

Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – ein Torso oder der erste Schritt Europas zu globaler Handlungsfähigkeit?

Das Europa der Europäischen Union (EU) hat als Folge seiner in der Kosovo-Krise so beschämend deutlich gewordenen Handlungsunfähigkeit im Dezember 1999 in Helsinki beschlossen, eine in ihren Zielen begrenzte und demzufolge auch nach der Größe beschränkte militärische Handlungsfähigkeit bis zum Jahr 2003 aufzubauen.

Diese Entscheidung hat ihre vertragliche Grundlage im Artikel 17 (2) des Vertrags von Amsterdam und der vorläufige Vertrag von Nizza lässt in seinem Artikel 17 keinen Zweifel über die Ziele der EU:

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik soll alle für die Sicherheit der Union relevanten Fragen umfassen, einschließlich der ständig fortschreitenden Ausbildung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, sollte der Europäische Rat so entscheiden.

Der europäische Zug in Richtung gemeinsamer Handlungsfähigkeit der EU auf dem Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik rollt daher. Er wird auch nicht zu stoppen sein, obwohl manche Unklarheit fortbesteht und die Taten der EU-Mitgliedsländer zur Umsetzung der Beschlüsse von Helsinki und Nizza, vor allem die dazu notwendigen Finanzen, keineswegs den hehren Worten der Kommunikees entsprechen.

Die EU will also zum handlungsfähigen Akteur auf allen Feldern der Politik werden, der global agierende Wirtschaftsriese EU will aufhören, ein politischer Zwerg zu sein. Das ist eine gute und richtige Entscheidung. Sie verdient die volle Unterstützung aller Europäer, und sie kann, richtig ausgeführt, auch zur Festigung des für Europas Sicherheit nach wie vor unersetzlichen Bündnisses mit den Vereinigten Staaten von Amerika (USA), der NATO, führen.

Doch Unschärfen in den politischen Vorgaben und insbesondere unzureichende Schritte zur Umsetzung der politischen Ziele werfen die Frage auf, ob ein Torso entsteht oder ob mit den Beschlüssen von Helsinki und Nizza nur die ersten Schritte auf dem Weg zu globaler Handlungsfähigkeit der EU getan wurden.

Unklarheiten

Die Entscheidungen von Helsinki und Nizza stellen einen Paradigmenwechsel dar, Unklarheiten sollten deshalb nicht verwundern. Doch es gilt, sie frühzeitig zu erkennen und sie Schritt für Schritt zu beseitigen. Solange Unklarheiten fortbestehen, werden sie zu überflüssigen Reibereien mit den USA und den anderen Nicht-EU-NATO-Staaten führen. Diese können die Handlungsfähigkeit der EU beeinträchtigen. An einer Feststellung darf allerdings kein Zweifel bestehen: Weder heute noch im Jahre 2003 wird die EU auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik in der Lage sein, von Gleich zu Gleich mit den USA zu sprechen. Nur wer sich von der üblichen verbalen Selbstüberschätzung einer dafür bekannten europäischen Nation leiten lässt, kann zu anderen, durch nichts zu begründenden Trugschlüssen kommen.

Die Unklarheiten beginnen mit den weichen Formulierungen zur Rolle der NATO im Artikel 17 des vorläufigen Vertrages von Nizza. Dies ist zwar leicht zu erklären, weil es eben EU-Staaten gibt, die nicht NATO-Mitglied sind und es gegenwärtig auch nicht werden wollen, aber daraus darf kein Spielraum für Vertragsauslegung erwachsen: Die Verteidigung

Europas ist und bleibt ausschließlich Verantwortung der NATO, denn sie ist ohne die USA nicht möglich. Das langfristige Ziel müsste deshalb sein, dass alle EU-Staaten Mitglied der NATO sind und alle europäischen NATO-Mitglieder der EU angehören. Es wäre angesichts des Wortlauts des Artikels 17, insbesondere der Aussage, „... die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen können“, wünschenswert, wenn im Ratifizierungsprozess des Vertrages von Nizza Klarstellungen erfolgten, die den Realitäten auf dem europäischen Kontinent entsprechen: Die Verteidigung Europas muss in einer Hand bleiben. Da sie ohne Beherrschung des Atlantiks und damit ohne die USA nicht möglich ist, kann diese Hand nur die NATO sein.

