

Claudia Major

Die Bundeswehr auf dem Weg zu einer europäischen Armee

Im März 2015 hat der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, die alte Idee der europäischen Armee wieder lanciert. Während die meisten EU-Länder skeptisch reagierten, begrüßte Deutschland den Vorschlag. Doch bislang fehlen Ideen zur Umsetzung.

Dabei sind sich die Europäer weitgehend darüber einig, dass der Aufbau europäischer Streitkräfte es ermöglichen würde, Geld zu sparen. Zugleich wären 28 gemeinsam agierende Staaten militärisch schlagkräftiger und politisch besser legitimiert als einzelne nationale Armeen. Streit entzündet sich an politischen Fragen, etwa wo die gemeinsame Armee eingesetzt werden soll oder wer sie leiten, ihren Einsatz autorisieren und kontrollieren soll. Hier schwingen traditionelle Einstellungen zu europäischer Integration und militärischer Kooperation mit, ebenso wie die Sorge, nationale Vorrechte und Traditionen aufzugeben. So blieb der Ruf nach der Europa-Armee bislang meist ein symbolisches Bekenntnis zu einem »Mehr« an Europa, das aber Europas Verteidigung nicht voranbringt.

Dabei zeigt ein Blick auf Europas Umgebung, dass gemeinsame Ansätze notwendig sind. Das Umfeld hat sich in einen Krisenbogen verwandelt, der vom Baltikum über den Nahen Osten bis zum Maghreb reicht. Der damit einhergehenden Gewalt und ihren Auswirkungen kann sich Europa nicht entziehen. Die Ukraine Krise hat vor Augen geführt, dass Europa militärisch verletzlich ist. Doch die Verteidigungsausgaben bleiben niedrig, daran hat bislang auch die Ukraine Krise wenig geändert. Die entscheidende Frage ist, wie es kurz- und mittelfristig um Europas Verteidigungsfähigkeit steht. Hier können die Staaten ihre Kooperation vertiefen, ohne sich bereits heute entscheiden zu müssen, ob dies

zu einer europäischen Armee führt oder nicht.

Tatsächlich sind die Europäer heute weitgehend abhängig voneinander und kooperieren mehr, als sie zugeben. Seit den Balkankriegen ist offensichtlich, dass Einsätze nur noch möglich sind, wenn sich EU-Staaten zusammentun. Sie verlassen sich aufeinander; sei es bei der Logistik oder an der Frontlinie. Die Zusammenarbeit wird auch stets enger, weil Kampfverbände aus immer mehr Nationen gebildet werden. Auch im Rahmen internationaler Übungen sowie in EU und NATO entwickelt sich eine routinierte Zusammenarbeit. Hinzu kommen gemeinsame Strukturen: Die NATO übernimmt im Baltikum Luftpolizeiaufgaben; die Niederlande integrieren eine ihrer wichtigsten Brigaden in deutsche Kommandostrukturen. So entstehen immer größere Inseln europäischer Verteidigungskooperation.

Dennoch halten die EU-Staaten an ihrem lieb gewonnenen Selbstbild fest, dass sie über ihr Militär autonom entscheiden. Weil sie sich im Rahmen der Sparmaßnahmen der letzten Jahre aber nicht mit ihren Partnern darüber abstimmten, welche Truppen sie abschaffen oder behalten, sondern jeder für sich handelte, hat die Gemeinschaft der EU-Staaten seit 2008 ca. 25 % ihrer Schlagkraft verloren. Mit Initiativen wie »Smart Defence« (NATO) und »Pooling & Sharing« (EU) wäre dieser Verfall vielleicht aufgehalten worden, weil sie die Kooperationsinseln erheblich ausgedehnt und miteinander vernetzt hätten. Die Europäer hätten gemeinsam seltene Fähigkeiten wie Spezialkräfte behalten und Überangebote wie Infanterie auf ein notwendiges Maß reduzieren können – für den Preis, Handlungsfähigkeit mit anderen zu teilen.

