

Mehr Europa wagen!

Gerd F. Kaldrack

(Foto: EU)



Das EU-Parlament muss sich auch mit den Aufgaben zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschäftigen

Es bedarf eines gemeinsamen europäischen strategischen Denkens und einer entschlossenen politischen Führung, um Europa sicherheits- und verteidigungspolitisch so handlungs- und zukunftsfähig zu machen, wie es seiner Bedeutung entspricht. Mehr Europa wagen heißt auch, europäische Sicherheitsinteressen mit Nachdruck zu vertreten und durchzusetzen.

Anfang Januar 2012 gaben die Vereinigten Staaten von Amerika ihre neue Sicherheitsdoktrin bekannt. Seit der berühmten Rede des ehemaligen US-Verteidigungsministers Robert Gates vom Frühsommer 2011 weiß man von dem anstehenden strategischen Umdenkprozess in den USA. Die Veränderungen sind gravierend für Europa, denn die Gewichte in der globalen Sicherheitsarchitektur verschieben sich rapide. Neue Mächte treten auf den Plan, allen voran China, das zu einem entscheidenden Machtfaktor werden dürfte. Aber auch Russland, wenn es das

600-Milliarden-Rüstungsprogramm Putins realisieren kann. Wegen China wollen sich die Amerikaner auf den asiatisch-pazifischen Raum konzentrieren und ihre Rolle in der NATO zurückfahren. Die USA sehen nicht länger ein, die Hauptlast der Verteidigung Europas zu tragen. Es ist wohl auch der Einsicht geschuldet, dass die USA mit gut 300 Millionen Einwohnern bisher ca. 70 Prozent der Verteidigungsausgaben in der NATO tragen, während 500 Millionen Europäer den Rest nur mit Mühe und oft mangelnder Effizienz zusammenbringen. Deshalb verlangt die neue Verteidigungsstrategie der USA von den Europäern, nicht mehr Konsument, sondern Produzent von Sicherheit zu werden. Hinzu kommt die Finanzsituation zu Beginn der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts: Den USA brachte die Rolle als „Weltpolizist“ einen riesigen Schuldenberg; die Europäer finden sich in

der gleichen Situation durch ihre bisher ungebremste Schuldenmacherei.

Die Verantwortung für die eigene Sicherheit zu übernehmen, gelingt den Europäern bisher kaum. Sie sind keine Vereinigten Staaten von Europa, sondern 27 Mitgliedstaaten mit dem Anspruch auf eigene Souveränität, aber keiner dieser Staaten kann seine Sicherheit allein gewährleisten. Trotz der Auflagen des Vertrags von Lissabon (2009) findet bislang eine nachhaltige Koordination und Kooperation der Streitkräfteplanungen und der Verteidigungsetats der 27 Staaten kaum statt. Der massive Druck durch die schon seit 2008 andauernde Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise hat hier auch wenig bewirkt, obwohl Staatsbankrotte drohen und der Schuldenstand weiter steigt. Die Finanzlage Europas ist dramatisch. Die Streitkräfte können weitgehend nur noch nach nationaler

Autor

Oberst a.D. Gerd F. Kaldrack
ist freier Publizist.



„Es müssen Sanktionen gegen Libyen erwogen werden“, sagte Catherine Ashton, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, auf der informellen Sitzung der Verteidigungsminister der EU

„Kassenlage“ entwickelt und betrieben werden. Ein sicherheitspolitisches Gesamtkonzept fehlt, vor allem aber ein politischer Änderungswille. Dies ist vielleicht – angesichts der existenziellen Krise um Europa und den Euro – verständlich. Trotzdem ist ein Stabilitätspakt ohne umfassende Sicherheit nicht denkbar.

EU kein globaler Akteur

Dabei ist es unstrittig, dass die EU als globaler Akteur in der Lage sein muss, eine aktive Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Frieden und Sicherheit an ihren Grenzen und den geopolitischen Interessengebieten zu betreiben. Der Bogen von Unsicherheit und latenter Konflikte zieht sich von Georgien über Syrien, den Libanon, über Palästina und Israel bis nach Nordafrika einschließlich der Sahel-Zone und Nigeria. Hinzu kommt das bedrohliche Verhalten der möglichen „Atommacht“ Iran. In diesen Räumen ist Europa unmittelbar gefordert, während die vitalen Interessen der USA sich vor allem nur noch auf Israel, den Iran und die Ölfördergebiete des Nahen Ostens konzentrieren. Fatih Birol, Chefökonom der Internationalen Energieagentur IEA, sagte dazu: „Mehr als 90 Prozent des Wachstums in der globalen Ölförderung wird in den kommenden zehn Jahren im Nahen Osten und in Nordafrika erzielt werden. Europa wird sich an der vordersten Front der Mächte finden, die für die Sicherheit des Ölnachschubs verantwortlich sind.“ Spätestens nach dem Ende des Kalten Krieges musste sich Europa für seine eigne Sicherheit verantwortlich fühlen. In den Balkankriegen nach dem Zerfall Jugoslawiens (1991-95), in der Kosovokrise (1999) und schließlich während der Libyenkrise (2011) wurde schnell klar, dass Europa unfähig war, in diesen europäischen Krisen erfolg-

