

Fernziel: EUropäische Armee

Ein Papier aus der Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

Jürgen Groß/Andreas Weigel*

Gute Gründe für eine EUropäische Armee

Die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union leben seit vielen Jahren in einer erfolgreichen Friedensgemeinschaft. Nationale Verteidigung macht im Verhältnis untereinander schon lange keinen Sinn mehr.

Nicht nur das: Immer engere Verflechtungen und Abhängigkeiten der Mitgliedstaaten untereinander haben zur Folge, dass sicherheitspolitische Fragen längst nicht mehr Angelegenheiten einzelner Staaten allein sind, sondern auch die anderen und somit die EU als Ganzes betreffen. Die sicherheitspolitischen Gefahren unserer Zeit bedrohen in der Regel nicht mehr ein einzelnes Land innerhalb der Union, sondern uns alle – es macht daher Sinn, diesen Gefahren gemeinsam zu begegnen. Dies gilt auch in militärischer Hinsicht – soweit diesen Gefahren überhaupt mit militärischen Mitteln begegnet werden kann. Schon heute ist Europa in allen größeren Militäreinsätzen der Vereinten Nationen beziehungsweise der Nordatlantischen Allianz gemeinsam aktiv. Der Einsatz in Bosnien-Herzegowina erfolgt unter Führung der Europäischen Union. Auch im Kosovo soll die EU größere Verantwortung übernehmen.

27 nationale Armeen mit zusammen rund zwei Millionen Soldatinnen und Soldaten sind aber nicht nur wenig sinnvoll – sie sind auch zu teuer. Die Staaten der Europäischen Union geben, vorsichtig gerechnet, derzeit über 160 Milliarden Euro für militärische Zwecke aus. Wenn auf redundante Waffen- und Ausrüstungssysteme verzichtet und Ressourcen und Fähigkeiten besser koordiniert und gebündelt würden, könnte viel Geld eingespart werden. Ein Teil davon könnte dann auch in die notwendige Entwicklung und Beschaffung moderner Ausrüstung investiert werden. Veränderte Einsatzszenarien erfordern veränderte Einsatzmittel.

Nicht jede Armee muss in Zukunft alles können; die Zeit der nationalen Universalarmeen in Europa geht zu Ende. Doch bisher sind alle Ansätze einer engeren Verzahnung der nationalen Armeen in der EU nur bedingt erfolgreich verlaufen. Überall steht einem sehr hohen organisatorischen Aufwand in der Regel nur ein geringer praktischer Nutzen gegenüber. Auch das EU-Battle-Group-Konzept kann in dieser Hinsicht kaum überzeugen. Nur durch eine neue Qualität europäischer Arbeitsteilung, Spezialisierung und Konzentration sind erhebliche Synergieeffekte zu erwarten.

* Unter Mitarbeit von Michael Brzoska, Hans-Georg Ehrhart, Hans-Joachim Gießmann und Berthold Meyer.

Unsere Vision

Die Europäische Union mit ihrem heute erreichten Ausmaß an Integration ist das Ergebnis eines jahrzehntelangen Prozesses, der oft genug mühsam und auch keineswegs frei von Rückschlägen war. Die Schaffung einer integrierten EUropäischen Armee kann daher ebenfalls nur schrittweise erfolgen. Es gilt, behutsam eine Entwicklung weiterzuführen, die schon längst im Gange ist, ihr einige wichtige neue Impulse zu verleihen, dabei gegebenenfalls auch einige Korrekturen vorzunehmen, vor allem aber darauf zu achten, dass sie stets mit dem Leitbild der „Friedensmacht Europa“ in Einklang steht, das heißt, dass die EU die gesamte Palette ihrer zivilen und militärischen Fähigkeiten für die Prävention und konstruktive Bearbeitung von gewaltsamen Konflikten im Rahmen internationaler *Governance*-Strukturen einbringt. Am Ende dieser langfristigen Entwicklung könnte dann eine gemeinsame EUropäische Armee stehen.