Die Europäer haben diese Initiativen jedoch nur halbherzig verfolgt, mit dem Ergebnis, dass sie heute noch abhängiger voneinander sind als je zuvor. Sie haben ihre nationalen Kapazitäten soweit reduziert, dass sie auf die Unterstützung anderer Europäer angewiesen sind, wenn sie militärisch handeln wollen. Weder den Einsatz in Afghanistan noch in Libyen hätte ein Staat allein stemmen können. Die Autonomie ist also eingeschränkt: Regierungen und Parlamente können nur noch individuell »Nein« zu einer Operation sagen und sie so verhindern. Doch kann kein Staat mehr allein »Ja« sagen, also einen nationalen Einsatz erfolgreich durchführen. Das merkte Frankreich, als es 2013 in Mali intervenierte – und schnell nach europäischer Unterstützung und der der Vereinten Nationen rief.

Diese Spirale von Autonomiestreben und Integrationsautomatismus wird sich weiterdrehen: Die Staaten werden auch künftig national über Material und Armeen entscheiden, um so ihre Souveränität zu demonstrieren. Zugleich werden die meisten Streitkräfte in Europa weiter schrumpfen, weil die Auswirkungen der Finanzkrise die öffentlichen Haushalte noch jahrelang belasten werden. Neu ist, dass Europa droht, dabei unter die kritische Grenze dessen zu rutschen, was militärisch noch relevant ist. Der Kostendruck und mangelnde Kooperation verhindern zunehmend die Beschaffung von Geräten wie Tankflugzeuge oder Transporter, die Armeen schnell, beweglich, kampfkraftig und durchhaltefähig machen. Zudem geht schrittweise die Schlüsselfähigkeit verloren, militärische Einsätze überhaupt durchführen zu können, weil Geräte zur Aufklärung ebenso fehlen wie sogenannte Nischenfähigkeiten, etwa die Luftabwehr.

Damit ist die einzig verbleibende Frage, ob der schon seit Langem immer weiter – aber unkoordiniert – zusammenwachsende europäische Militärapparat handlungsfähig sein wird, weil die Staaten be-

ginnen, ihn bewusst zu gestalten, oder ob er als europäische Bonsai-Armee endet: fein anzusehen, aber zu klein, um sicherheitspolitisch etwas zu bewegen.

Die Gelegenheit für pragmatische Fortschritte ist jetzt günstig, denn Europa debattiert wieder über Verteidigung. So hat die EU die Vorarbeit an einer neuen Sicherheitsstrategie begonnen, die 2017 fertig werden soll. Im Juni 2015 fand der letzte EU-Verteidigungsgipfel statt; im Juli 2016 steht der nächste NATO-Gipfel an. Diese Anlässe bieten für Berlin die Chance, sich mit den Partnern über konkrete Schritte zu mehr Gemeinsamkeit in der Verteidigung zu verständigen. Vier Bereiche sind dabei zentral:

Erstens: *Gemeinsame Sicherheitspolitik*. Der Konsens in Europa ist wackelig, wenn es darum geht, wann militärische Gewalt eingesetzt wird. Auch die Bedrohungslage wird unterschiedlich wahrgenommen. Im Augenblick sehen viele Russland als zentrales Problem. Doch für Länder im Süden, wie Frankreich, ist vor allem die Instabilität in Afrika und im Nahen Osten bedrohlich. In Zukunft wird Bündnisverteidigung im Osten genauso wichtig sein wie Krisenmanagement im Süden.

Deutschland könnte Vorschläge dazu präsentieren wie die Parlamentsbeteiligung, die übrigens auch 16 weitere EU-Länder vorsehen, in ein europäisches Entscheidungsgefüge eingebettet werden kann. Über das in Arbeit befindliche Verteidigungsweißbuch könnte Berlin zudem seine Beiträge zur zukünftigen Verteidigungsfähigkeit Europas festlegen. Gleichzeitig müsste es seinen Partnern verdeutlichen, dass es nicht nur in der klassischen Ost-West-Dimension denkt, sondern auch die Nord- und Süd-Dimension in seine Sicherheitspolitik einbezieht. Dies legt auch den Grundstein für die Arbeit an einer gemeinsamen Vorstellung zur neuen europäischen Sicherheitsordnung. Weil diese eine transatlantische sein muss, gehört das Werben für die Zusammenarbeit mit den USA dazu.

Zweitens: *Gemeinsames Militär*. Es braucht einen militärischen Kern, um den Staaten Kooperationen systematisch aufbauen – statt des Flickenteppichs mäßig funktionierender Kleinstkooperationen.

Die notwendige politische Signalwirkung könnte entstehen, wenn Deutschland sein 2014 bereits in der NATO angenommenes Rahmennationen-Konzept (FNC – Framework Nations Concept) auch in die EU einbringt. Hier könnte es mit dem EU-Battlegroup-Konzept verschmolzen werden. Dies bietet sich an, weil die meisten EU-Staaten auch NATO-Mitglieder sind und dem FNC zugestimmt haben. Zudem liegt beiden Konzepten die Idee zugrunde, dass die Staaten gemeinsam das bereitstellen, wovon sie allein zu wenig haben, z.B. Fähigkeiten zur Aufklärung. Die Anwendung des FNC auf die Battlegroups würde für eine langfristige Kooperation dieser, bisher nur jeweils für sechs Monate operierenden, Verbände sorgen und sie mit mehr Möglichkeiten ausstatten. So wären sie in aktuellen Krisen einsetzbar. Diese schnelle EU-Einsatzbrigade könnte eine unmittelbare Aufgabe erhalten, nämlich Schutz und Krisenmanagement an der Südflanke. Die NATO würde damit entlastet und könnte sich auf die Bündnisverteidigung konzentrieren. Grundsätzlich könnte ein gemeinsam in EU und NATO genutztes Konzept die Kooperation der beiden Organisationen verbessern.

Drittens: *Gemeinsame Rüstung*. Eine gemeinsame Rüstungsindustrie würde Europa nicht nur politisch unabhängig und ökonomisch effizienter machen, sondern auch Armeen mit einheitlichem Gerät versorgen, was die Zusammenarbeit erleichtert. Doch bislang behindern inkompatible nationale rüstungspolitische Ansätze die Kooperation. Gleichzeitig schreitet die in-

dustriell angetriebene Restrukturierung des europäischen Rüstungssektors voran, ohne dass die Hauptstädte diese Entwicklung gestalten könnten. Einfluss auf die Entwicklungen kann nur noch gemeinsam genommen werden, etwa indem gemeinsam beschafft und gerüstet wird. Deutschland kann dabei in einigen Bereichen eine Schlüsselfunktion einnehmen, nämlich da, wo es nachgefragte Spitzenprodukte liefert.

Das angedachte europäische Drohnenprogramm ist derzeit das einzig konkrete europäische Rüstungsprojekt, auf dessen Grundlage die verschwenderischen nationalen Rüstungspolitiken auf mehr Europa umgesteuert werden könnten. Deutschland sollte mit einer Finanzierungszusage, gemeinsam mit EU-Partnern, ein Signal für mehr Europa in der Rüstung setzen.

Viertens: *Gemeinsames Recht*. Recht ist ein Querschnittsthema: Hier sind die Parlamente gefragt, um die rechtlichen Grundlagen für gemeinsame Einsätze und Beschaffung von Material zu legen. Der Bundestag spielt dabei eine starke Rolle. Er sollte dies als einen Auftrag verstehen, die Harmonisierung in Europa voranzutreiben. Zudem könnte der Bundestag die Schaffung eines europäischen Korpsgeistes unterstützen, der aus der Zusammenarbeit europäischer Soldaten entsteht. Bislang scheitern europäische Personalstrukturen und damit Karriereoptionen in anderen Streitkräften oft an technischen und juristischen Details wie Versorgungsregelungen oder Einsatzregeln. Berlin sollte klären, welche Standards die Bundeswehr im europäischen Kontext halten will und welche nicht.

Europa wäre gut bedient, mit konkreten Schritten für seine Verteidigungsfähigkeit zu sorgen, anstatt in ideologischen Schlachten zu verharren. Nur so lässt sich die Idee einer europäischen Armee voranbringen.



Claudia Major

ist Experte für Sicherheits- und Verteidigungspolitik an der Stiftung Wissenschaft und Politik. Zuvor war sie u.a. an der ETH Zürich und am EU Institute for Security Studies in Paris tätig. Sie ist Mitglied im Beirat Zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt.

claudia.major@swp-berlin.org