

Diskussionspapier **28. Armee**

I. These

Die Europäische Union ist noch immer ein sicherheitspolitischer Archipel. Wir brauchen daher nicht nur mehr Inseln der Kooperation, sondern müssen auch gleich mit dem Bau von Festland beginnen. Unser Festland bildet die 28. Armee.

II. Vorbemerkungen

Die Geschichte der Integration Europas ist ein langer, steiniger, aber zugleich hoffnungsvoller Weg. Nicht anders verhält es sich mit der Frage nach einer gemeinsamen europäischen Armee. Seit vielen Jahren wird mit Herzblut, aber auch Argwohn an der Aufstellung europäischer Streitkräfte gearbeitet. Wenngleich Schranken überwunden werden, stellen sich neue Hindernisse in den Weg. Dennoch: Seit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft waren die Voraussetzungen nicht reifer als heute, dem evolutionären Prozess zur Aufstellung gemeinsamer europäischer Streitkräfte einen revolutionären Schub zu verleihen.

Die Europäische Union ist im Wandel, das sicherheitspolitische Umfeld hat sich verändert, gewohnte Sicherheiten und Allgemeingültigkeiten erodieren. Es ist daher der richtige Zeitpunkt, einen sicherheitspolitischen Anker zu werfen und neues Festland zu besiedeln: die 28. Armee.

Die Idee zur Aufstellung einer 28. (europäischen) Armee begreifen wir als eine realistische Chance, nicht nur die Diskussion anzuleiten, sondern auch aktives Handeln auszulösen. Wir sehen uns daher nicht ausschließlich als Impulsgeber, sondern konkret als Förderer und Forderer einer europäischen Armee.

Dieses Papier umreißt unseren Ansatz zur Neu-Aufstellung einer europäischen Armee. Es kann inhaltlich nicht vollumfänglich alle Aspekte des Vorhabens abarbeiten. Dies ist auch nicht das Ziel. Wir möchten einen Grundstein legen, um die gemeinsame Diskussion und das beherzte Zupacken auf parlamentarischer, wissenschaftlicher und administrativer Ebene voranzutreiben. Die deutsche EU Ratspräsidentschaft wollen wir nutzen, um das Projekt einer europäischen Armee zu forcieren.

III. Eine Analyse der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

A. Auf dem Weg zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion

Kraft aus dem Scheitern schöpfen

Mit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde bereits 1952 mit dem sogenannten Pleven-Plan die Bildung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) angeregt. Einheitliche europäische Streitkräfte mit gemeinsamer Ausbildung und Ausrüstung unter dem Kommando eines europäischen Verteidigungsministers waren das Ziel – ein visionärer Blick, entstanden aus der Erfahrung zweier verheerender Weltkriege mitten in Europa.

Mit dem Scheitern der Idee der EVG im August 1954 wurde als ein gemeinsames militärisches Bündnis im Oktober 1954 die Westeuropäische Union (WEU) gegründet. Im Wesensgehalt sind EVG und WEU nicht miteinander vergleichbar; auf der einen Seite der Versuch der Integration von Streitkräften auf europäischer

Ebene, auf der anderen Seite ein reines multilaterales militärisches Bündnis zur Abwehr militärischer Bedrohungen.

Erst 1986 wurden die nächsten Schritte zur weiteren Kooperation im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingeleitet. Mit Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte im Dezember 1986 war die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) geboren. Aber auch die EPZ erwies sich nicht als der Transmissionsriemen zur wesentlichen Vertiefung der europäischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration. Auf Betreiben Deutschlands und Frankreichs wurden in der Folge die Deutsch-Französische Brigade sowie das EUROCORPS aufgestellt, nicht als Folge der EPZ, sondern aus bilateralem Antrieb.

Die (Verteidigungs)Union nimmt Gestalt an

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 erstmalig die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als eine Säule der dann gegründeten Europäischen Union (EU) implementiert. Im selben Jahr vereinbarte der Ministerrat der WEU die sogenannten Petersberg-Aufgaben (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen). Diese Petersberg-Aufgaben wurden im Jahr 1997 von der EU im Vertrag von Amsterdam übernommen. Mit Inkrafttreten des Vertrages im Jahr 1999 wurde erstmals das Amt des Hohen Vertreters für EU Außen- und Sicherheitspolitik eingeführt (jedoch mit beschränkten Befugnissen).

Realistische Zielsetzung

Auf britisch-französische Initiative wurde 1998 in Saint-Malo mit der „Erklärung zur Europäischen Verteidigung“ ein Prozess in Gang gesetzt, der indirekt die Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Jahr 1999 auslöste. Die ESVP wurde mit dem Vertrag von Nizza im Jahr 2003 ein formeller Politikbereich der EU. 1999 einigten sich die Mitgliedstaaten der EU in Helsinki darauf, bis zum Jahr 2003 europäische Krisenreaktionskräfte in einer Personalstärke von 50.000 – 60.000 Soldaten und Soldatinnen bereitzustellen (European Headline Goal). Dieses Ziel wurde nie erfüllt. Als Ergebnis des Scheiterns verständigten sich die Mitgliedstaaten im Jahr 2003 auf die Aufstellung der multinationalen EU Battle Groups (erste einsatzreife EU Battle Group im Jahr 2007). Im Jahr 2003 erließ der Hohe Vertreter für EU Außen- und Sicherheitspolitik die erste Europäische Sicherheitsstrategie (ESS 2003). Ein strategisches und operatives Mehr an sicherheits- und verteidigungspolitischem Profil der EU war geboren, zumindest konzeptionell.

Von Lissabon zur Globalen Strategie

Mit dem Vertrag von Lissabon nahm die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU 2009 institutionelle Gestalt an. Aus der ESVP wurde die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die Aufgaben der WEU wurden Teil des Vertragswerkes mit erweiterten Aufgaben (Petersberg-Plus-Aufgaben). Das Amt des Hohen Vertreters der EU wurde in das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wurde mit weiteren Kompetenzen überführt. Neben der vertraglich vereinbarten Möglichkeit einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten (PESCO), ist festgelegt, dass die GSVP die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union umfasst und diese zu einer gemeinsamen Verteidigung führen soll, sobald der Europäische Rat dies einstimmig bestimmt (Art 42 Abs 2 EUV).

Die ESS 2003 wurde im Jahr 2013 aktualisiert und im Jahr 2016 von der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU (EUGS) abgelöst. Die EUGS ist bis heute gültig und stellt u.a. heraus, dass die Europäische Union unter Berücksichtigung der aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen die Fähigkeit zur Resilienz besitzen muss. Des Weiteren wird in dem Dokument eine strategische Autonomie der EU gefordert. Letztendlich erteilt die EUGS den Auftrag, die EU zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion weiterzuentwickeln.

Autonomie und Kompass

Zur Erlangung einer strategischen Autonomie und der Realisierung der Sicherheits- und Verteidigungsunion schlug der damalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker Ende des Jahres 2016 den Europäischen Verteidigungsaktionsplan (EVP) vor. Neben der seit dem Vertrag von Lissabon existierenden Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) wurde im Rahmen des EVP der Europäische Verteidigungsfonds (EVF) gegründet. Abgeleitet aus der EUGS sowie auf Anregung des Kommissionspräsidenten und einzelner Mitgliedstaaten, folgten ab 2017 weitere Projekte, z.B. die Institutionalisierung von PESCO, die Aufstellung des militärischen operativen Hauptquartiers der EU (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) und die Schaffung einer Europäischen Friedensfazilität (EFF).

Ebenfalls im Jahr 2017, regte der französische Staatspräsident Macron die Gründung einer Europäischen Interventionsinitiative (EI2) an. Im Juni 2018 unterzeichneten neun europäische Staaten (darunter auch Deutschland) eine Absichtserklärung zur Gründung der EI2, im November 2018 erfolgte das erste Arbeitstreffen auf Ebene der Verteidigungsminister.

Die jüngste Initiative wurde im Mai 2020 durch die Verteidigungsministerinnen und Verteidigungsminister aus Frankreich, Italien, Spanien und Deutschland eingeleitet: die Erarbeitung eines Strategischen Kompasses für die Europäische Union, und eine bis zum Jahr 2022 zu erstellenden Bedrohungsanalyse für die EU.

B. Alles in bester Ordnung?

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügen über knapp 1,4 Mio. aktive Soldatinnen und Soldaten und damit mehr als beispielsweise die Vereinigten Staaten von Amerika. Derzeit führt die Europäische Union sechs militärische und elf zivile Missionen im Rahmen der GSVP durch. Die Mitgliedstaaten werden nicht müde, auch über Jahrzehnte weiterhin neue Initiativen zu entwickeln und mit Leben zu füllen. Auf Ebene der Kommission werden strategische Dokumente erstellt und Forderungen eingebracht. Die EU Battle Groups stehen einsatzbereit da, 47 Maßnahmen wurden im Rahmen der PESCO geschaffen, der Vertrag von Lissabon fordert zur Schaffung einer gemeinsamen Verteidigung auf. Also alles in bester Ordnung?

Fragmentierung und Souveränität

Der EU-Gipfel der Staats- und Regierungschefs zur Aufstellung des Mehrjährigen Finanzrahmens und des EU-Haushaltes 2021 – 2027 machte es im Juli 2020 mehr als deutlich: Ein Ziel haben wir Europäer stets vor Augen, der Weg dorthin sowie die Festlegung, was ist gemeinsam, gestaltet sich aber vielfältig. West- und osteuropäische ebenso wie nord- und südeuropäische Mitgliedstaaten stehen sich mit unterschiedlichen Interessenlagen und Vorstellungen gegenüber. Interessensgruppen haben sich gebildet, Gegengewichte sind geschaffen, und am Ende steht nach zähen Verhandlungen ein Kompromiss, der im Anschluss durch das Europäische Parlament (EP) und die Parlamente der Mitgliedstaaten zu ratifizieren ist. Das letzte Wort hat immer der nationale Souverän.

Die Frage nach der Souveränität und divergierenden Interessen stellt sich ganz besonders im Bereich der GSVP. Europäische Sicherheit wird geschützt durch 27 nationale Armeen, mit eigenen Aufgaben, Ausrüstungen, Material und mit unterschiedlichen parlamentarischen Kontrollverfahren. Über 300 Mrd. Euro werden in der Summe für die Verteidigung in den nationalen Haushalten bereitgestellt. Fast 30 verschiedene Typen an Zerstörern und Fregatten haben die Marinen der Mitgliedstaaten auf See, 20 verschiedene Kampfflugzeugtypen sind innerhalb der EU im Einsatz, mehr als ein Dutzend unterschiedliche Kampfpanzermodelle rollen über europäischen Boden. Mit dem EVF und in Verbindung mit den Maßnahmen aus dem Projekt PESCO soll hier zukünftig eine Harmonisierung erreicht werden. Doch reicht das aus, um nationale Interessen vollends in den Hintergrund zu setzen?

Auch im Kleinen, am Beispiel der Deutsch-Französischen Brigade, zeigt sich, dass seit ihrer Aufstellung im Jahr 1989 keine gemeinsame Ausbildung, keine gemeinsame Ausrüstung, ja noch nicht einmal eine gemeinsame Uniform geschaffen werden konnte. Nationale Vorschriften und Besonderheiten scheinen unüberwindbar.

Die EU Battle Groups stehen vollständig seit 2007 unter hohem personellen und materiellen Aufwand einsatzbereit zur Verfügung. Einen Einsatz dieses schnellen und effektiven Verbandes hat es bisher noch nicht gegeben, wenngleich diverse Szenarien sich dafür angeboten hätten. Unterschiedliche Bedrohungsanalysen, Interessenlagen und auch verfassungsrechtliche Voraussetzungen haben einen Einsatz bisher unmöglich gemacht. In einem Radius von 6.000 km um Brüssel herum lassen sich vielfältige Sicherheitsrisiken für Europa identifizieren; die Bewertung, ob auf diese aber auch mit militärischen Mitteln zu reagieren ist, obliegt am Ende den Mitgliedstaaten.

