

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Claudia Major / Christian Mölling

EU-Battlegroups

Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung
europäischer Krisenreaktionskräfte

S 22
August 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **EU-Battlegroups: militärische Kräfte für europäisches Krisenmanagement**
- 7 Das Jahr 2010: Bilanz und Neuausrichtung
- 8 Schnelle Krisenreaktion in der EU-Sicherheitspolitik
- 10 EU-Battlegroups: Konzept und aktueller Stand der Umsetzung
- 11 Die deutsche Perspektive
- 14 **EU-Battlegroups 2010: Erfolge und Misserfolge**
- 14 Die EU-Battlegroups als Transformationsmotor für nationale Streitkräfte
- 22 Die Einsatzdebatte – fehlende Gelegenheit oder fehlender Wille?
- 23 Eine politische, militärische und operative Bilanz
- 26 **Wie weiter? EU-Battlegroups und die Idee einer europäischen Armee**
- 26 Neue Herausforderungen, neue Möglichkeiten
- 27 Battlegroups: Wegweiser, aber kein Modell für eine europäische Armee
- 28 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der EU-Battlegroups
- 34 **Anhang**
- 34 Abkürzungsverzeichnis
- 35 Übersicht: Beiträge zu EU-Battlegroups (Stand März 2010)

*Dr. Claudia Major und Dr. Christian Mölling sind
wissenschaftliche Mitarbeiter der Forschungsgruppe
Sicherheitspolitik*

EU-Battlegroups

Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte

Die Europäische Union (EU) ist immer wieder daran gescheitert, militärische Handlungsfähigkeit zu erlangen, weil ihre Mitglieder keine Truppen für gemeinsame Operationen bereitstellen konnten oder wollten. Um dieses Defizit zu überwinden, beschlossen die EU-Staaten im Jahr 2004 das militärische »Fähigkeitsplanziel 2010« (Headline Goal [HG] 2010), dessen Kernelement die EU-Battlegroups (BGs) bilden. BGs sind Verbände zur schnellen militärischen Krisenreaktion. Mit ihrem Aufbau verfolgten die EU-Staaten zwei Ziele:

- ▶ Transformation der Streitkräfte: Die Teilnahme an den Battlegroups sollte die EU-Staaten motivieren, ihre nationalen Streitkräfte derart zu reformieren, dass sie zu einem Einsatz in internationalen Krisen befähigt werden.
- ▶ Einsätze: Die BGs sollten der EU ermöglichen, unabhängig von der Nato eigenständige militärische Operationen rasch durchzuführen.

Mit Ablauf des Jahres 2010 steht eine Bilanz an, ob die mit dem HG 2010 gesteckten Ziele erreicht worden sind, insbesondere welche Rolle die BGs für die EU-Sicherheitspolitik gespielt haben und welche sie zukünftig spielen sollen. Dies ist umso wichtiger, als die EU-Staaten bisher keine offizielle und transparente Evaluierung des Battlegroup-Konzepts vorgelegt haben. Zudem haben sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen verändert. Dies könnte eine Neuausrichtung des Konzepts erfordern. Bereits im Dezember 2008 haben die EU-Staaten ein neues sicherheitspolitisches *Ambitionsniveau* beschlossen. Es betont die Bedeutung der integrierten zivil-militärischen Dimension der EU-Sicherheitspolitik und zielt darauf ab, die Bereitstellung und Verfügbarkeit militärischer Fähigkeiten zu verbessern. Darüber hinaus ist 2009 der Lissabon-Vertrag in Kraft getreten. Er eröffnet mit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) neue Möglichkeiten zur Verteidigungskooperation.

Vor diesem Hintergrund beantwortet die Studie drei Fragen:

- ▶ Was sind Battlegroups, welche Bedeutung haben sie für die europäische Sicherheitspolitik?

- ▶ Sind die Ziele der BG-Initiative – Transformation und Einsatz – erreicht worden?
- ▶ Wie können die Battlegroups weiterentwickelt werden?

Eine Analyse der bisherigen Entwicklungen zeigt, dass die BG-Initiative politisch ein Erfolg ist. Nach mehreren wenig erfolgreichen Initiativen sind die BGs das bedeutendste Beispiel für die Bereitschaft und Fähigkeit der EU-Staaten, im Verteidigungsbereich zusammenzuarbeiten. Sie sind ein genuin europäisches Projekt und zeigen, wie die Aufstellung permanent bestehender Verbände gelingen kann.

Unter militärischen Gesichtspunkten fällt die Bewertung ambivalent aus. Zwar hat die Umsetzung des BG-Konzepts die Transformation der nationalen Streitkräfte gefördert. Die Erfolge beschränken sich aber auf einen kleinen Teil der Streitkräfte und nur auf die Führungsfähigkeit und Logistik. Viele EU-Staaten haben mittlerweile ihre politischen Entscheidungsprozesse und die militärischen Planungs- und Führungsprozesse besser auf die Anforderungen europäischer Kriseneinsätze abgestimmt. Sie haben zudem gemeinsam Lösungen für Fragen des Transports und der Logistik erarbeitet. Jedoch blieb der erwünschte generelle Transformationseffekt, der Wandel nationaler Strukturen und Fähigkeiten, weitgehend aus. Nach wie vor sind die Planungs- und Führungsprozesse auf nationaler und EU-Ebene schlecht aufeinander abgestimmt. Auch haben die BGs nur eine geringfügige Modernisierung der Ausrüstung bewirkt. Grundlegende Defizite, beispielsweise der Mangel an Hubschraubern, wurden nicht behoben. Die BGs haben jedoch Ansätze gestärkt, Lücken in Ausrüstung und Fähigkeiten durch Pooling und Sharing – also deren Bündelung und gemeinsame Nutzung – sowie durch Outsourcing zu kompensieren.

Aufgrund der fortwährenden Defizite in der Planung, bei den politischen Entscheidungsprozessen und in der Logistik bestehen Zweifel, ob die EU innerhalb der vorgegebenen knappen Fristen eine BG ins Feld führen kann. Darüber hinaus genügen offensichtlich nicht alle BGs den hohen Qualitätsansprüchen und sind nur begrenzt militärisch effektiv.

Insgesamt sind die Ergebnisse der BG-Initiative ambivalent. Seit Januar 2007 verfügt die EU permanent über zwei Battlegroups, Die EU-Staaten haben ein Instrument der intensiven Verteidigungskooperation geschaffen und gemeinsam militärische Kräfte aufgebaut, diese aber noch nicht eingesetzt. Der Einfluss der Initiative auf die Transformation bzw. Weiter-

entwicklung nationaler Streitkräfte darf jedoch nicht unterschätzt werden.

Dass die BGs noch nicht eingesetzt wurden, ist vor allem auf unterschiedliche Positionen der Mitgliedstaaten zur Rolle der EU in der internationalen Sicherheitspolitik, zu ihren strategischen Zielen und zum Einsatz von Militär allgemein zurückzuführen. Diese Unterschiede erschweren grundsätzlich die Fassung eines notwendig einstimmigen Beschlusses über eine militärische Operation.

Angesichts dieser Bilanz stellt sich die Frage, wie die BG weiterentwickelt werden sollen. Aus den Operationserfahrungen der EU, jüngsten Herausforderungen wie der Erdbebenkatastrophe auf Haiti 2010, aber auch aus dem 2008 vereinbarten Ambitionsniveau und dem Lissabon-Vertrag lässt sich ableiten, wie sich die EU für die nächste Dekade sicherheitspolitisch ausrichten muss und welche Instrumente sinnvoll sind: mehr und vor allem gesichert verfügbare Einheiten sowie solche, die in integriert zivil-militärischen Szenarien eingesetzt werden können.

Die Autoren empfehlen auf der Basis ihrer Analyse:

- ▶ eine permanente zivil-militärische EU-Planungs- und -Führungsstruktur aufzubauen;
- ▶ das Einsatzspektrum der BGs um zivil-militärische Aufgaben zu erweitern;
- ▶ die Möglichkeiten zur Finanzierung von EU-Operationen zu erweitern, insbesondere durch eine maßvolle Ausdehnung der von der EU gemeinsam finanzierten Bereiche;
- ▶ in der Logistik mehr Gebrauch von Pooling und Sharing zu machen;
- ▶ die Weiterentwicklung der Streitkräfte anzugehen; Eckpunkte sollten die Verstärkung, Ausdehnung und stärkere Integration sein;
- ▶ die Europäische Verteidigungsagentur mit der Zertifizierung der BGs zu betrauen;
- ▶ mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit neue Anreize für die Transformation der Streitkräfte zu schaffen;
- ▶ die politischen Entscheidungsträger in Deutschland so umfassend wie möglich über die Besonderheiten eines BG-Einsatzes zu informieren und regelmäßig die erforderlichen Entscheidungsprozesse zu simulieren.

EU-Battlegroups: militärische Kräfte für europäisches Krisenmanagement

Seit Januar 2007 verfügt die EU permanent über zwei Battlegroups (BGs). Damit hat sie ein Kernziel ihrer Europäischen bzw. Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP/GSVP)¹ erreicht, nämlich militärische Fähigkeiten zur schnellen Reaktion auf Krisen vorzuhalten, um autonom, also ohne Unterstützung durch die Nato, intervenieren zu können. Zuvor scheiterte dieses Vorhaben an den unzureichenden militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und ihrer mangelnden politischen Bereitschaft, Truppen für EU-Operationen bereitzustellen.

Die Balkankriege hatten auf politischer Ebene verdeutlicht, dass die EU nicht für ihre eigene Sicherheit eintreten konnte und auch keinen Konsens über die Form ihres Krisenmanagements zu erzielen vermochte. Militärisch war sie nur dank der Unterstützung der USA und der Nato handlungsfähig. Theoretisch bildeten die europäischen Streitkräfte in ihrer Gesamtheit zwar eine der größten Armeen der Welt. Die EU-Staaten konnten ihre Kräfte jedoch nicht gemeinsam und mit der notwendigen Schnelligkeit ins Feld führen. Vor allem Frankreich und Großbritannien trugen die Lasten und Risiken des Krisenmanagements, da sie als Einzige über schnell verlegbare und für entsprechende Aufgaben einzusetzende Verbände verfügten.

Aus der Erkenntnis dieses Defizits resultierten zahlreiche Bemühungen, die Fähigkeit der Union zu verbessern, militärische Einsätze im Krisenmanagement ohne Rückgriff auf Nato-Ressourcen durchzuführen. Die vorerst letzte und ambitionierteste Initiative ist der Aufbau der Battlegroups. Mit ihrer Hilfe wollte die EU die Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedstaaten im Verteidigungssektor auf politischer, administrativer und militärischer Ebene intensivieren und unabhängig von der Nato eigenständige schnelle Krisenreaktion ermöglichen.

¹ Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages 2009 wurde die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt.

Das Jahr 2010: Bilanz und Neuausrichtung

Nach dem faktischen Scheitern früherer Initiativen, wie dem Helsinki Headline Goal (1999), sind die BGs das bedeutendste Beispiel für die Bereitschaft und Fähigkeit der EU-Staaten, sich gemeinsam mit der Entwicklung militärischer Fähigkeiten zu befassen. Aus Sicht der EU-Staaten haben die BGs die Reform der europäischen Streitkräfte maßgeblich gefördert. Im Zuge ihrer Weiterentwicklung könnten die BGs zum Nukleus permanenter EU-Streitkräftestrukturen werden, die wiederum als Basis für eine europäische Armee dienen könnten. Die positive Bewertung der EU-Staaten steht jedoch im Gegensatz zu dem kritischen Urteil einiger Kommentatoren, die Initiative sei gescheitert, weil BGs bislang nicht eingesetzt worden seien.

Das Spannungsverhältnis zwischen diesen Einschätzungen erfordert gerade aus deutscher Sicht, eine militär- und sicherheitspolitische Bilanz der BG-Initiative zu ziehen und Überlegungen anzustellen, wie die BGs künftig ausgerichtet und wie sich Deutschland an ihnen beteiligen könnte: Die Bundesrepublik hat sich früh in die BG-Initiative eingebracht und stellt eines der größten Kontingente. Das mit den BGs verfolgte Ziel einer Transformation der Streitkräfte entspricht deutschen sicherheitspolitischen Interessen: Man will intensiver im EU-Verteidigungsbereich kooperieren, die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik multilateral einbetten und der Bundeswehr die Fähigkeit sichern, im Rahmen multilateralen Krisenmanagements eingesetzt zu werden. Gleichzeitig wird gerade Deutschland vorgeworfen, Einsätze der BGs verhindert zu haben.

Verschiedene Entwicklungen in der GSVP im Jahr 2010 ermöglichen oder erfordern die Neuausrichtung der BGs:

- ▶ **Notwendige Bilanz:** Das 2004 beschlossene Fähigkeitsplanziel (Headline Goal [HG] 2010) sollte bis 2010 erfüllt werden. Sein wesentliches Element ist die Schaffung der BGs. Es steht also eine Bewertung an, ob die EU-Staaten das gesetzte Ziel erreicht haben. Bislang gibt es keine Hinweise darauf, dass sie eine solche Evaluierung öffentlich und trans-

parent durchführen und die Ergebnisse zum Gegenstand einer politischen Debatte machen wollen.

- ▶ **Neue Ziele:** Bereits 2008 haben die EU-Staaten das Ambitionsniveau (»level of ambition«) für Fähigkeiten der EU im Krisenmanagement neu vereinbart.² In der Vereinbarung wird unter anderem beschrieben, über welche militärischen Fähigkeiten die EU künftig verfügen will. Um das Ambitionsniveau zu erreichen, könnte zum Beispiel ein neues Fähigkeitsplanziel gesetzt werden. In die Formulierung dieses Ziels müssten sowohl die Lehren aus der ersten Phase der BGs als auch die Pläne zu deren Weiterentwicklung einfließen.
- ▶ **Neue Rahmenbedingungen:** Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages 2009 haben sich die Rahmenbedingungen für die Entwicklung militärischer Fähigkeiten verändert. Insbesondere das Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) eröffnet neue Möglichkeiten, deren gemeinsame Entwicklung voranzutreiben.³
- ▶ **Neue Debatten:** Seit Ende 2009 reden deutsche Politiker wieder vermehrt von einer »Europäischen Armee«. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP (2009) nennt den Aufbau einer europäischen Armee als Ziel deutscher Politik.⁴ Andere Staaten wie Italien und das traditionell transatlantisch orientierte Polen setzen sich ebenfalls für eine europäische Armee ein.⁵ In diesen Kontext gehört auch die im April 2010 lancierte deutsch-französisch-polnische (»Weimarer Dreieck«) Initiative zum Aufbau permanenter Planungs- und Führungsstrukturen der EU.⁶ Diese Debatten und Initiativen belegen das Interesse einiger EU-Staaten an einer vertieften Zusammenarbeit im militärischen Bereich. Die politische Vision einer europäischen Armee könnte der militärischen Streitkräfte-Integration auf EU-Ebene

² Council of the European Union, *Declaration on Strengthening Capabilities*, 11.12.2008, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf> (Zugriff am 15.3.2010).

³ Christian Mölling, *Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2010 (SWP-Aktuell 13/2010).

⁴ *Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP (2009)*, S. 118, <www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf>.

⁵ »Italy's Foreign Minister Says Post-Lisbon EU Needs a European Army«, in: *The Times*, 17.11.2009; »Frattini: Il faut créer une armée européenne«, in: *Le Figaro*, 8.4.2010.

⁶ *Deutschland in Europa – eine Standortbestimmung*, Rede von Bundesaußenminister Guido Westerwelle an der Universität Bonn, 27.4.2010, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2010/100427-BM-D-in-Europa.html>.

neuen Auftrieb geben. Es bleibt noch zu klären, ob die Idee einer solchen Armee mit der Weiterentwicklung der BG verbunden werden kann.

Schnelle Krisenreaktion in der EU-Sicherheitspolitik

Das Konzept

Als schnelle militärische Krisenreaktion (im Folgenden: schnelle Krisenreaktion) wird die spezifische militärische Fähigkeit bezeichnet, in Krisensituationen rasch zu intervenieren. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass ein schneller und entschiedener Einsatz weniger Truppen die Eskalation von Krisen verhindern kann. Zudem können dadurch spätere, häufig ungleich blutigere, teurere und langwierigere Interventionen vermieden werden, bei denen zudem die Handlungsmöglichkeiten der Intervenierenden nicht selten eingeschränkt sind. Konflikte können sich ausweiten und Tatsachen schaffen, die sich oft nur unter Einsatz erheblicher Mittel revidieren lassen. Unter humanitären Gesichtspunkten bedeutet eine spätere Intervention häufig, die Leiden der Zivilbevölkerung zu verlängern und die Zahl der Opfer zu steigern.⁷

Eine schnelle militärische Krisenreaktion kann nur erfolgreich sein, wenn sie mit der politischen Dimension zu einer Gesamtstrategie verbunden wird. Diese Gesamtstrategie bettet idealerweise die militärische Krisenreaktion in den Kontext weiterer Maßnahmen ein, mit denen die konfliktverursachenden oder -begünstigenden sozialen, ökonomischen oder politischen Probleme bewältigt werden sollen. Dies betrifft verschiedene zivile Instrumente, die sowohl parallel als auch nach dem Einsatz des Militärs zur Verfügung stehen sollten.⁸

⁷ Micah Zenko, »Saving Lives with Speed: Using Rapidly Deployable Forces for Genocide Prevention«, in: *Defence and Security Analysis*, 20 (2004) 1, S. 3–19.

