

Auf dem Weg zur „Euroarmee“

Erster Schritt: Die EU braucht eine gemeinsame europäische Militärstrategie



Prof. Dr. JOHANNES VARWICK, geb. 1968, lehrt europäische Integration und internationale Organisationen an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Zuletzt erschienen von ihm: „Die Beziehungen zwischen NATO und EU“ (2005) und „Die Reform der Vereinten Nationen“ (2006).

Johannes Varwick | **Kurzfristig ist die Schaffung einer europäischen Armee nicht realistisch – aber vielleicht in 10 oder 15 Jahren? Ähnlich wie bei der Einführung des – zunächst eher unpopulären – Euro braucht die Politik auch zur Verwirklichung dieses Zieles Visionen, Mut und Durchsetzungskraft. Was Deutschland tun kann, um die Entwicklung zu beschleunigen.**

Ein Gespenst geht um in Europa: das Gespenst einer europäischen Armee. So erklärte jüngst der SPD-Vorsitzende Kurt Beck, dass es langfristiges Ziel sein müsse, „im Rahmen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion Einheiten mit integrierten Kräften unter einem einheitlichen Kommando zu schaffen“. Dies sei ein „notwendiger Schritt, um Europa sicherheitspolitisch handlungsfähiger zu machen“.¹ Die Bundeskanzlerin will in Abgrenzung dazu zwar nicht so weit gehen und explizit eine europäische Armee fordern. Die zahlreichen europäischen Militärmissionen erzeugten allerdings einen großen Harmonisierungsdruck und „wir gehen ja in diese Richtung“.²

Auslöser dieser Debatte sind die zunehmende Bedeutung der EU in der Sicherheitspolitik und der immer enger werdende finanzielle Spielraum der Mitgliedstaaten, der neue Ansätze erfordert. Zudem unterliegen die Streitkräfte in den EU-Staaten einem fundamentalen Wandlungsprozess. Zwar gibt es nach wie vor erhebliche Unterschiede in den Führungsgrundsätzen und den nationalen strategischen Kulturen – so haben Frankreich, die Niederlande, Belgien, Spanien und Italien ihre Armeen in Berufsarmeen umgewandelt, während Deutschland bisher an der Wehrpflicht festhalten will, Frankreich misst der NATO einen anderen Stellenwert bei als die meisten anderen EU-Staaten, die regionalen Schwerpunkte sowie Interessen variieren zwischen einzelnen Staa-

¹ Rede des SPD-Vorsitzenden Kurt Beck auf der Europakonferenz „Europa gestalten“ der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament am 6.11.2006 in Berlin.

² Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel in der *Süddeutschen Zeitung* vom 5.11.2006.

ten, und die ehemals Neutralen Österreich, Schweden und Finnland sind zögerlich bei der Umgestaltung zu interventionsfähigen Streitkräften. Der Trend geht jedoch in die gleiche Richtung: Die Reaktionen auf die Veränderung der Bedrohungs- und Anforderungsprofile deuten in allen EU-Staaten darauf hin, dass sich so etwas wie eine „europäische sicherheitspolitische Problemlösungskultur“ herauszubilden beginnt: Die nationalen Lageanalysen nähern sich in diversen Weißbüchern und Strategiepapieren zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik tendenziell an, die nationalen Streitkräfte werden hinsichtlich Struktur, Umfang und Ausrüstung mehr oder weniger intensiv auf Krisenreaktionsfähigkeit „out of area“ ausgerichtet, und es geht hin zu multinationalen, kleineren, mobileren, professionelleren Projektionsstreitkräften.