Mangelnde Kompetenzen und Koalitionen der Willigen

Die Europäische Kommission kann nur über die Kompetenzen verfügen, die ihr durch die Mitgliedstaaten der EU verliehen wurden. Eine sogenannte Kompetenzen-Kompetenz der Kommission besteht nicht. Daher ist mit der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ein zu begrüßender Handlungsspielraum für die Kommission erwachsen. Gleichwohl bleibt die Kommission in den harten Fragen eines Einsatzes von europäischen Streitkräften (z.B. die EU Battle Group) weiterhin zahnlos. Ausschließlich die Staats- und Regierungschefs entscheiden im Prinzip der Einstimmigkeit über den Einsatz von zivilen und militärischen Maßnahmen im Rahmen der GSVP. Die entsprechenden Fähigkeiten werden durch bereitwillige Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Über eigene Kräfte und Fähigkeiten verfügt die Kommission nicht. Die Europäische Kommission tritt stets als Bittsteller einer Koalition der mehr oder weniger Willigen gegenüber.

Das EP wird in die Beratungen über eine mögliche GSVP-Mission rein informativ beteiligt. Eine klassische parlamentarische Beratung mit Beschlussfindung ist im Vertrag von Lissabon nicht vorgesehen. In Abhängigkeit der jeweiligen Verfassungen ist es ausschließlich den Parlamenten der Mitgliedstaaten vorbehalten, über die nationale Teilnahme und Bereitstellung von Fähigkeiten zu entscheiden. Auch dieser Prozess schwächt im Ergebnis die Position der Kommission, denn nicht die Kommission muss gegenüber dem EP Rechenschaft ablegen, sondern die nationalen Parlamente entscheiden über eine Initiative der Kommission. Im Weiteren wird auch das EP durch diesen Prozess geschwächt,

denn eine Kontrollfunktion über Maßnahmen der GSVP übt das EP nicht aus – ein Demokratiedefizit auf europäischer Ebene, das behoben werden muss.

Antworten auf neue Herausforderungen

Die geopolitische Lage und die Werte Europas zwingen die EU, als sicherheitspolitischer Akteur zu agieren. Verlässliche Bedingungen und Sicherheiten haben sich aber in den vergangenen Jahren dramatisch verschoben oder sind gar erodiert. Die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland, der Austritt des Königreichs Großbritannien aus der EU oder die einseitige Beendigung bewährter Rüstungskontrollverträge sind nur wenige Beispiele für die Erosion lang gelebter Sicherheiten. Auch unsere Partnerschaft mit dem engsten Verbündeten der EU, den Vereinigten Staaten von Amerika, braucht angesichts tektonischer Verschiebungen in den globalen Machtstrukturen ein neues Gleichgewicht. Mit der Präsidentschaft von Donald Trump ist diese Dynamik augenfällig geworden. Seine Sprunghaftigkeit hat berechtigte Zweifel an der Verlässlichkeit der USA geweckt. Hintergrund ist die globale Machtverschiebung zwischen einstigen Supermächten und aufstrebenden Regionalmächten. China nutzt seine wirtschaftliche Stärke zum weiteren Aufstieg. Militärisch rüstet China rasend schnell und mit hohen Investitionen auf, erhebt aggressiv territoriale Ansprüche im Süd-Chinesischen Meer und stülpt sein autokratisches System den Menschen in Hongkong über. Derzeit ist die EU Zuschauer dieser Prozesse. Die Gestaltung überlässt sie anderen.

Nicht viel anders verhält es sich gegenüber dem Auftreten Russlands in seiner westlichen Nachbarschaft. Auf die Annexion der Krim reagierte die EU zwar mit Sanktionen, militärische Mittel zur Machtprojektion und Stärkung des Vertrauens der baltischen EU-Mitgliedstaaten erbringt aber die NATO, nicht die EU. Wäre die EU Battle Group nicht prädestiniert für einen temporären „Verstärkungseinsatz“ an der Ostgrenze des Unionsgebietes? Man kann es auch anders sehen. Aber dass es darüber nicht einmal eine Debatte gegeben hat, belegt den Mangel an Handlungsfähigkeit der EU in einer ernsten Krise der europäischen Sicherheit.