reich zu intervenieren. Die NATO musste eingreifen. In steter Folge wurden zwar EU-Verträge und -Beschlüsse zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gefasst, dennoch führten Maastricht (1991), Petersberg (1992), Amsterdam (1997), Köln und Helsinki (1999), Nizza (2001), die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS, 2003) und schließlich der Vertrag von Lissabon (2009) nicht zu einem Durchbruch. Auf eigene Rechnung ergriffen Frankreich und Großbritannien die Initiative in der Libyen-Krise. Doch bald ging ihnen die Präzisionsmunition aus, und ihre Verteidigungsbudgets zeigten „Ermüdungserscheinungen“. Die NATO übernahm wieder die Führung. Der ehemalige amerikanische Verteidigungsminister Gates bezeichnete diesen Zustand der EU zu Recht als „kollektive militärische Irrelevanz“.

Was sind nun die Ursachen dieses europäischen Unvermögens? Die Staaten der EU unterhielten im Jahr 2011 Streitkräfte in einer Stärke von etwa 1,7 Millionen Soldaten. Trotzdem ließ sich das von der EU 1999 beschlossene Vorhaben einer EU-Eingreiftruppe mit einem Umfang von 50.000 bis 60.000 Soldaten und einer Durchhaltefähigkeit von einem Jahr nicht verwirklichen. Ausbildung und Ausrüstung entsprachen zudem nicht den jetzt in Krisen und Konflikten geforderten Einsatznotwendigkeiten, ganz zu schweigen von der nichtvorhandenen Durchhaltefähigkeit. Dabei entsprachen 60.000 Soldaten nur ca. vier Prozent des militärischen Gesamtumfangs der EU-Staaten. Auch bei den deutschen Streitkräften erreichten die durchschnittlich im Auslandseinsatz befindlichen Kräfte 2011 nur etwa vier Prozent der Gesamtstärke. Das Scheitern der EU-Eingreiftruppe führte dann zum Konzept der EU Battlegroups. Aus sicherheitspolitischer Sicht haben diese Battle Groups mit einer Stärke von

etwa 1.500 bis 2.000 Soldaten nur einen bescheidenen Kräfteumfang und Einsatzwert. Bisher kamen die EU Battlegroups, auch aus Kostengründen, nicht zum Einsatz.

Die Kosten dieses Zustands sind in der Tat enorm. Wenn der „Output“ des deutschen Verteidigungshaushalts – nach NATO-Kriterien etwa 35 Mrd. Euro im Jahr 2011 – 7.000 Soldaten im Auslandseinsatz sein sollen, dann beträgt der Aufwand pro 1.000 Soldaten etwa fünf Milliarden Euro/Jahr. Auf die anderen EU-Mitgliedstaaten lassen sich diese Zahlen gleichermaßen übertragen. Der hohe Aufwand und die geringe Effizienz resultieren u.a. daher, dass jede nationale Armee ihre eigene Streitkräftebasis unterhält, um Ausbildung, Logistik und Unterstützung ihrer Kräfte sicher zu stellen. Dies bedeutet eine erhebliche Fehlsteuerung von Ressourcen, die bei Forschung, Entwicklung und Investition in moderne Ausrüstungen natürlich fehlen. So sind in der Neuausrichtung der Bundeswehr jetzt 10.000 Soldaten für den Auslandseinsatz vorgesehen, eine ressourcensparende Koordination mit den Battlegroups oder anderen EU-Mitgliedern lässt sich auch im deutschen Konzept nicht erkennen.