Multinationalität als Strukturprinzip

Die als Multinationalität bezeichnete dauerhafte koordinierte Zusammenarbeit zwischen Soldaten verschiedener Nationen ist ein wichtiges Strukturprinzip der europäischen Streitkräfte. Dabei geht die Zusammenarbeit über die strategische bzw. operative Führungsebene hinaus und spielt sich heute auch auf der Ausführungsebene ab. Neben der politischen Botschaft ist ein wichtiger Grund der Multilateralisierung auch in den Einschnitten in die Verteidigungshaushalte der Mitgliedsstaaten zu sehen. Diese sind derart drastisch, dass es keine realistische Alternative zu einer stärkeren europäischen Arbeitsteilung geben dürfte. Zusammen genommen leisten sich die 25 EU-Staaten jedoch den Luxus, ca. 1,9 Millionen Soldaten zu unterhalten, die jährlich rund 200 Milliarden Euro kosten. Die Effizienz dieser Mittel ist aber aufgrund der immer noch vornehmlich nationalen Planungen, Beschaffungen und Sichtweisen sehr viel geringer als eigentlich möglich.

Knappe Finanzausstattung macht europäische Arbeitsteilung auch im militärischen Bereich unerlässlich.

In der Militärpolitik werden drei Arten von Multinationalität unterschieden:

- Unter dem „Leadnation-Konzept“ ist ein von einem nationalen Stab geführter gemischter Großverband zu verstehen. Er ist national zusammengesetzt und wendet nationale Führungs- und Einsatzgrundsätze an. Das Stabspersonal von anderen Nationen ist relativ klein, kann aber bei Bedarf aufgestockt werden. Die zugeordneten Verbände handeln nach nationalen Grundsätzen auf der Basis von Vereinbarungen über Interoperabilität (d.h. die Fähigkeit von Streitkräften aus verschiedenen Nationen, in Einsätzen zusammenzuarbeiten).
- Unter dem „Framework-Konzept“ ist ein gemischter Verband zu verstehen, in dem eine Nation den Rahmen stellt und für die Führung des Stabes verantwortlich ist. Die Framework-Nation stellt den überwiegenden Teil der Posten im Stab.
- Unter dem „Integrations-Konzept“ ist ein Großverband zu verstehen, der einen multinational zusammengesetzten Stab hat, in dem die Dienstposten anteilig, dem Beitrag der Nationen entsprechend, besetzt werden. Die Spitzenpositionen werden nach dem Rotationsprinzip aufgeteilt. Der Kommandierende General hat weitgehende Verfügungsgewalt über die ihm unterstell-

ten Truppen. Beispiele für integrierte Verbände sind das deutsch-niederländische Korps, die deutsch-französische Brigade und das Eurokorps.

Wie auch immer die tatsächlichen Ergebnisse der zunehmenden Multilateralisierung der europäischen Streitkräfte im Hinblick auf die Stärkung der operationellen Rolle bewertet werden, sie kann als Katalysator und Stabilisator der europäischen Verteidigungsanstrengungen wirken, in der eine wichtige politische Botschaft zu sehen ist. Denn der dafür notwendige hohe Grad an militärisch-politischer Integration wird eine neue Qualität hinsichtlich der Fähigkeit zur Zusammenarbeit und zur Angleichung von nationalen Konzepten, Strategien und Führungsstrukturen nach sich ziehen (müssen). Allerdings sind die Grenzen der Multinationalität dann erreicht, wenn nationale Entscheidungen zur Nichtteilnahme an bestimmten Einsätzen möglich bleiben sollen.

Schritte auf dem Weg zu einer europäischen Armee

Über die Multilateralisierung der nationalen Streitkräfte hinaus gab es immer wieder – nicht nur der Tagesaktualität geschuldete – weitergehende Überlegungen zur Gründung einer europäischen Armee. Bereits in den fünfziger Jahren wurde im Rahmen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vorgeschlagen, integrierte Streitkräfte zu einer Armee unter der Führung eines europäischen Verteidigungsministers zusammenzuführen. Wenn

Nationale Armeen werden längerfristig in Europa keine Zukunft mehr haben.

sich auch die Forschung inzwischen weitgehend einig ist, dass die supranationale Konzeption der EVG zum Scheitern verurteilt und seiner Zeit voraus war, blieben die EU und ihre Vorläufer eine Sicherheitsgemeinschaft im doppelten Sinne.

