

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ronja Kempin

Frankreich und die EU-Battlegroups

FG3-DP 01
Mai 2004
Berlin

Inhalt

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Die EU-Battlegroups 3

Frankreichs Input 3

Paris' Interesse an den Battlegroups: Schwächung der NATO, Stärkung der EU? 3

Battlegroups versus NATO Response Force 4

Berlin Plus 4

EU-Beteiligung am Battlegroups-Konzept 4

Battlegroups als »standing force«? 4

Battlegroups als qualitativer Beitrag

zum Headline-Goal 2010? 5

Die EU-Battlegroups

Die Idee, EU-Battlegroups aufzustellen, ist erstmals auf dem britisch-französischen Gipfel in Le Touquet im Februar 2003 lanciert und unter Einbeziehung der Erfahrungen aus der EU-Operation Artémis auf dem darauffolgenden britisch-französischen Zusammentreffen am 24. November in London konkretisiert worden. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich dieser Idee Anfang Februar 2004 angeschlossen. Das F/D/UK »Food for Thought«-Papier wurde am 10. Februar 2004 dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) in Brüssel übergeben. Auf dem informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister am 5./6. April 2004 in Brüssel wurde das Konzept diskutiert und von den Ministern gebilligt: ab 2007 sollen 7 bis 9 EU-Battlegroups aufgestellt sein, die aus jeweils 1500 Soldaten bestehen. Die Einheiten sollen innerhalb von 15 Tagen in einer Krisenregion stationiert werden können und »vorrangig (aber nicht exklusiv)« im Rahmen des Kapitels 7 der UN-Charta »bestimmt [sein] für, aber nicht begrenzt [sein] auf den Gebrauch für zusammenbrechende oder zusammengebrochene Staaten (von denen sich die meisten in Afrika befinden)«.

Die Brüsseler Verhandlungen zu den EU-Battlegroups sind in ihrer entscheidenden Phase: Voraussichtlich noch im Mai 2004 soll das Konzept vom Gemeinsamen Außen- und Verteidigungsministerrat formell angenommen und damit Teil des neuen Headline-Goal 2010 werden, das im Juni unter irischer Präsidentschaft verabschiedet werden soll.

Ob das Battlegroups-Konzept als Herzstück der Umsetzung der militärischen Aspekte der Europäischen Sicherheitsstrategie Solanas angesehen werden kann, ob es die entscheidende Verbindung zwischen dem bisherigen »quantitativen« Versuch, die europäischen Verteidigungsfähigkeiten zu verbessern, und einem neuen »qualitativen« ausgerichteten Ansatz des Headline Goals 2010 sein kann, wird sehr davon abhängen, wie es von den EU-Partnern im Detail aufgefaßt wird.

Frankreichs Input

Der französischen Regierung kommt dabei als Mit-Initiatorin eine entscheidende Rolle zu. Welche Intention verfolgt Frankreich mit dem EU-Battlegroups-Konzept? Wie sollen die Battlegroups zum Einsatz gebracht werden? Vor allem aber: Wie bewertet Frankreich die Battlegroups im Verhältnis zur NATO Response Force?

Die Formulierungen des »Food for Thought«-Papiers enthalten für Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik zentrale Elemente. Denn die Erhöhung der Handlungsfähigkeit der EU im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegt ebenso im Interesse der französischen politischen Klasse wie die Stärkung der UN als zentrale Friedenssicherungsinstanz und die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen UN und EU. Schließlich war die von Frankreich als »Framework-Nation« geführte eigenständige EU-Operation Artémis sowohl politisch als auch militärisch Vorläufer des Battlegroups-Konzepts. Das Fähigkeitsprofil von Artémis ist weitgehend in das Battlegroups-Konzept überführt worden – an der Operation Artémis waren etwa 2200 Soldaten beteiligt. Neben den vorgesehenen 1500 Mann für eine Battlegroup hält das Konzept Platz für Nischenfähigkeiten und ein gewisses Aufwuchspotential für Kräfte vor.

Natürlich verspürt Frankreich (wie auch Großbritannien) als ehemalige Kolonialmacht eine besondere Verpflichtung, Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent zu gewährleisten. Als »französische Besonderheit« muß erwähnt werden, daß Paris mit einigen, vorwiegend westafrikanischen Staaten weiterhin über Verteidigungsabkommen verbunden ist (so z.B. mit der Elfenbeinküste), die Frankreich im Konfliktfall zum Eingreifen in diesen Ländern verpflichten.