Egoismen überwinden, Chancen nutzen

Konzeptionelle Antworten auf diese Herausforderungen versuchen die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten stets zu erarbeiten. Die EUGS ist die strategische Antwort auf das veränderte sicherheitspolitische Umfeld. Resilienz und strategische Autonomie sind die daraus abgeleitete Forderungen für die EU. Doch diese Forderungen müssen umgesetzt und mit Fähigkeiten hinterlegt werden. Wer stellt die Fähigkeiten? Wer ist bereit, abseits nationaler Interessen der EU Ressourcen an die Hand zu geben, um gemeinsam vereinbarte strategische Ziele operativ umzusetzen? Welche Folgerungen werden wir aus der gemeinsamen Bedrohungsanalyse ableiten, die im Rahmen des strategischen Kompasses zu erstellen ist?

Meist sind es kleinere Gruppen einzelner Mitgliedstaaten, eine Koalition der Willigen, die mit diversen Initiativen den Weg zur Schaffung einer gemeinsamen Verteidigung beschreiten. Wenngleich basierend auf unterschiedlichen Interessen- und Motivationslagen, ist der Wille zum Handeln vorhanden. Dieser Wille muss aufrechterhalten und weiter ausgebaut werden. Der sicherheitspolitische Druck von außen wird auch zukünftig hoch bleiben. Von innen entsteht neuer Druck: Die Auswirkungen der Corona-Pandemie werden sich in den nationalen Haushalten niederschlagen. Es ist nicht zu erwarten, dass die Verteidigungsetats kurz bis mittelfristig steigen werden. Eher im Gegenteil, vereinzelte Kürzungen der Etats sind wahrscheinlicher. Und dies bei einem fragilen und hoch dynamischen sicherheitspolitischen Umfeld.

Nationalismus und ein autokratischer Führungsstil greifen teilweise auch in der EU um. Diesen Phänomenen gilt es entschieden entgegenzutreten. Die Geschichte Europas und jüngst die Corona-Pandemie haben uns gezeigt, welche fatalen Wirkungen nationale Egoismen erzeugen können. Die Idee Europas ist eine andere: Freiheit, Solidarität und Frieden. In dieser Lage ist die Zeit reif für einen mutigen Schritt zur Schaffung einer europäischen Armee!

IV. Die 28. Armee

Die SPD fordert bereits seit Jahren die europäische Integration der Streitkräfte. Im Wahlprogramm für die Wahl zum Europäischen Parlament 2019 setzen wir uns für „eine gemeinsame parlamentarisch kontrollierte europäische Armee“ ein.

Der französische Staatspräsident Macron hat mehrfach zur Aufstellung einer „echten europäischen Armee“ aufgerufen. Ein konkretes inhaltliches Konzept wurde von ihm bisher aber nicht geliefert.

Bei der Aufstellung einer einheitlichen europäischen Armee steht eine zentrale Problemstellung im Vordergrund, die unter den existierenden Voraussetzungen sehr wahrscheinlich nicht aufgelöst werden kann: der nationale Souveränitätsanspruch. Grundsätzlich ist die EU mit einem nur schwer aufzulösenden Trilemma konfrontiert, das sich aus der Effektivitätserwartung, der Zustimmungserfordernis der Nationalstaaten sowie im Schwerpunkt aus dem nationalen Souveränitätsanspruch ergibt. So stellt beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 für die Bundesrepublik Deutschland fest, dass der konstitutive Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz der Bundeswehr „integrationsfest“ sei. Ergo ist die Bereitstellung von Fähigkeiten möglich, über einen tatsächlichen Einsatz muss aber final immer der Deutsche Bundestag entscheiden.

Der ehemalige polnische Außen- und Verteidigungsminister und heutige Europa-Abgeordnete Radoslaw Sikorski sieht die Herausforderung der Souveränität und spricht sich daher für die Schaffung einer auf Freiwilligkeit beruhenden Europäischen Legion aus. Der Haken an diesem Modell: Diese Streitmacht würde sich außerhalb der europäischen Institutionen und damit sicherlich auch außerhalb des EU-Vertragsrechtes befinden. Zum anderen ist eine parlamentarische Kontrolle durch das EP nicht vorgesehen – ein Modell, an dem wir uns als Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten nicht orientieren wollen. Es gilt einerseits, nationale Souveränitätsfragen zu überwinden oder auszuklammern und andererseits eine parlamentarische Kontrolle auf europäischer Ebene zu implementieren. Dies soll mit einer eigenen europäischen Armee gelingen.

Aber wie soll die 28. Armee aussehen?

Stärke

Der Nukleus der 28. Armee orientiert sich an den bereits existierenden EU Battle Groups. Demnach basiert die Armee in ihrer Anfangsbefähigung auf ca. 1.500 Soldatinnen und Soldaten und damit auf der Stärke eines Gefechtsverbandes. Mittelfristig soll sie auf die Größe einer verstärkten Kampftruppenbrigade wachsen und damit inklusive der Unterstützungselemente (z.B. Logistik, Sanitätsdienst) auf ca. 8.000 Kräfte ansteigen (ähnlich der Very High Readiness Joint Task Force, VJTF, der NATO).

Die Angehörigen der 28. Armee werden nicht aus Kontingenten bestehender nationaler Streitkräfte bereitgestellt, sondern rekrutieren sich aus EU-Bürgerinnen und Bürgern, die bereits in EU-Armeen dienen und sich auf die einzelnen Dienstposten bewerben. Im späteren Verlauf können sich auch ungediente EU-Bürgerinnen und -Bürger für die Einstellung in die neue europäische Armee bewerben.

Mit dem Eintritt in die 28. Armee unterstehen diese Soldatinnen und Soldaten nicht mehr ihren nationalen Befehls- und Kommandostrukturen. Ein Rückgriff der Nationalstaaten auf dieses Personal ist für die Dauer des Dienstverhältnisses in der 28. Armee nicht möglich. Der Personalkörper besteht ausschließlich aus Zeit- und Berufssoldaten und -soldatinnen.

Primat der Politik

Als Exekutivorgan wird die 28. Armee direkt der EU-Kommission unterstellt. Die politische Verantwortung für die 28. Armee liegt bei einem/einer neu einzurichtenden Verteidigungskommissar/in. Diese/r muss ausschließlich aus der Mitte der EU-Mitgliedstaaten stammen, die Beiträge zu Einrichtung und Betrieb der 28. Armee leisten (z.B. finanzielle Beteiligung, Bereitstellung von Infrastruktur, Übernahme von Ausbildungen), den sogenannten Beteiligungsstaaten. Diesem Kommissionsmitglied ist übergangsweise ein Beratungsstab zuzuordnen, der sich aus militärischen und zivilen Bevollmächtigten der Beteiligungsstaaten zusammensetzt. Der/die Verteidigungskommissar/in stimmt sich eng mit dem/der Hohen Vertreter/in der Union ab.

Die politische Kontrolle über die 28. Armee erfolgt durch einen neu zu schaffenden Verteidigungsausschuss im EP. Dazu könnte der bereits existierende Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung auf Ebene eines vollwertigen Ausschusses angehoben werden. Gleichwohl dürfen bei Beratungen in Angelegenheiten der 28. Armee, insbesondere eines Einsatzes, nur die Abgeordneten der Beteiligungsstaaten abstimmen.

Die Beschlüsse zur GSVP, einschließlich möglicher Missionen, werden weiterhin gem. Art. 42 Vertrag über die Europäische Union (EUV) erfolgen. Sie finden aber dort ihre Grenze, wenn es sich um einen möglichen Einsatz der 28. Armee handelt. Über diesen Einsatz entscheidet dann nicht der Rat, sondern der Verteidigungsausschuss des EP auf Antrag der Kommission mit einfacher Mehrheit.

