

## Für einen europäischen Defence Review

Warum nationale Planung von Streitkräften nicht genügt

Marcel Dickow / Hilmar Linnenkamp / Christian Mölling

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU droht am Mangel gemeinsamer Instrumente zu scheitern. Die EU-Staaten haben zwar von vielem zu viel (zum Beispiel Fregatten oder Jagdflugzeuge), aber von manchem Wichtigem (zum Beispiel Luftbetankungs- oder Aufklärungskapazitäten) zu wenig. Der Grund dafür ist, dass in den Verteidigungsplanungen immer noch die nationalen Vorlieben und Traditionen den Ausschlag geben. Trotz Finanzkrise und Sparzwang, trotz der immer wieder beschworenen GSVP-Vision fehlt die Entschlossenheit, in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU-Mitgliedstaaten Gemeinsamkeiten zu schaffen. Es reicht nicht aus, punktuelle Kooperationen durch Pooling und Sharing von Fähigkeiten anzustreben oder »smarter defence« anzukündigen. Auf diese Weise kann die Streitkräfteentwicklung nicht vom nationalen Kopf auf die europäischen Füße gestellt werden. Ein neuer Ausgangspunkt, um die nötigen Fähigkeiten zu entwickeln und zu koordinieren, sollte ein europäischer Defence Review sein. Nationale Planungen – bleibendes Element souveräner Nationalstaaten – bedürfen eines solchen Rahmens, sollen sie für die GSVP nützlich sein.

Die gemeinsame Gestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Europäischen Union fällt den Mitgliedstaaten auch mehr als zehn Jahre nach der Einführung dieses Politikfelds schwer, vor allem im militärischen Teil. Sichtbares Zeichen mangelhafter Abstimmung und fehlender gemeinsamer Instrumente ist der von der Nato unterstützte und außerhalb der GSVP abgewickelte Libyen-Einsatz. Viele EU-Staaten haben in den letzten Jahren, ausschließlich national, Bilanz gezogen über das, was sie sich an Verteidigungsaufwendungen leisten können und wollen. Eine gemeinsame Europäische Verteidigungsbilanz, ein

European Defence Review, aber steht noch aus. Eine solche Bilanz würde über deklaratorische Bekenntnisse, Ankündigungen begrenzter Kooperationen und die nationalen Souveränitätsillusionen hinausweisen und das Ganze des möglichen und notwendigen europäischen Beitrags zu Verteidigung und Sicherheit in den Blick nehmen.

### Das Ende der Illusionen

Unter den verteidigungspolitischen Reaktionen der EU-Staaten auf die Finanzkrise lassen sich inzwischen vier symptomatische Vorgehensweisen identifizieren: die

Wiederholung und Bestärkung politischer Bekenntnisse, die Hinwendung zur Nato, die Konstruktion regionaler, begrenzter Kooperationsformen und die Umgehung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA). Der finanzielle Druck auf die öffentlichen Haushalte in fast allen EU-Staaten hat also nicht zu grundsätzlichen Überlegungen über Zustand und Defizite der GSVP geführt. Selbst die Hilfskonstruktionen der jüngsten Vergangenheit, allen voran das Zusammenlegen und Teilen von militärischen Fähigkeiten (*pooling and sharing*), aber auch die bilateralen Kooperations-schemata (Großbritannien–Frankreich, Frankreich–Deutschland) können die Illusion von einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht mehr aufrechterhalten. All diesen Aktivitäten fehlt es an der leitenden europäischen Perspektive. Sie sind – und das gilt auch für regionale Initiativen wie Nordefco und Visegrád, aber auch für den *smart defence*-Ansatz in der Nato – darauf hin orientiert, durch Kooperation Löcher zu stopfen, durch punktuelle Arbeitsteilung Geld zu sparen oder einzelne militärische Fähigkeiten rationeller zu gestalten. Sie fügen den von nationalen Regierungen bestimmten Planungen militärischer Kapazitäten allenfalls eine europäische Dimension hinzu.

