

Hofmann, Stephanie Claudia; Reynolds, Christopher

Research Report

Die EU-Nato-Beziehungen: Zeit für "Tauwetter"

SWP-Aktuell, No. 37/2007

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Hofmann, Stephanie Claudia; Reynolds, Christopher (2007) : Die EU-Nato-Beziehungen: Zeit für "Tauwetter", SWP-Aktuell, No. 37/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254687>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die EU-Nato-Beziehungen

Zeit für »Tauwetter«

Stephanie Hofmann / Christopher Reynolds

Die Beziehung zwischen der EU und der Nato wird zu Recht als »eingefrorener Konflikt« (»frozen conflict«) bezeichnet. Die formalisierte Kooperation zwischen den beiden Institutionen beschränkt sich bislang auf einen eng definierten Bereich; bis zu einer effizienten strategischen Partnerschaft sind noch zahlreiche Schwierigkeiten zu meistern. Ein Beispiel dafür ist das Veto der Türkei gegen das EU-Nato-Kooperationsabkommen, das Ankara trotz diplomatischer Bemühungen eines Großteils der Nato- und EU-Staaten bis heute nicht aufgegeben hat. Das Abkommen ist für die Durchführung von Polizeioperationen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in Afghanistan erforderlich, wo beide Organisationen bereits aktiv sind. Was steckt hinter diesem eingefrorenen Konflikt und welche Implikationen hat er für die EU und die Nato, sowohl politisch als auch im Einsatzgebiet? Was kann und sollte getan werden, um aus der gegenwärtigen Sackgasse herauszukommen?

21 Staaten sind Mitglied sowohl in der EU als auch in der Nato. Beide Organisationen könnten ihre Militär- und Polizeieinsätze effizienter und effektiver gestalten, wenn es ihnen gelingen würde, die Planung und Durchführung ihres Krisenmanagements zu koordinieren. Nato-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer räumte in seiner Berliner Rede im Januar 2007 diese Koordinations- und Kooperationsprobleme zum ersten Mal öffentlich ein.

Als die EU-Mitgliedsstaaten 1999 die ESVP gründeten und somit begannen, militärische (und später zivile) Fähigkeiten aufzubauen, entstand ein Konkurrenzverhältnis zwischen der EU und der Nato. Ein Nato-

Mitarbeiter formulierte: »Die ESVP musste *per definitionem* zu einem Problem für die Nato werden.«

Um die Überschneidungen beider Organisationen zu bewältigen – im Hinblick auf Mitgliedschaft und Kompetenzverteilung –, war eine institutionelle Regelung notwendig. Ein entsprechendes Übereinkommen wurde bereits beim Nato-Gipfel in Washington 1999 erstmals diskutiert. Erst Ende 2002/Anfang 2003 kam es jedoch zu einer Einigung. Das sogenannte Berlin-Plus-Abkommen umfasst in 14 Dokumenten Verfahren, wie die EU beim Krisenmanagement auf Nato-Fähigkeiten zurückgreifen kann. Das Abkommen regelt auch den Austausch

geheimer Informationen, an dem nur jene Staaten teilnehmen können, die über ein entsprechendes Sicherheitsabkommen mit der jeweiligen Organisation verfügen.

Während der Verhandlungen über das Berlin-Plus-Abkommen verlangte die Türkei Zugeständnisse – aus Furcht, in Fragen europäischer Sicherheit marginalisiert zu werden. In geographischer Nachbarschaft zur Türkei sollten Maßnahmen im Rahmen der ESVP erst nach vorherigen Konsultationen und auch dann nur möglich sein, wenn die EU der Türkei eine Beteiligung anbietet. Andernfalls drohte das Land damit, sein Veto gegen Berlin-Plus einzulegen.

