



AUSGABE 130
Oktober 2013

ANALYSEN & ARGUMENTE

PERSPEKTIVEN DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Europäische Insellösungen als Fundament einer Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeiten?

Maik Zarandi (ext.)

Erstmals seit 2003 wird im Dezember dieses Jahres ein Europäischer Rat zur Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik stattfinden. Durch die Befassung der Staats- und Regierungschefs mit dem Thema entsteht eine große Chance, dem in vielerlei Hinsicht defizitären Projekt der Stärkung der verteidigungspolitischen Fähigkeiten Europas auf oberster politischer Ebene neuen Schwung zu verleihen. Eine Möglichkeit für größere Fortschritte kann dabei das Konzept von „Insellösungen“ darstellen, also der Kooperation einzelner Staaten diesseits EU-weiter Lösungen. Die vorliegende Analyse geht der Frage nach, welche Chancen und Risiken das Konzept in sich trägt und stellt konkrete Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik vor.

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Patrick Keller
Kordinator Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10
E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISBN 978-3-944015-92-7



INHALT

3 | I. EINFÜHRUNG

3 | II. PROBLEME BEI DEN BISHERIGEN KONZEPTEN ZUR STÄRKUNG
DER EUROPÄISCHEN VERTEIDIGUNGSFÄHIGKEITEN

4 | III. INSELN DER VERTEIDIGUNG – STÄRKERE AUSRICHTUNG
AM BOTTOM-UP-ANSATZ

6 | IV. AUSBLICK UND EMPFEHLUNGEN

DER AUTOR

*Maik Zarandi ist Mitglied des Arbeitskreises Junge Außenpolitiker
der Konrad-Adenauer-Stiftung.*

*Mehr Informationen unter
<http://www.kas.de/jungeausssenpolitiker>*



I. EINFÜHRUNG

Eines der schwerwiegendsten Probleme der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (GSVP) ist die mangelnde Unterfütterung der politischen Absichtserklärungen mit militärischen Fähigkeiten. Angesichts der für die nächsten Jahre absehbaren zusätzlichen Einschnitte in die europäischen Verteidigungshaushalte wird die Art und Weise, wie die verteidigungspolitische Kooperation in Europa in den kommenden Jahren gestaltet werden soll, eine immer drängendere Frage. Europa muss seine sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit steigern, nicht zuletzt zur Stärkung des Europäischen Pfeilers in der NATO. Die bisherigen Kooperationsanstrengungen im Gesamtrahmen der GSVP, jedoch auch in der NATO, haben bislang nur wenig Schwung für den benötigten Ausbau der europäischen Verteidigungsfähigkeiten gebracht. Zurückzuführen ist dies vor allem auf den fehlenden politischen Willen und verschiedene Vorbehalte der europäischen Staaten, aber auch auf strukturelle Kooperationshindernisse. Darum erscheint es angebracht, den Blick für die nähere Zukunft auf stärker pragmatisch orientierte Vorgehensweisen der Verteidigungskooperation zu richten: Die regionale und auf bestimmte Fähigkeitsbereiche ausgerichtete Zusammenarbeit einzelner Staaten- und Staatengruppen mit einem stärker bottom-up betonten Kooperationsansatz bietet sich dabei als eine vielversprechende Lösung an. Mehrere „Inseln der Kooperation“ könnten im Sinne von Bausteinen als Fundament einer Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeiten dienen und als schrittweise Annäherung an das langfristige Ziel einer vollständigen verteidigungspolitischen Integration fungieren.

Die bereits jetzt deutlich spürbaren Einschnitte in den Verteidigungsbudgets¹ werden nach der Einschätzung von Militärökonomien erst in den nächsten Jahren ihre volle Wirkung auf die militärischen Fähigkeiten entfalten. Vor diesem Hintergrund erscheint der Aufbau bislang fehlender Fähigkeiten als besonders große Herausforderung.

Die strategische Neuausrichtung der USA auf den pazifischen Raum und die abnehmende Bereitschaft der Vereinigten Staaten, sich in Zukunft an der Lösung militärischer Konflikte im europäischen Umfeld zu beteiligen, zwingt die Europäer zur Übernahme von mehr sicherheitspolitischer Verantwortung für die Stabilisierung ihrer Nachbarschaft.² Der Fall Libyen hat dies eindringlich veranschaulicht, gleichzeitig aber auch gezeigt, wie sehr Europa weiterhin auf die militärische Unterstützung der USA auf dem Gebiet der Krisenbewältigung angewiesen ist. Der „leading from behind“-Ansatz der USA wird sich aller Wahrscheinlichkeit nach in der weiteren Zukunft über die Stufe des „helping from behind“ schließlich zu einem „pushing from behind“ verändern.