Paris' Interesse an den Battlegroups: Schwächung der NATO, Stärkung der EU?

Der Vorwurf, Frankreich wolle sich über das Battlegroups-Konzept die Vertretung seiner postkolonialen Interessen in Afrika EU-legitimieren und -finanzieren lassen, wird nicht geteilt. Die Problematik des Einsatzortes Afrika tritt hinter der Frage der Einsatzmodalitäten der Battlegroups und damit der Detailausformungen des Konzepts zurück. Die gegenwärtige französische Motivlage in bezug auf die Battlegroups scheint auf folgende plakative Formel zuzuspitzen sein: Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU unter Inkaufnahme einer Schwächung der NATO; durch die Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU Stärkung der Position Frankreichs innerhalb der Union.

Das Battlegroups-Konzept ist die konzeptionelle und strukturelle Umsetzung des Out-of-Area-Konzepts der EU. Es dient der Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU in Krisen, die ohne ein militärisches Engagement auszufern oder außer Kontrolle zu gera-

ten drohen. Da Frankreich dieses Konzept gemeinsam mit Großbritannien entwickelt hat, sollte Paris auch keine gegen die NATO gerichtete Intention unterstellt werden.

Battlegroups versus NATO Response Force

Jedoch wird in Frankreich die Auffassung vertreten, daß die NATO den Einsatz der EU-Battlegroups weder politisch noch technisch einschränken dürfe. Zwar hat Paris bislang nicht entschieden, ob es seine nationale Battlegroup aus Kräften der sogenannten »Cellule Géphard«, einer leichten, schnell verlegbaren und in hoher Bereitschaft stehenden Einheit, zusammensetzt, oder ob es dazu auf seine der NATO Response Force assignierten Kräfte zurückgreift. Eine definitive Festlegung in dieser Frage wird erst im nächsten Jahr erfolgen. Denn dann steht der Kräftegenerierungsprozeß für die NRF 7 und 8 an, deren volle Einsatzfähigkeit im Jahr 2006 erreicht sein soll.

Sollte sich Frankreich für den Doppelhut seiner Soldaten in NRF und Battlegroups entscheiden, wird es – so betont man sowohl im Verteidigungsministerium in Paris als auch in der Ständigen Vertretung Frankreichs in Brüssel – im Falle eines Einsatzes der EU-Battlegroups nicht gewillt sein, auf den NRF-Zyklus Rücksicht zu nehmen. Es sei nicht zu rechtfertigen, Kräfte in der virtuellen Bereitschaft der NRF zu belassen, wenn sie im Rahmen einer EU-Operation zum Einsatz gebracht werden könnten.

Berlin Plus

Darüber hinaus lehnt Frankreich gegenwärtig einen Einsatz der Battlegroups unter Berlin Plus ab. Ohne Berlin Plus wäre die Entscheidungs- und Kommunikationskette zur Entsendung der Battlegroups ausschließlich auf europäischer Ebene angesiedelt. Auf diese Weise kann Frankreich erreichen, daß die Battlegroups nicht zuletzt aufgrund ihres Zuschnitts, der aus dem andersartigen Aufgabenprofil im Vergleich zu NRF resultiert, mit deutlich weniger koordinatorischem Aufwand und daher unter Umständen schneller eingesetzt werden können als die NRF.

Mit dem Einsatz der Battlegroups wäre somit nicht nur die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis gestellt, die nicht mehr nur dort operativ tätig würde, »where NATO as a whole is not engaged«. Vielmehr käme

jeder Einsatz der EU-Battlegroups immer einer zwar kleinen, aber doch deutlichen politischen Schwächung der NATO gleich.