Eine andere, allerdings nur langfristig zu überwindende Unklarheit liegt in der Festlegung, dass Außen- und Verteidigungspolitik intergouvernemental verfolgt werden, das heißt durch den Europäischen Rat, wogegen die meisten anderen politischen Handlungsfelder der EU kommunal, das heißt in der Europäischen Kommission, behandelt werden. Selbst wenn man außer Acht lässt, dass damit das Europäische Parlament bis auf weiteres keine Zuständigkeiten in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik hat, so bleibt doch die Feststellung, dass die EU sich damit selbst des großen Vorteils beraubt, den sie gegenüber der NATO hätte: Mit der Schaffung militärischer Handlungsfähigkeit könnte die EU nämlich auf allen Feldern der Politik handeln. Die NATO kann das nicht. Die EU könnte dann besser als jede andere Organisation in Europa in der Krisenbewältigung handeln, sie hätte sogar eine gute Chance, Konfliktverhinderung durch vorbeugendes Handeln zu erreichen.

Schließlich ist die Beschränkung auf die Petersberg-Aufgaben von 1992 als Unklarheit zu nennen. Ich war an der Formulierung dieser Aufgaben als der deutsche Generalstabschef während der deutschen WEU-Präsidentschaft 1992 nicht unmaßgeblich beteiligt und weiß daher, dass sie schon damals eine Krücke waren, entstanden aus dem nicht zu überbrückenden Dilemma zwischen den weitergehenden Ambitionen Frankreichs und Großbritanniens und dem politischen Kleinmut des damals noch hinter dem Feigenblatt einer nicht existierenden Verfassungsbeschränkung Schutz suchenden Deutschland.

Aus dem Text der Petersberg-Aufgaben sind zwei Folgerungen zulässig:

1. Die Verteidigung Europas fällt nicht unter die Petersberg-Aufgaben.
2. Für die genannten drei Aufgabenkategorien, deren letzte Kampfeinsätze einschließt, gibt es keine geografische Begrenzung.

Theoretisch ist damit eine Frage beantwortet: Die Aufgaben, die sich die EU gestellt hat, schließen globale Einsätze keineswegs aus, wohl aber schließen sie Einsätze innerhalb des EU- oder NATO-Gebietes aus, denn Verteidigung bleibt Aufgabe der NATO. Damit werden die militärischen Fähigkeiten zum entscheidenden Maßstab. An ihnen kann man erkennen, ob die EU wirklich globaler Akteur sein will oder nicht.

Fähigkeiten

Die Entscheidung von Helsinki, das so genannte Headline Goal (HG), sieht die Schaffung einer europäischen „Schnellen Eingreiftruppe“ (European Rapid Reaction Force – ERRF) vor,

auch wenn das Gipfeldokument diesen wahren Charakter der EU-Truppe schamhaft verschweigt.¹

In einem intensiven und für internationale Gremien bewundernswert schnellen Planungsprozess wurden diese Vorgaben konkretisiert. Dabei wurde besonderer Wert auf erreichbare Vorgaben hinsichtlich der Einsatzbereitschaft, der Truppenstärke, der Verlegefähigkeit und der Durchhaltefähigkeit gelegt.

Das Ziel, bis 2003 etwas vorweisen zu können, führte aber nach dem Gipfel von Helsinki zu zwei bemerkenswerten Annahmen (Key Planning Assumptions):

Die EU beschränkt sich bei der Verlegung der gesamten ERRF auf das Gebiet in und um Europa, lediglich kleinere Operationen, also keine Kampfaufgaben, sollen weltweit möglich sein. Allerdings ist gefordert, dass die EU in der Lage sein muss, eine große und eine kleine Operation gleichzeitig durchzuführen.

In einer Capabilities Commitment Conference am 20. November 2000 wurden der Streitkräftekatalog (Force Catalogue) und der Fähigkeitenkatalog (Capability Catalogue) von den Außen- und Verteidigungsministern der EU angenommen. Darin verpflichteten sich die Nationen, bestimmte Truppenkontingente für die ERRF zu stellen, und sie verständigten sich darauf festzustellen, dass zusätzliche Fähigkeiten erforderlich seien, um die Truppe für ihre Aufgaben voll einsatzfähig zu machen. Eine bindende Verpflichtung der Nationen, dazu bestimmte Beiträge zu leisten, enthalten die Beschlüsse vom 20. November 2000 allerdings nicht.

Aus den vorhandenen Truppen der EU-Staaten dürfte es möglich sein, bis zu 15 Brigaden, bis zu 300 Kampf- und Unterstützungsflugzeuge und bis zu 80 Schiffe bereitzustellen, diese innerhalb von 60 Tagen in den Einsatzraum zu verlegen und diesen Einsatz ein Jahr lang durchzuhalten, sofern fehlende Kapazitäten von der NATO gestellt werden. Das bislang erzielte Ergebnis ist achtbar, aber es darf nicht zu dem Trugschluss führen, die EU-Truppe könne 2003 in vollem Umfang zur Erfüllung aller Petersberg-Aufgaben eingesetzt werden.