Hindernisse und offene Fragen

Aber noch gibt es, bedingt durch teilweise sehr lange nationale Traditionen, in Europas Armeen wesentliche Unterschiede, so etwa im Hinblick auf die Parlamentsbeteiligung oder die Partizipation und Demokratisierung innerhalb der Streitkräfte. In diesen Bereichen wäre eine Nivellierung auf dem niedrigsten Niveau, eine Einigung nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner für manche Staaten ein wohl nicht hinnehmbarer Rückschritt. Entscheidungen für einen gemeinsamen militärischen Einsatz müssen demokratisch legitimiert sein, was eine Aufwertung und Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments zur Folge hätte. Sind alle Mitgliedstaaten hierzu bereit? Desgleichen ist eine Angleichung der Wehrrechtssysteme nur im Rahmen eines Konzepts eines „europäischen Staatsbürgers in Uniform“ vorstellbar. Ist eine Einigung hierüber überhaupt realistisch?

Unterschiede gibt es auch bei der Wehrform. Während der allgemeine Trend in Europa eindeutig in Richtung Freiwilligenstreitkräfte geht, beharrt ausgerechnet der bevölkerungsreichste Staat, Deutschland, auf seiner völlig antiquierten allgemeinen Wehrpflicht. Die Hürden vor einer EUropäischen Armee stehen also nicht nur bei den Nachbarn.

Vermutlich noch schwieriger wird die Diskussion über die künftige Rolle der Nuklearstreitkräfte Frankreichs und Großbritanniens werden. Soll es bei einer Sonderstellung beider Staaten bleiben? Oder ist eine nukleare Teilhabe anderer EU-Staaten vorstellbar? Oder ist letztlich in einer integrierten EUropäischen Armee für Nuklearwaffen überhaupt kein Platz mehr?

Ein ebenfalls hohes Hindernis auf dem Weg zu einer gemeinsamen EUropäischen Armee besteht schließlich darin, dass der Statuswert nationaler Streitkräfte auch heute noch erheblich ist. Größere Staaten sehen in ihnen ein wesentliches Element ihres politischen Einflusses. Kleinere Staaten betrachten sie als Symbol ihrer Souveränität. Dies gilt es zu respektieren, will man nicht den weiteren Fortgang des europäischen Einigungsprozesses *insgesamt* in Frage stellen.

Grundsätze beim Aufbau einer EUropäischen Armee

(1) Der Aufbau einer EUropäischen Armee kann nur dann erfolgreich sein, wenn das Vorhaben ein Mindestmaß an Zustimmung bei den Bürgerinnen und Bürgern aller Mitgliedstaaten der EU erfährt. Diese Zustimmung ist umso eher zu erwarten, je transparenter sich das Projekt für die Öffentlichkeit darstellt und je effizienter die parlamentarische Beteiligung und Kontrolle ist.

(2) Das Leitbild der Europäischen Union als „Friedensmacht“ muss auch in Zukunft Gültigkeit besitzen. Die Sorgen vieler Bürger vor einer stärkeren Bedeutung militärischer Aktivitäten innerhalb der Außen- und Sicherheitspolitik der EU müssen ernst genommen werden, um die Akzeptanz für „Europa“ nicht insgesamt zu gefährden. Dem Aufbau einer EUropäischen Armee muss deshalb ein Ausbau von Strukturen, Fähigkeiten und Mechanismen ziviler Konfliktbearbeitung vorausgehen.

(3) Auch im Rahmen eines erweiterten Spektrums möglicher Aufgaben von Streitkräften behält der unmittelbare Schutz der Europäischen Union und seiner Bürgerinnen und Bürger einen hohen Stellenwert. Dieser Prioritätensetzung sollten bereits die kurz- und mittelfristig zu realisierenden Schritte auf dem Weg zu einer EUropäischen Armee Rechnung tragen.

(4) In Anbetracht der zu erwartenden politischen Vorbehalte in verschiedenen Mitgliedstaaten ist es auch nicht notwendig, ja vielleicht nicht einmal unbedingt ratsam, das Projekt einer gemeinsamen Armee als Vorhaben aller 27 EU-Mitgliedstaaten zu beginnen. Vielmehr wird das Projekt mit zunehmender Konkretisierung und Realisierung 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 einer ständigen kritischen Prüfung zu unterziehen.

