

Verteidigung europäisch gestalten

Deutschland ist der Schlüssel bei der Stärkung kollektiver Sicherheit in Europa

von Roderich Kiesewetter (CDU) und Dietmar Nietan (SPD), Mitglieder der Parlamentariergruppe der Europa-Union Deutschland im Deutschen Bundestag

Herausforderungen und Ziele

Europa steht wegen der Gleichzeitigkeit internationaler Krisen im Mittleren Osten, Nordafrika und Osteuropa vor erheblichen sicherheitspolitischen Herausforderungen. Bürgerkriege, Ebola, Terrorismus und territoriale Konflikte haben zu großen Flüchtlingswellen geführt. Viele unserer Nachbarstaaten und Partner fühlen sich durch die andauernden Krisenherde in ihrer Stabilität und Integrität bedroht. Die stetig zunehmende Hinwendung der USA Richtung Asien verstärkt zusätzlich die wahrgenommene Unsicherheit vieler europäischer Staaten. Die fortlaufenden Auswirkungen der Finanzkrise schränken die sicherheitspolitischen Maßnahmen einzelner europäischer Nationalstaaten bis heute merklich ein.

Deutschlands Sicherheitsinteressen müssen im Hinblick auf die Vielzahl von Herausforderungen in zweierlei Hinsicht definiert werden. Zum einen muss uns daran gelegen sein, die Integrität der europäischen und transatlantischen Sicherheitssysteme, von denen Deutschland maßgeblich profitiert, zu schützen und zu stärken. Des Weiteren steht Deutschland in einer besonderen Verantwortung als zuverlässiger und starker Partner seinen Beitrag zu kollektiver Sicherheit zu leisten. Um den genannten internationalen Herausforderungen gerecht zu werden, bedarf es neben der notwendigen Stabilisierung einzelner Krisenregionen einer breiten strategischen Diskussion, die deutsche Sicherheitsinteressen künftig konkret diskutieren sowie definieren muss. Hierbei müssen in einem so genannten "Fünfklang" folgende wesentlichen Fragen gestellt werden:

1. Welche Interessen beabsichtigen wir mit unserem sicherheitspolitischen Engagement zu erfüllen?
2. Welche Aufgaben können und wollen wir übernehmen?
3. In welchen Regionen der Welt wollen wir uns einsetzen?
4. Welche militärischen und zivilen Instrumente benötigen wir?
5. Wie erklären wir unserer Bevölkerung und unseren Partnern unser Engagement klar und deutlich?

Warum ist der Aufbau einer europäischen Armee notwendig?

Gerade der "Fünfklang" zeigt die Notwendigkeit multilateraler Zusammenarbeit: Es ist undenkbar, dass Deutschland im Alleingang – ohne wechselseitige Unterstützung – angemessen auf die Vielzahl gleichzeitiger internationaler Konflikte reagieren könnte. Weitgehend deckungsgleiche Interessen und ein gemeinsamer Fokus auf bestimmte Regionen ermöglicht eine wesentlich vereinfachte Koordinierung gemeinsamer Instrumente bei diplomatischen und entwicklungspolitischen Anstrengungen und der Entwicklung militärischer Fähigkeiten.

Die Notwendigkeit der Konvergenz europäischer Sicherheitspolitik und ihrer jeweiligen militärischen und zivilen Infrastruktur ergibt sich vorrangig aus den angeführten internationalen Herausforderungen, der fortschreitenden Multilateralisierung von Sicherheitspolitik sowie dem Konsolidierungszwang nationaler Haushalte. Eine integrierte europäische Sicherheitspolitik erleichtert die Beschaffung und Bereitstellung gemeinsamer Fähigkeiten. Für eine stärkere sicherheitspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene kommen der Europäische Rat sowie das Europäische Parlament (EP) in Betracht. Eine parlamentarische Kontrolle ist für den Aufbau einer eigenständigen europäischen Sicherheitspolitik sowie einer europäischen Streitkraft unabdingbar. Ferner kann die Implementierung eines Verteidigungsausschusses im EP den Prozess zunehmender Integration begleiten und die parlamentarische Verantwortung auf europäischer Ebene stärken. Institutionell wäre die Einrichtung eines ständigen Hauptquartiers und einer europäischen Militärakademie zur Koordinierung strategischer Planungsprozesse von großem Nutzen.

Auf längere Sicht ist eine rein national ausgerichtete Rüstungsindustrie durch den Bedarf jeweils nur einer Nation weder zweckmäßig noch überlebensfähig. Deshalb muss die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) einzelne Projekte im Rüstungsbereich anstoßen und koordinieren. Es gilt, die Redundanz europäischer Fähigkeiten zu minimieren. Vorhandene Lücken der europäischen Kapazitäten, wie beispielsweise in der Aufklärung, müssen durch zusätzliche Investitionen geschlossen werden.

Die europäischen Verträge haben wichtige Impulse hinsichtlich einer europäisierten Sicherheitspolitik gegeben. So ist eine der wichtigsten Neuerungen im Lissaboner Vertrag von 2009 die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ). Sie setzt am Schnittpunkt zwischen EU-rechtlichen und rüstungspolitischen Hemmnissen an. Die Stärke der SSZ liegt in ihrem flexiblen Mechanismus (Staaten können der Partnerschaft jederzeit beitreten) und den relativ einfachen Hürden bei der Initiierung sicherheitspolitischer Kooperation. Zwar bedarf es bei der Initiierung der SSZ einer qualifizierten Mehrheit des Europäischen Rates, also der Zustimmung von 15 EU-Staaten, die mindesten 65% der Bevölkerung repräsentieren.¹ Allerdings versichern Rechtsexperten, dass diese Hürden in der Praxis eher gering sind.² Des Weiteren reichen bereits zwei Staaten zur Initiierung der SSZ aus. Zudem obliegt die Ausgestaltung der SSZ nach der Initiierung allein den teilnehmenden Staaten. Dabei kann die SSZ eine partnerschaftliche Zusammenarbeit sowohl bei der Entwicklung militärischer Kapazitäten (Pooling & Sharing) als auch bei der Synchronisierung der nationalen Streitkräftestruktur und gemeinsamer militärischer Missionen befördern.

Die SSZ bietet zudem die Möglichkeit, eine effektivere Nutzung der über 1,5 Millionen Soldaten der EU-Mitgliedsstaaten durch eine stärkere Koordinierung zu gewährleisten. Eine Europa-Armee könnte dann aus den Kontingenten verschiedener Kooperationen im Rahmen der SSZ gebildet werden. Sie müsste damit keine stehende Armee sein, sondern könnte auf jeweilige Einsatzerfordernisse ausgerichtet zusammengestellt werden.

¹ Vgl. EUV Art. 46 [Ständige Strukturierte Zusammenarbeit]

² von Kielmansegg, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.): Commentary on the Treaty on European Union (im Erscheinen), Art. 46, Rn. 50 f

Insgesamt bleiben die institutionellen Rahmenbedingungen aber von der politischen Willensbildung der EU-Mitgliedsstaaten abhängig. Zwar beweisen die europäischen Beteiligungen an Einsätzen auf dem Balkan, in Afghanistan und in Libyen, dass eine Kooperation trotz unterschiedlicher Strategien und nationaler Einsatzvorbehalte funktionieren kann. Auch die Spezialisierung einzelner nationalstaatlicher Armeen ist längst Realität, wie beispielsweise die Unterstellung der niederländischen Panzertruppe unter das Kommando der Bundeswehr beweist. Dennoch stehen Befürchtungen europäischer Staaten, sich im Krisenfall nicht auf die Benutzung der Kapazitäten von Verbündeten verlassen zu können, einer langfristigen strategischen und militärwirtschaftlichen Integration Europas entgegen. Hier gilt es, sehr nüchtern und realistisch zu bleiben.