Zum einen fehlen in Schlüsselbereichen Fähigkeiten, die für den Erfolg eines Einsatzes der ERRF entscheidend sind. Zum anderen bedarf der erfolgreiche Einsatz einer solchen Eingreiftruppe des Zusammenwirkens aller Teile der Truppen und vor allem einer eingespielten Führung. Gegenwärtig sind diese beiden Voraussetzungen nicht gegeben und bis Ende 2003 verbleiben nur noch etwas mehr als zwei Jahre Zeit. Dies ist nicht viel, wenn man bedenkt, wie lange die NATO brauchte, um unter dem Druck der wirklichen Bedrohung im Kalten Krieg zum eingespielten Team zu werden, und was es kosten dürfte, durch Übungen zum Team zu werden, ohne bestehende Verpflichtungen in der NATO zu vernachlässigen.

Hinzu kommt die leider noch immer anhaltende Auseinandersetzung zwischen NATO und EU über die Mitwirkung der Nicht-EU-Mitglieder in den Fällen, in denen die EU auf Mittel

1 Das Helsinki-Headline-Goal hat folgenden Wortlaut: „– co-operating voluntarily in EU-led operations, Member States must be able, by 2003 to deploy within 60 days and sustain for at least 1 year military forces of up to 50,000 – 60,000 persons capable of the full range of Petersberg tasks; – new political and military bodies and structures will be established within the Council to enable the Union to ensure the necessary political guidance and strategic direction to such operations, while respecting the single institutional framework; – modalities will be developed for full consultation, co-operation and transparency between the EU and NATO, taking into account the needs of all EU Member States – appropriate arrangements will be defined that would allow, while respecting the Union’s decision-making autonomy, non-EU European NATO members and other interested States to contribute to EU military crisis management; – a non-military crisis management mechanism will be established to co-ordinate and make more effective the various civilian means and resources, in parallel with the military ones, at the disposal of the Union and the Member States.“

und Fähigkeiten der NATO zurückgreifen müsste. Könnte man sich auf den pragmatischen Ansatz verständigen, den die deutsche EU-Präsidentschaft ihrem Kölner Bericht zu Grunde legte, wäre eine Lösung vermutlich rasch zu erreichen. Damals ging man realistisch von einer Sequenz aus, die der Wirklichkeit in Europa entspricht:

In einer Krise wird zunächst durch Konsultation in der NATO festgestellt, ob die NATO handeln will und kann. Wenn das nicht der Fall ist, ist eine Lösung „unter Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO“ zu prüfen, und erst wenn auch diese nicht in Betracht kommt, wird die EU aus eigenem Antrieb handeln. Eine solche Folge würde Konsultationen gewährleisten und vermeiden, einem in dem Wort Autonomie ausgedrückten realitätsfernen Größenwahn zu folgen.

Die Mängel

Die bestehenden und bis 2003 nicht zu behebbenden Mängel liegen in den Bereichen Führung und Aufklärung, strategische Verlegfähigkeit und Durchhaltefähigkeit. Sie zu beseitigen, ist mit den heutigen europäischen Verteidigungshaushalten unmöglich und selbst bei einer im Jahr 2002 einsetzenden Anschubfinanzierung nicht bis Ende 2003 zu erreichen.

Europas Handlungsfähigkeit bleibt daher, vermutlich für die Dauer dieses Jahrzehnts, beschränkt, die ERF zunächst ein Torso und jeder Einsatz dieser Truppe, der über kleinere Operationen hinausgeht, bleibt ohne rasch wirkende Verbesserungen der militärischen Fähigkeiten mit einem erheblichen Risiko des Scheiterns behaftet.

Doch die Mängel sind leicht zu identifizieren, ihre Beseitigung erfordert lediglich für begrenzte Zeit zusätzliches und keineswegs unerschwingliches Geld. Sie ist weder für die EU noch für deren Mitgliedsländer eine Frage des Könnens, sondern einzig und allein eine Frage des gegenwärtig noch fehlenden politischen Willens.

Welche Mängel sind zu beseitigen? Zunächst müssen die EU-Nationen die Interoperabilität ihrer Kontingente herstellen, die heute vor allem wegen zu unterschiedlicher Ausstattung mit Führungsmitteln wie Funkgeräten und nicht kompatibler Software nur sehr eingeschränkt vorhanden ist. Zusätzlich muss die EU mit der NATO abgestimmte Planungsrichtlinien, NATO-EU Defence Planning Standards, zum Herstellen der Interoperabilität erlassen, auch weil sie Partnernationen an ihren Operationen beteiligen können will. Es muss daher die Identität der Anforderungen in den Planungsdokumenten der NATO, der EU und der Partnerschaft für den Frieden (PfP) erreicht werden.