(5) Es besteht keinerlei sachliche Notwendigkeit, die Aufstellung einer integrierten EUropäischen Armee zu einem bestimmten „Stichtag“ abzuschließen. Für eine möglicherweise sehr lange Übergangszeit werden weiterhin nationale Streitkräftestrukturen neben Elementen der neuen EUropäischen Armee bestehen können, ohne dass deswegen irgendein Sicherheitsdefizit für Europa zu befürchten wäre. Ganz allmählich würden dann die nationalen Truppenteile *ab-* und die gemeinsamen europäischen *ausgebaut* werden – soweit dies, im Lichte der sicherheitspolitischen Lage, überhaupt nötig ist.

Wichtige Schritte auf dem Weg zu einer EUropäischen Armee

Wenn heute eine Entwicklung angestoßen werden soll, an deren Ende eine gemeinsame EUropäische Armee steht, so bedeutet das keinen Anfang bei Null. Insbesondere seit dem Ende der Teilung Europas gibt es in der EU eine immer engere Zusammenarbeit auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Diese Entwicklung gilt es, Schritt für Schritt und unter der wirksamen Kontrolle von Parlamenten und Öffentlichkeit, weiterzuführen. Als kurz- und mittelfristige Maßnahmen kämen dabei vor allem in Betracht:

(1) Einrichtung eines „*Ausschusses für Sicherheit und Verteidigung*“ als *eigenständiges Gremium im Europäischen Parlament* und damit als unverzichtbares Signal für eine Stärkung der parlamentarischen Verantwortung auch auf europäischer Ebene.

(2) Bildung eines eigenständigen „*Ministerrats für Sicherheit und Verteidigung*“ als ebenso deutliches Zeichen, dass die einzelnen Mitgliedstaaten gerade auf diesem Sektor auch in Zukunft substantielle Kompetenzen behalten sollen.

Die Einbindung beider Einrichtungen in institutionalisierte Formen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit mit den entsprechenden Gremien der Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik ist dabei sicherzustellen.

(3) Einrichtung einer *Europäischen Verteidigungsakademie*. Eine solche Institution könnte nicht nur der Formulierung gemeinsamer Ausbildungsstandards für das künftige Führungspersonal der EUropäischen Armee dienlich sein, sondern vor allem 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 ihr Konzept der „*Inneren Führung*“ geworben werden.

(4) Stärkung der Kompetenzen und der parlamentarischen Kontrolle der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA). Mitgliedstaaten sollten bei Beschaffungen von Rüstungsmaterial gegenüber der EDA begründungspflichtig gemacht werden, wobei insbesondere die Kompatibilität der eigenen Ausrüstung mit der anderer Mitgliedstaaten darzulegen wäre. Die Verteidigungsminister der teilnehmenden Staaten sollten im Aufsichtsrat der EDA die vorgelegten Begründungen diskutieren, um dem Ziel der Vereinheitlichung der Ausrüstung zumindest allmählich näherzukommen. Zudem sollte die EDA gegenüber dem „Ausschuss für Sicherheit und Verteidigung“ des Europäischen Parlaments berichtspflichtig gemacht werden.

(5) Gemeinsame Durchführung des „*Air Policing*“ über dem gesamten Luftraum der Europäischen Union.

(6) Aufstellung einer *EU-Küstenwache* zur gemeinsamen Ausübung der Kontrollen an den See-Außengrenzen der Europäischen Union.

(7) Schaffung eines *EU-Grenzschatzes* zur gemeinsamen Kontrolle der Land-Außengrenzen.

Bei den drei letztgenannten Maßnahmen handelt es sich um originäre Schutzaufgaben, die eine entsprechend hohe Akzeptanz unter der Bevölkerung erwarten lassen, nicht zuletzt deshalb, weil sie eher polizeilichen als rein militärischen Charakter

aufweisen. Alle drei Maßnahmen sind europäische Gemeinschaftsaufgaben *par excellence*, die auch außerhalb der Strukturen einer Europäischen Armee, das heißt als eigenständige Institutionen etabliert werden könnten, um der Gefahr einer unbeabsichtigten Aufweichung der getrennten Zuständigkeiten zwischen äußerer und innerer Sicherheit, zwischen Militär und Polizei zu begegnen.

(8) Ausbau der von Frankreich, Italien, den Niederlanden, Portugal und Spanien ins Leben gerufenen und bereits seit Anfang des Jahres 2006 einsatzbereiten *Europäischen Gendarmerie* als ein geeignetes sicherheitspolitisches Instrument unterhalb der Schwelle militärischer Einsatzoptionen oder auch als eine gebotene und angemessene Folgemaßnahme.