Deutschlands Rolle in einer europäischen Armee im Rahmen eines politischen Gesamtkonzepts

Deutschland hat ein zentrales Interesse an der Europäisierung der Sicherheitspolitik. Zum einen ist die mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit verbundene Erweiterung der Möglichkeiten, Streitkräfte zu koordinieren, für uns von zentraler Bedeutung, da sie die Multilateralisierung und damit die Lastenteilung im Krisenmanagement fördert. Zweitens war und ist es Deutschlands strategisches Ziel, neben wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integrationsbemühungen eine Europäisierung der Sicherheitspolitik voranzutreiben. Ferner muss es im deutschen Interesse sein, die Sicherheit der osteuropäischen Partnerstaaten zu garantieren.

Ohne Deutschland wird eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nur Stückwerk bleiben. Bei der militärischen Ausgestaltung kommt Deutschland als Anlehnungspartner folglich eine tragende Rolle zu. Ein erster Schritt zur Übernahme von mehr Verantwortung – auch und insbesondere unter Beteiligung der Bundeswehr – ist das sogenannte Rahmennationenkonzept der NATO (Framework Nations Concept). Hierbei handelt es sich um die Allokation und Bereitstellung von Ressourcen zur Gewährleistung einer schnellen, flexiblen und effektiven Reaktion auf internationale Krisen sowie einer stetigen Konvergenz europäischer Rüstungsprogramme. Im Kontext internationaler Krisen und der europäischen Finanzkrise liegt Deutschlands Aufgabe in einer multilateral eingebetteten, verantwortungsvollen Führungsrolle. Hierbei gilt es, zwischen gleichberechtigten Staaten auf Grundlage einer gemeinsamen Wertebasis zu analysieren und gemeinsam zu entscheiden.

Deutschlands breiteres Fähigkeitsprofil erlaubt uns bereits heute, Verantwortung im Rahmen der Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) der NATO Response Force (NRF) zu übernehmen. Die Fortschritte im Kontext des transatlantischen Bündnisses müssen durch den Ausbau von Strategien im Rahmen der GSVP, beispielsweise durch die EU-Battle Groups, komplementär zu NATO-Strukturen entwickelt werden.

Eine Aufgabenverteilung auf mehrere Rahmennationen zusammen mit der Spezialisierung einzelner Mitgliedsstaaten („Rollenspezialisierung“) führt zu einer besseren Allokation von Ressourcen und Fähigkeiten. Gleiches gilt für das Prinzip der Anlehnungspartnerschaft. Im Kern geht es hier um den Zusammenschluss europäischer Staaten mit klar definierten Aufgabenfeldern, um die zivilen wie militärischen Krisenverhinderungsfähigkeiten gemeinsam zu stärken. Zunächst muss dabei dringend eine Angleichung der Ausbildungs-

und Beschaffungsprozesse innerhalb der Europäischen Union erfolgen. Künftig könnten gemeinsame Projekte, zum Beispiel zur Luftbetankung, durchgeführt werden. Ferner muss ein abgestimmtes, verlässliches Vorgehen bei der Krisenbewältigung entwickelt werden. Anlehnungspartnerschaft hilft auch bei den Sparanstrengungen in den entsprechenden Verteidigungshaushalten. Die Vision einer europäischen Armee kann dabei nur in die Praxis umgesetzt werden, wenn sich einzelne Staaten zunächst zu gemeinsamen Interessensgruppen zusammenschließen.

Gleichzeitig haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass militärische Mittel bei der Bewältigung von Krisen nur ein Teil der Lösung sein können. Ein politisches Gesamtkonzept, verbunden mit Investitionen in gesellschaftlich relevanten Feldern sowie Infrastruktur, müssen bei der Stabilisierung von Krisen- und Kriegsregionen eine zentrale Stellung einnehmen. Militärische Einsätze ohne Einbindung in ein politisches Gesamtkonzept sind, wie die Beispiele Irak 2003 und Libyen 2011 zeigen, zum Scheitern verurteilt. Nur ein ressortübergreifender Ansatz befähigt Europa, sich präventiv und effizient an der Bekämpfung von Terrorismus und staatlichem Terror zu beteiligen.