Mit dem seinerzeit als Meilenstein gepriesenen Abkommen wurde das damals wie heute umstrittene Konzept der »strategischen Zusammenarbeit« als Grundprinzip der EU-Nato-Beziehung eingeführt. Einige Nato-Staaten wie die Türkei und die USA betrachten jede Interaktion zwischen den beiden Organisationen als »strategische Zusammenarbeit« im Sinne von Berlin-Plus. Dementsprechend ist der Abschluss eines Sicherheitsabkommens mit der Nato für sie die Grundvoraussetzung dafür, dass ein Staat an dieser Kooperation teilnehmen darf. Diese Voraussetzung wird von allen EU-Mitgliedern – bis auf Malta und Zypern – erfüllt. Die EU-Staaten hingegen vertreten (mehr oder weniger nachdrücklich) die Auffassung, dass von »strategischer Zusammenarbeit« nur dann gesprochen werden darf, wenn die EU konkret auf Nato-Fähigkeiten zurückgreift. Hier ist zwischen einer »weiten« beziehungsweise »engen« Auslegung des Berlin-Plus-Abkommens zu unterscheiden.

Das Abkommen spart problematische Fragen etwa nach der Arbeitsteilung und dem »right of first refusal« aus, mit dem die Nato sich das Recht vorbehält, eine Operation ohne vorherige Rücksprache mit der EU abzulehnen, und die EU erst dann aktiv werden kann. So bestehen beispielsweise Großbritannien, die Türkei und die USA auf dieses »right of first refusal«, das sie aus dem Helsinki-Ratsbeschluss vom Dezember 1999 herauslesen, während die meisten EU-Staaten der Nato dieses Recht absprechen.

In seiner Rede im Januar dieses Jahres schlug Jaap de Hoop Scheffer eine funktionale Arbeitsteilung zwischen Nato und EU vor: Im Rahmen der Petersberg-Aufgaben sollte die Nato für Operationen mit hoher Intensität zuständig sein und die EU für Operationen niedriger Intensität. Dieser Vorschlag widerspricht jedoch den Ambitionen beider Organisationen, das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben abzudecken, und ist auch nie schriftlich festgehalten worden. Auch die Arbeitsteilung zwischen der EU und der Nato bleibt daher weiter umstritten.

Das EU-Nato-Problem in der Praxis

Basierend auf dem Berlin-Plus-Abkommen hätten die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen konstruktiv ausgebaut werden können, wenn einige EU- und Nato-Mitgliedstaaten dieser Entwicklung nicht aktiv entgegengewirkt hätten. Dies war möglich, weil:

- ▶ umstritten ist, wie umfassend die Beziehungen zwischen Nato und EU durch das Abkommen geregelt werden;
- ▶ die Auffassung nicht von allen geteilt wird, dass der Nato das Recht der ersten Entscheidung über einen Einsatz zusteht (*right of first refusal*);
- ▶ beide Organisationen bezüglich der Arbeitsteilung ihre eigene Agenda verfolgen.

Daher ist die Frage eines Nato-Offiziellen durchaus berechtigt, ob »das Berlin-Plus-Abkommen nur eine vorübergehende Lösung zur Regelung der Beziehungen war«.

Die »Europäisierer«

Manche EU-Mitgliedstaaten schienen das Abkommen schon kurze Zeit nach dessen Abschluss als Provisorium anzusehen und versuchten, eine größere Autonomie der EU gegenüber der Nato durchzusetzen. Dies wurde vor allem beim sogenannten Pralinen Gipfel im April 2003 sichtbar. Nachdem einen Monat zuvor die Berlin-Plus-Vereinbarungen implementiert worden waren und

die EU von der Nato das Kommando über die *Task Force Fox* in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien übernommen hatte, schlugen Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg (die Teilnehmer des Pralinengipfels) vor, ein permanentes EU-Operationshauptquartier in Tervuren (Belgien) zu schaffen. Dieses Vorhaben scheiterte vor allem an den Briten, die eine solche Duplizierung von Hauptquartieren vor dem Hintergrund des Berlin-Plus-Abkommens als unnötig empfanden. Großbritannien bevorzugt eine Arbeitsteilung, nach der die EU nur Petersberg-Aufgaben von niedriger Intensität ohne Unterstützung der Nato übernehmen soll.