Pläne für europäische Streitkräfte sind aber nie vollständig in den Schubladen der Ministerien und Denkfabriken verschwunden, sondern tauchten in unregelmäßigen Abständen immer wieder in der sicherheitspolitischen Diskussion auf.

Auch wenn in allen Kommunikés und Erklärungen der EU (interessanterweise fast wortgleich in Kommunikés der NATO) darauf hingewiesen wird, diese Entwicklung impliziere nicht die Schaffung einer europäischen Armee und die Bereitstellung nationaler Mittel erfolge strikt auf der Grundlage souveräner nationaler Beschlüsse, ist damit eine „stille Revolution“ eingeleitet worden, die die europäische Sicherheitspolitik nachhaltig prägen wird. Das Zeitalter der nationalen Armeen dürfte in Europa trotz anders lautender Erklärungen längerfristig ebenso zu Ende gehen, wie das Zeitalter der nationalen Währungen. Revolutionäre Ansätze sind allerdings in der ESVP der falsche Weg, wie nicht zuletzt das Scheitern der EVG in den fünfziger Jahren gezeigt hat.

Ein evolutionärer Ansatz, der wesentlich mehr Erfolg verspricht, könnte folgende Elemente umfassen:

1. Ein gemeinsames Verständnis für Sicherheit erfordert ein gemeinsames Verständnis von Sicherheit. Eine Armee aufzubauen, ohne sich darüber im Klaren zu sein, wofür sie eingesetzt werden soll, würde Streit produzieren. Deshalb ist eine gemeinsame europäische Militärstrategie zu erarbeiten, die für die Öffentlichkeit sichtbar in einem „Weißbuch Europäische Sicherheit“ erläutert werden sollte.

2. Die nationalen militärischen Planungen sollten weiter und konsequenter europäisch angenähert werden. So könnte, wie schon die Weizsäcker-Kommission im Jahr 2000 vorgeschlagen hatte, eine europäische Truppe so organisiert werden, dass für jedes seiner nationalen Elemente ein Ersatzelement aus einer anderen Nation bereitstünde, was zur Folge hätte, dass die nationale Entscheidungsfreiheit zunächst nicht beeinträchtigt wäre. Denn natürlich behalten sich die nationalen Regierungen und Parlamente einstweilen die Entscheidung über den Einsatz ihrer Streitkräfte vor, was eben im Bedarfsfall dazu führen kann, dass nicht alle zugesagten Kontingente zur Verfügung stehen.
3. Über eine stärkere Europäisierung der Ausbildung muss nachgedacht werden. Europäische Streitkräfte erfordern europäische Soldaten und Offiziere sowie europäische Einsatzgrundsätze. Die Gründung einer europäischen Militärhochschule könnte hier hilfreich sein. Die praktischen Probleme in den bestehenden multinationalen Verbänden signalisieren erheblichen Handlungsbedarf, der angegangen werden muss.
4. Mit einer Europäisierung der Streitkräfte darf keine unnötige Verdoppelung von Strukturen einhergehen. Dies würde zum einen die NATO schwächen, die als transatlantisches Bindeglied und sicherheitspolitischer Stabilisator Europas unverzichtbar bleibt, zum anderen wäre eine solche Aufrüstung nicht zu finanzieren. Vielmehr ist stärker über konkrete Zwischenziele auf dem Weg zu einer echten europäischen Streitkraft nachzudenken, die nicht nur die bestehenden Strukturen mit neuen Hüten versieht, sondern nationale Verbände ersetzt. Auch muss nicht jedes Land alle drei Teilstreitkräfte bereitstellen. Zudem bieten der Abbau von Duplizierungen in den nationalen Beschaffungsprogrammen und die Etablierung eines europäischen Rüstungsmarkts erhebliches Einsparpotenzial. Damit könnten längerfristig Ressourcen eingespart werden, die in europäische Projekte investiert werden könnten.
5. Es sollte ein Zeitplan aufgestellt werden, der als Endpunkt die Schaffung einer europäischen Armee anvisiert. Auch wenn sich ein solcher Plan auf die nächsten 10 bis 15 Jahre erstrecken würde, wäre damit ein Ziel definiert, auf das hingearbeitet werden könnte.

Visionen, Mut und Durchsetzungsfähigkeit sind erforderlich – wie bei der Einführung des Euro.

Ohne Zweifel sind in den vergangenen Jahren im außen- und sicherheitspolitischen Bereich der EU enorme Fortschritte erzielt worden. Gleichwohl ist die Schaffung einer „Euroarmee“ von Voraussetzungen abhängig, die heute noch nicht gegeben sind. Aber so wie bei der Einführung der gemeinsamen Währung – dem zunächst eher unpopulären Euro – Visionen, politischer Mut und Durchsetzungskraft erforderlich waren und aufgebracht wurden, so könnte es auch eines Tages im militärischen Bereich funktionieren. Es sei daran erinnert, dass es im Falle der gemeinsamen Währung 32 Jahre dauerte, bis von den ersten Stufenplänen zur Schaffung einer Währungsunion im Oktober 1970 das Ergebnis 2002 in Form des Euro in den Geldbörsen der EU-Europäer sichtbar wurde.

Die EU ist 52 Jahre nach dem Scheitern der EVG und sieben Jahre nach Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf dem Kölner Gipfeltreffen zu einem sicherheitspolitischen Akteur neuer Art herangereift. Sie verfügt über ein breites Spektrum an politischen, militärischen und zivilen Handlungsmöglichkeiten, mit dem sie potenziell über enormen Einfluss in der internationalen Politik verfügen könnte. Trotz aller Erfolge bleibt aber der ambivalente Charakter der ESVP zwischen Integration und nationaler Souveränitätswahrung erhalten. Auf die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der ESVP konnten sich die EU-Staaten bisher ebenso wenig einigen wie auf ein gemeinsames „Leitbild“ für dieses Politikfeld.

Auch das vorläufige Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrags hat gezeigt, dass derzeit in der europäischen Politik wohl (bedauerlicherweise) nicht die Stunde für große Visionen gekommen ist. Die Tatsache, dass mit der im Verfassungsvertrag vorgesehenen Solidaritätsklausel, der Schaffung einer Verteidigungsagentur sowie den EU-Battlegroups drei Elemente schon vor In-

Für die europäische Einigung sind konkrete Projekte wichtiger als große symbolträchtige Entwürfe.

krafttreten angegangen worden sind, belegt aber, dass sich der Bereich ESVP unabhängig von diesen weitgehenden Entwürfen pragmatisch fortentwickelt. Das beweisen auch die zahlreichen Militäreinsätze, die die EU seit 2003 durchgeführt hat. Dabei reichte das Spektrum von kleineren Missionen zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgi-

en bis hin zu mittleren Militäreinsätzen wie der Übernahme der zuvor von der NATO geführten SFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina. Bemerkenswert ist nicht nur die geographische Reichweite der Missionen (u.a. Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Georgien, Kongo, Sudan), sondern auch die Tatsache, dass all diese Einsätze bisher als erfolgreich zu bezeichnen sind und in - mehr oder weniger enger – Absprache mit der NATO erfolgt sind.

Insgesamt mag dies weniger sein, als sich Europa-Enthusiasten wünschen mögen, es ist aber deutlich mehr, als noch vor einigen Jahren zu erwarten war. Das Politikfeld ESVP könnte damit sogar wegweisend für den gesamten europäischen Integrationsprozess sein: Über konkrete Projekte und einen erfolgreichen Output ist der Akzeptanz des europäischen Projekts womöglich besser gedient als mit dem Versuch, große, symbolträchtige Entwürfe für den Fortgang der europäischen Einigung zu entwickeln.