Mit der EDA hat der Rat der Europäischen Union 2004 eine Institution geschaffen, mit deren Hilfe die europäische Dimension nationaler Streitkräfte zur Entfaltung gebracht werden soll. Zu den Kernaufgaben der Agentur gehört es ausdrücklich, die militärischen Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten zu bewerten und ihre Fortentwicklung zu koordinieren. Dazu könnte und müsste sie weitreichende Alternativ-vorschläge bis hin zu einer Europäischen Armee machen. Das aber geschieht nicht, und zwar aus zwei Gründen. Erstens haben sich die Regierungen und die Agentur selber damit abgefunden, dass die EDA als Vorposten der nationalen Verteidigungsbürokratien in Brüssel fungiert. So darf sie allenfalls den größten gemeinsamen Nenner der 27 Verteidigungsminister formulie-

ren. Und sollte, zweitens, die EDA aus eigenem Antrieb eine umfassende Übersicht vorlegen darüber, wie das Gemeinsame aussehen könnte, dann würde die Öffentlichkeit zwar möglicherweise endlich wahrnehmen, dass die Europäer eine selbstkritische Institution unterhalten, die mit Vorschlägen zur Rationalisierung der europäischen Verteidigungsanstrengungen ihr Geld mehr als verdient hätte; in den Hauptstädten aber würden wieder einmal die Vorbehalte gegenüber »Brüssel« die Oberhand gewinnen und die Anstrengung verpuffen lassen.

### **Das Souveränitätsproblem**

Im Schatten der Finanzkrise schwelt die Krise der GSVP fast unbemerkt. Dabei gehen beide Entwicklungen auf dasselbe Dilemma zurück: gemeinsame Instrumente – im Fall der Finanz- und Schuldenkrise sind dies der Euro und die Konstrukte zu seiner Rettung – sind zum Scheitern verurteilt, wenn nicht auch gemeinsame, also geteilte Verantwortung entsteht. Dies aber stellt das traditionelle Konzept nationaler Souveränität radikal in Frage. Die bisherigen symbolischen Ansätze in der GSVP (Pooling & Sharing, bi- und multilaterale Kooperationen) tasten den Kern nationaler verteidigungspolitischer Souveränität kaum an. Der traditionelle Sicherheitsgarant für Europa, das Atlantische Bündnis, ist ein Grund, warum die GSVP in der Wahrnehmung vieler Regierungen ohnehin nur von sekundärer Bedeutung ist. Der Druck knapper Kassen hat in Europa deshalb zwar zu den beschriebenen Hilfskonstruktionen geführt, aber kein prinzipielles Umdenken ausgelöst in Richtung auf eine Teilung von Souveränität. Ein Schritt dahin könnte die Einrichtung von europäischen Luftverteidigungsstreitkräften sein. Aber auch eine so weithin sichtbare Insel vertiefter Kooperation und Souveränitätsteilung würde nicht ausreichen, um die weitere politische Erosion der GSVP aufzuhalten. Das kann nur gelingen, wenn die EU sich darüber verständigt, welche militärischen Fähigkeiten die Mit-

gliedstaaten realistischerweise gemeinsam zur Verfügung stellen können und wollen. Erst danach kann bestimmt werden, für welche politischen Ziele die militärischen Kapazitäten vorgehalten und eingesetzt werden sollen.

Das ist nichts weniger als die Umkehrung des Prinzips bisheriger Verteidigungsplanung. Die klassische Frage war: *How much is enough?* Für die Europäer lautet die Frage aber heute: Wie viel wollen wir in Verteidigung und Sicherheit investieren und welchen Gebrauch wollen wir davon machen können? Die tieferen Gründe für diesen Wandel sind freilich darin zu finden, dass sich die Bedrohungen heutiger Zeit nicht mehr oder nicht mehr so einfach aus- und berechnen lassen wie im Kalten Krieg.

### **Eine gemeinsame Verteidigungsbilanz**

Ein neuer strategischer Ansatz – der Perspektivwechsel vom Nationalen zum Europäischen – kann nach allen bisherigen Erfahrungen nicht von den vorhandenen Verteidigungsbürokratien geschaffen werden. Denn diese bieten bislang nur solche Fähigkeiten für gemeinsame Planungen an, die ihnen in der nationalen Perspektive entbehrlich erscheinen oder die nur durch Kooperation mit anderen erhalten werden können. Der Sparzwang in den kommenden Jahren wird diese Praxis mit einiger Sicherheit ad absurdum führen. Erst ein unabhängiger Blick von außen macht es möglich, das Innovations-, Spar- und Kooperationspotential so überzeugend zu identifizieren, dass das Interesse am Bewahren der nationalen Eigenheit vom Interesse am gemeinsamen Europäischen abgelöst wird. Erst dann wird plausibel, dass der Verlust nationaler Souveränität durch den Gewinn gemeinsamer Handlungsfähigkeit aufgewogen werden kann.

Um den erforderlichen Perspektivwechsel mit einem Beispiel zu verdeutlichen: Eine europäische Lufttransportflotte darf nicht bloß aus dem heraus gedacht und geplant werden, was die einzelnen Staaten zur Not

bereitzustellen gewillt sind. Vielmehr ist es ratsam, das Potential zu verwirklichen, das erst durch eine gezielte Zusammenstellung nationaler Beiträge entstehen kann. Das Zusammenziehen von Flugzeugen für einen EU-Einsatz ist nötig und hilfreich. Ihr volles Spar- und Nutzungspotential entfaltet eine europäische Lufttransportflotte aber erst, wenn sie auf gemeinsamen Beinen (Ausbildung, Training, Wartung, Beschaffung) steht, die sich dann nach europäischen Planungen ausrichten. Es geht also darum, Instrumente für eine gemeinsame Handlungsfähigkeit Europas zu bilden. Was die EU jetzt braucht, ist eine Analyse der nationalen Fähigkeiten unter der Perspektive ihrer Potentiale für die Schaffung gemeinsamer europäischer Fähigkeiten – den European Defence Review (EDR).

### **Die EDR-Kommission**

Für diese Aufgabe sollte durch einen EU-Ratsbeschluss eine unabhängige Kommission aus hochrangigen Persönlichkeiten der europäischen Sicherheitspolitik-Community eingerichtet werden, deren Mitglieder die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik (HV, sie selbst sollte nicht Teil dieser Kommission sein) zu berufen hätte. Wichtig ist, dass die EDR-Kommission mit einem eigenen Sekretariat ausgestattet und der Unterstützung der EDA sicher sein muss, während sich die EU-Mitgliedstaaten bereits im Ratsbeschluss zur Kooperation verpflichten. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament sollten durch die Entsendung je eines, nicht weisungsgebundenen Vertreters beteiligt sein. Die anderen Mitglieder der insgesamt nicht mehr als zehn, höchstens zwölf Personen umfassenden Kommission kann die Hohe Vertreterin nach eigenem Gutdünken einladen: eher Politiker als Experten, eher Generalisten als Generale. Wie kürzlich von dem Gründungsdirektor der EDA, Nick Witney, vorgeschlagen, könnten die Regierungschefs des Weimarer Dreiecks eine entsprechende Initiative in die EU einbringen.

Ziel der unabhängigen Kommission müsste es sein, dem Europäischen Rat über die Hohe Vertreterin binnen zwölf Monaten den European Defence Review vorzulegen, der aus zwei Teilen bestehen sollte: einer Bestandsaufnahme der für gemeinsame Fähigkeiten relevanten nationalen Potentiale und Vorschlägen für koordinierte nationale Streitkräfteplanungen, die gemeinsame militärische Fähigkeiten der EU zum Ziel haben. Dazu müsste die EDR-Kommission die Stärken und Schwächen der einzelstaatlichen Streitkräfte analysieren. Vor allem wäre es ihre Aufgabe darzulegen, wo Redundanzen und Knappheiten bestehen – von vielem haben die einzelnen EU-Mitglieder zu viel (Fregatten, Hub-schrauber, Jagdflugzeuge), von wichtigem Gemeinsamem hat Europa zu wenig (Aufklärung, Kommunikation, Logistik). Außerdem sollte die Kommission aufzeigen, wo es sinnvoll wäre, Komplementaritäten zu organisieren, und wo Überkapazitäten abgebaut werden können.

Die Methodik der Gent-Initiative (die Kategorisierung von Fähigkeiten) lässt sich in einer europäischen Perspektive fortführen: Es geht um Fähigkeiten, die,

- ▶ erstens, sich nur durch ein gemeinsames Engagement mehrerer oder vieler EU-Mitgliedstaaten herstellen lassen und die somit genuin europäisch sind;
- ▶ zweitens, von einzelnen oder einer Gruppe von Staaten aus den nationalen Beständen für (nationale und) europäische Einsätze vorgehalten werden;
- ▶ drittens, die Staaten für ihre Eigeninteressen besitzen und die außerhalb europäischer Planungen und Zielsetzungen bleiben.

### **Die Chance der unabhängigen Kommission**

So sehr sich die EDA eigentlich als Lieferantin eines European Defence Review anbietet, ihre Mitgliedstaaten gewähren ihr diese Rolle nicht. So bleibt die hier vorgeschlagene unabhängige Kommission die einzige aussichtsreiche Alternative. Ihre

konstitutiven Merkmale sind entscheidend sowohl für die Chance, dass sie wirklich eingesetzt wird, als auch für eine erfolgreiche Arbeit. Vor allem sollte sie den EU-Mitgliedstaaten die Vorteile bieten, die diese aus sich heraus nicht zu erzielen vermögen. Profitieren könnte sie dabei insbesondere von vier Eigenschaften:

- ▶ von der Unabhängigkeit als notwendiger Voraussetzung ihrer Arbeit. Sie wäre frei von dem Zwang, nationale Positionen als legitim und gegeben hinzunehmen oder den sie ins Leben rufenden politischen Führungen gefällig zu sein;
- ▶ von der Freiheit und Radikalität des Denkens, und zwar eines Denkens, das die konservative, bestandssichernde und risikominimierende Kultur der militärbürokratischen Apparate unterläuft;
- ▶ von der Unverbindlichkeit, denn die Staats- und Regierungschefs, welche die Kommission einsetzen, werden sich nicht vorab verpflichten, den Vorschlägen der Kommission zu folgen, sondern behalten jede Freiheit, sich anregen und überzeugen zu lassen oder aber vor zu kühnem Wandel, vor zu viel Integration, vor zu viel europäischer statt nationaler Souveränität zurückzuschrecken; und schließlich
- ▶ vom Realitätssinn, der Bereitschaft, unerschrocken in den Abgrund der von der Finanzkrise erzwungenen Budgetkonsequenzen zu blicken. Was in den einzelnen Staaten noch an inkrementeller Anpassung an die Zumutungen der Ressourcenknappheit möglich scheint (Schieben, Streichen, Strecken von Projekten oder Personalkürzungen), wird im Blick auf das europäische Ganze als Flickwerk sichtbar. Der Kommission obliegt eben dieser Blick aufs Ganze.

In der GSVP herrscht noch das traditionelle Verständnis von Souveränität vor. Die Regierungen sollten mit der Einberufung der hier vorgeschlagenen unabhängigen Kommission der gemeinsamen Verteidigung und Sicherheit Europas eine neue Chance eröffnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**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