Da innerhalb der EU demnach zwei unterschiedliche Auffassungen über die Aufgaben und Kapazitäten der ESVP existierten, musste ein Kompromiss gefunden werden: Um den »Europäisierern« entgegenzukommen, wurde innerhalb des Militärstabs der EU (EUMS) eine Zivil-militärische Zelle und ein kleines Operationszentrum (OpsCen) mit wenigen ständigen Mitarbeitern eingerichtet. Im Gegenzug richteten die Nato und die ESVP Verbindungsteams (*liaison teams*) beim jeweils anderen Partner ein, um die wechselseitige Koordination zu verbessern (*Nato's International Military Staff* beim EUMS und EUMS-Verbindungsteam im Nato-Hauptquartier SHAPE). Die Zivil-militärische Zelle nahm ihre Arbeit 2005 auf; das OpsCen war erst im Januar 2007 einsatzbereit.

Dank dieser neuen Bausteine in der institutionellen Architektur hat die Europäische Union nun drei Möglichkeiten, ESVP-Einsätze auszuführen:

1. unter »Berlin-Plus«, wobei sie die Planungs- und Hauptquartierfähigkeiten von SHAPE nutzen kann (die Verbindungsbüros könnten hier zu einer besseren Koordination beitragen);
2. autonom, indem sie eines der dafür vorgesehenen nationalen Operationshauptquartiere (OHQs) nutzt; die fünf OHQs befinden sich in Frankreich (Mont Valérien), Deutschland (Potsdam), Griechenland (Larissa), Italien (Rom) und Großbritannien (Northwood); sie sind am

besten für Kriseneinsätze von niedriger Intensität ausgestattet;

3. autonom auf der Grundlage der Zivil-militärischen Zelle und des personell aufgestockten OpsCen (auf maximal 89 Mitarbeiter); diese Variante ist am ehesten für Operationen in Bataillonsstärke (ca. 2 000 Mann) geeignet.

Die Türkei-Zypern-Frage

Nachdem das Berlin-Plus-Abkommen im Frühjahr 2003 verabschiedet worden war, funktionierten die formalen Beziehungen zwischen EU und Nato auf politischer Ebene relativ reibungslos. Im Rahmen der strategischen Zusammenarbeit konnten einige sicherheitspolitisch relevante Themen (z.B. die Konflikte auf dem Balkan) umfassend erörtert werden. Die Mitarbeit von Irland, Österreich, Schweden und Finnland – den neutralen EU-Mitgliedstaaten, die nicht Teil der Nato sind – war für die EU-Nato-Beziehungen insofern unproblematisch, als diese Staaten aufgrund ihrer Beteiligung an der »Partnerschaft für den Frieden« (PfP) über ein Sicherheitsabkommen mit der Nato verfügen und daher an den strategischen Treffen teilnehmen konnten.

Der Beitritt Maltas und vor allem Zyperns im Jahre 2004 sorgte für neue Spannungen im Verhältnis zwischen EU und Nato. Im Unterschied zu den anderen Beitrittskandidaten waren diese Länder weder Mitglied in der Nato noch hatten sie ein Sicherheitsabkommen mit der Allianz. Nachdem der Annan-Plan zur Wiedervereinigung des geteilten Zyperns gescheitert war und die Türkei weiterhin auf der diplomatischen Nicht-Anerkennung Zyperns beharrte, wurde es den EU-Nato-Beziehungen zum Verhängnis, dass im Berlin-Plus-Abkommen lediglich vage Aussagen zur strategischen Zusammenarbeit getroffen worden waren. Die Türkei kann jederzeit den Austausch von Nato-Informationen blockieren beziehungsweise jedes sicherheitspolitische Thema als Angelegenheit für eine »strategische Zusammenarbeit« deklarieren und somit Malta und Zypern – wegen des feh-

lenden Sicherheitsabkommens – vom Verhandlungstisch fernhalten. Die beiden Staaten reagieren auf die Praktiken der Türkei, indem sie als Mitglieder der EU offizielle EU-Nato-Treffen nur unter der Bedingung zulassen, dass dabei konkrete Operationen im Rahmen von Berlin-Plus behandelt werden, von denen es derzeit jedoch nur eine gibt (den Althea-Einsatz in Bosnien-Herzegowina). Dieses »doppelte Veto« der Türkei auf der einen und Maltas und Zyperns auf der anderen Seite hat zwei Konsequenzen: Erstens finden seither offizielle EU-Nato Treffen stets ohne Malta und Zypern statt; zweitens stehen nur noch ganz konkrete Aspekte des Althea-Einsatzes auf der Tagesordnung dieser Zusammenkünfte. Da diese Sitzungen insofern inhaltlich wenig ergiebig sind, finden sie nur sehr unregelmäßig statt. Damit sind beide sicherheitspolitische Akteure jeder Möglichkeit beraubt, wichtige sicherheitspolitische Themen wie Afghanistan, den Kosovo, Terrorismus oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in einem offiziellen Rahmen zu diskutieren.

Einige EU-Staaten nutzen dieses 2004 in die EU-Nato-Beziehungen hineingetragene Problem als Instrument, um eigene Interessen durchzusetzen. Vor allem Frankreich nutzt das erstarrte Verhältnis als Vorwand für Vorstöße, die Rolle der EU als primärer Sicherheitsakteur auszubauen und die Nato auf die Aufgabe der kollektiven Verteidigung zu reduzieren. Dabei werden selbst Routineangelegenheiten politisiert. So erging es zum Beispiel einer gemeinsamen EU-Nato-Übung, die abgesagt werden musste, weil sich beide Seiten nicht auf ein gemeinsames Übungsszenario einigen konnten und wollten.

Der Status quo: Wie funktioniert die Koordination in der Praxis?

Die politische Ebene

Da ihnen der Weg der formalen Zusammenarbeit verbaut war, suchten die kooperations-

willigen Staaten nach Ausweichmöglichkeiten. Dabei entstanden neue informelle Kanäle, über die ein umfassender sicherheitspolitischer Dialog geführt werden konnte, obgleich nur unregelmäßig und fallspezifisch.

Diese informellen Treffen sind vor allem deshalb bedeutsam, weil sie keine Spuren hinterlassen: Es gibt keine veröffentlichte Agenda, keine Protokolle, kein Communiqué. So kann sich die Türkei mit Zypern an einen Tisch setzen, ohne die Frage der zypriischen Souveränität geklärt zu haben. Andererseits nutzt jedoch Frankreich die Möglichkeit, bestimmte Themenkomplexe als zu wichtig für informelle Treffen zu qualifizieren und sie damit (wieder) an die formale Ebene zu delegieren. So entsteht ein Teufelskreis: Die offiziellen Treffen werden regelmäßig von Zypern und der Türkei blockiert, die informellen von Frankreich.

Wenn informelle Treffen trotzdem zustande kommen, finden sie in einem der drei folgenden Formate statt:

1. Nordatlantikat (NAR) – Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee der EU (PSK);
2. EU-Militärausschuss – Nato-Militärausschuss;
3. EU-Außenministertreffen – Nato-Außenministertreffen.

Die informellen NAR-PSK-Treffen haben sich bis jetzt vor allem mit Darfur (Juni 2005, April und Mai 2006) und dem Kosovo (Februar 2007) beschäftigt. Bei den Sitzungen der Militärausschüsse ging es ebenfalls um Darfur (Juni 2005 und April 2006). Die sogenannten »Transatlantic Dinners«, zu denen sich die Außenminister der EU- und Nato-Mitgliedstaaten gelegentlich zusammenfinden, haben bislang viermal stattgefunden. Dabei wurden auch weiter gefasste sicherheitspolitische Themen besprochen, wie zum Beispiel die CIA-Geheimflüge nach Europa beim Treffen im Dezember 2005 in Brüssel.

Es ist zu bezweifeln, ob diese informellen und unregelmäßigen Treffen eine effektive Lösung für die Koordinations- und Kooperationsprobleme zwischen Nato und EU bie-

ten, denn »eine informelle Lösung ist keine Lösung«, so ein Mitarbeiter der kanadischen Vertretung bei der Nato. Nach den informellen Treffen gefragt, stellt ein Mitarbeiter der Nato fest: »Das Arrangement ist sub-optimal, um es milde auszudrücken.« Ohne formale Treffen kann es nicht zu Entscheidungen kommen, und ohne Entscheidungen fehlt die Basis für eine strategische Zusammenarbeit zwischen Nato und EU.

Die militärisch-strategische Ebene

Nach dem Pralinengipfel wurden – wie bereits erwähnt – Verbindungsteams eingerichtet, die vor allem auf der operativen Ebene die Koordination zwischen der EU und der Nato verbessern sollten. Allerdings wird auch hier ein effizientes Arbeiten dadurch erschwert, dass der Austausch von Dokumenten allzu häufig blockiert ist. Dies wurde besonders deutlich, als die EU und die Nato die beiden Verbindungsteams beauftragten, in einem Bericht eine Bestandsaufnahme ihrer Aktivitäten vorzunehmen. Die Entwürfe dieser Berichte waren politisch derart brisant – auch wenn beide Teams die Aussagen bereits abgeschwächt hatten –, dass sie niemals offiziell wurden: Auf der Sitzung des Nato-Militärausschusses im Januar 2007 legte Frankreich sein Veto gegen eine Weiterleitung des Nato-Berichts an die EU ein. Bei dem EU-Treffen am Tag darauf verhinderte ein weiteres französisches Veto die Übermittlung des europäischen Berichts an die Nato. Dieses Veto begründete Frankreich damit, dass es die Nato abgelehnt hätte, das Dokument an die EU weiterzugeben. Die EU müsse dies nun mit gleicher Münze heimzahlen.

Wie sollen die jeweiligen Offiziere der Verbindungsteams effizient mit der Partnerorganisation zusammenarbeiten, wenn ihnen wichtige Dokumente nur fallbezogen zugänglich sind? Auch hierfür existiert eine informelle Lösung. Nach der bereits gängigen Praxis des Personals in den Einsatzgebieten tauschen auch die Verbindungsteams in Brüssel inoffiziell Dokumente aus, um die politische Blockade zu umgehen.

Diese Vorgehensweise ist ebenfalls in den nationalen Vertretungen üblich: So tauschen beispielsweise Militärattachés an der deutschen EU-Vertretung Informationen mit ihrem Gegenpart an der deutschen Nato-Vertretung aus. Auf nationaler wie auch auf institutioneller Ebene findet daher eine informelle Kommunikation statt.

Vor Ort/Im Einsatz

Wo immer die Nato und die EU gemeinsam aktiv sind, versuchen Militärs beziehungsweise Polizisten vor Ort eine funktionierende Zusammenarbeit zu etablieren, obwohl sie an das politische Mandat ihrer jeweiligen Organisation gebunden sind. Der eingefrorene Konflikt zwischen EU und Nato beeinträchtigt ihre operative Arbeit. Beide Organisationen haben es bisher nicht geschafft, militärische und zivile Einsätze konzeptionell voneinander abzugrenzen. Dies erschwerte etwa die Diskussion über die jüngsten ESVP-Polizeieinsätze in Afghanistan und im Kosovo. Auch ist es nicht möglich, zusammen einen »Lessons learned«-Bericht zu verfassen – wie nach jedem Einsatz an sich üblich –, weil befürchtet wird, dass durch diese Hintertür eine Arbeitsteilung festgeschrieben werden könnte.

Aufgrund fehlender politischer Leitlinien sind die Einsatzleitungen von EU und Nato vor Ort darauf angewiesen, sich im Interesse des Erfolgs ihrer Missionen untereinander abzustimmen. Ein gelungenes Beispiel sind die Einsätze in Bosnien-Herzegowina, wo die Mitgliedstaaten beider Institutionen einsehen mussten, dass eine Abgrenzung zwischen Nato und EU im Einsatzgebiet erforderlich war, aber auf der politischen Ebene nicht durchgesetzt werden konnte. Die Einsatzkommandeure wurden damit beauftragt, eine geeignete Kompromissformel zu finden. Aus dieser Zusammenarbeit entstand eine akzeptable »bottom-up«-Lösung – erleichtert durch die Tatsache, dass beide Kommandeure Briten waren –, die später in einen offiziellen Briefwechsel mündete. Das Arrangement wurde anschließend sowohl vom Nord-

atlantikrat als auch vom EU-Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen bestätigt. Noch ist nicht abzusehen, ob man auch bei den Operationen im Kosovo und in Afghanistan ähnlich vorgehen kann: Bei dem NAR-PSK-Treffen über den Kosovo im Februar 2007 gelang es nicht einmal, die Polizeimission der EU vom militärischen Einsatz der Nato abzugrenzen. Auch die Einsatzregeln (*code of conduct*) konnten nicht festgelegt werden. Mit Blick auf die EU-Polizeimission in Afghanistan, in deren Rahmen am 17. Juni 2007 160 Polizisten ihre Arbeit aufgenommen haben, herrscht unter Diplomaten in Brüssel nervöse Spannung, wie die Koordination im Einsatzgebiet funktionieren wird.

Wie erzeugt man Tauwetter?

Die ESVP mit den Tätigkeiten der Nato in Einklang zu bringen, ist ein langwieriges Unterfangen. Das Streben beider Akteure nach einer Hauptrolle auf der Weltbühne erschwert jedes darauf gerichtete Bemühen. Die »out of area«-Einsätze der Nato und das EU-Krisenmanagement in Afrika südlich der Sahara und Südostasien haben die funktionalen und geographischen Überschneidungen beider Organisationen noch vermehrt. Einige der beteiligten Staaten sind jedoch der Ansicht, dass dieser Zustand langfristig akzeptabel sei, weil die Mehrzahl der künftigen EU-Einsätze eher ziviler als militärischer Natur sein würden und daher nicht *a priori* einen EU-Nato-Dialog im Rahmen von Berlin-Plus benötigten.

In der Praxis bestehen mindestens zwei Einwände gegen diese Einschätzung. Den ersten liefert die türkische Regierung, die argumentiert, dass, wenn sich EU und Nato in einer Region in unterschiedlichen Einsätzen engagieren (wie zum Beispiel in Afghanistan oder im Kosovo) die Beziehung zwischen beiden Organisationen als »strategische Zusammenarbeit« interpretiert werden und somit unter »Berlin Plus« laufen muss. Denn indem die Nato der EU den Weg für ihre Missionen militärisch freiräume, greife die EU damit letztlich auf

Nato-Fähigkeiten zurück. Auf diese Weise versucht die Türkei, ihren Einfluss auf die ESVP zu maximieren. Auch wenn sie EU-Aktionen nicht per se blockieren kann, beeinträchtigt sie durch ihr Verhalten – etwa das Veto gegen die Koordination zwischen Nato und EUPOL-Mission in Afghanistan – die EU-Nato-Beziehungen.

Der zweite Einwand basiert auf dem »Comprehensive Security Approach«, der von der Nato auf dem Riga-Gipfel 2006 initiiert wurde und zivile und militärische Aspekte des Nato-Krisenmanagements kombinieren soll. Dieser veränderte Sicherheitsbegriff geht vor allem auf Erfahrungen in Afghanistan (ISAF) zurück, wo die *Provincial Reconstruction Teams* einiger Nato-Mitgliedstaaten sowohl zivile als auch militärische Aufgaben wahrnehmen. Auch für den Fall, dass Berlin-Plus bei künftigen Missionen nicht mehr angewendet werden sollte, wird folglich die Klärung der Fragen »wer«, »wo« und »mit welchem Mandat« zunehmend dringlicher.

Bewegung in der Türkei-Zypern-Frage

Um bei den EU-Nato-Beziehungen voranzukommen, muss zunächst der Konflikt zwischen der Türkei und Zypern bearbeitet werden. Die mögliche Aufhebung des doppelten Vetos der Türkei und Zyperns bezüglich Umfang und Form der Nato-EU-Treffen allein beseitigt nicht die grundlegenden Schwierigkeiten zwischen EU und Nato. Würde man aber die offiziellen Treffen wieder aufnehmen können, könnten auch Aufgabenstellung und Verantwortungsbereiche klarer definiert werden.

Die Auseinandersetzungen zwischen der Türkei und Zypern beruhen nicht nur auf dem fehlenden Sicherheitsabkommen Zyperns. Es geht vielmehr um die Zukunft der geteilten Insel und die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei. Solange der Annan-Plan oder ein vergleichbares Vorhaben nicht implementiert und Zypern von der Türkei nicht offiziell anerkannt wird, bleibt eine institutionalisierte Nato-EU-Beziehung höchst unwahrscheinlich.

Kleinere Schritte können aber sofort unternommen werden. Die *International Crisis Group* schlägt in einem Bericht vom März 2006 vor, dass die Türkei zunächst das Zollabkommen mit der EU vollständig umsetzen und ihre Häfen und Flughäfen für zyprische Schiffe und Flugzeuge öffnen könnte. Im Gegenzug sollte die EU endlich ihre Zusage erfüllen und dem türkischen Norden Zyperns Handels- und Finanzhilfen zukommen lassen. Ferner könnte sich die Türkei zu der symbolischen Geste durchringen, ihre in Nordzypern stationierten Streitkräfte zu reduzieren. Zudem müsste Zypern die Einwände gegen den Annan-Plan klar benennen, damit diese ausgeräumt werden können. Der ins Stocken geratene Friedensprozess kann nur dadurch wieder in Gang gebracht werden, dass sich beide Seiten ohne Verzögerungstaktiken aufeinander zubewegen.

Führung (leadership)

Die aktive Führung der EU-3 (Frankreich, Deutschland, Großbritannien) ist der Schlüsselfaktor für ein Vorankommen bei der Lösung der Türkei-Zypern-Frage und somit des »eingefrorenen Konflikts« zwischen EU und Nato. Wie die EU-Präsidentschaft Finnlands gezeigt hat, führt das tatkräftige Engagement einzelner kleiner (EU-) Mitglieder für eine Verbesserung der Nato-EU-Beziehungen nicht automatisch zu den gewünschten Ergebnissen. Die Voraussetzungen für ein aktives Handeln sind jedoch in den drei großen EU-Staaten unterschiedlich. Auch wenn Großbritannien die Türkei 2002 von ihrem Veto gegen das Berlin-Plus-Abkommen abbringen konnte, hatte Tony Blair zum Ende seiner Amtszeit andere Prioritäten – etwa die britische Rolle im Irak-Konflikt. Von seinem Nachfolger Gordon Brown kann ebenfalls keine Initiative erwartet werden, weil sich seine außenpolitische Agenda vor allem auf entwicklungspolitische Themen konzentriert. Frankreich wird vermutlich nicht allein aktiv werden. Mit der Wahl von Nicolas Sarkozy zum Präsidenten verschlechterten sich die ohnehin angespannten

französisch-türkischen Beziehungen (z.B. Resolution des französischen Parlaments zum Armenischen Genozid); schon im Wahlkampf hatte Sarkozy seine Opposition gegen den EU-Beitritt der Türkei bekundet.

Ogleich die EU-Nato-Beziehungen für Brown und Sarkozy keine Priorität haben, sind beide dennoch an einer Verbesserung der transatlantischen Beziehungen interessiert. Und Deutschland? Die große Koalition ist in der Frage des EU-Beitritts der Türkei gespalten, was eine Einigung auf einen gemeinsamen Standpunkt erschwert. Ein deutsches Engagement würde von Großbritannien, Frankreich und den USA jedoch sicherlich gutgeheißen und unterstützt.

In diesem Sinne wäre die Bildung eines Quartetts wünschenswert – bestehend aus dem Hohen Repräsentanten für die GASP, dem Nato-Generalsekretär und jeweils einem Vertreter der EU- beziehungsweise Nato-Staaten –, um den türkisch-zyprischen Streit einer Regelung zuzuführen und somit die EU-Nato-Beziehungen voranzubringen.