Neben den zahlreichen Mängeln, die die von den EU-Nationen für die ERF benannten Truppen hinsichtlich Interoperabilität und Modernität ihrer Ausrüstung aufweisen, sind es aber vor allem die Elemente, die man im Jargon „enabling forces“ und „force multipliers“ nennt, die nahezu völlig fehlen.

Keine der EU-Nationen ist in der Lage, der ERF ein kohärentes Führungs- und Aufklärungssystem (C4ISR = command, control, communication, computer, intelligence, surveillance and reconnaissance) zur Verfügung zu stellen. Das aber ist die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg jeder militärischen Operation der Zukunft. Es genügt auch nicht, nationale Elemente zur Verfügung zu stellen und zu glauben, man könne daraus ein System basteln. Wer das tut, wird eine Unmenge von Schnittstellenproblemen schaffen und für zu viel Geld zu wenig Leistung erbringen. Hinzu kommt, dass dieses C4ISR-Element technisch uneingeschränkt NATO-interoperabel sein muss, sonst begänne hier die von niemandem gewünschte Duplizierung der Fähigkeiten von NATO und EU.

C4ISR heißt zuerst und vor allem, ein leistungsfähiges, verschlüsselt Daten übertragendes, weltweit wirksames Führungs- und Fernmeldesystem zu besitzen. Das legt nahe, den Weg

dahin grundsätzlich in der NATO zu suchen und sicherzustellen, dass Stäbe, die die Einsatzführung im Einsatzland übernehmen, wie beispielsweise der Stab des Eurokorps, mit interoperabler, NATO-kompatibler Ausrüstung versehen sind.

ISR verschafft der eingesetzten Truppe überlegene Kenntnis über das Geschehen im Einsatzraum, verringert damit ihre Gefährdung und schafft, sofern mit dem Führungssystem (C4) wirkungsvoll verknüpft, überlegene Waffenwirkung. Dies bedeutet, abbildende Aufklärung, signalerfassende Aufklärung (SIGINT) und die herkömmliche Spionage (HUMINT) zu einem Verbund zu verknüpfen, in dem angesichts der rasch zunehmenden Leistungsfähigkeit global einsetzbarer unbemannter Flugzeuge Satelliten eine abnehmende Rolle spielen werden. Ansätze, ein derartiges System zu schaffen und insbesondere SIGINT, aber auch abbildende Aufklärungssysteme wie JSTARS oder GLOBAL HAWK zu beschaffen, sind selbst in der Liste der EU über die noch zu erreichenden Fähigkeiten bestenfalls rudimentär erfasst. Dementsprechend sind auch keine nennenswerten Mittel für ihre Beschaffung vorgesehen, und allein deswegen wird die EU, sofern keine Änderung beschlossen wird, auf Jahre hinaus ohne Rückgriff auf Mittel der NATO das obere Ende des Petersberg-Missionsspektrums nicht ausführen können.

Auch im Bereich Luft- und Seetransport einschließlich des taktischen Lufttransports und der Luftbetankung bestehen erhebliche Lücken, die allerdings gegen Ende des Jahrzehnts weitgehend geschlossen sein könnten, sofern die entsprechenden Beschaffungspläne einzelner Nationen Wirklichkeit werden. Davon hängt entscheidend ab, ob die ERRF jemals eine Verlege- und Durchhaltefähigkeit in der Peripherie Europas, das heißt 4 000-6 000 km entfernt vom Kern des EU-Gebietes, erhalten wird.

Schließlich fehlen Europa gegenwärtig ausreichende Luftrettungsfähigkeiten und die Fähigkeiten, aus dem Abstand heraus mit Präzision Ziele im Interventionsgebiet bekämpfen zu können, beides essenzielle Voraussetzungen, um Aufgaben am oberen Ende des Petersberg-Spektrums erfüllen zu können.

Blieben diese Mängel bestehen – und gegenwärtig gibt es keinerlei bindende Verpflichtung der EU-Staaten, etwas zu ihrer Beseitigung zu tun –, dann bliebe die EU-Truppe ein Torso, unfähig zu erfüllen, was die Staats- und Regierungschefs der EU in den Gipfeln von Helsinki und Nizza ihr als Aufgaben setzten.