Die Umwälzungen im Nahen und Mittleren Osten, in Nordafrika sowie die Entwicklungen in der Sahelzone, am Horn von Afrika und im Kaukasus können für Europa ernste sicherheitspolitische Herausforderungen darstellen und verlangen eine gesteigerte Fähigkeit zur zivilen, aber auch zur militärischen Krisenreaktion. Nicht zuletzt ist der Unmut der USA in Bezug auf die in den vergangenen Jahren zu ihren Lasten gestiegene Ungleichheit beim „burden sharing“ innerhalb der NATO³ an einem Punkt angelangt, an dem die Europäer Gefahr laufen, dass die Vereinigten Staaten das Interesse an den europäischen NATO-Partnern verlieren. Wenn die EU-Staaten dies verhindern wollen, wird eine stärkere finanzielle Beteiligung an NATO-Missionen nicht ausreichen. Die Bereitstellung einsatzrelevanter militärischer Fähigkeiten bleibt hier der wichtigste Faktor.

II. PROBLEME BEI DEN BISHERIGEN KONZEPTEN ZUR STÄRKUNG DER EUROPÄISCHEN VERTEIDIGUNGSFÄHIGKEITEN

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Entwicklungen haben Deutschland und Schweden bereits 2010 mit der Gent-Initiative einen Vorschlag unterbreitet, wie die Verteidigungskooperation und die militärische Schlagkraft der EU bei angespannter Finanzlage gestärkt werden können: Durch die Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung sowie die Aufteilung von Fähigkeiten sollen Einsparpotenziale ermöglicht werden, wodurch Mittel frei würden für den Aufbau dringend benötigter Fähigkeiten und für die Verhinderung eines Abbaus einzelner europäischer Fähigkeitskategorien. Die EU-Staaten haben dazu vereinbart, auf nationaler Ebene zu definieren, welche Fähigkeiten prioritär national vorbehalten werden sollen, welche man bereit ist, auf europäischer Ebene zusammenzulegen und wo Möglichkeiten für die nationale Aufgabe einzelner Fähigkeitskategorien zugunsten der Bereitstellung ebendieser durch Partner bestehen. Hierfür wurde von der EU seit 2010 der Begriff des „Pooling und Sharing“ offiziell besetzt. In der NATO laufen dieselben Bemühungen unter dem Konzept der „Smart Defence“.

1. Magere Bilanz bei Pooling und Sharing und Smart Defence

Die Fortschritte sowohl bei Pooling und Sharing als auch bei Smart Defence sind bisher enttäuschend.⁴ Als größtes Hindernis für eine engere militärische Kooperation haben sich die Vorbehalte gegenüber der Abgabe nationaler Souveränität gezeigt. Im Gegensatz zu den zahlreichen politischen Erklärungen, in denen festgestellt wird, dass Pooling und Sharing für eine Aufrechterhaltung und einen Ausbau der militärischen Fähigkeiten sinnvoll, notwendig und letztlich



unvermeidbar sei und darum in möglichst vielen Bereichen zur Anwendung kommen solle,⁵ ist bei vielen Staaten eine große Zurückhaltung zu beobachten, wenn es um die Vorlage von Initiativen oder die Beteiligung an konkreten Projekten geht. Weitere Hindernisse für Kooperation sind vor allem fehlendes politisches Vertrauen, Zweifel über die wirkliche Verfügbarkeit von geteilten Fähigkeiten im konkreten Einsatz und die Sorge um Verdrängungsprozesse bei den nationalen Rüstungsindustrien. Die Vertrauensdefizite hinsichtlich der Verfügbarkeit zusammengelegter beziehungsweise geteilter Fähigkeiten, die in der NATO und der EU ohnehin schon groß sind, sind durch das Verhalten Deutschlands beim Libyen-Einsatz nicht geringer geworden.⁶

2. Je größer die Projekte, desto stärker die Zurückhaltung

Die stärkste Zurückhaltung zeigt sich gegenüber Kooperationsprojekten mit einer größeren Zahl von Kooperationspartnern, die über die Europäische Verteidigungsagentur (EVA), aber auch über die NATO angemeldet werden, sowie bei Bereichen, in denen es um industrielle Kernkompetenzen und Schlüsseltechnologien geht. Die Staaten befürchten hier Unübersichtlichkeit und ein Mehr an Bürokratisierung, eine längere Implementierungsdauer der Projekte, Kostensteigerungen, Effizienzeinbußen, die Abwanderung von nationalem Know-how und Arbeitsplätzen und vor allem den Verlust an Kontrolle. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass diese Bedenken auch durchaus ihre Berechtigung haben können: So wurde zum Beispiel der Militärtransporter A400M, der nach dem Ausstieg von einzelnen Kooperationspartnern schließlich von sechs europäischen Staaten und der Türkei gemeinsam beschafft wird, um rund ein Drittel teurer als vorgesehen, und der Termin für die Auslieferung der ersten Exemplare hat sich gegenüber den ursprünglichen Planungen um mehrere Jahre verzögert. Auch gab es in der Vergangenheit bei multinational angelegten Projekten immer wieder Probleme mit gegenseitigen Beschuldigungen hinsichtlich der Entwendung von Ideen und hinsichtlich der Taktik, anfänglich hohe Bestellzahlen im weiteren Projektverlauf später zu reduzieren, nachdem die hiervon abhängigen nationalen Fertigungsanteile aber bereits vergeben waren.

3. Mangelnder politischer Wille

Von Vertretern der EU-Organe und nationalen militärischen Vertretern wird immer wieder hervorgehoben, dass auf der europäischen Ebene die Instrumente für eine verstärkte Verteidigungskooperation, wie zum Beispiel die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ), durchaus vorhanden seien, sie von den Mitgliedstaaten jedoch nicht genutzt würden.⁷ Als wichtigster Grund wird von dieser Seite der

fehlende politische Willen seitens der Mitgliedstaaten angeführt.

Die EVA hat seit 2011 eine große Anzahl möglicher Vorschläge für Pooling und Sharing-Projekte gesammelt und den Mitgliedstaaten vorgelegt, bislang mit geringem Rücklauf. Auf der Basis der rund 200 Ideen zu konkreten Projekten einigten sich die EU-Verteidigungsminister 2011 auf elf konkrete Projekte, die bei der EVA angemeldet sind und seitdem in verschiedenen Implementierungsstadien umgesetzt werden. Im November 2012 kamen sieben weitere Projekte dazu. Deutschland nimmt dabei insgesamt an fünf EVA-Projekten teil und hat gemeinsam mit den Niederlanden und Frankreich die Führung als Lead-Nation für das Projekt Air-to-Air Refueling übernommen. Auch in der NATO gestaltet sich die Umsetzung der vereinbarten Kooperationsprojekte als äußerst schwierig. Nur ein geringer Teil der auf dem letzten NATO-Gipfel beschlossenen Programme wurde bislang angegangen, und der Umsetzungsbericht zum „Chicago-Verteidigungspaket“ wurde bis auf weiteres ausgesetzt. Deutschland wird in der NATO vorgeworfen, bei einigen Projekten als „Bremsen“ aufzutreten.

Seit 2012 hat vor allem der Pooling und Sharing-Prozess etwas an Dynamik gewonnen, jedoch sind schnellere und vor allem einschneidendere Maßnahmen notwendig, um wirkliche Fortschritte zu erreichen. Wenn es um Konzepte europäischer Verteidigungskooperation geht, wird gerade von Seiten des deutschen Verteidigungsministeriums verstärkt darauf hingewiesen, dass es wichtiger sei, im kleineren Maßstab konkrete Ergebnisse zu erzielen, anstatt groß angelegte Projekte zu entwerfen, die sich, wie in der bisherigen Praxis der GSVP, am Schluss nicht umsetzen lassen.

III. INSELN DER VERTEIDIGUNG – STÄRKERE AUSRICHTUNG AM BOTTOM-UP-ANSATZ

Eine Lösung für schnellere Fortschritte bei der Verteidigungskooperation in diesem Sinne könnte beim Ansatz „europäischer Insellösungen“ liegen. Über eine stärker bottom-up ausgerichtete Form der Kooperation entlang einzelner Kooperationsinseln geografischer und fähigkeits-spezifischer Art könnte dem Prozess der europäischen Verteidigungszusammenarbeit neuer Schwung verliehen werden. Strukturelle Kooperationshindernisse, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Zusammengehen auf erweiterter Teilnehmer-Ebene noch bremsen, könnten durch die erfolgreiche Umsetzung von Projekten in übersichtlichen Kooperationsformaten unter Beteiligung von zwei oder drei Staaten mittel- und langfristig abgebaut werden. Die Abgabe von Souveränität ließe sich auf ein begrenztes Maß reduzieren. Wie das Beispiel der nordischen Verteidigungskooperation (NORDEFKO)



zeigt, fällt die bei der Politik gefürchtete Souveränitätsabgabe geringer aus, wenn man bezüglich der anzuschaffenden und zu teilenden Fähigkeiten auf die Abstimmung mit einer überschaubaren Anzahl von Kooperationspartnern angewiesen ist. Schrittweise würde eine qualitative Steigerung der Kooperation erreicht: die Ausweitung der Projekte auf eine größere Anzahl von Teilnehmern, auf sicherheitspolitisch sensiblere Fähigkeiten, auf die gemeinsame Beschaffung, Entwicklung und Herstellung von Rüstungsgütern bis hin zum Auftreten als gemeinsame Einkäufer bei Waffensystemen und dem Aufbau einer europäischen Rüstungsindustrie. Mit Inseln werden verbunden: Übersichtlichkeit, Begrenzung, Vertrauen und Zusammenhalt.

Diese Elemente können Kooperation überschaubarer und verbindlicher machen, vor allem zu Beginn eines Prozesses, an dem die europäischen Staaten im Bereich der Rüstungs-kooperation nüchtern betrachtet noch stehen. Im Unterschied zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), welche für die Teilnahme einzelner Staaten die Erfüllung im Vorfeld bestimmter Kriterien vorsieht, kann die Insel-Kooperation ohne festgelegte (und zu Beginn der Kooperation womöglich bremsende) Kriterienkataloge dabei helfen, Kooperationshindernisse zu verringern und damit den Kooperationsprozess zu beschleunigen.

1. Politische und militärische Entwicklungen bei der subregionalen Verteidigungszusammenarbeit

Der Ansatz der Insellösungen beruht auf einer Beobachtung jüngerer Tendenzen bei der europäischen Verteidigungs-kooperation. Auch beruht er auf der Prämisse, dass Hindernisse für Kooperation stärker zum Tragen kommen, je mehr Staaten an den jeweiligen Projekten beteiligt sind, je mehr sicherheitspolitische, militärische und rüstungspolitische Kulturen dabei aufeinander treffen und je sensiblere Bereiche der nationalen Rüstungsindustrien betroffen sind.

In den letzten zwei bis drei Jahren hat sich bei der europäischen Verteidigungskooperation, so zum Beispiel bei der Zusammenstellung der EU-Battlegroups, aber auch auf anderen Gebieten der Zusammenarbeit, eine Tendenz zu stärker subregionalen Kooperationsformen gezeigt. Die nördlichen EU-Staaten⁸ haben ihre Zusammenarbeit im Rahmen von NORDEFECO⁹ intensiviert, das Format des Weimarer Dreiecks umfasst Frankreich, Deutschland und Polen, die im Dezember 2010 eine ambitionierte Initiative zur Stärkung der GSVP vorgelegt haben.

Großbritannien und Frankreich hatten einen Monat zuvor eine weitreichende bilaterale Verteidigungskooperation beschlossen, und Frankreich, Spanien, Italien und Portugal

arbeiten seit Jahren eng im Rahmen der EUROFOR-Gruppe zusammen. Daneben gibt es eine zunehmende Kooperation der Visegrád-Staaten¹⁰ und der HELBROC-Gruppe, die Griechenland, Bulgarien, Rumänien und Zypern umfasst. In geografischer Sicht haben sich damit schwerpunktmäßig sechs subregionale Kooperationsinseln in Europa herausgebildet. Die bislang am weitesten fortgeschrittene Integration findet bei NORDEFECO statt.

Die beiden Absichtserklärungen, die Deutschland Ende Mai 2013 mit Polen¹¹ und den Niederlanden¹² zur binationalen militärischen Zusammenarbeit unterzeichnet hat, können zu einer Stärkung des Inselkonzepts als Kooperationsform beitragen.

2. Vorteile des bottom-up-Ansatzes

Parallel zu diesen Kooperationsinseln findet ebenfalls militärische Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen statt, die weiterhin notwendig bleibt. Das Konzept der Inseln zielt darum nicht auf den Aufbau exklusiver, in sich geschlossener Kooperationsräume ab. Vielmehr soll die Inselkooperation auf den gewachsenen Erfahrungswerten, auf eingespielten Abläufen und auf gewachsenem gegenseitigem Vertrauen aufbauen, die sich mit der intensivierten Zusammenarbeit im militärischen Bereich über die Jahre in diesen Sub-Räumen der Verteidigung herausgebildet und verfestigt haben. Im Hinblick auf die Erfahrungen mit der Zusammenstellung multinationaler *force packages*, wie den Battlegroups, haben militärische Planer zuletzt verstärkt auf die Effizienzeinbußen hingewiesen, die sich bei immer neuen Konstellationen durch die national unterschiedlichen militärischen Standards bei Zertifizierung von Material und Kommandostrukturen sowie aus unterschiedlichen Einsatzdoktrinen ergeben. Effizienzeinbußen entstehen aber auch durch aufwendige Transportmaßnahmen von militärischem Gerät und Personal bei Ausbildungsmaßnahmen und Manövern quer durch Europa und nicht zuletzt durch den Verlust an institutionellen Erfahrungswerten, die nur bei kontinuierlich angelegten Kooperationsformen innerhalb derselben Konstellation wirkliche Synergieeffekte mit sich bringen.

In diesen Feldern könnte der Inselansatz deutliche Vorteile bringen. Auch für die Bereiche Zusammenlegung und Aufteilung von Fähigkeiten sowie für gemeinsame Beschaffung und Aufbau gemeinsamer industrieller Kapazitäten scheint eine Verringerung der Kooperationshindernisse im Vergleich zur gesamteuropäischen Kooperation möglich zu sein.

Der bottom-up-Ansatz zeichnet sich auch dadurch aus, dass er die gegebenen Realitäten stärker berücksichtigt als die top-down-Ansprüche der Vergangenheit. Bei der Aufstellung



der militärischen Headline-Goals der EU wurden zu Beginn des GSVP-Prozesses politische Wunschvorstellungen formuliert, die existierenden Kooperationshindernisse dabei aber nicht genügend in die Planungen mit einbezogen, wenn nicht sogar vor dem Hintergrund der politischen Zielvorstellungen ganz ausgeblendet.¹³ Der top-down-Ansatz basierte auch auf Erwartungen, die sich in dem anvisierten Maße bislang bedauerlicherweise nicht erfüllt haben: Weder kam es zu einer Angleichung bei den Bedrohungsvorstellungen der europäischen Gesellschaften noch zu einer Harmonisierung in Bezug auf die Bereitschaft zum Einsatz militärischer Gewalt. Auch kam es nicht zu einem Konsens hinsichtlich der Gewichtung ziviler und militärischer Mittel noch der konkreteren Festschreibung, wo unter welchen Umständen militärische Mittel eingesetzt werden sollen. Der sicherheitspolitische Konsensgrad, der bei der Erarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie im Jahr 2003 als Grundlage für das Dokument diente, ist in den vergangenen zehn Jahren – auch durch die Vergrößerung der EU und die unterschiedliche sicherheitspolitische Prioritätensetzung Richtung Süden beziehungsweise Richtung Osten – eher gesunken als gewachsen.

Bei einer nüchternen Anerkennung der Tatsache, dass die notwendigen Bedingungen für einen top-down-Ansatz sich in den vergangenen zehn Jahren insgesamt nicht maßgeblich verbessert haben, scheint ein realistisches, pragmatisches Vorgehen der subregionalen Kooperation mit einer begrenzten Zahl von Kooperationspartnern für die nächsten Jahre der beste Weg zu sein.

3. Risiken und Grenzen des Insel-Konzepts

Bei allen kurz- und mittelfristigen Vorteilen, die der Insel-Ansatz bietet, stellen sich auf der anderen Seite einige Schwächen des Konzepts dar, die es bei der Umsetzung der Insel-Kooperation zu beachten gilt:

a) Ohne eine übergeordnete Koordinierung der einzelnen Insel-Kooperationen besteht das Risiko kostenaufwendiger Duplizierungen. Andererseits besteht die Gefahr, dass einzelne europäische Fähigkeiten ganz verloren gehen.

b) Wie kommt es über den Insel-Ansatz zu einem Fortschritt hinsichtlich einer Angleichung bei den nationalen Bedrohungswahrnehmungen in Europa und hinsichtlich der Bereitschaft zum Einsatz militärischer Gewalt? Wie können diese Defizite überwunden werden, wenn einer der Grundgedanken beim Inselkonzept ist, dass eine Zusammenarbeit mit Staaten ohnehin ähnlicher sicherheitspolitischer Kulturen für Kooperationen förderlich ist?

c) Wie kann verhindert werden, dass sich einzelne Inselkooperationen aus dem GSVP-Prozess lösen und es damit zur Aufweichung des bisher erreichten gemeinsamen Maßes an Sicherheitsdenken in Europa kommt?

IV. AUSBLICK UND EMPFEHLUNGEN

Das Inselkonzept bringt für die Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeiten klare Vorteile und ist vor allem für den Aufbau erforderlicher Fähigkeiten, die Schaffung größerer Synergieeffekte und ein Zusammengehen der nationalen Rüstungsindustrien geeignet. Es beinhaltet aber auch Schwächen, die bei der Gestaltung einer Inselkooperation in alle Planungen und Schritte mit einbezogen werden müssen. Ohne eine gleichzeitige Stärkung der europäischen Ebene, vor allem auf dem Bereich der übergeordneten Koordinierungsfunktion und einem stärkeren strategischen sicherheitspolitischen Überbau, stößt das Konzept sonst schnell an seine Grenzen. Idealtypisch gesehen stellt der Insel-Ansatz nur die zweitbeste Lösung dar, wenn eine vollständige Integration der europäischen Verteidigungspolitik die beste Lösung wäre. Angesichts der bestehenden Realitäten stellt die Inselkooperation mit einer kohärenten europäischen Abstimmung aber die erfolgversprechendste Möglichkeit dar.

Deutschland muss bis zum Europäischen Rat im Dezember 2013 möglichst konkrete, gleichzeitig aber auch weitreichende Pläne für zukünftige Initiativen im Bereich der Inselkooperation erarbeiten. Diese Insel-Initiativen mit einer tragfähigen „Road Map“ für einen möglichst kohärenten Ausbau der europäischen Verteidigungsfähigkeit auf gesamt-europäischer Ebene zu verbinden, wird die große Herausforderung beim Treffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember sein. Die Bundesregierung wird nach ihrer Konstituierung angesichts der kurzen verbleibenden Zeit bis zum Europäischen Rat gefordert sein, hier schnell zu agieren.

Es spricht dabei einiges dafür, eine Doppelstrategie zu verfolgen, bei der es darum gehen wird, Inseln zu entwickeln, gleichzeitig aber auch die Koordinierung der einzelnen Inselkooperationen auf der europäischen Ebene zu stärken.

Handlungsempfehlungen:

1. Bei Projekten, die sensiblere Fähigkeitsbereiche sowie national bedeutende industrielle Bereiche betreffen und damit ein hohes Maß an Vertrauen und Einsatzverlässlichkeit erfordern, sollten so viele Insel-Kooperationen wie möglich entstehen. Die restlichen Bereiche sollten dafür aber umso



konsequenter europäisiert werden. Einige Verteidigungsfähigkeiten könnten so auch langfristig als Inseln erhalten bleiben, andere Insel-Kooperationen würden hingegen mittel- und langfristig im gesamteuropäischen und transatlantischen Rahmen von Pooling und Sharing sowie Smart Defence aufgehen.

2. Die EU-Staaten müssen für einen Erfolg des Insel-Konzepts ihre Zurückhaltung bei der Weitergabe nationaler Verteidigungsdaten und Planungen aufgeben und der EVA umfassende Informationen zur Verfügung stellen, so dass eine echte Beratungs- und Koordinierungsrolle möglich wird. Auch die bisherige reservierte Haltung von deutscher Seite gegenüber der EVA sollte im Sinne einer offeneren Beziehung auch gegenüber der Registrierung einzelner Insel-Projekte überdacht werden.

3. Neben diesen Initiativen im militärischen Bereich sollte Deutschland bei der Inselkooperation vor allem im Rahmen der GSVP, wenn sinnvoll aber auch in der NATO, die zivilen europäischen Fähigkeiten stärken. Deutschland hat hier über die Jahre eine große Expertise aufgebaut, die es weiter zu entwickeln und mit den Partnern zu ergänzen gilt. Auch kombinierte Projekte, die sowohl für das zivile, aber auch das militärische Einsatzspektrum zur Anwendung kommen können, sollten konsequent ausgebaut werden. Hier muss die Rolle der EVA als Bindeglied zwischen dem zivilen und dem militärischen Arm der GSVP, die bei der EVA angesichts der engen Verzahnung mit der EU-Kommission grundsätzlich gut angelegt ist, weiter gestärkt werden.

4. Das Konzept der Battlegroups muss erhalten bleiben. Die Battlegroups bleiben ein wichtiges Instrument der europäischen Verteidigungskooperation und müssen im Rahmen der Inselkooperation weiter gestärkt werden. Dabei wird es nötig sein, angesichts der bisherigen Probleme mit den Battlegroups eine offene Diskussion über die Zukunft dieses zentralen Bausteins für die Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeiten zu führen. Die Aufstellung permanenter, sogenannter „Standing Battlegroups“ sollte beim Europäischen Rat eines dieser Themen sein. Standing Groups könnten auch hinsichtlich eines möglichst effizienten Einsatzes von Insel-Fähigkeiten wertvoll sein.

5. Deutschland sollte im Rahmen der NATO und beim Europäischen Rat im Dezember für eine Zusammenarbeit im Inselformat mit konkreten eigenen Initiativen vorangehen.

■ Eine erste konkrete Initiative könnte **die gemeinsame Beschaffung zweier Joint Support Ships mit Frankreich und Polen** sein. Dieser Ansatz wird in der zwischen Deutschland und Polen kürzlich verabschiedeten Absichtserklärung bereits thematisiert. Nun gilt es von deutscher

Seite, eine Initiative gemeinsam mit Polen gegenüber Frankreich zu starten, um den wichtigen Partner in dieses Vorhaben einzubeziehen und danach mit den beiden Staaten zügig auf eine Umsetzung hinzuarbeiten. Dies würde einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der strategischen Seeverlegfähigkeit und der Basis für streitkräftegemeinsame Einsätze bewirken und damit die Krisenreaktionsfähigkeit der europäischen Staaten bei zukünftigen Operationen deutlich stärken. Mit dem Aufbau trinationaler Besatzungsmodulen würde eine permanente Fähigkeit entstehen, die bei Bedarf ohne großen zeitlichen Vorlauf eingesetzt werden könnte. Deutschland würde damit auch gegenüber den USA signalisieren, dass man die steigende sicherheitspolitische Relevanz maritimer Fähigkeiten – nicht zuletzt für den Einsatz im Mittelmeerraum – mit militärischen Mitteln unterfüttert und damit konkrete Initiativen zur Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO und der GSVP ergreift. Die deutsche Marine würde personell und finanziell spürbar entlastet.

■ Als weiteres Projekt bietet sich **die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von Kampffjets der nächsten Generation mit Großbritannien und Frankreich** an. Alle großen Kampffjet-Programme laufen in ihrer Entwicklung zwischen 2018 und 2022 aus. Hier wird es jetzt schon notwendig, mit den Planungen zu beginnen. Mit dem Zusammengehen in diesem Bereich würde auch ein eindeutiges politisches Signal ausgesendet, ineffiziente Entwicklungen sowie unnötige Duplizierungen der Vergangenheit zukünftig zu vermeiden, wie zum Beispiel die parallele Entwicklung der Rafale-Kampffjets und des Eurofighters. Dieses Projekt würde auch einen positiven Schub für eine Harmonisierung der europäischen Rüstungsindustrie bewirken und vor allem durch die Kooperation mit Großbritannien für Deutschland den technischen Anschluss an den US-Rüstungssektor erhöhen.

■ Deutschland sollte als **Lead-Nation einer gemeinsamen Luftwaffe mit den Niederlanden und Tschechien** fungieren. Die Niederlande und Tschechien könnten ihre Arsenale hier weiter verringern und vor allem bei Ausbildung und Logistik auf deutsche Strukturen zurückgreifen. Dies würde bei kohärenter Planung Mittel in beiden Staaten frei werden lassen, die entweder zum Erhalt anderer Fähigkeitskategorien eingesetzt werden könnten oder aber eine Beteiligung an neuen Projekten zum Aufbau fehlender Fähigkeiten ermöglichen würden. Tschechien zum Beispiel könnte frei werdende Mittel in den weiteren Ausbau seiner mittlerweile weit gediehenen Fähigkeiten im Bereich ABC-Abwehr investieren und diese der EU im Bedarfsfall zur Verfügung stellen. Die Niederlande könnten die Einsparungen der europäischen Beteiligung an der NATO-Raketenabwehr zur Verfügung stellen.



- Darüber hinaus sollten deutsche Initiativen immer auch auf eine Stärkung konkreter europäischer Beiträge für die NATO zielen. Eine Verbindung der Prozesse von Pooling und Sharing und Smart Defence muss die zentrale Achse jeglicher Verteidigungskooperation in Europa sein. Eine Möglichkeit wäre hier **die Herstellung einer Vollbefähigung der Fregatten F 124 als Shooter mit SM-3 Abwehrraketen gemeinsam mit den Niederlanden und Dänemark**. Die drei Staaten würden die sehr kosten-

aufwendige Umrüstung gemeinsam vornehmen. Hier würde ein signifikanter Beitrag zur ballistischen Raketenabwehr der NATO entstehen und damit eines der Flaggschiff-Projekte von Smart Defence vorangebracht werden. Die deutsche Marine könnte ein Projekt realisieren, das bereits in den Beschaffungslisten angestrebt wird, bislang aber national nicht finanziert werden konnte. Deutschland würde so ein deutliches Zeichen an die USA zur Übernahme von mehr transatlantischer Verantwortung senden.

- 1] Seit 2009 sind die europäischen Verteidigungsbudgets um durchschnittlich 12 Prozent gesunken. Quelle: „Die Fähigkeitslücke“, von Wolfgang Ischinger/Thomas Enders in: Handelsblatt vom 26.04.2013. Deutschland steht von den Verteidigungsausgaben bislang stabil da. Mit einer Ausnahme einer leichten Senkung im Jahr 2010 ist der Verteidigungshaushalt in den Jahren seit 2009 (31,2 Milliarden Euro) jedes Jahr leicht gestiegen und erreicht 2013 33,3 Milliarden Euro. Die ursprünglich geplanten Kürzungen kommen erst ab 2014 (33,0 Milliarden Euro) zum Tragen. Quelle: BMVg: „Bundestag beschließt Verteidigungshaushalt 2013“, vom 22.11.2012: http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYuxDsIwDET_yE7YypaqDKxICMqWtIFkVCeV65SFjycZuJPecE-HL6xN_qDolXLyk-z5xnOk8fWdiI8I7F6krMCXaNQgVxkf7LAHmnII2akhKIVG8ZoE-ti67NFJFqgBYcjR16Y80_9tudnLvcO2uGa3_Djdn9AEe3yhcl/
- 2] Patrick Keller: „Zur Zukunft der GSVP“, in: Zeitschrift für Innere Führung vom 27.03.2013: http://www.if-zeitschrift.de/portal/a/ifz/!ut/p/c4/JYrLcsIwEEX_aKaxVNCdbV1060bbjaTNWafyKGE0IH68Cd4DZ3MuTpx-s2rF-g5eW7zhuPBxTjAnQ3d-fECe5MhDIit4LX9DsARPUizkhhbPXqCVE2EIUW8orxlyADY6V6ltVq131n_oemu7cTfum7of2gptzpx8Bq-H4/
- 3] Berechnungen von NATO-Generalsekretär Rasmussen zufolge ist der amerikanische Anteil am NATO-Budget in den vergangenen zehn Jahren von 63 auf 72 Prozent angestiegen. Quelle: „Fortschritt im Schnecken tempo“, von Matthias Gebauer, et al. in: Der Spiegel vom 25.02.2013.
- 4] So zum Beispiel die Einschätzung des ehemaligen Chefs der EVA, Alexander Weis, „Erst die eigenen Interessen“, von Johannes Leithäuser, in der FAZ vom 18.10.2012.
- 5] Im November 2012 wurde von den EU-Verteidigungsministern ein von der EVA vorgeschlagener „Code of Conduct“ angenommen. Ziel dieser freiwilligen Selbstverpflichtung ist es, Pooling und Sharing als strukturbildendes Prinzip in den nationalen Planungs- und Entscheidungsprozessen umzusetzen.
- 6] So die Abgeordneten Dr. Andreas Schockenhoff und Roderich Kiesewetter in ihrem viel beachteten Papier „Europas sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken. Es ist höchste Zeit“ vom 30.05.2012, S. 6, und die Einschätzung vom Forschungsdirektor des NATO-Defense College in Rom, Dr. Karl-Heinz Kamp, in der NZZ vom 23.11.2011, „Eine Allianz im Zugzwang“.
- 7] Bislang wird z.B. kein Pooling und Sharing-Projekt im Rahmen der SSZ umgesetzt.
- 8] Norwegen, das kein EU-Mitglied ist, wird hier mit einbezogen, da es sich an der GSVP, z.B. im Rahmen der „Nordic-Battlegroup“, beteiligt und verschiedene Abkommen mit der Europäischen Verteidigungsagentur geschlossen hat, die eine Beteiligung an EVA-Projekten ermöglichen.
- 9] Die „Nordic Defence Cooperation“ beinhaltet Island, Finnland, Dänemark, Schweden und Norwegen. Der Beginn von NORD-EFCO liegt offiziell bei 2009, gerade bei dieser Inselkooperation gab es aber auch schon davor Zusammenarbeit.
- 10] Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei.
- 11] Declaration of Intent between Germany and Poland on Enhanced Maritime Cooperation, from 27th May 2013: <http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2013/05/DEU-POL-Marine-DoI.pdf>
- 12] Declaration of Intent between Germany and the Netherlands on the further Enhancement of Bilateral Relations in the field of Defence, from May 28th 2013: <http://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMz-MyMmUzMTM1MzMyZTM2MzEzMdMwMzAzMDMwMzAzMDY4Njg-2MTM2NmE3MDM4MzQyMDIwMjAyMDIw/20130528%20DoI%20DEU-NLD%20FINAL.pdf>
- 13] Das eklatanteste Beispiel hierfür war das militärische Headline-Goal von 1999, das eine verlegfähige europäische Eingreiftruppe von 60.000 Soldaten vorsah, was nicht annähernd erfüllt wurde.