

EUropäische Streitkräfte

Friedensmacht Europa

Das immer enger zusammenwachsende Europa hat sich zu einer Zone stabilen Friedens entwickelt, in der Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten ohne die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt geregelt werden. Die Methode, die zu dieser Erfolgsgeschichte geführt hat, ist die Überwindung nationaler Egoismen durch Kooperation und Integration. Ihr lag die Erkenntnis zugrunde, dass angesichts der Zerstörungen durch die beiden Weltkriege die Selbstbehauptung Europas nur durch die Überwindung von Nationalismus und Krieg möglich ist. Die Befriedung Europas im Innern eröffnet die Möglichkeit, Friedenspolitik nach außen zu betreiben.

Die Konflikte des 21. Jahrhunderts haben einen anderen Charakter als diejenigen zu Zeiten der Ost-West-Konfrontation. Sie sind komplexer und diffuser, wirken eher indirekt und schleichend, haben aber letztlich doch einen zersetzenden Einfluss auf die internationale Ordnung. In der globalisierten Welt geht es daher nicht mehr nur um Frieden und Sicherheit *innerhalb* der Europäischen Union (EU), sondern auch und vor allem um Frieden und Sicherheit *für, mit* und *durch* die EU. Gefordert ist nichts weniger als ein europäischer Beitrag zur Entstehung einer kooperativen Weltordnung. Die EU steht damit vor der zentralen strategischen Gestaltungsaufgabe, in die Rolle eines internationalen Ordnungsfaktors hineinzuwachsen. Diese Aufgabe erfordert die Überwindung des nationalstaatlichen Blicks zugunsten eines integrationspolitischen Realismus, der davon ausgeht, dass angesichts der vielfältigen globalen Risiken das reflektierte Eigeninteresse der Staaten es geradezu gebietet, den aktuellen globalen Herausforderungen und Gefahren gemeinsam und auf der Grundlage des internationalen Rechts zu begegnen.

Die Antwort auf die neuartige Qualität der internationalen Bedrohung und Risiken, mit denen sich die EU konfrontiert sieht, muss zweifellos differenziert ausfallen. Sie erfordert mutigere Schritte in Richtung einer integrierten Sicherheits- und Verteidigungspolitik und ein neues Kooperationsverhältnis sowohl zwischen Militär, Polizei und zivilen Akteuren als auch zwischen den internationalen Organisationen. Die Entwicklung entsprechender Fähigkeiten und ihre Einbindung in eine umfassende Strategie der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung entspringen also der realpolitischen Notwendigkeit, dass Sicherheit und Stabilität im Zeitalter der Globalisierung nur durch Kooperation und Integration gewährleistet werden können. Je besser sich die EU-Staaten darauf einstellen, desto größer wird die Chance, dass sich die EU als *Friedensmacht* etabliert.

Grundlage des außen- und sicherheitspolitischen Handelns der EU muss die Einsicht bleiben, dass politische Konflikte militärisch nicht zu lösen sind. Doch kann Prävention fehlschlagen. Militärische Mittel erfüllen also auch künftig verteidigungs- und sicherheitspolitische Funktionen. Eine Friedensmacht EU darf daher weder ausschließlich auf zivile Mittel setzen, noch im Stil und mit den Mitteln einer klassischen Großmacht militärische Machtpolitik verfolgen. Vielmehr muss sich die EU zu einem internationalen Akteur weiter entwickeln, der das ganze Spektrum seiner zivilen und militärischen Fähigkeiten kohärent für die Prävention

¹ Autoren: Detlef Bald, Jörg Barandat, Michael Brzoska, Hans-Georg Ehrhart, Hans-Günter Fröhling, Hans-Joachim Gießmann, Jürgen Groß, Lars Klingbeil, Berthold Meyer, Burkhardt Müller-Sönksen, Reinhard Mutz, Winfried Nachtwei, Bernhard Rinke, Jürgen Rose, Jochen Scholz, Peter Tobiassen.

und konstruktive Bearbeitung von Gewaltkonflikten im Rahmen internationaler *Governance*-Strukturen einbringt.

Als Friedensmacht muss die EU fünf Grundsätzen folgen, die ihr Handeln normativ und funktional binden:

- *erstens* normative Ausrichtung auf kooperative Sicherheit und friedlichen Wandel;
- *zweitens* eindeutiger Vorrang präventiver vor kurativen Strategien, ohne jedoch regelkonforme Interventionen mit Zwangsmitteln auszuschließen;
- *drittens* Bereithaltung notwendiger ziviler und militärischer Instrumente zur konstruktiven Konfliktbearbeitung;
- *viertens* enge Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren, insbesondere mit Nichtregierungsorganisationen;
- *fünftens* intensive kooperative Beziehungen zu internationalen friedens- und sicherheitsrelevanten Organisationen, insbesondere zu den Vereinten Nationen (VN) und ihren regionalen Abmachungen bzw. Einrichtungen.

Die EU auf dem Weg zu einer gemeinsamen Sicherheitspolitik

Die oben erwähnten Kriterien für eine Friedensmacht sind *in der Tendenz* bereits Teil der außenpolitischen Programmatik der EU. Obwohl vieles davon noch der Umsetzung harrt und deshalb bislang eher einem Lippenbekenntnis gleicht, hat immerhin durch den Vertrag von Lissabon die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) nicht nur die neue Bezeichnung „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) erhalten, sondern auch eine Perspektive, die sich aus Artikel 28a des Vertrages ergibt: Darin wird die GSVP als „integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ bezeichnet, die „der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit“ sichert. „Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.“ Soweit es sich dabei um Militär handelt, sind dies zunächst einmal nationale Truppenkontingente, die ad hoc zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus umfasst die GSVP „die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat [der Staats- und Regierungschefs] dies einstimmig beschlossen hat.“ Der Artikel regelt ferner, dass die Mitgliedstaaten der Union für die Umsetzung der GSVP „zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung“ stellen und dass diejenigen Mitgliedstaaten, „die zusammen multinationale Streitkräfte aufstellen“, diese auch für die GSVP vorsehen können.

Gemeinsame Sicherheitspolitik – Gemeinsame Streitkräfte?

Mit diesen vertraglichen Vereinbarungen sowie den bereits heute schon bestehenden gemeinsamen Institutionen und Truppenteilen ist eine Entwicklung vorgezeichnet, die langfristig zu gemeinsamen EUropäischen Streitkräften führen kann.

Eine solche Perspektive kann nach Ansicht der Kommission „Europäische Sicherheit und

Zukunft der Bundeswehr“ jedoch nur dann als friedens- und sicherheitspolitischer Fortschritt gewertet werden, wenn von Beginn an darauf geachtet wird, dass die nachfolgenden Prinzipien jederzeit strikt eingehalten werden.

Prinzipien bei der Fortentwicklung EUropäischer Streitkräftestrukturen

- (1) Dem eingangs skizzierten Leitbild der EU als „Friedensmacht“ muss in Zukunft in noch weit stärkerem Maße als bisher zur Geltung verholfen werden. Die Tendenz, Streitkräfte zum normalen Instrument der Außenpolitik zu machen, das über den Bereich der Verteidigung und der Friedenssicherung hinausweist, muss gestoppt und umgekehrt werden. Darüber hinaus gilt es, klare Prioritäten zugunsten ziviler Konfliktbearbeitung zu setzen. Die hierzu erforderlichen Strukturen, Fähigkeiten und Mechanismen müssen konsequent ausgebaut werden. Der gleichzeitige Aufbau EUropäischer Streitkräfte hat sich in das überwiegend zivile Profil einer Friedensmacht einzupassen und darf es nicht konterkarieren, sondern nur seiner Stärkung dienen.
- (2) Die Transformation von nationalen in EUropäische Streitkräfte ist in den Kontext globaler und regionaler Abrüstung einzubetten: Parallel mit dem Ausbau gemeinsamer EUropäischer Strukturen muss ein allmählicher Abbau der nationalen Truppenteile einhergehen.
- (3) Unverzichtbare Grundvoraussetzung für jeden Einsatz künftiger EUropäischer Streitkräfte ist seine strikte Bindung an das Völkerrecht. Das Gewaltverbot muss bis auf die wenigen in der VN-Charta festgelegten Ausnahmen uneingeschränkte Gültigkeit behalten; niemand ist berechtigt, sich – mit welcher politischen Begründung auch immer – darüber hinwegzusetzen. Für jeden militärischen Einsatz außerhalb des in der Charta festgeschriebenen Rechts auf Selbstverteidigung ist ein Mandat der VN zwingend erforderlich.
- (4) Ausgehend von ihrem friedenspolitischen Leitbild kommt es für die EU darauf an, als eigenständig handlungsfähiger Akteur – möglicherweise auch unter Inkaufnahme der Distanzierung zu anderen internationalen Akteuren – glaubwürdige politische und ökonomische Alternativen zu gewaltsamen militärischen Konfliktlösungsversuchen anzubieten, zumal Letztere in der Regel erst die Probleme schaffen, die sie zu bewältigen vorgeben.
- (5) Bei der Fortentwicklung EUropäischer Streitkräftestrukturen muss jederzeit eine wirksame und öffentliche parlamentarische Kontrolle gewährleistet sein. Für die langfristige Erarbeitung diesbezüglicher gemeinsamer Normen sollte der „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“ der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als wesentliche Grundlage dienen. Dies gilt auch für die ebenfalls dort festgelegten speziellen Verpflichtungen bezüglich der „Inneren Ordnung“ der Streitkräfte, die bereits Kernelemente des Konzepts der „*Inneren Führung*“ berücksichtigen.
- (6) Gemeinsame Ausbildungsstätten innerhalb der EUropäischen Streitkräfte sollten nicht nur der Formulierung gemeinsamer militärischer Standards für das künftige Führungspersonal dienen, sondern auch der obligatorischen Begegnung dieses Personenkreises mit den verschiedenen nationalen Konzepten für Partizipations- und Demokratisierungsmöglichkeiten in Streitkräften. In diesem Rahmen könnte auch von deutscher Seite wirksam für eine Europäisierung des Konzepts der „*Inneren Führung*“ geworben werden.