Lösungen

Dieser Zustand darf nicht bestehen bleiben und er muss es nicht, denn es bedarf keineswegs übermäßiger Anstrengungen, damit wenigstens bis zum Ende dieses Jahrzehnts die Ziele der EU erreicht werden können.

Mein Lösungsansatz besteht aus fünf Elementen:

1. Für die Dauer von 10 Jahren wird ein von den EU-Nationen außerhalb des EU-Haushalts zu finanzierendes Europäisches Verbesserungsprogramm (EVP) aufgelegt, das die notwendigen Beschaffungen für die Aufgabenbereiche C4ISR, Luft- und Seetransport, Luftbetankung, elektronische Kampfführung und Waffenwirkung aus dem Abstand sichert. Das Material muss in vollem Umfang mit dem von den USA verwendeten interoperabel sein und auch der Erfüllung der auf dem NATO-Gipfel von Washington beschlossenen Defence Capabilities Initiative (DCI) dienen.
2. In den Aufgabenbereichen ISR, Luft- und Seetransporte, Luftbetankung, Luftrettung (CSAR), elektronische Kampfführung (EW) und Waffenwirkung aus dem Abstand (Effective Engagement) werden, falls die Bildung einer NATO Component Force nach dem bewährten Modell der AWACS-Komponente nicht möglich ist, multinationale EU

Component Forces gebildet, die zugleich als Modul zusammen mit entsprechenden US-Komponenten eine NATO Component Force bilden können.

3. Die EU-Nationen prüfen, in welchen Aufgabenbereichen wie beispielsweise U-Boot-Einsatz, Seeaufklärung mit MPA, SIGINT usw. durch Zusammenfassung nationaler Komponenten zu multinationalen Truppenteilen der Führungsaufwand und damit die Betriebskosten reduziert werden können, um Mittel für weitere Modernisierung zu gewinnen. Auch die Umwandlung landgestützter Marinefliegerkräfte in auf Flugzeugträgern anderer Nationen einsetzbare Kräfte ist zu prüfen.
4. Die EU-Nationen verständigen sich zur Modernisierung ihrer Streitkräfte auf Konvergenzkriterien für Verteidigung, die als wesentlichste Vorgabe den Mindestanteil in Prozent des BSP festlegen, den eine Nation für Verteidigung aufzuwenden hat. Angesichts des gewaltigen, über die ERRF weit hinausgehenden Modernisierungsbedarfs der Streitkräfte aller EU-Nationen sollte dieser Anteil für die Zeit, in der das EVP durchgeführt wird, nicht unter 1,7 Prozent des jeweiligen BSP sinken.
5. Die Nationen verpflichten sich, ihre für die ERRF vorgesehenen Kontingente bis 2010 gemäß den noch im Jahr 2001 zu verabschiedenden NATO-EU Defence Planning Standards auszurüsten, auszubilden und einsatzbereit zu halten.

Dieser Ansatz würde es erlauben, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen:

1. Die ERRF würde bis zum Ende dieses Jahrzehnts ihre volle Einsatzbereitschaft für das gesamte Petersberg-Spektrum in einem Umkreis von 4000 bis 6000 km erreichen.
2. Die dazu notwendigen Schritte würden gleichzeitig die Erfüllung der mit der Annahme der DCI beim NATO-Gipfel von Washington 1999 übernommenen Verpflichtungen erlauben und damit Allianz und EU gleichzeitig stärken.

Die EU würde damit am Ende dieses Jahrzehnts zum Akteur auf allen Feldern der Politik und die unverzichtbare transatlantische Verbindung USA–EU würde im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter dem gemeinsamen Dach der NATO gestärkt. Zusätzlich erhielte die europäische Verteidigungsindustrie Sicherheit und Anstöße. Dies könnte auch zu verstärkter Zusammenarbeit mit amerikanischen Firmen führen.

Der unverzichtbaren und unersetzlichen (indispensable) „europäischen“ Nation USA würden sich so als unverzichtbare und unersetzliche atlantische Partner die EU-Staaten hinzugesellen. Diese Verbindung ist die „winning formula“, die es erlaubt, das große Problem Europas friedlich und dauerhaft zu lösen, nämlich die Gestaltung einer dauerhaften Partnerschaft mit Russland.

Gleichzeitig könnte ein so gestärktes Europa ein verlässlicher Partner der USA auch dort werden, wo Europa und die USA gemeinsame Interessen haben, von denen Stabilität in Asien sicherlich eines ist.

Klaus Naumann, General i. R.
Ehemaliger Vorsitzender des Militärausschusses der NATO und
Generalinspekteur der Deutschen Bundeswehr