Umgang mit den unterschiedlichen Sichtweisen auf die EU-Nato-Beziehungen

Auch wenn der Türkei-Zypern-Konflikt gelöst werden sollte, blieben prinzipielle Differenzen zwischen einigen EU- und Nato-Staaten bestehen. Einige Maßnahmen könnten zur Entspannung der Situation beitragen.

Keine grundsätzliche Arbeitsteilung

Zunächst sollte jede Diskussion über eine prinzipielle Aufgabenteilung zwischen den Organisationen unterbleiben; stattdessen sollten ausschließlich fallbezogen Funktionen abgegrenzt werden. Wollte man die ESVP auf rein zivile beziehungsweise militärische Einsätze geringer Intensität beschränken, hieße das, einen der Hauptgründe für ihre Schaffung zu übersehen: Die EU wollte für den Fall militärische Aufgaben übernehmen können, dass sich die USA/Nato aus einem Konflikt heraushalten. So legte die

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364

EU in ihrem ersten Streitkräfteziel 1999 (*Helsinki Headline Goal*) die Stärke der Truppen, die innerhalb kurzer Zeit für einen EU-Einsatz zur Verfügung stehen sollen, auf 50 000 bis 60 000 Mann fest – ein Kontingent, das einem Einsatz hoher Intensität entsprechen würde. Um auch Einsätze geringer Intensität bewältigen zu können, wurden erst später die ESVP-Instrumente *Battlegroups* und *Civilian Headline Goal* geschaffen. Da die EU den Anspruch hat, das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben abzudecken, sollte sie sich auch weiterhin keine formale Beschränkung auf Einsätze geringer Intensität aufzwingen lassen. Im Moment kämpft die EU allerdings noch mit ihrer militärischen Schwäche, so dass in näherer Zukunft de facto eine funktionale Aufgabenteilung weiterbestehen wird.

Darüber hinaus sollte auch keine prinzipielle geographische Arbeitsteilung der Organisationen in Erwägung gezogen werden. Zwar ist das Eingreifen der EU in bestimmten Regionen wahrscheinlicher als das der Nato und umgekehrt (aufgrund unterschiedlicher Interessen und Reputation). Allerdings sollten diese Eingreifwahrscheinlichkeiten nicht formalisiert werden, um keine fest umrissenen Einflussphären zu schaffen.

Gleiches Recht auf Initiative

Da es immer wieder vorkommen wird, dass EU und Nato gleichzeitig in einer Krisenregion aktiv werden wollen – wie bereits in Darfur und Afghanistan und demnächst auch im Kosovo –, sollten beide Organisationen das Recht erhalten, gleichberechtigt initiativ zu werden. Dafür sollte ein Abkommen angestrebt werden, in dem dieses Initiativrecht festgeschrieben wird. EU und Nato würden davon profitieren, weil sie damit gegenseitig die Ambitionen der jeweiligen anderen Organisation anerkennen würden, das gesamte Petersberg-Aufgabenspektrum abzudecken.

Jene EU- und Nato-Mitglieder, die an einer besseren Beziehung zwischen den bei-

den Organisationen interessiert sind, sollten daher an der Definition sowie Abgrenzung zwischen Polizei- und Militäreinsätzen wie auch an gemeinsamen Einsatzregeln (*code of conduct*) arbeiten. Jedwede Fortschritte wären eine signifikante Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation, in der sich EU und Nato nicht einmal auf technische Fragen einigen können. Sollte dies weiterhin nicht gelingen, könnten sich zum Beispiel im Kosovo ein deutscher KFOR-Soldat (Nato) und ein deutscher EUFOR-Soldat (EU) gegenüberstehen, die sich beim Ausbruch von Unruhen an unterschiedliche Einsatzregeln halten und nicht miteinander kommunizieren könnten.

Bleibt zu hoffen, dass Jaap de Hoop Scheffer in seiner nächsten Rede in Berlin etwas Erfreulicheres zu berichten hat als: »Es ist schon erstaunlich, wie schmal die Bandbreite der Zusammenarbeit zwischen der Nato und der Union geblieben ist. Es bleibt eine merkwürdige Distanz zwischen ihnen.«