Empfehlungen an die deutsche Sicherheitspolitik

Um bei der europäischen Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich weiter voranzukommen, wären insbesondere der politische Wille und die Bereitschaft notwendig, den nationalen Entscheidungsvorbehalt bei EU-Einsätzen aufzuweichen. Deutschland, das erst im März 2005 das so genannte „Parlamentsbeteiligungsgesetz“ beschlossen hat (wonach einerseits der Handlungsspielraum der Regierung erweitert und andererseits das Recht des Parlaments gestärkt wird), ist dazu auf absehbare Zeit sicherlich nicht bereit, aber auch die anderen europäischen Staaten behalten sich einstweilen vor, über eine Beteiligung an multinationalen Einsätzen je nach nationaler Interessenlage zu ent-

scheiden. Vorstellbar wäre eine radikalere Europäisierung ohnehin nur, wenn es eine europäische Legitimierungsinstanz für Militäreinsätze gäbe, die wohl nur durch das Europäische Parlament geleistet werden könnte, das aber bisher im Bereich der ESVP nur beratende Befugnisse hat. Da zudem nach Lage der Dinge auf europäischer Ebene auf absehbare Zeit lediglich Einsätze mehrheitsfähig sind, die sich im unteren bis mittleren Spektrum der Eskalationsskala bewegen, ist nicht zu erwarten, dass eine Europäische Eingreiftruppe zu einer Art europäischen Interventionsstreitmacht heranreifen wird, die weltweit auch riskante und umstrittene Interventionen durchführen wird. Dies wird, wenn überhaupt, einzelnen Staaten vorbehalten sein.

Aus dieser Analyse leiten sich zwei Empfehlungen an die deutsche Politik ab:

- Die Multilateralisierung deutscher Sicherheitspolitik und auch Pläne für eine bessere europäische Arbeitsteilung bis hin zu pragmatischen Schritten zu einer Art europäischer Armee im Sinne des Aufbaus „europäischer Komplementärstreitkräfte“ sollten von der deutschen Politik auf der europäischen Agenda gehalten werden, ohne zu erwarten, dass dies kurzfristig durchsetzbar wäre. Die Verflechtung und die gegenseitige Abhängigkeit der EU-Staaten untereinander sind aber bereits heute derart hoch, dass dieser „große Sprung“ hin zu einer Euroarmee – auch wenn er nicht in kurzer Frist zu verwirklichen ist – eines Tages die logische Folge des europäischen Integrationsprozesses sein dürfte. Umfragen belegen, dass die Bevölkerung in Deutschland mit überwältigender Mehrheit für gemeinsame europäische Positionen und Strategien auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik plädiert. Allerdings fehlt noch das Vertrauen in die Fähigkeiten Europas, gemeinsame Perspektiven zu entwickeln und koordiniert zu verwirklichen. Wenn es aber gelänge, tragfähige Strukturen zu schaffen, stehen die deutschen Befragten der Schaffung stärker europäisch geprägter militärischer Institutionen und Verbände sehr aufgeschlossen gegenüber.³
- Insgesamt sollte es deutsche Politik bleiben, die notwendigen und sinnvollen sicherheitspolitischen Europäisierungsbemühungen nicht als Schwächung der NATO erscheinen zu lassen. Deutschland ist zumindest in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung für einen Erfolg des ESVP-Projekts. Denn – deutlich formuliert – an der deutschen Haltung entscheidet sich maßgeblich, ob die französischen Pläne hinsichtlich einer Gegenmachtbildung zu den USA die ESVP auf das politische Abstellgleis schieben, oder ob EU und USA partnerschaftlich an der Lösung sicherheitspolitischer Herausforderungen arbeiten werden und in dieser Grundhaltung die Europäer mehr Verantwortung für ihre eigene wie auch die internationale Sicherheit übernehmen.⁴

Mit oder gegen die USA – bei dieser Richtungsentscheidung wird Deutschland eine wichtige Rolle spielen.

³ Siehe etwa Sven Bernhard Gareis: Militärmacht EU? Erwartungen der Bürger an eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, *Internationale Politik* Juni 2004, S. 59–66.

⁴ Siehe dazu: Johannes Varwick: *European Union and NATO: Partnership, Competition or Rivalry?* Kiel 2006 (Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 18).