Ein weiterer Grund liegt in der Höhe und dem Einsatz der investiven Verteidigungsausgaben (Zahlen von 2011) je Soldat: die EU gab durchschnittlich etwa 35.500 US-Dollar, die USA dagegen etwa 130.700 US-Dollar aus. Das ist weit mehr als das Dreifache. Für Europa zu wenig, um Streitkräfte modern zu halten; zugleich geschieht dies völlig unkoordiniert, was eine große Typenvielfalt zur Folge hat. Jedes Mitglied rüstet jetzt seine Streitkräfte nach eigenem Bedarf aus, auch die Investitionsentscheidungen orientieren sich vor allem an der nationalen Interessenlage. Entwicklung, Beschaffung und Nutzungslogistik

von Waffensystemen und Großgeräten verteuern sich dadurch erheblich. Die Mitgliedstaaten der EU erreichen damit insgesamt nur geschätzte zehn bis 15 Prozent der militärischen Fähigkeiten der USA. Der ehemalige US-Botschafter in Berlin, John Kornblum, schrieb dazu 2011: „Europe will never match the United States in military strength. But it should be possible to construct a European contribution to NATO“. Andere Gründe für die mangelnden Fähigkeiten der Europäer liegen in der permanenten Uneinigkeit in sicherheitspolitischen Angelegenheiten. Beispielsweise: Beschlüsse zu militärischen oder Verteidigungsangelegenheiten können nur einstimmig gefasst werden, während in anderen Politikbereichen Mehrheitsbeschlüsse möglich sind.

Die Harmonisierung der Verteidigungsaufgaben auf der Grundlage der gemeinsam beschlossenen Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) ist bisher nur in Ansätzen gelungen. Von einer gesamteuropäischen Rüstungspolitik ist die EU weit entfernt.

Es gibt keine gemeinsame Bedrohungsanalyse und ein daraus abgeleitetes Konzept. Ein Weißbuch zur Sicherheit und Verteidigung Europas lässt weiter auf sich warten. Die andauernden, national geprägten Sparstrategien bei den Verteidigungsaufgaben verschärfen die ohnehin geringe Effizienz der europäischen Verteidigungsaufgaben. Nicht einmal das aktuelle Niveau kann gehalten werden. Eine Koordinierung ist dringlicher denn je.

Globaler Verantwortung gerecht werden

Die EU hat jedoch – zumindest in Ansätzen – begonnen, ein Instrumentarium zu schaffen, um ihrer globalen Verantwortung gerecht zu werden. Die ESS ist ein Versuch, Ziele und Vorgehensweisen zu definieren. Angesichts zunehmender Gewaltanwendungen, ausgelöst durch Diktaturen, Befreiungsbewegungen, Naturkatastrophen, Klimawandel, wirtschaftliche Ungleichgewichte und Perspektivlosigkeit muss die EU ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) globaler ausrichten und dort Einfluss nehmen, wo europäische Interessen geschützt, supranationale Einrichtungen gestärkt und ein eigenes Machtpotenzial aufgebaut werden müssen.

Der konzeptionelle Ansatz, in dem zivile und militärische Mittel zur Krisenprävention und gegebenenfalls auch zur Krisenintervention im Sinne vernetzter, gemeinsamer und koordinierter Sicherheit genutzt werden, erscheint zukunftsfähig. Das Ziel ist u.a., Bildung, demokratische Entwicklungen und Wohlstand zu fördern und

damit friedliche Problemlösungen zu erreichen. Europa muss aber auch in der Lage sein, humanitäre Einsätze gegebenenfalls militärisch abzusichern, vor allem aber seine Sicherheit mit militärischen Mitteln zu garantieren. Das Krisenmanagement und die Entwicklung der dazu benötigten Fähigkeiten ist Aufgabe der Hohen Repräsentantin für die Außen- und Sicherheitspolitik mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst. Die politische Kontrolle und strategische Leitung von Kriseneinsätzen auf GASP-Ebene obliegt dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK), das von den Botschaftern der Mitgliedstaaten

zivilen Krisenmanagements. Für das Jahr 2012 hat die EU 9,4 Milliarden Euro für den Aufgabenbereich „Die EU als globaler Akteur“ eingeplant; der Gesamthaushalt der EU beträgt 147,2 Milliarden Euro.

Zivil-militärisches Gesamtkonzept fehlt

Aus diesem Etatentwurf wird deutlich, dass die EU für das zivile Krisenmanagement ein Konzept einschließlich einer zielführenden Entwicklungszusammenarbeit entwickelt hat. Ein schlüssiges zivil-militärisches Gesamtkonzept für Sicherheit und Vertei-



NATO und EU lösen sich bei verschiedenen Friedensmissionen – wie hier in Ost-Afrika – mit der Abstimmung von Einsatzkräften ab

bei der EU gebildet wird. Das EU-Militärkomitee, das aus den Generalstabschefs der Mitgliedstaaten bzw. deren nationalen Beauftragten besteht, berät das PSK bei EU-Operationen. Angeschlossen ist ein Operation Centre, welches bei Bedarf zu einem Hauptquartier mit Personal der truppenstellenden Nationen erweitert werden kann. Fünf Mitgliedstaaten haben sich darüber hinaus verpflichtet, ein schnell verlegfähiges Hauptquartier vorzuhalten, das in der Lage ist, multinationale EU-Einsätze zu führen.

Für den zivilen Anteil der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) hat die EU den Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) eingerichtet. Er gibt seine Direktiven an den Zivilen Planungs- und Führungsstab. Die EU verweist stolz auf bisher 21 erfolgreich durchgeführte bzw. noch laufende zivile Einsätze. Ein eigenes Budget innerhalb des EU-Haushalts erleichtert die Arbeit des

digung aber fehlt immer noch. Vor allen Dingen fehlen hierfür ein gemeinsames EU-Budget und ein Hauptquartier in Brüssel für das Krisenmanagement im Rahmen der GASP/GSVP. Es kann doch nicht sein, dass z.B. der gemeinsame Agrarhaushalt für Direktzahlungen an Landwirte ca. 40,5 Milliarden Euro beträgt, die europäische Sicherheit und Verteidigung aber dermaßen vernachlässigt wird. Man kann nur hoffen, dass sich dies nicht einmal rächt.

Weil es kein EU-Budget für militärische Kriseneinsätze gibt, erfolgt die Finanzierung der Einsätze nach dem Grundsatz, dass die Kosten dort bezahlt werden, wo sie anfallen. Also hat jedes EU-Mitgliedsland, das sich bereit erklärt, Truppen für einen europäischen Einsatz zu stellen, diesen auch zu bezahlen. Das gilt auch für die zwei einsatzbereitgehaltenen EU Battlegroups. Lediglich für „Gemeinsame Kosten“ gibt es den so genannten „Athena-Mechanismus“. Hierfür zahlen die Mitgliedstaaten

Beiträge nach einem Schlüssel ein, der sich an ihrem BIP orientiert und deshalb jedes Jahr neu festgelegt wird. 2010 belief sich das Athena-Budget auf 38 Millionen Euro. Angesichts der hohen Kosten von Kriseneinsätzen ist dieser Betrag unbedeutend. Insgesamt ist festzustellen, dass der zivile Bereich besser aufgestellt ist – er hat Strukturen und Finanzmittel, so dass das Bereitstellen von Personal und Material zwar nicht optimal funktioniert, aber dennoch einfacher ist als im militärischen Bereich. Die EU und die Mitgliedstaaten sind gefordert, insgesamt grundlegende Änderungen einzuleiten.

Ziviler und militärischer Kriseneinsatz stehen unverknüpft nebeneinander. Folglich fehlt es an gemeinsamem strategischem Denken und Handeln. Der wegweisende konzeptionelle Ansatz für zivil-militärische Einsätze wird organisatorisch nicht vollzogen. Das als Analysezentrum und Strategieentwickler dringend benötigte EU-Hauptquartier konnte bisher nicht durchgesetzt werden. Es müsste planen, weltweit aufklären und führen können, strategische Mobilität besitzen und über schnell einsatzbereite und durchhaltefähige zivil-militärische Einsatzkräfte verfügen.

Zählen Logik und Wirtschaftlichkeit, wäre eine Lösung einfach: Die EU fasst – entsprechend den europäischen Gesamtsicherheitsinteressen – zivil-militärische Potenziale in einer EU-Armee zusammen. Erste Berechnungen für eine solche Armee weisen etwa ein Personal von 800.000 aus und ein Verteidigungsbudget von ca. 165 Mrd. Euro, etwa 1,34 Prozent des BIP der EU-27 (2010 = 12.281 Mrd.), so dass 100.000 EU-Kräfte für Kriseneinsätze durchhaltefähig verfügbar wären. Das brächte für die Mitgliedstaaten eine Ersparnis von ca. 25 bis 35 Mrd. Euro jährlich.

Leider scheint diese einleuchtende Lösung unter den gegebenen Verhältnissen illusorisch zu sein. Haupthindernis ist das tradierte Verständnis nationaler Souveränität, speziell bei Militäreinsätzen. Zwar haben die Mitgliedstaaten schon beachtliche Teile ihrer Souveränität an die EU abgegeben, aber bei den Streitkräften mit ihrem nationalen Symbolgehalt berührt dies ihre nationalen Empfindlichkeiten und den so genannten Kernbestand nationaler Souve-



(Foto: Bundesheer)

Die Übung „European Response“ simuliert einen EU-Einsatz zur Wiederherstellung des Friedens

ränität. Unter gesamtpolitischen Rahmenbedingungen kann dieses tradierte Denken für die europäischen Staaten nur ein Auslaufmodell sein, denn eine Wirtschafts-, Fiskal- und Währungsunion kann nur durch eine glaubwürdige gemeinschaftliche Sicherheitsunion verteidigt werden.