(9) Einrichtung eines *gemeinsamen See- und Lufttransportkommandos*.

(10) *Ständige und ausschließliche Unterstellung aller bereits vorhandener bi- und multinationaler Truppenteile von EU-Staaten unter die*

ebenfalls bereits existierenden EU-Gremien und -Stäbe als Kern einer künftigen Europäischen Armee. Als starkes politisches Signal könnte, nach dem Vorbild der bereits im Jahre 1989 gegründeten deutsch-französischen Brigade auch die Aufstellung eines entsprechenden deutsch-polnischen Verbandes vorgesehen werden. Ansonsten sollten die Konsolidierung und Optimierung der bestehenden europäischen Strukturen Vorrang vor Neuaufstellungen genießen und vor allem von einem konsequenten Abbau obsoleter nationaler Truppenteile begleitet werden.

Die gemeinsamen Strukturen sind grundsätzlich für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger zu öffnen. *Die künftigen Europäischen Streitkräfte sind ausschließlich Freiwilligenstreitkräfte*, deren Personal nicht von nationalen Dienststellen entsandt wird, sondern sich direkt für die jeweiligen integrierten Einrichtungen bewirbt.

„Hamburger Erklärung“

In Übereinstimmung mit dem Völkerrecht ist das Leben von Zivilisten, insbesondere von Kindern, in kriegerischen Auseinandersetzungen zu schonen und zu schützen. In den Kriegen der Neuzeit verschwimmen jedoch zunehmend die Grenzen zwischen Schlachtfeld und Hinterland, zwischen Kombattanten und Zivilisten. Das Verhältnis zwischen bewaffneten und zivilen Opfern hat sich deutlich zu Lasten letzterer gewandelt.

Staaten wähen sich zunehmend weniger an Beschränkungen in Konflikten gebunden, vor allem wenn das Völkerrecht keine verbindlichen Regeln kennt. Sie werden nicht nur mitschuldig an der Erosion des Völkerrechts, sondern tragen Mitverantwortung für das Leiden unschuldiger Opfer, vor allem unter den Kindern.

Wir fordern die Weltgemeinschaft auf zu beschließen und die Genfer Konventionen wie folgt zu ergänzen:

1. Der Einsatz tödlicher Wirkmittel in urbanen Gebieten ist verboten.
2. Nicht tödliche Wirkmittel sind nur insoweit zulässig und dürfen eingesetzt werden, wenn durch deren primären Einsatz als auch ihre Sekundärwirkung Zivilisten nicht zu Schaden kommen.
3. Auch der Einsatz nicht tödlicher Wirkmittel darf nicht zur Zerstörung oder Nichtbrauchbarkeit der urbanen Infrastruktur führen.
4. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung des Verbots des Einsatzes tödlicher Wirkmittel in urbanen Gebieten, auch durch private Personen, Organisationen und Unternehmen,

sicherzustellen und die handelnden Personen im Falle des Verstoßes zur Verantwortung zu ziehen. Zuwiderhandlungen werden in allen Vertragsstaaten als Straftatbestand verfolgt und geahndet.

5. Bei Verstößen durch Staaten gegen das Verbot ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aufgefordert, geeignete Maßnahmen unter Kapitel VII der VN-Charta zu ergreifen.
6. Das IKRK und die Vertragsstaaten der vier Genfer Konventionen von 1949 und der beiden Zusatzprotokolle von 1977 werden hiermit aufgefordert sich nachdrücklich für eine Ergänzung der Genfer Konventionen um ein Verbot des Einsatzes tödlicher Wirkmittel in urbanen Gebieten einzusetzen.

Die Unterzeichner

“Hamburg Declaration”

The death or injury of civilians – and especially children – in armed conflicts is never acceptable. For this reason, it is necessary to undertake a fundamental review of the rules of armed conflict.

Recognizing that the protection of their offspring is the most natural desire of all humankind, it is therefore in the interest of all humankind to amend the conduct of armed conflict to reflect this universal aspect of behaviour.

For these reasons, we call upon the global community to undertake the following reforms to international humanitarian law: