




Europäischer werden!

„Multinationalität und Integration“ lautet eine der ersten Überschriften in der seit Juli geltenden

„Konzeption der Bundeswehr“,  mit der das Verteidigungsministerium die weitere Entwicklung der Bundeswehr festlegt. Eine stärkere Europäisierung gehört dabei zu den Wegen, die für eine bessere politische Kooperation und militärische Interoperabilität beschritten werden müssen. Ein Team der BwConsulting um Jochen Urban und Christian Fischbach hat die aktuelle Ausgangslage analysiert und erklärt die Hebel, wie die Europäisierung konkret vorangetrieben werden kann.

Status quo

Krisen werden zahlreicher und kommen näher. Die sicherheitspolitische Zäsur nach der Annexion der Krim, die verstärkte asymmetrische Natur von Auseinandersetzungen, die herausfordernden transatlantischen Beziehungen, Migration, Brexit und vieles mehr: All diese Entwicklungen stellen Europa gemeinsam vor neue sicherheits-, verteidigungs- und bündnispolitische Herausforderungen.

Doch diese Herausforderungen können auch Chancen bedeuten, um auf europäischer Ebene die verstärkte Kooperation im Verteidigungsbereich zu fördern – die europäischen Staaten würden damit einen neuen Grundstein für eine Lastenteilung im Krisen- und Konfliktfall legen. Gerade die Bundesregierung kann durch stärkere Kooperation ihr strategisches Ziel einer Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiter vorantreiben. Und für Europa entsteht die Möglichkeit, seine strategische Autonomie im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auszubauen, ohne sich dabei von der NATO abzugrenzen oder diese zu schwächen. Im Gegenteil: Eine bessere Verteidigungsfähigkeit Europas wird die NATO sogar stärken.

Erste Schritte hierfür wurden bereits unternommen. So hat der Europäische Rat im Dezember 2016 mit dem „Implementation Plan on Security and Defence“ die „EU Global Strategy“ beschlossen. Darin ist eine weitere Vertiefung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in Richtung einer Europäischen Verteidigungsunion (EVU) angelegt. Hierfür wurden auf den Weg gebracht:

- die Einleitung einer koordinierten jährlichen Überprüfung der Verteidigung (**Coordinated Annual Review on Defence – CARD**), um die Verteidigungszusammenarbeit der Mitgliedsstaaten weiter zu vertiefen. Beginnend mit einem Testlauf im Herbst 2017 und dem ersten Bericht bis Herbst 2018 soll durch den CARD Transparenz über Rüstungsplanung und weiteres Kooperationspotenzial in den EU-Mitgliedsstaaten aufgezeigt werden.
- die Einführung der ständigen strukturierten Zusammenarbeit (**Permanent Structured Cooperation – PESCO**), in deren Rahmen die Mitgliedsstaaten auf freiwilliger Basis ihre Verteidigungszusammenarbeit verstärken. Die seit Dezember 2017 bestehende PESCO birgt das Potenzial für die Überführung nationalstaatlicher und thematischer Insellösungen der militärischen Kooperation in eine dauerhafte, strukturierte und koordinierte Zusammenarbeit nationaler Streitkräfte. Bisher wurden 34 PESCO-Projekte initiiert. Weitere sollen folgen.
- Etablierung des Europäischen Verteidigungsfonds (**European Defence Fund – EDF**), mit dem Anreize für gemeinsame Forschung, Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern geschaffen werden sollen und die verteidigungsindustrielle Basis (vor allem KMUs und Industrien kleinerer Mitgliedsstaaten) gestärkt werden soll. Darüber hinaus geht es ebenso darum, Anreize für vertiefte Kooperation im Bereich der Nutzung im Rahmen der Verstetigung der gegenwärtigen Pilotphase zu schaffen.

CARD, PESCO und EDF sind gegenwärtig die Hauptmotoren für eine Vertiefung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Richtung einer Europäischen Verteidigungsunion. Die Mitgliedsstaaten müssen sie aber verstetigen, verfeinern und letztlich mit Leben füllen. Hierbei gilt es, die Kohärenz dieser Initiativen mit den bestehenden Initiativen der europäischen NATO-Staaten sicherzustellen:

zum Beispiel mit dem von Deutschland in die NATO eingebrachten Framework Nations Concept – wonach größere Staaten ein breites militärisches Fähigkeitsspektrum vorhalten, das erst durch spezialisierte Fähigkeiten kleinerer Staaten durchhaltefähig wird – sowie weiteren bi- und multilateralen Kooperationen.

Weiterdenken

Die Analyse des Beraterteams der BwConsulting kam im Kern zu dem Schluss: Europa sollte nicht auf maximale, sondern auf optimale Ausprägung der Kooperation in unterschiedlichen Feldern setzen – und drei Hebel können hierfür schon kurzfristig Wirkung entfalten.

beispielsweise im Bereich der Zulassung. Auch sind Ansätze zum verstärkten Informationsaustausch oder einer intensivierten Zusammenarbeit bei der Ausbildung des militärischen Führungspersonals als Grundlage für ein gemeinsames Mindset anzustreben – ‚europäische‘ Karrieren sind notwendig.

Die Verständigung sowie die klare Definition konkreter Kooperationsziele zu Beginn jeder Zusammenarbeit schaffen im Kooperationsprozess die notwendige Orientierung und sind damit Grundlage eines langfristigen Erfolgs der Zusammenarbeit. Die Kooperationsziele sind mit den jeweils nationalen Interessenlagen in Einklang zu bringen und münden in einem möglichst konkreten Bild, was jeder Partner einbringt. Zusammengenommen entsteht dadurch ein umfassendes

1. Kooperationsfähigkeit insgesamt steigern, da dies das Fundament jeglicher weiterer Integrationsbemühungen ist.

Jochen Urban,

Themenverantwortlicher
Kooperationsmanagement

Eine Zusammenarbeit sollte mit einem ersten Schritt auf den Partner zu begonnen werden. Hier kann Deutschland eine aktive Rolle übernehmen, indem es möglichen Kooperationspartnern Angebote unterbreitet. Deutschland muss als große und wirtschaftsstarke Nation bereit sein, in Vorleistung zu gehen, um das gemeinsame Ziel zu ermöglichen. Verschiedene Handlungsmöglichkeiten sind denkbar: Das Spektrum reicht von der bewussten Nutzung von Technologien der Partner bis hin zur Akzeptanz anderer nationaler Regelungsräume,

aus dem deutlich wird, welches Ergebnis mit der Zusammenarbeit erreicht werden kann („Output“) und welcher Beitrag dadurch für die Union als Gemeinschaft geleistet wird („Outcome“). Daneben muss eine Verständigung über gleiche oder ähnliche Wertvorstellungen, standardisierte Kommunikationsprozesse inklusive klarer Kommunikation sowie über eine zentrale Steuerung auf EU- und nationaler Ebene erreicht werden. Ehrliche Lessons Learned runden diesen Hebel ab.

Entlang eines Modells europäischer Verteidigung sollte der Status quo der Kooperationen identifiziert werden. Unter der Prämisse, dass das Ziel nicht die maximale, sondern eine optimale Ausprägung der Integration sein soll, können auf dieser Basis konkrete nächste Schritte zur fokussierten Fortentwicklung angegangen werden.

Auf diese Weise können ambitionierte, aber gleichsam realistische Projekte identifiziert werden, die dann im Rahmen der PESCO oder anderer Initiativen umgesetzt werden können. Hier ist die Kohärenz der Projekte zueinander, aber auch zu anderen Kooperationsformen, wie beispielsweise dem Framework Nations Concept und der European Intervention Initiative, konsequent mitzudenken.