Mehrheitsentscheidungen sind seit Lissabon möglich, ausdrücklich aber nicht für militärische Angelegenheiten. Für den Fall eines militärischen Kriseneinsatzes müssen 27 Regierungen und Parlamente entscheiden, ob sie sich beteiligen wollen. Dass die Willigen dann auch noch die Kosten zu tragen haben, ist ein zusätzliches Hemmnis. Als

Ausweg wird jetzt der Ansatz „Pooling und Sharing“ von Fähigkeiten propagiert. Mit der Gent-Initiative und dem Vorschlag des Weimarer Dreiecks werden Möglichkeiten geprüft bzw. von einzelnen Staaten nach dem Opportunitätsprinzip ins Spiel gebracht. Ein entscheidendes Hemmnis ist jedoch dabei der Mangel an Vertrauen. Wenn jedes Land im konkreten Fall seine Beteiligung verweigern kann, ist diese Lösung im Grunde tot. Gebündelte Fähigkeiten stehen dann wegen des Vetos einer oder mehrerer Nationen gar nicht

zur Verfügung. Ein besonders unrühmliches Beispiel lieferte gerade Deutschland: Das Nein zum AWACS-Einsatz in Libyen und die Enthaltung im Sicherheitsrat der UN an der Seite von Russland und China und gegen unsere Verbündeten und EU-Mitglieder. Zwangsläufig führte diese Unzuverlässigkeit zu einem enormen Vertrauensverlust. Europäische Krisen- und Einsatzkräfte können auf dieser Grundlage nicht geführt werden. Eine wirkliche Lösung kann nur darin bestehen, die GSVP aus den intergouverne-

mental Verfahren heraus zu lösen und sie zu einer echten Gemeinschaftsaufgabe zu machen. Dazu ist es erforderlich, den EU-Haushalt um ein Sicherheitsbudget für zivil-militärisches Krisenmanagement zu erweitern. Die Mittel könnten gegebenenfalls durch eine eigene EU-Steuer aufgebracht werden, die zugleich einen einigenden Effekt hätte. Das Verhältnis zwischen zivil-militärischen EU-Einsatzkräften und den verbleibenden nationalen Kräften muss konzeptionell geklärt werden. Die parlamentarische Kontrolle der Kriseneinsätze und des Sicherheitsbudgets muss dem Europa-Parlament übertragen werden. Der bisherige Mangel an demokratischer Legitimation würde hierdurch entscheidend reduziert werden.

Europa beschäftigt sich zurzeit fast ausschließlich mit der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise. Deren existenzielle Bedeutung darf aber nicht von anderen drängenden Problemen ablenken. Mit schnell verfügbaren Einsatzkräften und planbaren Finanzen für Kriseneinsätze würde die EU in die Lage versetzt, ihrer politischen und wirtschaftlichen Bedeutung entsprechend globale Verantwortung zu übernehmen. Es bedarf eines gemeinsamen europäischen strategischen Denkens und einer entschlossenen politischen Führung, um Europa sicherheits- und verteidigungspolitisch so handlungs- und zukunftsfähig zu machen, wie es seiner Bedeutung entspricht. Mehr Europa wagen heißt auch, europäische Sicherheitsinteressen mit Nachdruck zu vertreten und durchzusetzen. Der Präsident des Europa-Parlaments, Martin Schulz, umriss dieses allgemein im Bonner General-Anzeiger am 11. Januar 2012: „Das Führungsdefizit in Europa besteht nicht in einem Mangel an Personen, sondern in einem Mangel an Botschaften. Wir machen zu wenig deutlich, dass es keine wirkliche Alternative zur europäischen Einigung gibt. Entweder wir vertiefen die Integration und schaffen eine politische Union. Oder wir zerlegen uns in unsere Einzelteile. Die Alternative zur europäischen Einigung ist das Abgleiten in die Bedeutungslosigkeit.“ ■

„Eine wirkliche Lösung kann nur darin bestehen, die GSVP aus den intergouvernementalen Verfahren heraus zu lösen und sie zu einer echten Gemeinschaftsaufgabe zu machen. Dazu ist es erforderlich, den EU-Haushalt um ein Sicherheitsbudget für zivil-militärisches Krisenmanagement zu erweitern.“