⁸ Weiterführend zu umfassenden Ansätzen: Margriet Drent/Dick Zandee, *Breaking Pillars. Towards a Civil-Military Security Approach for the European Union*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations »Clingendael«, Januar 2010 (Clingendael Security Paper 13/2010), <www.clingendael.nl/publications/2010/20100211_breaking_pillars.pdf>; Claudia Major/Christian Mölling, »More Than Wishful Thinking? The EU, UN and Nato and the Comprehensive Approach to Military Crisis Management«, in: *Studia Diplomatica*, 62 (2009) 3, S. 21–28

Die Entwicklungen in der EU

Seit Gründung der ESVP im Juni 1999 ist die schnelle Krisenreaktion ein Kernziel bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten auf EU-Ebene. Insbesondere die Kriege auf dem Balkan in den 1990er Jahren führten den EU-Staaten vor Augen, dass sie trotz hochentwickelter und zahlenmäßig beeindruckender Streitkräfte weder militärisch noch politisch in der Lage waren, schnell, entschieden und gemeinsam zu handeln.

Die ESVP sollte den künftigen Rahmen für eigenständiges Handeln der EU im internationalen Krisenmanagement bilden. Im Dezember 1999 konkretisierten die EU-Staaten in Helsinki ihre militärischen Ziele im Rahmen eines Fähigkeitsplanziels, des Helsinki Headline Goal (HHG).⁹

Mit dem HHG beschlossen die EU-Staaten die Aufstellung der European Rapid Reaction Force (ERRF). 60 000 Mann sollten innerhalb von 60 Tagen ein Jahr lang eingesetzt werden können. Diese Verbände sollten auch Einheiten zur schnellen Krisenreaktion umfassen. Parallel zum HHG bauten die EU-Staaten mit dem EU-Militärstab (EUMS) und dem EU-Militärausschuss (EUMC) neue militärische Strukturen auf. Auf politischer Seite wurde das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) aufgewertet. Der EU-Militärstab ist mit Militärexperten besetzt und für Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung zuständig. Er berät den Militärausschuss, in dem die Generalstabschefs der EU-Staaten vertreten sind. Der EUMC wiederum berät das PSK in allen militärischen Angelegenheiten, gibt Empfehlungen und leitet die militärischen E/GSVP-Aktivitäten. Das PSK, in dessen Rahmen Botschafter der EU-Staaten tagen, beobachtet die internationale Lage und übernimmt die politische Kontrolle und strategische Leitung von EU-Operationen.

Im Mai 2003 zog die Union Bilanz. Danach war das HHG zwar quantitativ erfüllt worden, im qualitativen Bereich bestanden jedoch signifikante Defizite, etwa bei Schlüsselfähigkeiten wie dem strategischen Lufttransport. Die EU verfügte also nicht über alle angestrebten Instrumente, ihre Handlungsfähigkeit war folglich begrenzt.

⁹ Europäischer Rat (Helsinki), 10./11.12.1999, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm>.

Die Entscheidung für EU-Battlegroups

Insbesondere Frankreich und Großbritannien drängten angesichts dieser unbefriedigenden Ergebnisse darauf, den Prozess der Entwicklung von Krisenreaktionsfähigkeiten zu verbessern. Im Februar 2004 unterbreiteten sie gemeinsam mit Deutschland den Vorschlag, auf EU-Ebene gezielt schnelle Krisenreaktionskräfte, sogenannte Battlegroups aufzubauen. Die anderen EU-Staaten stimmten der Initiative bereits im Juni 2004 zu und stellten die Fähigkeit zur schnellen militärischen Krisenreaktion ins Zentrum der Fähigkeitsentwicklung, die im Rahmen des neu vereinbarten HG 2010 erfolgen sollte.

Das formale Battlegroup-Konzept (BG-Konzept), das 2006 verabschiedet wurde, bildet die Grundlage für den Aufbau einer Fähigkeit der EU zur schnellen Krisenreaktion.¹⁰ Es war ein Kompromiss zwischen den Positionen zweier unterschiedlicher Lager. Auf der einen Seite standen jene Staaten, die gesichert mehr Kräfte direkt für EU-Einsätze bereitstellen wollten. Insbesondere Frankreich und Großbritannien suchten nach Möglichkeiten, die mehrheitlich von ihnen getragenen Lasten und Risiken von Krisenmanagement-Einsätzen breiter innerhalb der EU zu verteilen.

Auf der anderen Seite standen nahezu sämtliche anderen EU-Staaten. Sie waren damit beschäftigt, ihre territorialen Verteidigungsarmeen in Interventionskräfte zu transformieren, und somit praktisch nicht in der Lage, an internationalen Einsätzen teilzunehmen. Sie erhofften sich von der Teilnahme an der BG-Initiative zusätzliche Anreize und Leitlinien zur Transformation ihrer Streitkräfte.

Beide Lager waren sich einig, dass durch eine engere Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich die Interoperabilität, der Ausrüstungsstand und damit auch die Einsatzfähigkeit von Truppen verbessert werden könnten. Langfristig würden auf EU-Ebene mehr einsatzfähige Truppen zur Verfügung stehen, was eine bessere Lastenteilung ermöglichen, aber auch die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU stärken würde.

Spezifische Entwicklungen im Jahr 2003 begünstigten die Entstehung des BG-Konzepts:

- ▶ Die erste EU-Militäroperation Artemis in der DR Kongo im Sommer 2003 stärkte das Selbstvertrauen der Union. Die EU hatte bewiesen, dass sie militärische Operationen auf einem anderen Kontinent in kurzer Frist ohne Rückgriff auf Nato-Strukturen

¹⁰ *EU Battlegroup Concept*, 13618/06, Brüssel, 5.10.2006.

durchführen kann. Artemis ließ auch die Vorteile erkennen, die schnelle, kleine Einheiten in der Krisenreaktion bieten. Diese Erfahrungen beeinflussten die Eckdaten des BG-Konzepts: Größe, Fähigkeiten, Einsatzfrist und Aufgaben der BG orientierten sich stark an Artemis.¹¹

- ▶ Parallel zu Artemis formulierte die EU 2003 ihre »Europäische Sicherheitsstrategie« (ESS). Diese ruft unter anderem zu einer Verbesserung des militärischen Instrumentariums auf, insbesondere bei der Fähigkeit zur schnellen Krisenreaktion. Sie definiert auch die Unterstützung der Vereinten Nationen (VN) als ein Kernziel der EU-Sicherheitspolitik.¹²
- ▶ Die EU war von der VN gebeten worden, schnell verlegbare Kräfte für Einsätze unter Kapitel VII der VN-Charta bereitzustellen. Der VN fehlte es an Einheiten, um die Zeit zwischen Mandatsgebung und Ankunft von VN-Truppen zu überbrücken. Für die EU bot sich durch die Übernahme solcher »bridging operations« die Möglichkeit, die in der ESS formulierte Bereitschaft zur Unterstützung der VN in der Praxis unter Beweis zu stellen.
- ▶ Alle ESVP-Staaten hatten das Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen des EU-Verfassungskonvents unterschrieben. Diese Vereinbarung verpflichtet die Länder unter anderem dazu, Fähigkeiten bereitzustellen, die qualitativ jenen der EU-Battlegroups entsprechen.¹³

EU-Battlegroups: Konzept und aktueller Stand der Umsetzung

Dem HG 2010 und dem BG-Konzept zufolge soll eine EU-Battlegroup glaubwürdig ein Mindestmaß an militärischer Effektivität aufweisen, schnell verlegbar und in der Lage sein, autonome Operationen auszuführen oder als Vorseinheit für eine größere Operation zu dienen.

¹¹ Gerrard Quille, »Battle Groups to Strengthen EU Military Crisis Management?«, in: *European Security Review*, (April 2004) 22, S. 1–2; Niklas Granholm/Pål Jonson, *EU-Battlegroups in Context. Underlying Dynamics, Military and Political Challenge*, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI, Swedish Defence Research Agency; Stockholm), März 2006 (FOI-Report 1950).

¹² *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie*, Dezember 2003.

¹³ Siehe auch Granholm/Jonson, *EU-Battlegroups in Context* [wie Fn. 11].

Bereits 2005 stand ständig eine einsatzfähige Battlegroup bereit. 2007 kam gemäß der Zielvorgabe eine zweite hinzu. Diese beiden BGs können unabhängig voneinander in verschiedenen Krisenregionen eingesetzt werden. Bis heute ist aber noch keine BG zum Einsatz gekommen.

Außer Dänemark und Malta nehmen alle EU-Staaten sowie die Nicht-EU-Staaten Türkei, Norwegen, Mazedonien und Kroatien an den BGs teil. Die Übersicht im Anhang (S. 35) zeigt, welche BG-Formationen seit 2005 in Bereitschaft waren bzw. sich bis 2014 dazu verpflichtet haben.

Zusammensetzung: Den Kern einer BG bildet ein Infanteriebataillon, das durch (Kampf-) Unterstützungseinheiten verstärkt wird. Durch maritime, Logistik- oder Luftwaffenelemente (*strategic enabler*), die variabel hinzugefügt werden, kann die jeweilige BG den missionsspezifischen Bedürfnissen angepasst werden (siehe Schaubild 1, S. 12). Gemeinsam bilden diese Elemente das sogenannte »Force Package«. Die Personalstärke einer BG liegt typischerweise bei zwischen 1500 und 2500 Mann.

Mitgliedstaaten können rein nationale oder multi-nationale BGs zusammenstellen. Die Verantwortung für den Aufbau und die Einsatzbereitschaft der Einheiten liegt bei jenen Staaten, die Truppen für eine BG stellen, insbesondere bei der sogenannten »Framework-Nation«. Unter ihrer Leitung sind die an der BG beteiligten Länder verantwortlich für Planung, Aufstellung, Ausbildung und Zertifizierung und stellen der EU die einsatzbereite BG für sechs Monate zur Verfügung. Vor allem die Framework-Nation ist zuständig für die Verfügbarkeit eines Operationshauptquartiers (OHQ) und des Großteils der benötigten militärischen Fähigkeiten. Im Einsatzfall übernimmt der Operationskommandeur (OpCdr) die Verantwortung für das gesamte Force Package.

Entscheidende Kriterien für die Einsatzfähigkeit einer BG sind die Interoperabilität und die militärische Effektivität. In Anlehnung an Nato-Standards entwickelte Zertifizierungskriterien sollen gewährleisten, dass beide Erfordernisse erfüllt sind. Zuständig für die Zertifizierung der Einheiten ist der truppenstellende Staat, für jene des Battlegroup Package die Framework-Nation.¹⁴

Aufbau: Jede EU-Battlegroup wird individuell aus den angebotenen Beiträgen der Staaten zusammengestellt. Der »Bauplan« einer BG, eine Art Modul-

¹⁴ Erik Lindberg, *Evaluation and Certification of the Nordic Battlegroup*, Stockholm: FOI, Januar 2006 (FOI-Report 1901).

system, ist mit der eben geschilderten Zusammensetzung vorgegeben. Die einzelnen Module kommen aus verschiedenen Nationen (*combined*) und unterschiedlichen Teilstreitkräften (*joint*), das heißt, es beteiligen sich Komponenten aus Heer, Luftwaffe und Marine. Für konkrete Missionen wird die BG um spezifische Fähigkeiten erweitert, zum Beispiel Spezialkräfte.

Das Hauptquartier (HQ) bildet die Klammer um die einzelnen Module und koordiniert deren Interaktion. Um die Funktionsfähigkeit sicherzustellen, müssen alle Einheiten verbindliche Standards und Prozeduren einhalten.

BG-Verbände werden zunächst »geplant« (*earmarked*) und existieren als solche nicht physisch. Im Falle eines Einsatzes müssen sie aus den verschiedenen Standorten an den Einsatzort verlegt und dort vom HQ entsprechend dem Bauplan »zusammengefügt« werden.

Führung: Politische Kontrolle und strategische Leitung eines BG-Einsatzes liegen im Regelfall beim PSK der EU. Die militärstrategische Führung der Operation wird durch ein OHQ und einen Operationskommandeur sichergestellt. Bestandteil eines jeden BG Package ist zudem ein Hauptquartier zur operativen Führung im Einsatzgebiet (Force Headquarters – (F)HQ), das von einem Force Commander (FCdr) geleitet wird.

Einsatzdauer: Jede BG steht für sechs Monate in Bereitschaft. Im Falle eines Einsatzes soll sie bis zu 30 Tage ohne externe Versorgung auskommen können. Ihr Einsatz kann bei gesichertem Nachschub auf bis zu 120 Tage verlängert werden.

Zeitvorgaben: Die EU hat sich das Ziel gesetzt, innerhalb von fünf Tagen nach Vorlage eines Krisenmanagementkonzepts über eine Operation zu entscheiden. Eine BG-Operation soll innerhalb von zehn Tagen nach dieser Entscheidung im Einsatzgebiet beginnen können. Erste, aber nicht alle Kräfte sollen bereits nach zehn Tagen vor Ort sein.¹⁵

Einsatzgebiete: Prinzipiell kann eine BG weltweit eingesetzt werden. Der Einsatzradius und die Verlegzeit hängen von den zur Verfügung stehenden Transportmitteln und der Logistik ab.

Aufgaben: Die BGs sollen eine erste Truppenpräsenz gewährleisten, entweder weil ein militärisches Engagement notwendig erscheint, andere geeignete Einheiten aber nicht zur Verfügung stehen, oder weil bis zum Eintreffen einer größeren Formation Zeit über-

brückt werden muss. Sie sollen eine eskalierende Lage beruhigen. Laut BG-Konzept sollen die Verbände die erweiterten Petersberg-Aufgaben erfüllen können, die auch in Artikel 43 des geltenden EU-Vertrags (EUV) verankert sind. Demzufolge reicht das Spektrum potentieller Einsätze von humanitärer Hilfe über friedens erzwingende Operationen bis zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform oder der Terrorismusbekämpfung.

Verhältnis zur Nato Response Force (NRF): Bereits 2002, also vor der BG-Initiative, beschloss die Nato den Aufbau der NRF. Da beide Formationen ähnliche Zielsetzungen haben (insbesondere die Transformation), ein ähnliches Spektrum an Operationen abdecken sollen (vor allem solche des Krisenmanagements) und weitgehend von den gleichen Staaten bereitgestellt werden, war eine Abstimmung erforderlich. EU und Nato haben unter anderem vereinbart, die Aufbaupläne zu koordinieren, um Doppelmeldungen und Redundanzen zu vermeiden. Gleichzeitig haben die bereits bestehenden NRF die BGs beeinflusst. So haben sich zum Beispiel die Zertifizierungskriterien der BGs an denen der NRF orientiert.

Die NRF unterscheiden sich jedoch grundsätzlich von den BGs. Als integrierter Verband mit Land-, See- und Luftverbänden ist die NRF für umfassendere Aufgaben auch in größeren Konflikten geeignet. Die daraus resultierende Größe (ursprünglich ca. 25 000 Mann) und der präzise Anforderungskatalog stellen die Mitgliedstaaten beim Aufbau einer NRF jedoch regelmäßig vor Probleme. Vor allem kleinere Nato-Staaten sind nicht in der Lage, die geforderten umfangreichen Beiträge zu leisten. Zudem kommen generelle Defizite, etwa beim Lufttransport, bei der NRF in entsprechend größerem Maße zum Tragen. Deshalb haben die Staaten mittlerweile die Größe der NRF reduziert und die Konzeption angepasst.

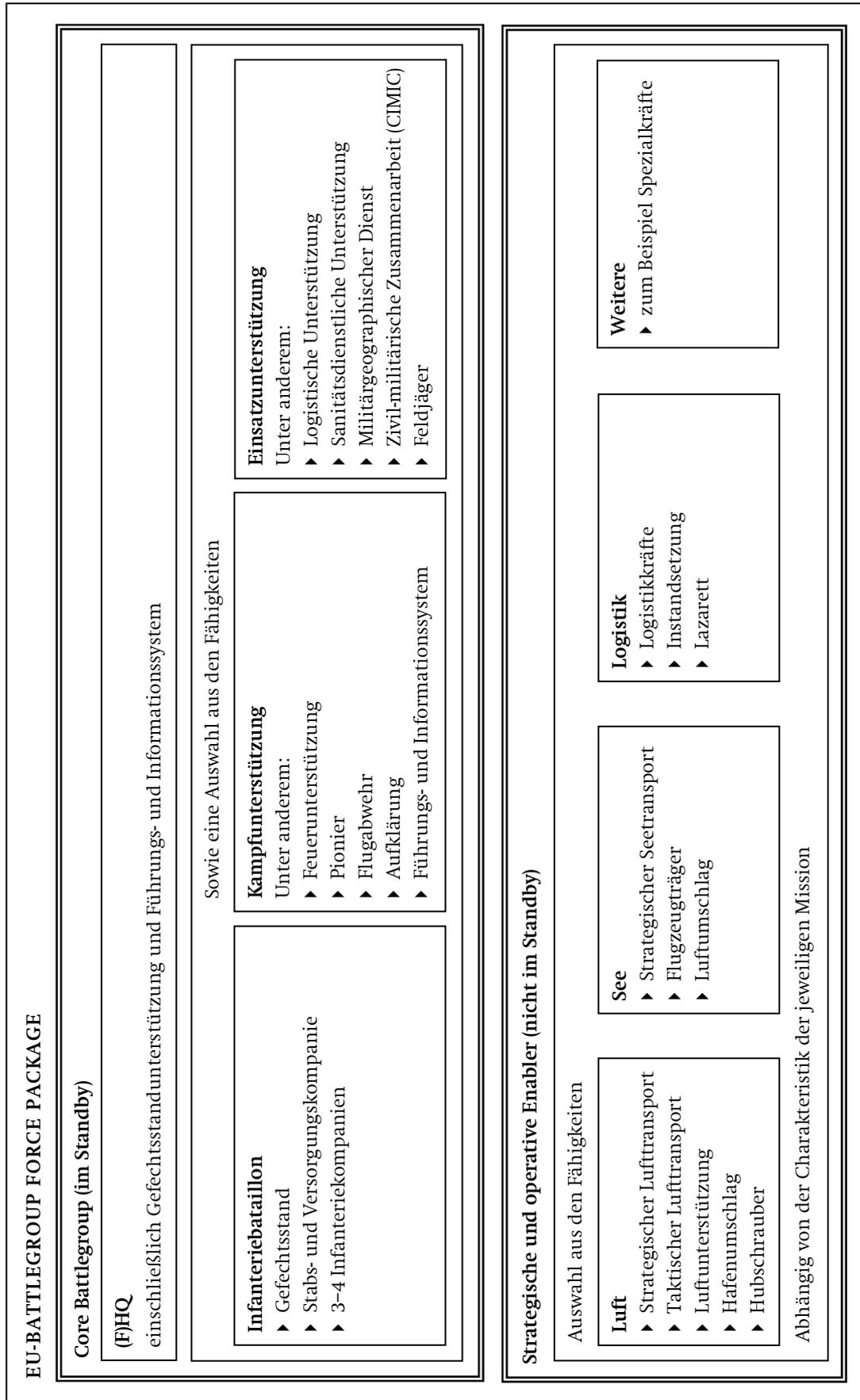
Die deutsche Perspektive

Deutschland hat die Entwicklung der Battlegroups von Beginn an maßgeblich unterstützt und stellt eines der größten Kontingente. Die mit der Aufstellung der BGs verfolgten Ziele – Gewährleistung der Einsatzfähigkeit und Transformation europäischer Streitkräfte – entsprechen deutschen sicherheitspolitischen Interessen.

Erstens wollte die Bundesregierung in der Tradition deutscher Europapolitik über die Vertiefung der Streit-

¹⁵ Vgl. auch *EU Military Rapid Response Concept (MRRC)*, 5641/03, 24.1.2003; im Januar 2009 ersetzt durch: *EU MRRC 2009*, 5654/09.

Schaubild 1
Schematischer Aufbau einer EU-Battlegroup



Quelle: Bundesverteidigungsministerium, März 2010.

kräftekooperation die europäische politische Zusammenarbeit unterstützen. Mit den BGs sollte die EU endlich in die Lage versetzt werden, Krisenmanagementoperationen auszuführen – wie seit 1999 im HHG gefordert. Durch Mitinitiierung des Konzepts verdeutlichte Deutschland außerdem, dass es die ESVP aktiv mitgestalten wollte.

Zweitens ist Deutschland im Falle militärischer Einsätze nicht nur auf ein VN-Mandat und die Autorisierung durch den Bundestag, sondern auch auf multilaterale Strukturen angewiesen.¹⁶ Durch sie kann die Verantwortung geteilt, die Legitimität erhöht und dem Eindruck einer Militarisierung deutscher Außenpolitik entgegengewirkt werden. Multilaterale Verbände wie die BGs sind folglich politisch und militärisch attraktiv.

Drittens war die Transformation der Bundeswehr, also deren Anpassung an die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, trotz konzeptionell klarer Vorstellungen zum Zeitpunkt der BG-Initiative nicht sehr weit vorangeschritten. Die Teilnahme an den BGs bot eine zusätzliche Möglichkeit, einen weiteren Rechtfertigungsgrund und zugleich eine Anleitung, um die Transformation von einer bisherigen Landesverteidigungsarmee in Streitkräfte für das Krisenmanagement voranzutreiben.

¹⁶ Davon ausgenommen sind Evakuierungsoperationen.

EU-Battlegroups 2010: Erfolge und Misserfolge

Sechs Jahre nach Beginn der BG-Initiative haben die EU-Staaten bei der Transformation ihrer Streitkräfte zahlreiche Fortschritte gemacht. Ein BG-Einsatz hat indes noch nicht stattgefunden.

Die EU-Battlegroups als Transformationsmotor für nationale Streitkräfte

Der erfolgreiche Einsatz schneller Krisenreaktionskräfte wie der BGs stellt besonders hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit von Streitkräften. Folgende ineinandergreifende Prozesse müssen besonders rasch ablaufen:

- ▶ politische Entscheidungen,
- ▶ militärische Planung und Führung des Einsatzes (Führungsfähigkeit),
- ▶ Verfügbarmachen und Bereitstellen von qualitativ hochwertigen militärischen Kräften (Kampftruppe, Unterstützung und Kampfunterstützung sowie strategische Enabler),
- ▶ Verlegung ins Einsatzgebiet und Unterstützung (Logistik, speziell Verlegefähigkeit).

Politische Entscheidungsprozesse

Die EU-Staaten streben für eine BG-Operation an, binnen fünf Tagen den erforderlichen formellen Entscheidungsprozess abzuschließen. Diese knappe Zeitvorgabe nährt bei vielen Beobachtern die Sorge, dass ein Einsatz »prozedural scheitern« könnte.¹⁷ In dieser kurzen Zeit müssen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten zahlreiche Entscheidungen getroffen werden. Gleichzeitig gilt es, diesen politischen Prozess mit militärischen Planungen abzustimmen.¹⁸

Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene: Auf der EU-Ebene ist der Entscheidungsprozess klar organisiert. Die EU-Staaten beschließen militärische Krisenmana-

¹⁷ Interviews im EU-Ratssekretariat, im Rat der EU, im deutschen, belgischen, polnischen, spanischen und französischen Verteidigungsministerium und im britischen Außenministerium, Februar und März 2010.

¹⁸ Tim Williams, »Whose Finger Will Be on the EU Battlegroups' Trigger?«, in: *Europe's World*, (Herbst 2006) 4, S. 46–51.

gementoperationen im Europäischen Rat. Dabei gilt das Konsensprinzip: Wenn ein Mitgliedstaat gegen die Operation stimmt, kommt sie nicht zustande.

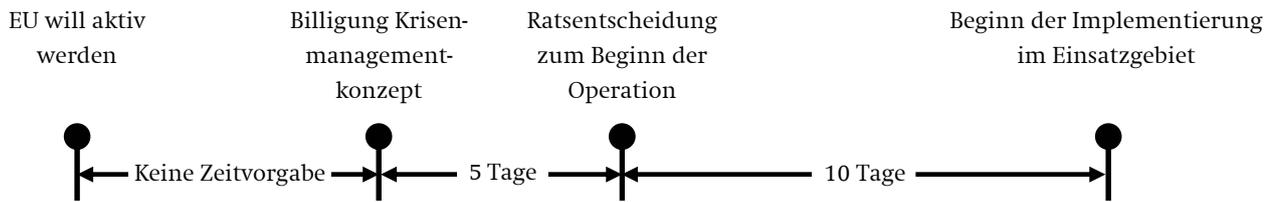
Der Entscheidungsprozess durchläuft drei wichtige Stadien (siehe Schaubild 2). Zunächst entscheiden die EU-Staaten, in einer Krise aktiv zu werden. Sie legen damit die rechtliche Grundlage für die militärische Planung und beauftragen auf EU-Ebene das Crisis Management and Planning Directorate (CMPD) mit der Erstellung des Krisenmanagementkonzepts. Das CMPD, eine Einheit im EU-Ratssekretariat, ist mit den strategischen Planungen für zivile und militärische Operationen betraut.¹⁹ Für diese Planungsphase gibt es keine Zeitvorgaben. Der zweite Schritt ist die Billigung des Krisenmanagementkonzepts durch die EU-Staaten. Legt das Konzept eine schnelle Krisenreaktion fest, gelten von da an knappe Fristen: Innerhalb von fünf Tagen nach Billigung sollte der Rat der EU die Entscheidung über den Beginn der Operation treffen. Dieser dritte Schritt schafft die rechtliche Grundlage für die Operation.²⁰

Die Vorgabe von fünf Tagen wird sich nur einhalten lassen, wenn die Staaten gut kooperieren. Deshalb ist deren Zusammenarbeit bereits vor der Einsatzentscheidung wichtig: Je eingespielter die Prozeduren und je vertrauter der Umgang miteinander, desto weiter kann die gemeinsame Vorabplanung eines möglichen Einsatzes getrieben werden. Die EU-Staaten sichern sich auf diese Weise auch größeren Einfluss auf die Entscheidungen auf EU-Ebene.

¹⁹ Das CMPD entstand 2009 aus der Zusammenlegung der Directorate General E VIII (Defence Aspects) und IX (Civilian Crisis Management) des Ratssekretariats und soll im Laufe des Jahres 2010 handlungsfähig werden. Zuvor wurde das Krisenmanagementkonzept von einem ad hoc aus Personal des Ratssekretariats und der Kommission gebildeten Crisis Response Co-ordinating Team erstellt.

²⁰ Es gibt weitere mögliche Zwischenschritte, die jedoch in der Regel übersprungen werden, wenn Konsens unter den Mitgliedstaaten besteht. Claudia Major, *EU-UN Cooperation in Military Crisis Management. The Experience of EUFOR RD Congo 2006*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2008 (Occasional Paper 72/2008).

Schaubild 2
Zeitvorgaben für einen schnellen Krisenreaktionseinsatz der EU



Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene: Parallel zu den Prozessen auf EU-Ebene müssen die Staaten auch auf nationaler Ebene über einen Einsatz entscheiden. Dabei divergieren die nationalen Zustimmungsverfahren erheblich. In einigen Staaten ist ein Parlamentsbeschluss erforderlich, in anderen genügt ein Kabinettsentscheid oder der Beschluss des Regierungschefs. In Spanien muss das Parlament in einem zweiteiligen Verfahren seine Zustimmung geben. In einzelnen Ländern, etwa in Deutschland, muss der Einsatz des Militärs vorab genehmigt werden. Die Information der Entscheidungsträger über die Möglichkeiten und Grenzen eines BG-Einsatzes ist also Voraussetzung dafür, dass Entscheidungen schnell getroffen werden.²¹

Manche Staaten, vor allem solche in Mittel- und Osteuropa, waren jedoch weder politisch noch rechtlich auf die multilaterale Kooperation und eine schnelle nationale Abstimmung vorbereitet. Die notwendigen Arbeitskontakte zwischen den jeweiligen nationalen Ministerien existierten zu Beginn der BG-Initiative nicht. Zudem hatten diese Staaten noch keine Vorstellung davon, wie die internationale Abstimmung unter den BG-Stellern erfolgen könnte.

Mittlerweile haben allein die Notwendigkeit, für einen eventuellen BG-Einsatz an internationalen Abstimmungen teilnehmen zu müssen, und die geforderte Geschwindigkeit der Entscheidungen in vielen Ländern dazu geführt, dass sie sich mit den Abläufen vertraut gemacht und konkrete Anpassungsschritte vollzogen haben: Ungarn und Tschechien haben beispielsweise neue parlamentarische Autorisierungsprozesse etabliert.

Die Außen- und Verteidigungsministerien und die politischen Entscheidungsträger haben ihre Zusammenarbeit intensiviert und ihr Verständnis von den EU-Entscheidungsverfahren vertieft. Insbesondere die Teilnehmer der Nordic Battlegroup (NBG) um Schweden als Framework-Nation haben umfassende interparlamentarische Kooperationsbeziehungen aufgebaut. Die Regierungen und Parlamentarier der NBG-Staaten haben den Entscheidungsprozess auch schon einmal simuliert. Sie sind also mit den Prozessen vertraut, was im Einsatzfall die Zusammenarbeit erleichtern und das Entscheidungsverfahren beschleunigen kann.

In Deutschland sind die Entscheidungsprozesse so angelegt, dass Regierung und Parlament die engen Zeitvorgaben grundsätzlich einhalten können. In der öffentlichen Debatte und in Parlamentarierkreisen wird jedoch häufig kritisiert, das Parlament bzw. ein Teil der Abgeordneten habe zu wenig Zeit und kaum Interesse an einer Auseinandersetzung mit den militärischen Aspekten. Zudem fühlen sich viele Abgeordnete prinzipiell von der Administration schlecht informiert. Dazu hat möglicherweise auch die Zurückhaltung beigetragen, die das Bundesverteidigungsministerium in der Vergangenheit bei der Einbeziehung und Information des Bundestages gezeigt hat.²²

In Frankreich und Großbritannien existiert diese Problematik nicht, denn dort entscheidet die Regierung oder das Staatsoberhaupt über Militäreinsätze.

Auch unterschiedliche Entscheidungsinstanzen, bei multinationalen BGs, müssen kein Problem darstellen: Für die Entsendung der britisch-niederländischen BG muss zwar auch das Parlament der Niederlande zustimmen. Die beiden Länder haben ihre Entsendungsprozeduren jedoch bilateral abgesprochen und in zahlreichen Einsätzen erprobt. Den Kern bildet ein

²¹ Hans Born/Suzana Anghel/Alex Dowling/Teodora Fuior, *Parliamentary Oversight of ESDP Missions*, Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2008 (Policy Paper 28/2008).

²² Interviews im BMVg und im Bundestag, April 2009 und Februar 2010.

30 Punkte umfassender Fragebogen des Parlaments. Er behandelt die rechtlichen Kriterien für einen Einsatz. Kann die niederländische Regierung bestätigen, dass alle Kriterien erfüllt sind, dürfen beide Länder mit einem reibungslosen Zustimmungsverfahren im niederländischen Parlament rechnen.²³

Schließlich kann nicht nur das Handeln der Parlamente, sondern auch das von Regierungen eine schnelle Beschlussfassung beeinträchtigen. In den Niederlanden zerbrach 2009 die Regierungskoalition an der Frage, ob das Mandat für die Teilnahme am Nato-Einsatz in Afghanistan verlängert werden solle. Im Mai 2010 verzögerte sich der Einsatz der belgischen Truppenteile im Rahmen der Europäischen Trainingsmission (EUTM) Somalia, weil nach dem Zusammenbruch der Regierung das Parlament förmlich nicht mehr um Autorisierung des Einsatzes ersucht werden konnte.

Bilanz: Die EU-Staaten haben die Prozesse zur Fassung politischer Beschlüsse über einen Einsatz auf nationaler Ebene verbessert und Verfahren zwischenstaatlicher Kooperation aufgebaut. Damit wurden wichtige Voraussetzungen für schnelle Entscheidungen geschaffen. Dabei zeigte sich, dass die Fähigkeit, schnell Entscheidungen zu treffen, maßgeblich davon bestimmt wird, dass die Entscheidungsträger umfassend informiert werden. Dies gilt umso mehr, als es sich um einen politischen Entscheidungsprozess handelt, der einen Einsatz – oder dessen Ablehnung – demokratisch legitimiert.

Militärische Planungs- und Führungsfähigkeit

Führungsfähigkeit ist die Fähigkeit zur Planung und Führung eines Einsatzes von Streitkräften. Dazu bedarf es neben Infrastruktur auch spezieller Verfahren, Regeln, Personal, Ausrüstung und Kommunikationsmittel.

Ein BG-Einsatz stellt drei Herausforderungen an die militärische Führungsfähigkeit. Erstens müssen ebenfalls knappe Fristen eingehalten werden. Analog zu den politischen Entscheidungen muss die Planung einer Operation in nur fünf Tagen abgeschlossen sein. Zweitens erschweren unterschiedliche Doktrinen und Einsatzregeln die Planung solcher Operationen. Die größte Herausforderung liegt jedoch, drittens, in der

²³ Interviews im britischen Verteidigungsministerium, Mai und Juni 2006, Februar 2010.

Fragmentierung der Planungs- und Führungsstrukturen in der EU.

Etablierte Strukturen in Gestalt der nationalen EU-Operationshauptquartiere: Die EU greift für die Führung von BG-Einsätzen auf jene Strukturen zurück, die sie auch für andere Einsätze nutzt. Militärisch werden EU-Operationen durch ein OHQ geleitet, das die Schnittstelle zwischen der politischen Ebene der Einsatzführung – dem PSK – und der militärischen Ebene bildet.

Zur Zeit können fünf Staaten ein OHQ bereitstellen: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland und Italien. Wenn keines der fünf Länder sein OHQ zur Verfügung stellt, kann die EU auch auf ihr seit 2007 einsatzfähiges Operations Center (OpsCentre) im EU-Militärstab in Brüssel zurückgreifen. Das OpsCentre ist eine Art Nukleus, der im Bedarfsfall zu einem EU-Hauptquartier »aufwachsen« kann.²⁴

Die an einer BG teilnehmenden Staaten legen während der Aufbauplanung fest, welches OHQ im Falle eines Einsatzes genutzt werden soll. Dieses OHQ übernimmt die planerische Vorbereitung des BG-Einsatzes. Bislang wurden lediglich die von den EU-Staaten bereitgestellten fünf nationalen OHQs benannt, nicht das EU OpsCentre. Die Führung durch nationale OHQs hat in den »Nicht-BG«-Operationen, die bislang stattgefunden haben, gut funktioniert.

Durch die gemeinsame Planung und Vorbereitung einer BG konnten die beteiligten Länder ihre Kenntnisse und Fertigkeiten in der Planung und Führung multinationaler Verbände verbessern. Dies hat beim militärischen Führungspersonal ein besseres gegenseitiges Verständnis für nationale Besonderheiten entstehen lassen, etwa bei Einsatzregeln oder der Parlamentsbeteiligung. Die nationalen Planer gewannen zudem vertiefte Einblicke in die Brüsseler Strukturen und Prozesse.²⁵

Solche Lernprozesse sind ein wichtiger Beitrag zur Fähigkeitsentwicklung beim Personal international einsetzbarer Streitkräfte. Deutschland zum Beispiel hält die Kooperation auf EU-Ebene und gemeinsame Übungen in Führung und Planung für wichtiger als

²⁴ Auf dem Papier existiert noch eine dritte Möglichkeit: Die EU kann im Rahmen des »Berlin Plus«-Abkommens auf Planungs- und Führungsstrukturen der Nato zurückgreifen. Die EU-Staaten haben diese Möglichkeit für die BGs jedoch bislang ausgeschlossen.

²⁵ Interviews im BMVg, März 2010, im spanischen Verteidigungsministerium, Februar 2010, und im polnischen Verteidigungsministerium, Februar 2010.

gemeinsame Truppenübungen.²⁶ Führung und Planung entscheiden letztendlich über die Einsatzfähigkeit eines Verbandes.

Das gemeinsame Planen der EU-Staaten hat darüber hinaus zu einer Annäherung der nationalen, aber auch zur Entwicklung gemeinsamer Konzepte und Prozeduren geführt. Einmal erarbeitete Verfahren und getroffene Abmachungen, zum Beispiel zum Umgang mit Geheiminformationen, technischen Spezifikationen oder zur logistischen Aufgabenteilung, werden als Vorlagen für neu aufzubauende BGs und die dafür erforderlichen Konzepte und Prozeduren genutzt. Dies erleichtert die Zusammenarbeit und reduziert den Arbeitsaufwand.

Verringerte Effizienz und größerer Zeitaufwand durch fragmentierte Planungs- und Führungsarrangements: Der Führung einer Operation sind unterschiedliche Planungsphasen vorgeschaltet: Vorausplanung, strategische Planung und Operationsplanung. Politische Entscheidungsträger auf nationaler und internationaler Ebene benötigen schon für die ersten vorbereitenden Schritte einer Operation militärische Expertise. Deshalb werden in Staaten oder Organisationen wie der Nato ständig militärische Vorausplanungen erarbeitet. Mit diesen sehr allgemeinen Planungen werden nicht nur die politischen Entscheidungsträger in der Frühphase ihrer Überlegungen unterstützt, sie bilden auch die Grundlage für die spätere strategische und die Operationsplanung.

Im Unterschied etwa zur Nato verfügt die EU jedoch nicht über eine permanente und einheitliche Planungs- und Führungsfähigkeit. Es existieren lediglich einzelne Fragmente, die die EU ad hoc aktiviert und zusammenführt. Die ersten Planungsschritte (Vorausplanung und strategische Planung) und politischen Entscheidungen bis zur Annahme des Krisenmanagementkonzepts finden auf EU-Ebene statt. Die Operationsplanung und die Führung des Einsatzes übernimmt dann jedoch das gleichzeitig mit der Annahme des Krisenmanagementkonzepts aktivierte OHQ der ausgewählten BG.

Im Hinblick auf einen effizienten Planungsablauf wird das OHQ jedoch zu spät aktiviert: Die EU-Staaten müssen schon für die Erstellung des Krisenmanagementkonzepts auf militärische Expertise und spezifische Vorausplanungen zurückgreifen können. In der EU existieren zwar mit dem CMPD und dem Militärstab (EUMS) auf der strategischen Ebene Strukturen zur militärischen Vorausplanung. Diese stellen jedoch

keine angemessene Planungsfähigkeit dar, weil sie nicht über notwendige Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen. Ihnen fehlen zum Beispiel Kenntnisse über die präzisen Aufgaben, die eine bereitstehende BG ausführen kann. Derzeit verfügen lediglich die oben genannten fünf nationalen OHQs über eine angemessene Planungsfähigkeit.²⁷

In der Praxis dürfte die späte Einbeziehung des OHQ einen zusätzlichen Zeitverlust bedingen. Vertreter einiger EU-Staaten und EU-Institutionen befürchten sogar, dass die Zeitvorgaben mit dem gegenwärtig fragmentierten Planungs- und Führungsarrangement nicht eingehalten werden können.²⁸ Aktiviert die EU ein OHQ für einen BG-Einsatz, muss zunächst dessen Führungsfähigkeit hergestellt werden. Vor allem das Personal muss in weniger als fünf Tagen verfügbar sein. Das OHQ wird die bereits vom EU-Militärstab erstellten Planungen teilweise neu erarbeiten, weil es eine umfangreichere Expertise in einzelnen Planungsaspekten besitzt und nun einen Teil der Verantwortung für die Operation übernimmt.

Bei Übungen der belgisch-französischen BG im Jahr 2009 gestaltete sich die Koordinierung zwischen dem nationalen OHQ und der EU-Ebene schwierig, was sich negativ auf die Operationsführung ausgewirkt hätte. Da die EU-Planer in den frühen Phasen der Planung keinen Kontakt mit dem BG-OHQ hatten, fehlte es ihnen an genauen Kenntnissen über die Fähigkeiten der einsatzbereiten BG. Dies hätte den Wert und die Nutzbarkeit der frühen Planungen beeinträchtigt. Die unzureichenden Kenntnisse des OHQs von den früheren Phasen der Planung und von den Abläufen auf EU-Ebene hätten aber auch in der späteren Phase der Operationsplanung den Zeitaufwand vergrößert und die Effizienz von Planung und Führung gemindert.

Bilanz: Die EU kann im Bereich Führung auf die erprobten Strukturen der nationalen OHQs zurückgreifen. Planungs- und Führungskapazitäten auf politisch-strategischer Ebene sind in Brüssel jedoch nur in sehr begrenztem Umfang verfügbar. In der praktischen Planung für multilaterale BGs haben nationale Planer bereits eine gewisse Routine entwickelt und gelernt, auf nationale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen. Dies erlaubt ihnen, die Planungen zu beschleunigen, und hat darüber hinaus auch zu einer schrittweisen Harmonisierung der für die

²⁶ Interview im BMVg, März 2010.

²⁷ Non-Paper »Creating the Conditions for the Use of EU-Battlegroups«, Brüssel, 2.2.2010.

²⁸ Ebd.

Führung erforderlichen Konzepte und Prozeduren geführt.

Aufgrund der Fragmentierung der Planung ist jedoch unklar, ob die engen Zeitvorgaben für einen BG-Einsatz eingehalten werden können. Dass die Planungsphasen unterschiedlichen Akteuren zugewiesen sind, erhöht den Abstimmungs- und Informationsbedarf.

Streitkräfte

Die Bereitstellung und angemessene Ausrüstung der BGs stellen hohe Anforderungen an die EU-Staaten. Die Evaluierung des unter dem HHG 2003 Erreichten hatte gezeigt, dass erstens Landstreitkräfte, Kernelement einer BG, nicht in ausreichender Zahl schnell verfügbar sind. Zweitens ist unklar, ob die einzelnen BGs tatsächlich das gesamte Einsatzspektrum der erweiterten Petersberg-Aufgaben abdecken können. Dafür müssen die Verbände interoperabel und effektiv sein, das heißt ihre verschiedenen Truppenteile, Systeme oder Techniken müssen zusammenarbeiten können und die Verbände in der Lage sein, verschiedene militärische Aufgaben sicher zu erledigen.

Zielkonflikte bei Interoperabilität und Effektivität: Der Aufbau der BGs ließ vor allem das Spannungsverhältnis zwischen Einsatzorientierung und Transformationsorientierung zutage treten. Unterschiedliche Ansichten gab es insbesondere über das angemessene Verhältnis von »Multinationalität« und »militärischer Effektivität« bei der Zusammensetzung der BGs. Deutschland betonte die Multinationalität und sah die BGs als politisches Projekt und Transformationsmotor. Es sprach sich deshalb auch für die »2+1«-Formel aus: Ein großes Land arbeitet mit zwei kleinen in einer BG zusammen. Dagegen stellten Frankreich und das Vereinigte Königreich die militärische Effektivität in den Vordergrund. Die EU-Staaten sollten im Hinblick darauf vor allem rein nationale BGs aufbauen. Deren Interoperabilität sei insofern gegeben, als die Verbände denselben Regeln unterlägen. Zudem würde die multinationale Abstimmung bei der Entsendung entfallen. Großbritannien betonte, dass nicht die Multinationalität der Kräfte, sondern die Multinationalität der Verantwortung von Belang sei. Dem hielten Befürworter multinationaler BGs entgegen, dass die militärische Effektivität auch mit politischer Legitimität unterfüttert werden müsse. Das BG-Konzept ließ letztendlich nationale und multinationale Formationen zu. Bislang stellte lediglich

Großbritannien 2008 eine rein nationale BG. Alle EU-Staaten haben der Multinationalität innerhalb einer BG schließlich klare Grenzen gesetzt. Um militärische Effektivität zu gewährleisten, bestehen die Kampfeinheiten, die den Kern einer BG bilden, stets aus einem nationalen Verband.

Der gefundene Kompromiss hat es insbesondere kleineren EU-Staaten ermöglicht, sich mit sogenannten Nischenfähigkeiten – kleinen, aber wichtigen Einheiten – an einer BG zu beteiligen. Sie konnten auf dieser Basis an der gemeinschaftlichen Erarbeitung militärischer Lösungen teilnehmen und politisch in der ESVP Flagge zeigen. Tschechien bringt beispielsweise regelmäßig seine Fähigkeiten zur Abwehr atomarer, biologischer und chemischer Bedrohungen ein.

Aufgrund der fehlenden Einsatzerfahrung ist schwer einzuschätzen, ob die verschiedenen BGs eine vergleichbare Effektivität und Interoperabilität aufweisen. Beobachter stellen ein generelles West-Ost-Gefälle fest.²⁹ Sie zweifeln etwa an der Einsatzfähigkeit der tschechisch-slowakischen BG (Einsatzperiode II/2009; vgl. Übersicht, S. 35) und der von Griechenland, Bulgarien, Rumänien und Zypern gebildeten Battlegroup HELBROC (II/2007, I/2009). Sie vermuten, dass deren Bereitstellung eher ein politisches Bekenntnis zur Teilnahme an der ESVP war, die militärischen Voraussetzungen aber nicht gegeben waren. Gleichzeitig sind die anderen EU-Staaten dieser Praxis nicht energisch entgegengetreten.

Dass bei der Umsetzung des BG-Konzepts zwischen politischen und militärischen Zielsetzungen laviert wird, beeinträchtigt die Effektivität der BGs und die faire Verteilung von Kosten und Risiken. Die EU-Staaten werden aller Voraussicht nach die Entsendung wenig leistungsfähiger Verbände verhindern, um ein wahrscheinliches militärisches und politisches Scheitern zu vermeiden. Im Bedarfsfall werden vermutlich wieder jene Staaten einspringen müssen, die über die entsprechende Leistungsfähigkeit verfügen, in erster Linie Frankreich und Großbritannien, aber auch Deutschland.

Anstrengungen, das Effektivitätsniveau auf ein einheitliches Mindestmaß anzuheben, waren bislang wenig erfolgreich. Zwar sind die Nato-Standards

²⁹ Niklas Granholm, »EU-Battlegroups: Some New Capabilities, Actually«, in: *RUSI Journal*, 151 (Dezember 2007) 6, S. 62–66; Interviews mit dem EU-Ratssekretariat, im britischen Verteidigungsministerium im Juni 2006 und Februar 2010, im BMVg im Juni 2007 und Februar 2010, im französischen Verteidigungsministerium im Mai 2008 und Februar 2010.

weitgehend zur Anwendung gekommen. Sie lassen den Staaten jedoch erheblichen Freiraum bei der Ausgestaltung.³⁰ Die Einführung eines von vielen Ländern befürworteten transparenten Zertifizierungssystems scheiterte bis jetzt am Widerstand einiger Staaten, die den damit entstehenden Druck auf ihre Streitkräfte-Entwicklung fürchten.

Geringe Auswirkungen auf die Ausrüstung: Bislang hat die BG-Initiative nicht zur Beschaffung neuer Ausrüstung geführt. Sechs Jahre nach Beginn der Umsetzung des Konzepts krankt die Zusammenstellung nahezu jeder BG immer noch daran, dass es an kostspieliger Ausrüstung wie Hubschraubern oder strategischen Kommunikationsmitteln mangelt.

Für die geringen Auswirkungen der BG-Initiative auf die Ausrüstung lassen sich mindestens drei Gründe anführen. Erstens waren die BG-Anteile fast aller Staaten im Verhältnis zur Gesamtgröße ihrer jeweiligen nationalen Streitkräfte so gering, dass sie keine strukturellen Veränderungen bewirken konnten. Zudem fördern die BGs die Tendenz zur Bereitstellung von Nischenfähigkeiten. Damit besteht das Risiko, dass sich einige Länder, wie Tschechien, auf wenige vorzeigbare »Show-Case-Units« konzentrieren, die Transformation der gesamten Streitkräfte aber vernachlässigen.³¹

Zweitens hatten Frankreich und Großbritannien das gewünschte Fähigkeitsniveau längst erreicht. Beide verfügten bereits vor Einführung des BG-Konzepts mit der Cellule Guépard (Frankreich) bzw. der Joint Rapid Reaction Force (Großbritannien) über Streitkräftepools, aus denen sie für Operationen zur schnellen Krisenreaktion schöpfen, ob sie nun von der EU, der Nato oder national geführt werden.

Drittens ist ein Ausrüstungsbedarf, der zunächst nur aus einem gemeinsamen Streitkräfteziel wie den BGs abgeleitet wird, schwieriger zu begründen als ein konkreter Bedarf, der sich aus laufenden Einsätzen wie in Afghanistan ergibt. Dieser genießt in der Regel Vorrang bei Beschaffungsentscheidungen.³²

³⁰ Lindberg, *Evaluation and Certification of the Nordic Battlegroup* [wie Fn. 14].

³¹ Wade Jacoby/Christopher Jones, »The EU Battle Groups in Sweden and the Czech Republic: What National Defence Reforms Tell Us about European Rapid Reaction Capabilities«, in: *European Security*, 17 (Juni–September 2008) 2–3, S. 315–338 (323).

³² Möglicherweise standen im untersuchten Zeitraum von 2004 bis 2010 auch keine Entscheidungen über neue Ausrüstung an. Sechs Jahre sind ein relativ kurzer Zeitraum im Lebenszyklus von größerem Militärgerät.

Die BGs haben immerhin Anstoß für Bestrebungen gegeben, die nationalen Streitkräfteplanungen zu optimieren. So hat die französische Armee ein besseres Verständnis der Anforderungen entwickelt, die die Bereitstellung einer BG vor allem in den Bereichen Kräfte und Logistik stellt. Die Bereitstellungsverpflichtungen lassen sich aufgrund dessen präziser kalkulieren.³³

Eingeschränktes Einsatzspektrum: Mit ihrer Größe und den verfügbaren Fähigkeiten können die BGs nicht das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben abdecken. Um Schnelligkeit, Beweglichkeit und rasche Verlegbarkeit der BGs zu gewährleisten, sind Kompromisse bei der Größe und Ausrüstung eingegangen worden. Im Ergebnis eignen sich die BGs nicht für einen autonomen und längeren Einsatz in einem kriegsähnlichen Umfeld.

Dass sie vor allem auf Schnelligkeit ausgelegt sind, prädestiniert die BGs für präventive Einsätze, die räumlich und zeitlich begrenzt sind. Am effektivsten lassen sich BGs in einem politisch und militärisch klar definierten Kontext und einem geographisch eng gesteckten Rahmen einsetzen. Sie können beispielsweise eine Kleinstadt, Hafeneinrichtungen oder einen Flughafen schützen. BGs sind auch gut geeignet, um den Ausbruch massiver Gewalt zu verhindern, etwa im Rahmen eines Einsatzes gegen bewaffnete Milizen, zur Verhinderung von Unruhen oder der Konzentration militärischer Kräfte. Ebenfalls vorstellbar sind Überbrückungsoperationen, zum Beispiel im Rahmen einer VN-Mission. Hier könnte eine BG eingesetzt werden, um den Zeitraum zwischen Mandatsausgabe und dem Eintreffen einer VN-Truppe zu füllen.

Bilanz: Auf europäischer Ebene existieren mittlerweile einsatzfähige EU-gemeinsame Streitkräfte für schnelles Krisenmanagement. Es bestehen jedoch deutliche Unterschiede in Leistungs- und Einsatzfähigkeit der einzelnen BGs. Der Zuschnitt jeder BG ist letztendlich Ergebnis eines Kompromisses, den die einzelnen Staaten zwischen politischen und militärischen Zielen finden. Generell sind die Verbände nicht für klassische Kampfeinsätze geeignet und können daher nur einen Teil der Petersberg-Aufgaben erfüllen.

Die BGs sind vor allem daraus hervorgegangen, dass vorhandene Kräfte bereitgestellt und nationale Fähigkeiten an internationale Standards angepasst wurden. Sie haben nur selten Anlass zu neuen Beschaffungs-

³³ Interviews im französischen Verteidigungsministerium, Mai 2008, März 2010.

maßnahmen gegeben. Entwicklungen fanden insbesondere auf zentralen, aber wenig personalintensiven Feldern statt: Auf EU- und nationaler Ebene haben die Teilnehmerstaaten mehr und vertiefte Kenntnisse über die Partner gewonnen. Der gemeinsame Aufbau von BG-Kontingenten und die gemeinsame Suche nach Lösungen zur Kompensierung knapper Ausrüstung hatten zur Folge, dass Kräfte effektiver bereitgestellt und dass Einsatzfähigkeit und Interoperabilität verbessert wurden. Dank dieser Fortschritte haben sich die EU-Staaten in die Lage versetzt, jenseits der BGs ihre Truppenverbände für internationale Operationen besser einzusetzen, da alle Staaten im Prinzip auf die gleichen Konzepte und Verfahren zurückgreifen. Insofern haben die BGs zur Lastenverteilung auf EU-Ebene beigetragen.

Die erzielten Erfolge beschränken sich jedoch auf einen kleinen Teil der nationalen Streitkräfte. Der erwünschte generelle Transformationseffekt blieb weitgehend aus. Zudem halten die hohen Unterhalts- und Operationskosten nach wie vor viele EU-Staaten davon ab, größere Anteile an den BGs zu übernehmen. Die mit einer Führungsrolle verbundenen Kosten sind für kleinere Staaten nicht zu schultern. Sie werden darum weiterhin eher Nischenfähigkeiten anbieten.

Logistik und Verlegefähigkeit

Logistik umfasst die Planung, Bereitstellung und den Einsatz von Mitteln und Leistungen zur Unterstützung der Streitkräfte. Dazu gehören die Verwaltung, Lagerung und Steuerung des Transports der Güter (Waffen, Munition, Verpflegung usw.) sowie Dienstleistungen vor Ort (Unterkunft, Abfallentsorgung usw.).

Ein Schlüsselement ist die Verlegefähigkeit, also die Fähigkeit zum Transport. Man unterscheidet zwischen strategischem und taktischem Transport. Der strategische Transport verläuft vom Heimatstandort zu Flug- oder Schiffshäfen in der Nähe des Einsatzgebietes. Von dort erfolgt der taktische Transport ins Einsatzgebiet.

Die Herausforderung bei der schnellen Krisenreaktion besteht darin, in kurzer Frist über ausreichende Transportkapazitäten zu verfügen. Die strategische Verlegung einer BG wird wahrscheinlich kombiniert auf dem Luft- und Seeweg stattfinden. Der Großteil der Ausrüstung, insbesondere schweres und großes Gerät, wird über den Seeweg transportiert. Über den Luftweg kann schnell eine erste Präsenz am Einsatzort geschaffen werden.

Verstärkte Leasing- und Koordinierungsinitiativen für den Luft- und Seetransport: Die logistischen Anforderungen an einen BG-Einsatz müssen mit den bestehenden Kapazitäten bewältigt werden. Neuanschaffungen kommen wegen der hohen Kosten für Transportmittel nicht in Frage. Die Transportkapazitäten der EU – vor allem deren Ladefähigkeit und Reichweite – reichen für die Verlegung einer BG jedoch nicht aus. Darum haben die EU-Staaten begonnen, fallweise auf das Pooling eigener Kapazitäten und auf Leasing am kommerziellen Markt zurückzugreifen.

Im Bereich Lufttransport existiert keine Leasing-Lösung unter EU-Dach. Stattdessen haben einzelne EU-Staaten über verschiedene Initiativen unterschiedliche Kapazitätspools aufgebaut. Im Rahmen der »C-17/Strategic Airlift Capability«-Initiative haben zwölf EU- und Nato-Länder im Herbst 2007 drei Boeing-C-17-Großraumtransporter erworben und stellen diese seit Herbst 2009 zur gemeinsamen Nutzung bereit. Einige EU- und Nato-Staaten nehmen an der SALIS-Initiative (Strategic Air Lift Interim Solution) teil. In diesem Rahmen stehen ihnen seit 2006 sechs von einem russisch-ukrainischen Unternehmen geleaste Antonow-124-Flugzeuge zur Verfügung. Die an SALIS teilnehmenden Staaten können Bereitschafts- und Flugzeiten kaufen.

Auch für den Seetransport mieten einzelne EU-Staaten häufig zivile Kapazitäten oder sichern sich Zugriffsrechte. Sie verfügen zwar über Transportschiffe, deren Ladekapazitäten und Höchstgeschwindigkeiten jedoch erheblich variieren. Nach Modellrechnungen nimmt der Transport so viel Zeit in Anspruch, dass die Schnelligkeit der Krisenreaktion eingeschränkt wäre.³⁴

Um dem wachsenden Bedarf an strategischer Mobilität gerecht zu werden, haben einige Nato- und EU-Staaten Strukturen aufgebaut, mit denen die Koordinierung der begrenzten Kapazitäten verbessert werden soll. So gründeten sie etwa das Movement Coordination Centre Europe (MCCE), das den Luft- und Seetransport sowie die Luftbetankung koordiniert.³⁵ Das MCCE unterstützt darüber hinaus die beteiligten Staaten bei der Planung ihrer Logistik. Ab Ende 2010 soll das European Air Transport Command (EATC) auf permanenter Basis die militärischen Luftbewegungen

³⁴ Gustav Lindstrom, *Enter the EU Battlegroups*, Paris: EU Institute for Security Studies, Februar 2007 (Chaillot Paper 97), S. 42f; Interviews in der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) im Februar 2010.

³⁵ <<https://www.mcce-mil.com>>.

Frankreichs, Deutschlands, Belgiens und der Niederlande organisieren.

Der Koordinierung sind jedoch Grenzen gesetzt. Schwedische Planungen ergaben, dass das eigens für die Verlegung der Nordic Battlegroup (NBG) eingerichtete Nordic Movement Coordination Centre ein Jahr vor der BG-Bereitschaftsphase aktiviert werden muss, um zu gewährleisten, dass die vorgegebene Frist von zehn Tagen für die Ankunft der ersten Teile der NBG vor Ort eingehalten werden kann.

Einschränkungen durch hohe Logistikkosten:

Neben der Bereitstellung der Logistikkapazitäten sind auch die Kosten für deren Nutzung ein Faktor, der eine gesicherte Fähigkeit zum schnellen Einsatz beeinträchtigt. Die an einer militärischen Operation teilnehmenden Staaten müssen die Kosten ihrer Teilnahme selbst tragen. Viele EU-Staaten können die hohen Kosten für die Verlegung und Versorgung ihrer Truppen jedoch nicht aufbringen.³⁶ Um diesem Problem zu begegnen, haben die EU-Staaten 2004 den Athena-Mechanismus entwickelt.³⁷ Im Rahmen von Athena werden gemeinsame Kosten von Operationen, etwa für das Hauptquartier oder den Truppentransport, über die EU abgewickelt. Athena übernimmt jedoch weder die Kosten für den See- noch für den Rücktransport. Finanziert wird lediglich der extrem teure Lufttransport. Die dadurch bedingte verstärkte Nutzung der Lufttransportkapazitäten führt zu deren Verknappung und treibt die Preise in die Höhe.

Neue Risiken durch Privatisierung der Logistik: Aufgrund der hohen Anschaffungs- und Bereithaltungskosten leasen die Länder mittlerweile nicht nur Transportleistungen, sie lagern auch Unterstützungsleistungen wie den »life support« (Unterkunft, Verpflegung usw.) aus. Gemeinsame Initiativen existieren jedoch lediglich beim Pooling von Luft- und Seetransportkapazitäten. Andere Leistungen beschaffen die Staaten individuell auf dem kommerziellen Markt – das tun sie nicht zuletzt auch, um unter Umgehung von Ausschreibungsvorschriften nationale Anbieter bevorzugen zu können.

Als Folge der Privatisierung sinken zumindest kurzfristig die Preise. Die Fähigkeit eines Staates zur schnellen Verlegung von Streitkräften wird nun aber

auch davon bestimmt, wie schnell er die ausgelagerten Leistungen aktivieren kann. Insofern wird er von privaten Akteuren mit primär ökonomischen Interessen abhängig. So besteht mit der Privatisierung auch das Risiko, dass die Verlässlichkeit geringer ist als im Falle der Bereitstellung der Kapazitäten durch die Staaten selbst.³⁸

Die privaten Anbieter können die Leistung nicht hundertprozentig zusichern, da sie diese häufig nicht selbst vorhalten, sondern erst im Bedarfsfall auf dem internationalen Markt einkaufen. Dieser Markt reagiert bei Krisen oft mit einem Anstieg der Preise, da auch der Bedarf für den Transport von Hilfsgütern usw. ansteigt und das Angebot somit verknappt. Im schlimmsten Fall stehen die Leistungen gar nicht zur Verfügung.

Die Übung eines BG-(F)HQ im Frühjahr 2010 hat gezeigt, dass die betroffene BG aufgrund von Verträgen mit privaten Anbietern nicht zu einer schnellen Krisenreaktion in der Lage gewesen wäre.³⁹ Zwar wären erste Truppenteile in den geforderten zehn Tagen vor Ort gewesen. Sie hätten aber nur begrenzt eingesetzt werden können, da die Bereitstellung der notwendigen Versorgungsleistungen bis zu 40 Tage gedauert hätte.⁴⁰ Andere Berichte verweisen auf massive Verzögerungen auch beim strategischen Transport. So wurden für den Seetransport der BG bis zur Ankunft 20 Tage und für den Lufttransport 16 Tage veranschlagt.

Erfahrungen aus zurückliegenden »Nicht-BG«-Operationen wie EUFOR RD Congo (2006) machen auf Probleme aufmerksam, die bei einem BG-Einsatz wegen der knappen Fristen in verschärfter Form auftreten würden.⁴¹ Die outgesourceten Leistungen im Bereich »life support« entsprachen in der Regel nicht den vereinbarten Standards, waren nicht zum gesetzten Termin verfügbar und häufig teurer als geplant.

Bilanz: Angesichts der begrenzten Kapazitäten und hohen Kosten haben die EU-Staaten nach neuen Lösungen für den Umgang mit knappen logistischen Res-

³⁶ Annegret Bendiek/Oliver Bringmann, *ATHENA und die Finanzierung der militärischen ESVP*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, 5/2008), <www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4908>.

³⁷ Ebd. und Rat der EU, <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=746&lang=en>.

³⁸ Interview im spanischen Verteidigungsministerium, Februar und März 2010, in der EVA im Februar 2010; siehe auch: European Defence Agency, *Outsourcing Practices in EU-led Military Crisis Management Operations*, Brüssel 2009, und Claudia Major, »La logistique de l'opération EUFor RD Congo en 2006«, in: *Defense Nationale et Sécurité collective*, (2010) 2, S. 96–103.

³⁹ Non-Paper »Creating the Conditions for the Use of EU-Battlegroups« [wie Fn. 27].

⁴⁰ Interview in der EVA, März 2010.

⁴¹ Major, »La logistique de l'opération EUFor RD Congo« [wie Fn. 38].

sourcen gesucht. Vor allem bei der Bereitstellung von Transportraum setzen sich das multilaterale Leasing und die Koordination von Kapazitäten durch. Andere Fähigkeiten, die ebenso schwer zu erlangen sind (medizinische Versorgung, ISTAR usw.), wurden jedoch nicht zum Gegenstand gemeinsamer Lösungen. Auf nationaler Ebene ist ein wirtschaftlicherer Umgang mit den vorhandenen Ressourcen durch genauere Bedarfsplanungen und eine effektivere Nutzung zu beobachten. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Staaten gegenüber der EU größere Verpflichtungen eingegangen wären.

Der Athena-Kostenschlüssel erleichtert kleineren EU-Staaten nicht, mit größeren Kontingenten an Operationen teilzunehmen: Für sie bleibt die Verlegung schlicht zu teuer. Die einseitige Begünstigung des Lufttransports steigert die Nachfrage nach Lufttransportkapazitäten, und dies wiederum erhöht deren Kosten.

Zwar suchen die EU-Staaten durch Auslagerung/ Outsourcing und Leasing nach Alternativen zur Bereitstellung eigener Ressourcen. Diese Praxis wirft jedoch neue Probleme auf, etwa bei der Qualitätssicherung, der Finanzierung und der Verlässlichkeit der Bereitstellung. Der Rückgriff auf scheinbar kostengünstige private Anbieter birgt das Risiko, dass die für einen BG-Einsatz geltenden engen Zeitvorgaben nicht eingehalten werden können.

Die Einsatzdebatte – fehlende Gelegenheit oder fehlender Wille?

Bislang hat noch kein BG-Einsatz stattgefunden. Darum lässt sich auch der Erfolg der BG-Initiative nicht umfassend bewerten. Einige Staaten, zum Beispiel Frankreich und Schweden, haben wiederholt Einsätze vorgeschlagen: 2006 zur Absicherung der Wahlen im Kongo und zur Sicherung des Waffenstillstands zwischen Hisbollah und Israel im Libanon, 2008 zur Eindämmung von Gewaltausbrüchen im Ostkongo und als Überbrückungsoperation zur Unterstützung der VN im Tschad. Der Ruf nach einem Einsatz wird lauter, je länger die BGs bestehen. Nach dem Motto »use it or lose it« plädieren einige Politiker und Wissenschaftler dafür, die BGs abzuwickeln, wenn die EU sie nicht einsetzt.⁴²

⁴² Western European Union Press Release: EU Battlegroups – »Use Them or Lose Them!«, 28.10.2009; »Europe's Rapid-Response Forces. Use Them or Lose Them?«, in: *IISS Strategic Comments*, 15 (September 2009) 7, S. 1–2.

Aber warum hat bis jetzt kein Einsatz stattgefunden, wenn doch anscheinend mehrere Gelegenheiten bestanden? Erstens vertreten die EU-Staaten unterschiedliche Positionen zur strategischen Ausrichtung der Union sowie zur Rolle militärischer Gewalt und deren Anwendung durch die EU. Während zum Beispiel Frankreich das Militär als gängiges sicherheitspolitisches Instrument ansieht, stehen Deutschland und Österreich dessen Einsatz zurückhaltend gegenüber. Zweitens beeinflussen auch die Kosten die Einsatzentscheidung. Da die beteiligten Staaten die Hauptlast tragen, neigen sie möglicherweise dazu, einen Einsatz zwar grundsätzlich zu befürworten, nicht aber den ihrer Verbände.

Drittens spielen die konkreten Umstände eines möglichen Einsatzes eine zentrale Rolle. BGs sollen in Szenarien einer schnellen Krisenreaktion eingesetzt werden, wenn nicht genug Zeit verbleibt, eine Einsatztruppe im Zuge der normalen Prozesse aufzubauen. Aus deutscher Sicht stellte jedoch keiner der oben genannten möglichen Einsatzfälle ein Szenario zur schnellen Krisenreaktion dar. Die BGs sollten nach dieser Auffassung nicht zweckentfremdet für einen »normalen Einsatz« genutzt werden, sondern für den vorgesehenen Fall einer schnellen Intervention in Bereitschaft bleiben. Tatsächlich liefen die Vorbereitungen für den Aufbau von EUFOR RD Congo 2006 und EUFOR Tschad/RCA 2008/2009 so früh an, dass genügend Zeit für den Aufbau einer normalen Truppe blieb. Zudem wollte Deutschland, das sich der Einsatzfreudigkeit anderer Staaten bewusst war, einen Präzedenzfall vermeiden. Wäre er geschaffen worden, könnten die BGs in Zukunft quasi automatisch als Eingreiftruppe ins Spiel gebracht werden, was eine De-facto-Ausweitung ihrer Einsatzmöglichkeiten bedeutet hätte.

Die Einschätzung der Umstände und die Einsatzentscheidung sind Sache politischen Ermessens. Es kann also sein, dass sich EU-Staaten, die einen Einsatz prinzipiell unterstützen, im konkreten Fall dann doch gegen ihn entscheiden. So schlug Frankreichs Außenminister Kouchner 2008 einen BG-Einsatz im Kongo vor.⁴³ Die EU-Staaten stellten auch einvernehmlich eine ernste humanitäre Notlage fest. Deutschland und Großbritannien befürchteten jedoch, dass die BGs der Lage nicht gewachsen seien und aus ihrem Einsatz ein

⁴³ Pressekonferenz des französischen Außenministers Bernard Kouchner und des Hohen Repräsentanten der EU, Javier Solana, Paris, 30.10.2008, <www.ambafrance-se.org/france_suede/spip.php?article1722>.

langfristiges Engagement resultieren könnte.⁴⁴ Nicht zuletzt deshalb wollten die Länder ihre in Bereitschaft befindlichen BGs nicht einsetzen. So wurde die Idee eines BG-Einsatzes verworfen. Da Frankreich die Führung einer im normalen Verfahren aufzustellenden Einsatzgruppe nicht übernehmen wollte, kam letztendlich auch kein anderer EU-Einsatz zustande.

Die BGs sollen eigentlich den Weg in eine Operation verkürzen, weil sie den mühsamen Prozess des Aufbaus einer Eingreiftruppe vorwegnehmen und entpolitisieren sollen. Die britische und die deutsche Reaktion verdeutlichen jedoch, dass mit der Einsatzentscheidung politische Fragen wieder auf die Agenda kommen, deren Erörterung einen Einsatz trotz bereitstehender BGs verhindern kann.

Die Entscheidung, die BGs abzuwickeln, weil sie noch nicht zum Einsatz gekommen sind, wäre jedoch kurzsichtig: Es würde den umfangreichen Zielen der BG-Initiative nicht gerecht und würde deren Erfolge verkennen. Erstens wird ein Einsatz nicht prinzipiell abgelehnt. Einige Länder, wie Großbritannien und Frankreich, befürworten ihn grundsätzlich als pragmatische Unterstützung im Krisenmanagement. Die Befürwortung anderer Länder beruht auf anderen Erwägungen. So wollte Schweden 2009 mit einem Einsatz im Tschad innenpolitisch die großen Anstrengungen rechtfertigen, die es auf sich genommen hatte, um die NBG aufzustellen.

Zweitens verfolgten die EU-Staaten mit dem Aufbau der BGs auch das Ziel, ihre Streitkräfte zu transformieren. Da hier deutliche Erfolge zu verzeichnen sind, wäre ein Abbruch der Initiative nicht zu rechtfertigen. Damit würde der bedeutendste Mechanismus zur Generierung von Fähigkeiten und ein intensives Programm der Verteidigungskooperation abgeschafft.

Drittens haben die BGs die EU-Staaten in die sicherheitspolitische Verantwortung genommen: Sie können zwar einen BG-Einsatz ablehnen, sich dem europäischen Engagement aber nicht entziehen. Die Operation EUFOR RD Congo 2006 fand zwar nicht als Einsatz der deutsch-französischen BG, aber doch immerhin unter deutsch-französischer Führung statt.

Viertens würde die EU mit den Battlegroups ein Mittel des von ihr nachhaltig unterstützten Krisenmanagements aufgeben. Das politische Signal wäre verheerend, nach innen und nach außen.

Letztendlich wäre die Aussagekraft eines singulären Einsatzes auch beschränkt. Damit ließe sich lediglich die Einsatzfähigkeit der bereitstehenden BGs (und

nicht aller Formationen) in einem spezifischen Szenario (und nicht in allen) testen. Aus all diesen Gründen hat die Mehrheit der EU-Staaten eine Abschaffung der BGs bislang nicht ernsthaft erwogen.

Die Frage, warum ein Einsatz immer noch nicht stattgefunden hat, wird jedoch drängender, je länger die BGs bestehen. Die EU hat auf einige Krisen mit dem Einsatz anderer Truppen reagiert (RD Kongo 2006, Tschad 2008/2009) und damit ihre Bereitschaft unter Beweis gestellt, sich militärisch zu engagieren. Das Festhalten an starren Kriterien für einen BG-Einsatz ist letztlich kontraproduktiv, das Warten auf die »Idealkrise« realitätsfern: Jeder Konflikt ist einzigartig und jede Entscheidung über einen Einsatz bleibt eine politische. Die Flexibilisierung der Einsatzmöglichkeiten, die auf schwedische Initiative hin 2009 beschlossen wurde, ist insofern ein zukunftsweisender Schritt.

Eine politische, militärische und operative Bilanz

Politisch sind die BGs ein klarer Erfolg: Nach vielen gescheiterten Initiativen ist es den EU-Staaten gelungen, gemeinsam eine bislang auf EU-Ebene nicht vorhandene Fähigkeit zur schnellen Krisenreaktion aufzubauen.

Der Schlüssel zum Erfolg liegt zum Teil in der Formulierung des BG-Konzepts, das die verschiedenen Interessen der Staaten miteinander verbindet. Im Vergleich zu früheren Initiativen waren die EU-Staaten diesmal bereit, weitreichende Verpflichtungen bei den Zeitvorgaben für die Einsatzbeschlüsse und beim Verbindlichkeitsgrad der Beitragszusagen einzugehen. Sicherheitspolitisch sind die BGs zum primären Rahmen multilateraler Kooperation der EU-Staaten geworden. Im Zuge dessen haben sie die Verteidigungskooperation qualitativ und quantitativ deutlich intensiviert. Die BG-Initiative bietet den EU-Staaten ein Forum und zugleich einen Anlass, sich nachhaltig mit der Rolle und dem Aufbau militärischer Fähigkeiten zu befassen. Sie hat damit zahlreiche Lerneffekte bei den EU-Staaten generiert, und zwar auf internationaler und nationaler Ebene, im politischen wie im militärischen Bereich.

Der politische Erfolg des Konzeptes wurde mit militärischer Ambivalenz erkaufte. Aufgrund des politischen Charakters der Teilnahme Kriterien ist die militärische Effektivität der Verbände nicht generell gesichert. Zwar versuchen die EU-Staaten, Effektivität

⁴⁴ Interview im britischen Außenministerium, Februar 2010.

und Interoperabilität zu gewährleisten, indem die Kampfeinheiten einer BG aus nur einem Land kommen. Dies mindert jedoch erstens die Integrationswirkung der BG, die sich so nur auf bestimmte Truppenteile beschränkt, und zweitens bietet es keine Gewähr dafür, dass es qualitative »Ausreißer« gibt: Auch rein nationale Kampfeinheiten können Qualitätsprobleme aufweisen, wie dies zum Beispiel bei HELBROC vermutet wird.

Intensivierung der Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich

Die Erfolge der BG-Initiative resultieren maßgeblich aus der Intensivierung der Verteidigungskooperation. Die EU-Staaten organisieren und koordinieren ihre vorhandenen Fähigkeiten, und zwar sowohl Kräfte als auch Logistik.

Die Kooperationsstruktur der BGs ist überwiegend geprägt durch bereits bestehende Formationen (z.B. die über 30 Jahre alte britisch-niederländische Amphibious Force, BG im Jahr 2010) und eingespielte Partnerschaften (z.B. NBG). Dabei gruppieren sich um sogenannte »Führungsnationen« – also solche Staaten, die über mehr Routine, aber auch ein größeres Fähigkeitsportfolio verfügen – kleinere Partner mit weniger Routine und geringeren Fähigkeitsanteilen. Diese Kombination hat für letztere Vorteile: Sie beziehen von den »Größeren« Inspiration für die Lösung nationaler Probleme. Unter Umständen kommt es auch zu einem konstruktiven Wettbewerb: wenn Kooperationen wiederholt eingegangen werden und Kleinere den Großen naheifern.

Der Zugewinn besteht vor allem im Erfahrungsaustausch sowie in gemeinsamen Lernprozessen und Lösungsansätzen. Darüber hinaus verspricht die auf diese Weise zur Routine werdende Verteidigungskooperation mehr Verlässlichkeit und Effizienz bei der Planung und dem Einsatz knapper Ressourcen. Auch die Konzepte und Verfahren in den einzelnen BGs harmonisieren zusehends, wenn bereits erfolgreich angewandte Lösungen erneut genutzt werden.

Die Entscheidungsverfahren sind vor allem auf Ebene der Staaten verbessert worden. Trotzdem bleiben Zweifel daran, ob insbesondere die Zeitvorgaben eingehalten werden können. Bei den Bemühungen um weitere prozedurale Verbesserungen gilt es zu beachten, dass Einsätze ausschließlich durch politische Entscheidungen legitimiert werden.

Positive Nebeneffekte: Einsatzfähigkeit und politische Verantwortung

Der Aufbau der BGs hatte positive Nebeneffekte, die im Konzept nicht im Vordergrund standen. Erstens entpolitisieren sie den eigentlichen Akt der Aufstellung einer EU-Truppe. Im Fall von Nicht-BG-Truppen entscheiden die Staaten zunächst, ob deren Einsatz stattfinden soll. Erst danach wird der Einsatzverband zusammengestellt (*force generation*). Da viele Staaten die Bereitstellung von Kräften aus finanziellen oder politischen Gründen scheuen, verzögert sich häufig die Entsendung militärischer Einsatztruppen.⁴⁵ BGs dagegen werden bereits im Voraus geplant und der EU gemeldet, die Zusammenstellung des Einsatzverbandes findet also vor der politischen Entscheidung über dessen Einsatz statt: Die BG steht mithin schon bereit und die Staaten müssen nicht erst individuell entscheiden, ob sie Truppen stellen. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Verband pünktlich entsendet werden kann.

Zweitens haben die BGs für jeden teilnehmenden Staat politische Verbindlichkeiten im Verhältnis zu den anderen BG-Teilnehmern und zur EU geschaffen. Zwar kann jeder Staat seine Truppen zurückziehen bzw. einen Einsatz verhindern. Dies würde für ihn jedoch einen politischen Gesichterverlust zur Folge haben. Aus der BG-Initiative ist damit eine gewisse politische Verpflichtung zur Übernahme von Verantwortung entstanden. So erklärt sich unter anderem die deutsche Führung der Operation EUFOR RD Congo.⁴⁶

Verbleibende Defizite stellen die schnelle Krisenreaktion in Frage

Diese Erfolge können jedoch nicht über zentrale Defizite hinwegtäuschen, die das Erreichen des übergeordneten Ziels gefährden: die Bereitstellung von Kräften zur schnellen Krisenreaktion.

Erstens beeinflussen die immer noch sehr unterschiedlichen strategischen Kulturen der EU-Staaten die Entscheidungsfindung in der europäischen Sicherheitspolitik und damit auch die Entscheidung über

⁴⁵ Siehe z.B. EUFOR RD Congo 2006 und EUFOR Tschad/RCA 2008/2009.

⁴⁶ Siehe Peter Schmidt, »Freiwillige vor! Bundeswehreinsatz im Kongo – zur Dialektik einer Führungsrolle wider Willen«, in: *Internationale Politik*, 61 (November 2006) 11, S. 68–77.

den Einsatz der BGs. Auch deshalb hat bis heute kein BG-Einsatz stattgefunden.

Zweitens bleibt unklar, wie leistungsfähig die einzelnen BGs wirklich sind. Drittens ist fraglich, ob die engen Zeitvorgaben für eine schnelle Krisenreaktion eingehalten werden können. Denn es gibt eine Reihe von Faktoren, die verzögernd wirken. So sind die Prozesse der politischen Entscheidung, der militärischen Planung sowie der Bereitstellung und Verlegung der Kräfte zwar besser abgestimmt, greifen aber noch nicht so schnell und harmonisch ineinander, wie es die Vorgaben erfordern. Unklar ist auch, ob die politischen Entscheidungsträger ausreichend über die Besonderheiten eines BG-Einsatzes informiert (enge Zeitvorgaben, sich schnell verändernde Krisenlage) und gewillt sind, so schnell zu entscheiden, wie im BG-Konzept empfohlen. Die fehlende Kontinuität von Planung und Führung auf der militärischen Ebene ist ein weiterer Grund für Verzögerungen. Nicht zuletzt lassen es die grundlegenden Defizite in der Finanzierung der Verlegung, bei Transportraum und Logistik sowie die mit privaten Leasing- und Serviceverträgen verbundenen Unwägbarkeiten fraglich erscheinen, dass eine BG wie gefordert zehn Tage nach Beschluss ihre Operation wird beginnen können.

Wie weiter?

EU-Battlegroups und die Idee einer europäischen Armee

Die Weiterentwicklung der BGs sollte sich an zwei Aspekten orientieren: Erstens an der Bilanz der bisherigen Erfolge und Defizite, zweitens an den neuen Herausforderungen und Möglichkeiten der EU-Sicherheitspolitik. Dabei geht es auch um die Frage, ob die Battlegroups als Wegweiser für eine mögliche EU-Armee dienen können.

Aus der Bilanz ergeben sich drei übergeordnete Prinzipien, die die Weiterentwicklung der BGs leiten sollten:

- ▶ Politisch sollte sie »top down« vorangetrieben werden: Regierungen und Parlamente müssen die militärischen Reformen anstoßen, die zur Verbesserung der Einsatzfähigkeit der BGs notwendig sind.
- ▶ Militärisch sollte am »bottom up«-Prinzip festgehalten werden: Die BGs haben über die schrittweise Ausdehnung und Verstetigung der Verteidigungskooperation Fakten geschaffen und Erfahrungen vermittelt. Darauf sollte die konzeptionelle Weiterentwicklung aufbauen.
- ▶ Schließlich muss das Prinzip der Wirtschaftlichkeit alle Überlegungen prägen: Die Einsatzfähigkeit, aber auch die Weiterentwicklung der BGs und die politische Akzeptanz der Initiative hängen maßgeblich vom wirtschaftlichen Umgang mit Ressourcen ab, insbesondere angesichts limitierter Budgets.

Neue Herausforderungen, neue Möglichkeiten

Folgende Entwicklungen beeinflussen den Handlungsspielraum der EU und ihrer Mitglieder in den kommenden Jahren und sollten bei der Weiterentwicklung der BGs berücksichtigt werden:

- ▶ Schwindende Aufmerksamkeit: Die BGs drohen zum Alltagsgeschäft zu werden. In der Folge könnten auch die Defizite als Teil des operativen *Acquis* akzeptiert werden. Verweise auf die unzulängliche Erfüllung des HG 2010 dürften die EU-Staaten kaum zu neuen Anstrengungen motivieren. Der Versuch der schrittweisen Verbesserung läuft Gefahr, sich auf kleine militärisch-technische Details zu beschränken. Eine Möglichkeit, politische Fragen auf die Agenda zu setzen und gleichzeitig die Zukunft

der BGs mit ihnen zu verbinden, bietet die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Wollen die EU-Staaten dem Vorwurf mangelnder Umsetzung vorbeugen, müssen sie konkrete Projekte entwickeln. Die BGs könnten zu einem Pilotprojekt werden, beispielsweise im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit. Beides, SSZ wie auch der Anspruch einer neuen sicherheits- und integrationspolitischen Qualität der GSVP, der weiter geht als bei der vorherigen ESVP, fordert von den EU-Staaten, dass sie sich mit der Finalität der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene (z.B. der Verteidigungsunion) auseinandersetzen.

- ▶ Die Finanz- und Wirtschaftskrise verschärft die ohnehin bereits angespannte Lage der Verteidigungsbudgets. Mit wachsendem Leidensdruck könnten jedoch auch die Anreize für Pooling und Sharing zunehmen und nationale Denkmuster aufbrechen, die bei Investitionen im Verteidigungsbereich wirksam sind. Gespräche zwischen Großbritannien und Frankreich über eine weitere Zusammenarbeit unterstreichen, dass selbst die fähigen Länder um die Notwendigkeit von Kooperation wissen.⁴⁷ Gleichzeitig gibt es Anzeichen für eine Renationalisierung in der Rüstung und den Streitkräftestrukturen.
- ▶ Vor allem zwei Entwicklungstendenzen lassen es notwendig erscheinen, dass die EU langfristig zu einem eigenständigen militärischen Akteur wird. Erstens werden die USA vermutlich in der nächsten Dekade in Asien oder Afrika gebunden sein. Damit wird die EU weltweit mehr Verantwortung übernehmen müssen. Zweitens sind die EU-Staaten immer weniger in der Lage, ihre Sicherheitspolitik unilateral zu gestalten.
- ▶ Die Erfahrung mit den Operationen der letzten Jahre lässt erwarten, dass EU-Missionen zunehmend zivil oder zivil-militärisch sein und selten im oberen Intensitätsspektrum der Petersberg-Aufgaben stattfinden werden. Deshalb müssen die BGs künftig in den Gesamtverlauf des Konfliktmanagements

⁴⁷ Matthew Bell, »France Seeks UK Collaboration«, in: *Jane's Defence Weekly*, 24.2.2010, S. 22.

eingebunden werden. Außerdem gilt es, eine Exit-Strategie und Formen der Zusammenarbeit mit zivilen Akteuren zu entwickeln.

- ▶ Das 2008 verabschiedete Ambitionsniveau der EU setzt die BGs in einen neuen qualitativen und quantitativen Kontext: Die unter dem HHG erworbenen Fähigkeiten (60 000 Soldaten sollen binnen 60 Tagen bis zu ein Jahr lang eingesetzt werden können) und die BGs sollen die EU in die Lage versetzen, folgendes Missionsspektrum abzudecken: Aus dem HHG-Pool sollen zwei parallele Missionen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau mit je 10 000 Soldaten bestritten werden können, die mindestens zwei Jahre andauern. Hinzu sollen weitere Einsätze kommen: zwei Operationen zur schnellen Krisenreaktion, für die zum Beispiel die BGs genutzt werden können, eine Evakuierungsoperation, eine See-/Luftüberwachungsoperation, ein zivil-militärischer Einsatz zur Leistung humanitärer Hilfe, der auf 90 Tage begrenzt ist, sowie ein Dutzend primär ziviler Missionen.
- ▶ Der Planungshorizont des HG 2010 ist erreicht. Die EU-Staaten müssen nun entscheiden, ob sie ein neues HG vereinbaren wollen. Darin sollten sich das neue Ambitionsniveau, die Operationserfahrung und die Tatsache widerspiegeln, dass der Schwerpunkt auf integrierte zivil-militärische Aspekte gesetzt wird.

Battlegroups: Wegweiser, aber kein Modell für eine europäische Armee

Viele Politiker und Beobachter haben die Vision einer »Europäischen Armee«, aus der nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages neue Integrationsdynamik für GSVP und EU entstehen kann. In Deutschland sprechen sich die Regierung und weite Teile der Opposition für eine EU-Armee aus.⁴⁸ Polen will sie zu einem Schlüsselthema seiner EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 machen.⁴⁹ Unter Verweis auf den Lissabon-Vertrag rief der italienische Außenminister Frattini 2009 zur Schaffung einer EU-Armee auf.⁵⁰

⁴⁸ Vgl. Koalitionsvertrag [wie Fn. 4] und Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik der SPD-Bundestagsfraktion, *Transformation der Bundeswehr – Mehr Effizienz mit Augenmaß*, 21.7.2010, <www.rainer-arnold.de/pdf/TransformationBW_longvers210710.pdf>.

⁴⁹ Interviews im polnischen Verteidigungsministerium im Februar 2010 und im EU-Ratssekretariat im Februar 2010.

⁵⁰ Siehe die in Fn. 5 angeführten Zeitungsartikel.

Die BGs stellen dabei häufig den militärischen Ausgangspunkt dar.

Die mit dem Begriff »Europäische Armee« verbundene Vision einer Verschmelzung der integrations- und sicherheitspolitischen Entwicklung Europas ist bis heute nicht verwirklicht worden. Schon zu Anfang der 1950er Jahre hatte Frankreich die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft mit einer integrierten supranationalen Armee vorgeschlagen – ein Vorhaben, das 1954 scheiterte. Regelmäßig taucht diese Idee in der sicherheitspolitischen Diskussion wieder auf, oft ausgelöst durch Ereignisse, die neue Integrationsmöglichkeiten zu eröffnen scheinen, wie das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags.

Der Begriff »Europäische Armee« war von jeher schillernd und wird denn auch meist nicht näher definiert. Es bleibt in der Regel unbestimmt, welche Intensitätsstufe und welche Form der multinationalen Zusammenarbeit gemeint ist. Der Begriff spielt mit Assoziationen, die der Gedanke der europäischen Integration auslöst. Damit provoziert er zuverlässig Reaktionen, die von eindeutiger Unterstützung bis zu deutlicher Ablehnung reichen.

Politische Gegenstimmen kommen häufig aus transatlantisch orientierten Ländern wie Großbritannien und den mittel- und osteuropäischen Staaten. Sie befürchten, dass die Existenz einer europäischen Armee die Nato schwächen und die USA brüskieren könnte. Insbesondere in Großbritannien weckt der Begriff parteienübergreifend negative Assoziationen, wie die eines föderalen EU-Staates, und Ängste etwa vor einem Verlust der nationalen Befehlsgewalt.

Inzwischen ist der Begriff der europäischen Armee so stark politisch konnotiert, dass er eine sachliche Debatte über Formen, Wege sowie Vor- und Nachteile einer Streitkräfte-Integration behindert. Die EU-Staaten sind sich zwar einig, dass angesichts der sicherheitspolitischen Herausforderungen eine Zusammenarbeit notwendig und in Zeiten knapper Budgets und steigender Ausgaben sogar unerlässlich ist. Uneinigkeit herrscht aber über Form und Ausmaß der Zusammenarbeit und über die Bezeichnung eines solchen Projekts.

Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens ist Vorsicht bei der Wortwahl geboten. Großbritannien wird in absehbarer Zeit kein EU-Projekt unterstützen, das mit dem Etikett »Europäische Armee« versehen ist. Angesichts der militärischen Bedeutung Großbritanniens ist jegliche verteidigungspolitische Kooperation auf EU-Ebene ohne dieses Land nachhaltig geschwächt, sowohl hinsichtlich der Legitima-

tion als auch der Effektivität. Gleiche Anstrengungen unter einem anderen Namen haben mehr Erfolgsaussichten.

Zweitens sind revolutionäre Integrationsansätze in der Sicherheits- und Militärpolitik nahezu aussichtslos, da dieser Sektor stark mit staatlicher Identität und Souveränität assoziiert wird. Daran hat sich seit 1954 wenig geändert. Wollen die EU-Staaten ihre militärische Zusammenarbeit vertiefen, müssen sie pragmatisch vorgehen. Dieses Vorgehen hat sich in der ESVP bewährt. Die BGs haben gezeigt, dass konkrete Projekte eine größere Akzeptanz finden als weitreichende symbolträchtige Entwürfe für das anzustrebende Endstadium der europäischen Einigung.

Die multilateralen BGs könnten bis zu einem gewissen Grade als Nukleus einer europäischen Armee fungieren. Aufgrund ihrer Größe, Zusammensetzung und spezifischen Aufgaben können sie jedoch nicht als Blaupause für eine EU-Armee dienen. Damit der qualitative Unterschied gewahrt bleibt, den die politische Idee einer EU-Armee vorgibt, müsste diese Armee auf einem Entwicklungsstand aufbauen können, in dem politische Entscheidungen, das Wehrrecht, die Ausrüstung usw. umfassend harmonisiert und entnationalisiert sind.

Deutschland kann eine Vertiefung der Kooperation unterstützen, eine Führungsrolle bei der Verwirklichung europäischer Streitkräfte wird es jedoch nicht spielen können. Das Bundesverfassungsgericht hat 2009 in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag entschieden, dass die Übertragung der Entsendebefugnis vom Bundestag an eine europäische Instanz, die mit der Einrichtung einer europäischen Armee einhergehen würde, die Grenze der Integration zum europäischen Bundesstaat überschreitet. Folglich würde dieser Schritt eine Volksabstimmung notwendig machen.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der EU-Battlegroups

Zivil-militärische Planung und Führung aus einer Hand

Die Bundesregierung sollte sich für die Einrichtung einer permanenten zivil-militärischen Planungs- und Führungsstruktur der EU in Brüssel einsetzen. Als Ausgangspunkt kann die im April 2010 gestartete deutsch-französisch-polnische Initiative zur Weiterentwicklung der GSVP dienen.

Es gibt zwei Lösungsansätze, um die Fragmentierung in Planung und Führung von BGs zu überwinden:

1. die frühere Einbeziehung der nationalen OHQs,
2. der Aufbau einer eigenständigen Planungs- und Führungsfähigkeit der EU.

Für Option 1 müssten die EU-Staaten zunächst die rechtliche Grundlage schaffen. Optimal wäre eine frühe offizielle Aktivierung des OHQ durch einen Ratsbeschluss. Sollte sich kein Konsens herstellen lassen, könnte nationales Planungspersonal nach Brüssel in den Militärstab und das CMPD entsendet werden. Dies würde die strategische Planungsfähigkeit in Brüssel stärken und gleichzeitig die Kommunikation zwischen Brüssel und der BG verbessern. Für den Einsatz würde dieses Personal in ihr jeweiliges nationales OHQ zurückkehren und das erlangte Verständnis der Brüsseler Strukturen dort einbringen.

Diese Maßnahmen reichen jedoch angesichts der engen Zeitvorgaben für BGs nicht aus. Das Problem der Fragmentierung wird lediglich minimiert, aber nicht behoben. Die Frage, welche Planungs- und Führungsfähigkeit für die EU angemessen ist, geht zudem über die BGs hinaus und muss im allgemeinen Kontext von EU-Operationen diskutiert werden. Damit rückt der steigende Bedarf an einer Fähigkeit zur integrierten zivil-militärischen Planung und Führung ins Zentrum.

Allein die fünf nationalen OHQs in Zeiten bereitzuhalten, in denen kein Einsatz stattfindet, verursacht hohe Kosten für Infrastruktur und Personal. Da eine Aktivierung schwer vorherzusehen ist, muss das Personal sämtlicher fünf OHQs für einen möglichen Einsatz trainiert werden. Das für einen Einsatz ausgewählte OHQ kann nur auf wenig Erfahrung mit der Aktivierung, Planung und Führung einer Operation zurückgreifen. Ein institutionelles Gedächtnis existiert nicht: Wenn eine Operation ansteht, erfinden die EU-Staaten de facto jedes Mal das Rad neu.

Option 2 würde die meisten Probleme lösen. Eine permanente Planungs- und Führungsfähigkeit der EU – ein EU-HQ – sollte keine rein militärische, sondern eine zivil-militärische Struktur sein. Der von der EU vertretene umfassende Ansatz im Krisenmanagement, Operationserfahrungen und Zukunftsperspektiven legen gleichermaßen den Schluss nahe, dass eine rein militärische Struktur für die anstehenden Herausforderungen unzulänglich wäre und dem spezifischen Charakter der EU nicht entspräche. Ein stehendes EU-HQ könnte unabhängig und frühzeitig mit der militärischen Vorausplanung beginnen, diese Planung lageorientiert, kontinuierlich und in enger Abstimmung mit den anderen Akteuren in Brüssel verfeinern und anschließend die Mission auf strategischer Ebene führen.

Die EU-Staaten sollten für den Aufbau auf vorhandene EU-Institutionen zurückgreifen: das CMPD, die Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) und den EU-Militärstab. Diese Institutionen würden in einer integrierten zivil-militärischen Planungs- und Führungsfähigkeit der EU zusammengefasst.

Die Bereitstellung der nationalen OHQs entfele – und damit auch die Abhängigkeit von den fünf EU-Staaten, die diese Hauptquartiere stellen. Gleichzeitig würden sich die Kosten jener Staaten reduzieren, die ein OHQ bereitstellen.

Das Einsatzspektrum verändern: aktiver und ziviler

Die Bundesrepublik sollte sich für eine Erweiterung des Einsatzspektrums der EU-Battlegroups aussprechen und frühzeitig den Ausbau der zivil-militärischen Dimension einer Battlegroup beispielhaft testen.

Aufgrund der Operationserfahrung der EU und im Blick auf ihre künftige strategische Ausrichtung werden die BGs in ihrer derzeitigen Zusammensetzung wohl nicht im oberen Segment der Petersberg-Aufgaben eingesetzt. Deshalb sollte die Liste ihrer Aufgaben erstens erweitert und zweitens zivil-militärische Kooperation in das BG-Konzept aufgenommen werden.

Bis jetzt wartet die EU noch auf die »richtige« Krise, um die BGs einzusetzen. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum die BGs für eine eventuelle Operation zurückgehalten werden, die den sehr engen Kriterien ihres Einsatzes entspricht, wenn gleichzeitig Truppen zur Erfüllung ähnlicher Aufgaben in anderen Operationen fehlen.

Die schwedische Ratspräsidentschaft erreichte 2009 eine Teilflexibilisierung des BG-Konzepts. Seither können Staaten Einheiten aus einer BG abmelden, um sie in anderen Einsätzen zu nutzen. Es muss jedoch vermieden werden, dass die BGs bei jeder Operation ausfallen, in der es an Truppen fehlt.

Konkret könnten BGs als Bereitschaftskräfte bzw. »Over the Horizon Forces« für laufende Operationen dienen. Ein Beispiel wäre die Unterstützung der Operation Althea in Bosnien-Herzegowina, deren Dimension in Zukunft noch weiter verkleinert werden soll. Es muss jedoch möglich sein, die verbleibenden Kräfte im Fall einer Eskalation schnell zu verstärken. Einsatzgebiet und -anlass wären für alle EU-Staaten konsensfähig.

Eine zweite Option wäre die Ausdehnung des BG-Bauplans um jene Fähigkeiten, die sich aus dem erweiterten Aufgabenspektrum ergeben. Dabei würde die BG selbst nicht größer. Sie bildete lediglich den Nukleus, dem zivile oder zivil-militärische Fähigkeiten ähnlich den strategischen Enablern angegliedert werden. Dabei könnte es sich etwa um Polizei-Einheiten oder zivile Krisenreaktionsteams handeln. Mit diesem Zuschnitt kämen BGs zum Beispiel für Katastropheneinsätze wie 2010 auf Haiti in Frage.

Die Finanzierungsmöglichkeiten erweitern

Die Bundesregierung sollte einer maßvollen Ausdehnung jener Bereiche zustimmen, die über den Athena-Mechanismus finanziert werden, und die EU-gemeinsame Anschaffung von Ausrüstung für gemeinsame Einsätze unterstützen.

Die unzureichenden Möglichkeiten zur Finanzierung gemeinsamer Operationen schränken die Handlungsfähigkeit der EU ein. Zudem widerspricht der momentane Finanzierungsmodus der Idee einer fairen Teilung der Risiken und Lasten. Die Kosten, die gemeinsam über Athena gedeckt werden, machen lediglich rund zehn Prozent der gesamten Operationskosten aus. Jene Staaten, die an dem Einsatz teilnehmen, tragen mit neunzig Prozent nicht nur den Löwenanteil der Kosten, sie tragen auch das Risiko der Operation.⁵¹

Deshalb sollten von Athena gemeinsam finanzierte Bereiche mit Augenmaß erweitert werden. Die Kosten für Truppentransporte in das Einsatzgebiet und für

⁵¹ Drent/Zandee, *Breaking Pillars* [wie Fn. 8].

deren Rückholung sind derzeit nur fallweise gedeckt. Sie sollten generell über Athena finanziert werden. Zwar würden Staaten wie Deutschland indirekt für die Entsendung anderer Truppen aufkommen, weil sie viel in Athena einzahlen. Jedoch würden die mit einem Einsatz verbundenen Risiken unter den Europäern gerechter verteilt, da wahrscheinlich mehr Länder gewillt wären, Truppen zu entsenden.

Die Kosten für den Seetransport sollten gemeinsam getragen werden, wie das beim Lufttransport bereits der Fall ist. Die momentane Fixierung auf den Lufttransport als teuerster Möglichkeit ist wenig hilfreich und gibt falsche finanzielle Impulse. Der Transport per Bahn und Schiff wird als günstige Alternative verworfen, weil die dabei anfallenden Kosten nicht übernommen werden.⁵²

Athena sollte auch auf Logistikarrangements ausgedehnt werden und den Abschluss von Verträgen für strategischen Transport und andere Unterstützung finanziell absichern.

Ein qualitativ neuer Schritt wäre die EU-gemeinsame Anschaffung von Ausrüstung, die bei jeder Operation gebraucht wird, etwa HQ-Infrastruktur und Unterkünfte. Athena finanziert für jede Operation aufs Neue die Beschaffung solcher Ausrüstung. Diese Kosten könnten reduziert werden, wenn die EU das Material einmal gemeinsam anschaffen und für alle gemeinsamen Operationen zur Verfügung stellen würde. Dadurch würde die EU auch unabhängiger von den EU-Staaten, die diese Ausrüstung bisher angeboten haben. Die Lagerung könnte an einem zentralen Standort erfolgen, an dem auch der strategische Transport angesiedelt wäre (siehe den nächsten Punkt).

Mehr Pooling und Sharing in der Logistik

Die Bundesregierung sollte das Pooling und Sharing in der Logistik vorantreiben. Sie sollte den Aufbau eines logistischen »EU-Warenhauses« unterstützen und gegebenenfalls Liegenschaften dafür bereitstellen.

Nur wenige EU-Staaten sind in der Lage, die enormen Anstrengungen für die Verlegung und Versorgung einer BG allein zu bewältigen. Ausnahmslos alle BG-Teilnehmer beklagen die hohen Kosten und die mangelnde Zuverlässigkeit von Serviceverträgen bei out-

gesourcten Aufgaben, vor allem mit Blick auf die knappen Fristen.

Pooling und Sharing ermöglichen eine Reduzierung von Kosten und zuverlässigere Erbringung der Leistungen, zum Beispiel Transportkapazitäten. Durch Pooling von Nachfrage lassen sich günstigere Preise aushandeln.

Deshalb sollte die EU über Rahmenverträge für logistische Leistungen von EU-Operationen ihre Nachfrage poolen. Um dies zu ermöglichen, müssten die Staaten Standards vereinbaren, beispielsweise für »life support«, um die Anforderungen an zivile Vertragspartner transparent und vergleichbar zu machen. Dies würde Ausschreibungen vereinfachen, die Qualitätssicherung erleichtern und den Abschluss einklagbarer Verträge ermöglichen. Die Europäische Verteidigungsagentur hat 2009 die sogenannte »Third Party Logistic Support (TPLS)«-Plattform errichtet, die die Staaten beim Outsourcen ihrer Logistik unterstützen soll.⁵³

Komplementär könnten Staaten ihre Fähigkeiten in logistischen Zentren zusammenführen. Ein Schritt in diese Richtung ist die 2008 initiierte European Air Transport Fleet (EATF), die 2014 operativ werden soll. Die EATF poolt europäischen Lufttransportraum, der durch eine von zwölf EU-Ländern unterhaltene Transportflotte bereitgestellt wird. Ähnliche Möglichkeiten sollten für den See- und Landtransport geprüft werden. Der EATF könnte ein logistisches Lager- und Warenhaus angegliedert werden, in dem Güter und Ausrüstung für zivile und militärische EU-Einsätze aufbewahrt werden.

Optionen für eine Weiterentwicklung der Kräfte

Die Bundesrepublik sollte die Weiterentwicklung der Kräfte durch die Initiierung und Teilnahme an wiederkehrenden Kooperationen beim Aufbau von BGs vorantreiben. Dabei können drei Richtungen eingeschlagen werden: Verstetigung, Ausdehnung oder Integration der Kräfte.

Verstetigung: Die Kooperation beim Aufbau einer BG könnte dadurch verstetigt werden, dass eine Gruppe von Staaten permanent die Bestückung eines BG-»Bauplans« übernimmt. Ansatzpunkt könnten regelmäßige Kooperationen zwischen einzelnen Ländern sein,

⁵² Non-Paper »Creating the Conditions for the Use of EU-Battlegroups« [wie Fn. 27].

⁵³ Siehe »European Third Party Logistic Support Platform«, 25.3.2009, <www.eda.europa.eu/tpls>.

wie sie etwa im Rahmen der Nordic Battlegroup oder zwischen Deutschland und Frankreich stattfinden.

Neben der politischen Symbolik hätte eine solche Verstärkung auch militärische und ökonomische Vorteile: Logistische Arrangements, Führungsstrukturen und Planungen könnten auf Dauer angelegt werden. Damit würden der Planungsaufwand und die Kosten im Verhältnis zum derzeitigen halbjährlichen »on/off« verringert, das zeitaufwendige Planungen und einmalige Anschaffungen erfordert, und dies bei nur kurzer Anwendungszeit. Gleichzeitig bliebe das institutionelle Wissen auf der Führungsebene des Verbandes erhalten. Diese Lösung könnte zur weiteren Harmonisierung von Standards beitragen. Zudem könnte man auf diese Weise Versuche von Staaten unterbinden, ihre im Standby befindlichen BGs aus dem Einsatz herauszuhalten, indem sie die Einsatzentscheidung bis in die nächste BG-Standby-Phase hinauszögern.

Ausdehnung: Das BG-Konzept könnte auf mehr Truppen und unterschiedliche Fähigkeiten ausgedehnt werden. Ziel ist dabei, den hohen Grad der Bereitstellungsverpflichtung auf einen größeren Teil der EU-Streitkräfte auszuweiten.

Anstatt der für die bisherigen, kleineren BGs geltenden Zehn-Tage-Frist bis zur Einsatzbereitschaft könnte für die so entstehenden größeren Truppenverbände eine gestaffelte Einsatzbereitschaft eingeführt werden, so dass die Truppenteile eine Einsatzbereitschaft von 48 Stunden bis zu 60 Tagen aufweisen. Immer wenn ein Teil des Truppenverbandes in den Einsatz geht, rückt ein anderer Truppenteil mit gleicher Fähigkeit, aber geringerer Einsatzbereitschaft nach. So bleibt der Gesamtverband stets auf dem höchstmöglichen Einsatzniveau.

Unterschiedliche Anteile aus dem Verband könnten jeweils für ein halbes Jahr die Aufgabe einer BG übernehmen. Wenn ein Einsatz schnellen Zugriff auf weitere Fähigkeiten oder Verstärkung erfordert, könnte dies zunächst aus dem Verband selbst beigesteuert werden. Das würde den institutionellen Zusammenhalt fördern.

Die Größe birgt jedoch auch Schwierigkeiten: Um die Verbände zu vergrößern, müssen mehr Staaten teilnehmen oder die beteiligten Staaten müssten größere Beiträge erbringen. Leisten die großen Staaten mehr, kann ihnen das den Vorwurf einbringen, sie dominierten die anderen Teilnehmer bzw. die BG-Initiative. Unter den jetzigen Bedingungen sind beispielsweise Iren und Litauer gleichberechtigt, würden es in

größeren Formationen aber nicht mehr sein. Das könnte die politische Dimension der BGs schwächen.

Integration: Die dauerhafte Aufstellung solcher großer Verbände könnte die Kooperation und die militärische Integration fördern. Dies käme der Transformation und langfristig der Harmonisierung der Ausrüstungen zugute. Umso schwieriger würde es jedoch, die einzelnen Großverbände zu harmonisieren. Lernen fände dann verstärkt innerhalb der Verbandsstrukturen statt und weniger zwischen ihnen. Eine weitere Integration würde sich nicht »bottom up« ergeben, sondern müsste »top down« angestoßen werden.

Am Beispiel Deutschlands lassen sich die Spannungen gut illustrieren, die mit einer weiteren Streitkräfte-Integration verbunden wären. Die Bundesrepublik ist politisch auf den Multilateralismus angewiesen und praktiziert ihn militärisch in unterschiedlichen Kombinationen. Gleichzeitig sind die Rahmenbedingungen (z.B. Einsatzregeln), nach denen Deutschland Militär entsenden kann, in einer Weise spezifiziert, dass insbesondere deutsche Landstreitkräfte nicht in einem integrierten Verband mit französischen oder britischen kämpfen könnten. Eine solche Entsendung würde nicht nur an den unterschiedlichen Regeln für die Anwendung von Gewalt in Einsätzen scheitern, sondern auch an den im Vergleich zu den europäischen Partnern hohen Standards, die für die Versorgung deutscher Soldaten im Feld gelten. Eine vertiefte Integration könnte Deutschland also eine Deregulierung im militärischen Bereich abverlangen.

Welche Variante der Weiterentwicklung auch immer gewählt wird, sie müsste durch die gezielte Angleichung von Doktrinen, Prozeduren und Ausrüstungen unterstützt werden. Um eine vergleichbare Leistungsfähigkeit sämtlicher BGs zu gewährleisten, müsste man deren Fähigkeitsportfolios evaluieren. Dies setzt ein System zur Standardisierung und Evaluierung dieser Fähigkeiten voraus. Die Anreize, die Leistungsfähigkeit anzupassen, ließen sich durch einen transparenten Prozess der Leistungsprüfung erhöhen. Auch hier gilt, dass größere Fortschritte nur durch eine politische Richtungsentscheidung ermöglicht werden.

Zertifizierung, Pooling und Sharing durch die Europäische Verteidigungsagentur

Die Bundesrepublik sollte stärker als bisher darauf dringen, dass für die Entwicklung von Fähigkeiten das gesamte Potential der EVA genutzt wird, und sich selbst dazu verpflichten, dieses Potential zu nutzen.

Die EVA kann zu einer besseren Bereitstellung der BGs beitragen. Sie kann die EU-Staaten nicht zwingen, aber sie kann Entwicklungen anstoßen und begleiten.

Erstens sollte die EVA die EU-Staaten zu weiteren Pooling- und Sharing-Vorhaben ermutigen. Die Gründung der TPLS-Plattform für einen effektiveren Umgang mit dem Outsourcing von Logistik in 2009 ist ein erster Schritt.⁵⁴ Die EVA sollte ein Forum bieten, in dem die Staaten ein gemeinsames Verständnis von multinationalen Logistiklösungen als Ergänzung zur nationalen Logistik entwickeln. Dies wäre die Grundlage für weitere Pooling- und Sharing-Initiativen.

Zweitens sollte die EVA in der Logistik als Kontaktpunkt dienen. Sie könnte als zentrale Autorität die notwendigen Transportarrangements treffen und zudem auch die Verantwortung für die Bereitstellung entsendbarer FHQs übernehmen. Dies würde die Interoperabilität und die Effizienz der BGs maßgeblich stärken und gleichzeitig die EU-Staaten entlasten. Dadurch wiederum wäre die Beteiligung an BGs attraktiver.

Drittens sollte die EVA als unabhängige Autorität für die Zertifizierung von BGs agieren. Damit ließe sich eine gleichbleibende Qualität der gemeldeten BGs und eine verlässliche BG-Planung gewährleisten. Außerdem könnte eine Zertifizierung durch die EVA als externe und unabhängige Kontrollinstanz Gerüchten über Mängel an Qualität und Einsetzbarkeit einzelner BGs den Boden entziehen. Nicht zuletzt böte sich auf diese Weise eine Möglichkeit, die Zertifizierung zu entpolitisieren. Würde die EVA diese Funktion übernehmen, wäre es unwahrscheinlicher, dass sie sich politisch einmischt, als dies bei anderen Gremien der Fall wäre, etwa bei dem mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzten EU-Militärausschuss.

⁵⁴ Siehe »European Third Party Logistic Support Platform«, 25.3.2009 [wie Fn. 53].

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit als Kooperationsanreiz

Die Bundesregierung sollte schnellstmöglich die Einrichtung der SSZ anstreben und darüber gemeinsam mit den Partnern die »Gold-Standards« für EU-Battlegroups definieren.

Die mit dem Lissabon-Vertrag durch ein eigenes Protokoll eingerichtete SSZ soll es interessierten und befähigten EU-Staaten ermöglichen, in exklusiven Foren zusammenzuarbeiten. Kleinere Gruppen von Staaten können in diesem Rahmen beim Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten, multinationaler Streitkräfte und Ausrüstung kooperieren und beispielsweise qualitative und quantitative Standards oder Kriterien für Beiträge einführen. In der SSZ ist auch eine Prüfung vorgesehen, ob die Beiträge erbracht und die Kriterien eingehalten werden. Prüfende Instanz soll die EVA sein.

Mit der SSZ können höhere Ansprüche an die Weiterentwicklung der BGs in nahezu jedem Bereich verfolgt werden: Kräfte, militärische Planungs- und Führungsstrukturen, Logistik. Die damit neu vereinbarten Maßstäbe sollten als überprüfbarer »Gold-Standard« für Beiträge zur GSVP etabliert werden. Mit einer solchen »SSZ-Zertifizierung« ließe sich auf der militärischen Ebene ein Anreiz schaffen, die Transformation voranzutreiben.

Die SSZ bietet die Möglichkeit, die Kooperation zu flexibilisieren. Bislang war ein höherer Grad an Kooperation an die Zustimmung aller Staaten gebunden. Jetzt können sich EU-Staaten in wechselnden Konstellationen zusammenschließen, um dauerhaft zusammenzuarbeiten. So können politische Widerstände Einzelner gegen spezielle Kooperationsprojekte umgangen werden. Gleichzeitig bleibt die SSZ offen für den späteren Beitritt weiterer EU-Staaten. Umgekehrt können EU-Staaten aber auch aus der SSZ ausgeschlossen werden, wenn sie die erforderlichen Leistungen nicht erbringen.

Da die SSZ auf langfristige Kooperation angelegt ist, sind Rationalisierungs- und Spareffekte wahrscheinlich. Die SSZ ist nicht zuletzt auch ein politisches Projekt. Sie ist die einzige konkrete Neuerung, die der Lissabon-Vertrag für die GSVP bereithält. Es liegt also im Interesse der Befürworter einer gemeinschaftlichen Verteidigungspolitik, dieses Instrument zu nutzen, um die GSVP mit Leben zu erfüllen.

Deutschland: Sensibilisierung und Kooperation auf politischer Ebene

Der deutsche Bundestag sollte sich regelmäßig zu Beginn einer BG-Standby-Phase über die Entscheidungsprozesse in den Teilnehmerstaaten unterrichten, aber auch über aktuelle Krisenherde, für die ein BG-Einsatz in Frage käme. Eine regelmäßige Simulation des Entscheidungsprozesses unter Beteiligung der Regierungsstellen ist anzustreben.

Die Bundesrepublik stellt hohe Ansprüche an den Einsatz von Militär. Gleichzeitig ist sie an multilaterale Strukturen gebunden. Deshalb müssen die politischen Entscheidungsträger einerseits darüber informiert sein, was mit den EU-Battlegroups erreicht werden kann und wo die Grenzen und Risiken eines Einsatzes liegen. Andererseits sollten sie im Rahmen internationaler Kooperation mit den Entscheidungsträgern vernetzt sein und diese Kooperation fortschreitend vertiefen.

Der Tod deutscher Soldaten sollte kein Tabuthema in der Kommunikation zwischen Exekutive und Parlament sein. Dieses Thema kann und wird leider zur innenpolitischen Profilierung missbraucht werden. Ein besseres Verständnis von sicherheits- und militärpolitischen Fragen kann entsprechende Diskussionen jedoch einhegen. Auch unabhängig von einer konkreten Einsatzentscheidung würde die regelmäßige und kontinuierliche Auseinandersetzung des Bundestages mit den allgemeinen Risiken von Militäreinsätzen dazu maßgeblich beitragen.

Dazu gehört auch, über die Reichweite und den Fokus der Verantwortlichkeit deutscher Politik zu diskutieren. Ein multinationaler Einsatz wird immer auch die Interessen anderer Länder bzw. der EU widerspiegeln. Deshalb erfolgt der Einsatz deutscher Soldaten nicht nur in einem deutschen, sondern auch in einem europäischen Interesse. Umgekehrt dient ein EU-Einsatz der Streitkräfte anderer Staaten auch deutschen Interessen. Das Thema »Sterben und Töten für Europa« sollte ernsthaft diskutiert und nicht Randgruppen zur polemischen Debatte überlassen werden.

Die Fähigkeit der Regierung, schnell über einen EU-Einsatz zu entscheiden, muss vom Parlament unterstützt werden. Deutsche Parlamentarier vor allem in den Ausschüssen für Auswärtiges, Verteidigung und Europa sollten die EU-Prozeduren ebenso kennen wie die Entscheidungsträger in jenen Ländern, die an einer BG beteiligt sind. Die nordischen Länder, die eine enge interparlamentarische Abstimmung

pflegen, können dabei als Vorbild dienen. Die Bundestagsabgeordneten könnten beispielsweise regelmäßige Kontakte mit den Parlamenten der anderen truppenstellenden Staaten etablieren. Denkbar wären gegenseitige Besuche vor Beginn einer BG-Standby-Phase oder eine Simulation der Entscheidungsprozesse, die bei einem Einsatz anfallen, einschließlich der politischen Diskussion mit Parlamentariern jener Länder, mit denen Deutschland regelmäßig BGs stellt, zum Beispiel den Niederlanden, Polen oder Finnland.

Weiterhin sollte der Bundestag den Weg dafür ebnen, dass die Planung eines konkreten Einsatzes fortgesetzt werden kann, auch wenn die Entscheidung des Parlaments noch aussteht. Diese Entscheidung verliert damit nicht an Bedeutung. Die Kontinuität in der Planung schafft die Grundlage dafür, dass schnell über eine Operation entschieden und die Truppen rasch entsendet werden können, sollte der Bundestag die Operation befürworten. Die knappen Fristvorgaben für die schnelle Krisenreaktion könnten sonst nur schwer eingehalten werden. Das Parlament sollte ermöglichen, dass – grundsätzlich oder fallweise – die nach einer eventuellen Einsatzentscheidung des Bundestages erforderlichen Planungsschritte vorbereitet werden dürfen. Dies beinhaltet Kostenabschätzungen und die Abklärung von Führungsmodalitäten. Der Bundestag würde von dieser Option profitieren, da sie die Chance verbessert, dass aufkommende Fragen schneller geklärt werden.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

BG	EU-Battlegroup
BG-Konzept	Battlegroup-Konzept
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
EATC	European Air Transport Command
EATF	European Air Transport Fleet
ERRF	European Rapid Reaction Force
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (seit 2009: GSVP)
EUMC	EU-Militärausschuss
EUMS	EU-Militärstab
EUTM	European Union Training Mission Somalia
EVA	Europäische Verteidigungsagentur
FCdr	Force Commander
(F)HQ	Force Headquarters
FOI	Totalförsvarets Forskningsinstitut (Swedish Defence Research Agency, Stockholm)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (bis 2009: ESVP)
HG 2010	Headline Goal 2010
HHG	Helsinki Headline Goal
HQ	Hauptquartier
ISTAR	Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance
MCCE	Movement Coordination Centre Europe
MRRC	Military Rapid Response Concept
NRF	Nato Response Force
OHQ	Operationshauptquartier
OpCdr	Operationskommandeur
OpsCentre	EU-Operationszentrum (Brüssel)
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RUSI	Royal United Services Institute
SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
TPLS	Third Party Logistic Support
VN	Vereinte Nationen

Übersicht Beiträge zu EU-Battlegroups (Stand März 2010)

Einsatzperiode Semester/Jahr	Beteiligte Staaten
I/2005	BG1 Großbritannien
	BG2 Frankreich
II/2005	BG1 Italien
	BG2 keine
I/2006	BG1 Frankreich, Deutschland
	BG2 Spanien, Italien, Griechenland, Portugal
II/2006	BG1 Frankreich, Deutschland, Belgien
	BG2 keine
I/2007	BG1 Deutschland, Niederlande, Finnland
	BG2 Frankreich, Belgien
II/2007	BG1 Italien, Ungarn, Slowenien
	BG2 Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Zypern – HELBROC Battlegroup
I/2008	BG1 Schweden, Finnland, Norwegen, Estland, Irland – Nordic Battlegroup
	BG2 Spanien, Deutschland, Portugal, Frankreich
II/2008	BG1 Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Spanien
	BG2 Großbritannien
I/2009	BG1 Italien, Spanien, Portugal, Griechenland
	BG2 Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Zypern – HELBROC Battlegroup
II/2009	BG1 Tschechien, Slowakei
	BG2 Frankreich, Belgien, Luxemburg
I/2010	BG1 Polen, Deutschland, Slowakei, Litauen, Lettland
	BG2 Großbritannien, Niederlande
II/2010	BG1 Italien, Rumänien, Türkei
	BG2 Spanien, Frankreich, Portugal
I/2011	BG1 Niederlande, Deutschland, Finnland, Österreich, Litauen
	BG2 Schweden, Finnland, Norwegen, Estland, Irland – Nordic Battlegroup
II/2011	BG1 Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Zypern – HELBROC Battlegroup
	BG2 Portugal, Spanien, Frankreich, Italien
I/2012	BG1 Frankreich, Deutschland, Niederlande
	BG2 Noch keine Anzeige
II/2012	BG1 Italien, Slowenien, Ungarn
	BG2 Deutschland, Österreich, Tschechien, Kroatien, Mazedonien
I/2013	BG1 Polen, Deutschland, Frankreich – Weimar Battlegroup
	BG2 Noch keine Anzeige
II/2013	BG1 Großbritannien, Schweden
	BG2 Noch keine Anzeige
I/2014	BG1 Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Zypern – HELBROC Battlegroup
	BG2 Noch keine Anzeige

Quelle: Bundesverteidigungsministerium, März 2010.