Das übergreifende Ziel ist die strategische Autonomie Europas. Hierbei geht es um den Dreiklang aus autonomer Beurteilungs-, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sowohl in politischer, operativer als auch in industrieller Hinsicht. Eine Finalitätsdiskussion um den maximalen Integrationsgrad europäischer Verteidigung hilft da nicht. Fast alle großen Politikfelder haben supranationale, intergouvernementale und multilaterale Aspekte. Durch punktuelle und fokussierte Fortentwicklung sind höhere Glaubwürdigkeit und zielgerichteter Nutzen der Maßnahmen sichergestellt. „Strategy as practice“ heißt die Devise.

Zunächst sollte definiert werden, welche Kooperationsfelder für die Bundeswehr sinnvoll sind. Es sollte das Verständnis kultiviert werden, dass Nationalstaaten durch vertiefte Kooperationen ihre souveräne Position hinsichtlich der Ausübung des Gewaltmonopols nicht aufgeben, sondern diese im multinationalen Kontext stärken. Es gibt deutlich mehr Bereiche, in denen Kooperation nützt, als dass sie schadet. Darüber hinaus sollte klar kommuniziert werden, dass deutsche Interessen nicht im Gegensatz zu europäischen Interessen stehen.

2. Pragmatisch denken und weitere Kooperationsfelder systematisch identifizieren, da Realismus und Glaubwürdigkeit zu tatsächlich spürbaren Erfolgen führen.

Christian Fischbach, 
Themenverantwortlicher
Strategie



3. Deutsche EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 als Momentum nutzen, um die europäische Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit Nachdruck vorantreiben zu können.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft ist als komplexes Projekt zu verstehen. Insbesondere die zuvor im Mai 2019 stattfindenden Wahlen zum Europäischen Parlament und die damit einhergehenden personellen Veränderungen innerhalb der Europäischen Kommission werden das Brüsseler Machtgefüge neu sortieren. Zudem findet während der Vorbereitung des 18-Monats-Programms die Parlamentswahl unseres Trio-Partners Portugal statt. Hierdurch entstehen weitere Einflüsse, die es zeitgleich zu bewältigen gilt. Deutschland sollte sich, unter Wahrung des Neutralitätsgebots, auch hier auf konkrete verteidigungspolitische Ziele konzentrieren und diese mit zielgerichteten Maßnahmen fokussiert und glaubwürdig umsetzen. Im Trio mit Portugal und Slowenien kann die Ambition einer EVU realisiert werden.

Drei Bereiche sind denkbar: strategische Kultur, europäische Kräfte und Instrumente zur Stärkung der Kooperationsfähigkeit. Zur Etablierung einer strategischen Kultur könnten eine EU-Sicherheits- und -Verteidigungsstrategie erarbeitet und politische Strukturen (zum Beispiel ein EU-Sicherheitsrat als Weiterentwicklung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees, ein Generaldirektorat Defence innerhalb der Europäischen Kommission und ein vollwertiger Verteidigungsausschuss im Europäischen Parlament als Aufwertung des Unterausschusses Sicherheit und Verteidigung) im engen Schulterschluss mit der Interparlamentarischen Konferenz für die GASP/GSVP aufgebaut werden. Hinsichtlich europäischer Kräfte könnte eine zivil-militärische Führungsfähigkeit aufgebaut und stehende OHQs und FHQs etabliert werden, die einen Gesamtansatz aus EUFOR CROC, EU Battlegroup und European Intervention Initiative führen können. Zudem könnten Klein- oder Spezialfähigkeiten gepoolt werden. Herauszuheben ist beispielsweise ein EU Cyber Defence Command. Weitere PESCO-Projekte sowie der Aufbau einer Europäischen Offiziersakademie sind ebenso vorstellbar. Zu den Instrumenten zur Stärkung der Kooperationsfähigkeit gehören das Folgeprogramm des EDF, die Weiterentwicklung der EDA zu einem Europäischen Planungsamt oder die Weiterentwicklung der OCCAR zu einem Europäischen Beschaffungs- und Nutzungsamt.