- (7) Der Dienst in den künftigen EUropäischen Streitkräften beruht ausschließlich auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit.
- (8) Die allmähliche Ersetzung nationaler militärischer Strukturen durch gemeinsame EUropäische kann auch unter *Effizienz*gesichtspunkten vorteilhaft sein. Gleichwohl werden die dazu zur Verfügung stehenden Ressourcen stets Begrenzungen unterliegen. Bei der daraus resultierenden Notwendigkeit zur Prioritätensetzung beim Einsatz militärischer Mittel sollten auch geografische Kriterien berücksichtigt werden.
- (9) Einem „Europa der gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung“ sollte durch die grundsätzlich defensive Ausrichtung EUropäischer Streitkräfte entsprochen werden. Dies verlangt auch den Verzicht auf einen allzu weiten Sicherheits- und Verteidigungsbegriff, der einer missbräuchlichen Inanspruchnahme zur Rechtfertigung beliebiger militärischer Operationen Vorschub leistet. Dadurch könnten auch die defensiven Grundabsichten der EU nachdrücklicher unterstrichen und ihr als Friedensmacht größere Glaubwürdigkeit verliehen werden.
- (10) Die Etablierung EUropäischer Streitkräfte ist ein langfristig angelegter, evolutionärer Prozess, der keinesfalls zu einem bestimmten „Stichtag“ abgeschlossen werden muss. Für eine möglicherweise sehr lange Übergangszeit werden weiterhin nationale Streitkräftestrukturen neben Elementen der künftigen EUropäischen Streitkräfte bestehen können, ohne dass deswegen irgendein Sicherheitsdefizit zu befürchten wäre. Es erscheint außerdem sinnvoll, das Projekt gemeinsamer Streitkräfte als Vorhaben der „vertieften Zusammenarbeit“ einiger Mitgliedstaaten zu beginnen. Möglicherweise wird das Projekt mit zunehmender Konkretisierung und Realisierung dann allmählich auch die zunächst abwartenden Staaten überzeugen – oder eben nicht, was als Aufforderung betrachtet werden sollte, insbesondere das Verhältnis von sicherheitspolitischem Ertrag und organisatorischem Aufwand immer wieder einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Strukturelle Grundlinien EUropäischer Streitkräfte

Unter Berücksichtigung der genannten Prinzipien sind daher mittelfristig innerhalb der Europäischen Union *drei Kategorien von Streitkräften* denkbar:

- (1) gemeinsame EUropäische militärische Einrichtungen,
- (2) nationale Truppenteile innerhalb gemeinsamer EUropäischer Führungsstrukturen,
- (3) autonome nationale Truppenteile und militärische Dienststellen.

(1) Gemeinsame EUropäische militärische Einrichtungen:

Die Einrichtungen dieser Kategorie sind grundsätzlich für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger zu öffnen. *Das Personal wird also nicht von nationalen Dienststellen entsandt, sondern bewirbt sich direkt für ausgeschriebene Dienstposten innerhalb einer bestimmten integrierten Einrichtung.* Die Auswahl erfolgt ausschließlich aufgrund der individuellen Eignung ohne Berücksichtigung der Nationalität des jeweiligen Bewerbers. Die Kosten für diese integrierten Einrichtungen tragen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen nationalen Verteidigungsausgaben. Insbesondere folgende Einrichtungen könnten kurz- oder mittelfristig geschaffen beziehungsweise ausgebaut werden:

- (a) *EUropäische Verteidigungsakademie;*

(b) *EUropäisches Air Police- und Luftverteidigungskommando* zur gemeinsamen Kontrolle und Sicherung des Luftraums;

(c) *EUropäische Küstenwache* zur gemeinsamen Kontrolle der See-Außengrenzen der Europäischen Union;

(d) *EUropäischer Grenzschutz* zur gemeinsamen Kontrolle der Land-Außengrenzen;

(Die Maßnahmen (c) und (d) könnten gegebenenfalls auch außerhalb der Strukturen EUropäischer Streitkräfte, das heißt als eigenständige Institutionen etabliert werden, um der Gefahr einer unbeabsichtigten Aufweichung der getrennten Zuständigkeiten zwischen äußerer und innerer Sicherheit, zwischen Militär und Polizei zu begegnen.)

(e) *EUropäische Gendarmerie* als sicherheitspolitisches Instrument unterhalb der Schwelle militärischer Einsatzoptionen oder auch als eine gebotene und angemessene Folgemaßnahme;

(f) *Strategisches EU-Logistik- und Transportkommando*.

(2) *Nationale Truppenteile innerhalb gemeinsamer EUropäischer Führungsstrukturen:*

Sämtliche bereits heute vorhandene bi- und multinationale Truppenteile, an denen EU-Mitgliedstaaten beteiligt sind, sollen ständig in gemeinsame EU-Führungsstrukturen eingegliedert werden. Als starkes politisches Signal könnte, nach dem Vorbild der bereits im Jahr 1989 gegründeten deutsch-französischen Brigade, auch die Aufstellung eines deutsch-polnischen Verbandes erwogen werden. Grundsätzlich ist jedoch gerade bei Truppenteilen mit vertiefter Integration darauf zu achten, dass politische Signalwirkung und militärische Effizienz in eine vernünftige Balance gebracht werden.

Darüber hinaus entscheiden die einzelnen Mitgliedstaaten in eigener Zuständigkeit, in welchem Umfang sie weitere nationale Truppenteile den gemeinsamen Stäben ständig oder zeitweilig (etwa im Rahmen des Battlegroup-Konzepts) unterstellen. Daraus leitet sich auch die Anzahl der integrierten Höheren Kommandobehörden ab. Die Gesamtstärke der Streitkräfte dieser Kategorie sollte auch künftig nicht mehr als 50 Prozent des gegenwärtigen Personalumfangs sämtlicher nationaler Armeen der EU-Mitgliedstaaten betragen.

Unbeschadet der fortbestehenden nationalen Verantwortlichkeiten sollen auch in den Truppenteilen dieser Kategorie grundsätzlich Bürgerinnen und Bürger anderer EU-Staaten Dienst leisten können. Auf diese Weise könnte sich möglicherweise sogar ein gewisser Wettbewerb zwischen den verschiedenen nationalen Armeen im Hinblick auf ihre Attraktivität entwickeln – sicher nicht zum Schaden der einzelnen Soldatinnen und Soldaten.

Überdies ist anzustreben, dass die Truppenteile dieser Kategorie eine allmähliche Standardisierung von Ausbildung und Ausrüstung erfahren. Für Letztere erscheint eine Stärkung der Kompetenzen und der parlamentarischen Kontrolle der bereits bestehenden Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) sinnvoll. Mitgliedstaaten sollten bei Beschaffungen von Rüstungsmaterial gegenüber der EDA begründungspflichtig gemacht werden, wobei insbesondere die Kompatibilität der eigenen Ausrüstung mit derjenigen der anderen Mitgliedstaaten darzulegen wäre. Die Verteidigungsminister der teilnehmenden Staaten sollten im Aufsichtsrat der EDA die vorgelegten Begründungen diskutieren. Zudem sollte die EDA gegenüber dem zuständigen Ausschuss im EP berichtspflichtig gemacht werden.

(3) Autonome nationale Truppenteile und militärische Dienststellen:

Die einzelnen Mitgliedstaaten entscheiden ferner in eigener Zuständigkeit darüber, ob, wie lange, in welchem Umfang und mit welcher Ausstattung sie darüber hinaus weitere nationale Truppenteile unterhalten wollen, die sie im Hinblick auf die eigene nationale Sicherheit zusätzlich für zwingend erforderlich erachten, die aber nicht für die Kategorie der Truppenteile innerhalb gemeinsamer EUropäischer Führungsstrukturen vorgesehen sind. *Diese eigene nationale Verantwortung erstreckt sich jedoch insbesondere auch auf einen konsequenten Abbau obsoleter nationaler Streitkräftestrukturen.*