Zurzeit werden viele öffentliche Debatten um ein verstärktes militärisches Engagement Deutschlands zu einseitig geführt. Der Einsatz militärischer Mittel darf nicht auf Interventionen verkürzt werden, sondern muss als ganzheitlicher Ansatz verstanden werden. Militärische Missionen müssen der präventiven Stärkung staatlicher Strukturen in krisenanfälligen Regionen – beispielsweise durch Ausbildungshilfen regionaler Akteure – dienen. Bereits vor einer möglichen Eskalation könnten Maßnahmen wie Sicherheitssektorreformen oder eine verstärkte Militärdiplomatie nach dem Muster „Show of Force“, aber auch die Entwaffnung von Konfliktparteien deeskalierend wirken. Gleichzeitig könnte Europa in den Bereichen der Rüstungskontrolle und Entwaffnung, aber auch bei humanitären Hilfsmaßnahmen oder der Entwaffnung von Milizen strategisch vorbeugen.

Institutionelle Fragen klären

Die unabdingbare sicherheitspolitische Multilateralisierung und die fortschreitende Konvergenz europäischer Fähigkeiten bedeuten, dass sowohl Rüstungsmaßnahmen als auch militärische Missionen „ent-nationalisiert“ werden. Diese Entwicklung stellt die nationalen sicherheitspolitischen Entscheidungsprozesse vor große Herausforderungen. Die Entscheidung eines einzelnen Staates kann entgegengesetzte und unvorhersehbare Auswirkungen auf die Sicherheit der Partnerstaaten haben. Deshalb gilt es zu überprüfen, wie souveräne sicherheitspolitische Entscheidungen und multinationale Verbundentscheidungen in Einklang gebracht werden können. Eine kohärente und inklusive Verteidigungspolitik unter Beteiligung einer Vielzahl internationaler Partner ist nur dann effektiv möglich, wenn nationale Einzelmeinungen und Vorbehalte das Verteidigungspotential Europas nicht zu gefährden drohen.

Deutsche Bündnisverpflichtungen müssen somit vereinbar mit den parlamentarischen Rechten des Bundestages in Fragen militärischer Kooperationen und Interventionen ausgestaltet werden. Die Expertenkommission unter Vorsitz von Bundesminister a.D. Volker Rühle wird einen wichtigen und hoffentlich durchsetzungsfähigen Beitrag zu dieser Debatte liefern. Ferner muss eine breite gesellschaftliche Debatte abstecken, wo die Grenzen sicherheitspolitischer Multilateralisierung liegen. Hierzu leistet der von

Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier angestoßene Review-Prozess einen wichtigen Beitrag. Die Jahrzehnte erfolgreicher deutscher Diplomatie zur Friedenssicherung dürfen nicht aus den Augen verloren werden. Auch künftig müssen militärische Interventionen, eingebunden in ein politisches Gesamtkonzept, als Ultima Ratio, aber nicht als zeitlich letzte Stufe des Engagements deutscher Außenpolitik verstanden werden.

Ausblick

Das Ziel einer Konvergenz europäischer Sicherheitsstrukturen ist notwendig und hilfreich, um Europas strategische Bedeutung zu stärken und Menschenrechte zu verteidigen. Die – auch transatlantisch zu verstehende – Arbeitsteilung und Koordination bei den militärischen Fähigkeiten ist ein wesentlicher Bestandteil einer dauerhaften Gewährleistung eines europäischen Friedens in Freiheit.

Deutschland sollte sich als treibende Kraft an die Spitze multilateraler europäischer Kooperation stellen. Das im Koalitionsvertrag verankerte Ziel gilt es mit Nachdruck zu fördern. Zudem kann sich nur ein starkes Europa in enger transatlantischer Kooperation seine internationale Autarkie bewahren, ohne zum Spielball anderer internationaler Akteure zu werden.