EU-Beteiligung am Battlegroups-Konzept

Mit der Ablehnung des Einsatzes der EU-Battlegroups unter Berlin Plus nimmt Paris jedoch auch bewußt in Kauf, daß nur wenige EU-Mitgliedstaaten tatsächlich am Konzept der Battlegroups teilhaben können. Sowohl aus politischen (Herauslösung der Kräfte aus der NRF, aber auch Duplizierung von Kosten) als auch militärischen Gründen wird die Mehrheit der potentiellen EU-Battlegroups zumindest in einem mittelfristigen Zeithorizont nicht einsatzfähig sein. Das Problem dabei sind nicht die Führungsfähigkeiten. Jede europäische Nation wird in der Lage sein, den Einsatz von 1500 Streitkräften zu planen und durchzuführen. Dazu bedarf es keines festen Hauptquartiers. Das zentrale Problem der Europäer werden auf absehbare Zeit die mangelnden Lufttransportfähigkeiten sein. Die Schwierigkeit, Truppen und (im Falle der Battlegroups) leichte Ausrüstung zu verlegen, ist auch bei Artémis deutlich zu Tage getreten. Zwar lagen lediglich 11 Tage zwischen der Verabschiedung der UN-Resolution 1484 am 30. Mai 2003 und der Ankunft der ersten Einheiten in Bunia am 10. Juni. Vollständig einsatzfähig waren die Kräfte jedoch erst über einen Monat später, am 16. Juli 2003, und das, obwohl die kanadische Regierung ihre Lufttransportkapazitäten zur Verfügung gestellt hatte.

Die fehlenden Lufttransportfähigkeiten sind ein gesamteuropäisches Problem. Gleichwohl wäre Paris bisweilen immer noch in der Lage, im Ernstfall auf seine vorgelagerten Streitkräfte in Afrika zurückzugreifen. Auch für die Operation Artémis hat Frankreich eine Reserve von 1000 Streitkräften bereitgehalten, die bereits in Afrika stationiert waren. Diese mußten jedoch nicht zum Einsatz gebracht werden.

Battlegroups als »standing force«?

Die Tendenz, kleinere Staaten mit geringeren militärischen Fähigkeiten nicht substantiell in das Battlegroups-Konzept mit einzubeziehen, wird dadurch verstärkt, daß die französische sicherheits- und verteidigungspolitische Elite gegenwärtig auch für die Battlegroups keinen festen Abstimmungsmechanis-

mus in Bezug auf deren Einsatzfähigkeit anvisiert. Im Gegensatz zur NATO Response Force sollen die Battlegroups keinem festen Rotationszyklus unterworfen werden. Vielmehr soll ad hoc, von Fall zu Fall, entschieden werden, welche Battlegroup(s) für den konkreten Einsatz geeignet ist(sind) und bereitsteht (-stehen). Aber gerade ein fester Rotationszyklus, der noch dazu mit demjenigen der NRF abgestimmt wäre, würde den kleineren, militärisch weniger potenten Mitgliedstaaten der EU erlauben, ihren Beitrag zu dem EU-Battlegroups Konzept zu leisten.

Die momentane Entscheidungslage, die diesen engen Abstimmungsprozeß zwischen EU und NATO nicht vorsieht, wirft die Frage auf, ob dieses Battlegroups-Konzept dem gemeinschaftlichen Gedanken einer ESVP gerecht werden kann.

Battlegroups als qualitativer Beitrag zum Headline-Goal 2010?

Fragwürdig ist auch, ob das Battlegroups-Konzept der Stoßrichtung des neuen Headline-Goals 2010 gerecht werden kann, das darauf abzielt, substantielle Verbesserungen dabei zu erzielen, die existierenden EU-Verteidigungsfähigkeiten so zusammenzuführen, daß sie das gesamte Spektrum des Krisenmanagements, einschließlich der überarbeiteten Petersberg-Aufgaben wahrnehmen können. Um vollständig an dem Battlegroups-Konzept teilnehmen zu können, müßte die Mehrheit der europäischen Mitgliedstaaten neue Fähigkeiten aufbauen, um weder in Konflikt mit der NRF zu kommen noch auf Berlin Plus zurückzugreifen.

Eine Schwäche des Helsinki Headline Goals scheint jetzt schon fortgeschrieben: ohne eine Zertifizierung der Battlegroups durch die NATO, über die die EU-Fähigkeiten auf NATO-Niveau standardisiert würden, kann die tatsächliche Einsatzbereitschaft der Battlegroups nicht gemeinhin als sicher angenommen werden. Nationale oder binationale Zertifizierungen bieten keine ausreichende Garantie.

Bei der Überführung des Battlegroups-Konzepts in ein EU-Projekt mit gemeinschaftlichem Charakter ist die Klärung der angeführten Punkte unerläßlich. Wünschenswert wäre auch, den bislang vernachlässigten Aspekt des streitkräftegemeinsamen Ansatzes zum Herzstück des Projekts zu machen: Nur eine Verzahnung der Streitkräfte der Mitgliedstaaten der EU wird die Handlungsfähigkeit der Union wie auch der NATO, der ein wirklicher europäischer Pfeiler zur Verfügung stünde, wahrhaft stärken.