Auch die gem. Artikel 38 EUV zugeordneten Befugnisse des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) wirken sich nicht auf Maßnahmen oder Missionen der 28. Armee aus. Das PSK kann in diesen Angelegenheiten mitberaten und Empfehlungen abgeben, die Kontrolle erfolgt ausschließlich über den Verteidigungsausschuss.

Militärische Führungsstruktur

Für die 28. Armee ist eine Befehls- und Kommandostruktur zu schaffen. Dabei muss es zwingend vermieden werden, Parallelstrukturen zu bereits auf EU Ebene bestehenden Institutionen aufzubauen. Stattdessen sollen diese soweit wie möglich eingebunden und von Beginn an in die Strukturen der 28. Armee integriert werden. Zur Durchführung von militärischen Operationen sollte daher das MPCC genutzt werden.

Die militärische Leitung soll auf Ebene eines Chief of Defence (ChoD) verortet sein, ähnlich der Position des Generalinspektors der Bundeswehr. Er ist

gleichberechtigtes Mitglied im European Union Military Committee (EUMC) und hält Verbindung zum European Union Military Staff (EUMS). In Abstimmung mit dem Chairman des EUMC übernimmt der ChoD zugleich die militärische Beratung der politischen Leitung. Er trägt die militärische Gesamtverantwortung für die 28. Armee und wird auf Vorschlag des Verteidigungskommissars nach Bestätigung durch Mitglieder des Verteidigungsausschusses des EP ernannt.

Aufgaben

Als Exekutivorgan soll die 28. Armee der EU-Kommission als ein flexibles und reaktionsschnelles militärisches Instrument an die Hand gegeben werden. Die Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit der 28. Armee wird bis auf mittlere Sicht stark begrenzt bleiben. Daher bietet es sich an, die Fähigkeiten dieser Armee für schnelle und zeitkritische Anfangsoperationen einzusetzen. In der Folge erfolgt eine Ablösung durch Kräfte der EU-Mitgliedstaaten oder aber die Beendigung der EU-Mission.

Wenngleich in der Anfangsbefähigung mit eingeschränkten Fähigkeiten nur eine bedingte Einsatzbereitschaft ermöglicht werden kann, soll die 28. Armee grundsätzlich das Aufgabenspektrum gem. Art 43 EUV (sog. Petersberg-Aufgaben) vollständig abbilden. Damit ist sie komplementär zur EU Battle Group einsetzbar.

Entgegen den bisherigen vertraglichen Bestimmungen, dass GSVP-Maßnahmen nur außerhalb des Unionsgebietes durchgeführt werden dürfen, soll die 28. Armee auch im Rahmen der kollektiven Verteidigung der Union sowie im Rahmen der Bündnisverteidigung gemeinsam mit der NATO eingesetzt werden. Zugleich sollen die Kräfte der 28. Armee auch im Rahmen der Nothilfe und in der Abwehr besonders großer Unglücksfälle innerhalb des Unionsgebietes eingesetzt werden.

Die 28. Armee steht in keiner Konkurrenz zur NATO, noch werden Doppelstrukturen implementiert. Die 28. Armee verhält sich gegenüber der NATO komplementär. Die Berlin-Plus-Vereinbarung zwischen NATO und EU gilt auch für die neue europäische Armee. Die 28. Armee wird ein Verbindungselement in die bereits bei der NATO eingerichteten EU-Verbindungsorganisation integrieren.

Finanzierung

Die Finanzierung der 28. Armee erfolgt in der Aufstellungsphase durch Beiträge der Beteiligungsstaaten, entsprechend dem Bruttoinlandsprodukt und der Einwohnerzahl. Perspektivisch gilt es, die 28. Armee vollumfänglich aus dem EU-Haushalt zu finanzieren. Dies sichert dauerhaft größere Unabhängigkeit und stellt eine verlässliche Planungsgröße dar. Zugleich ist damit auch die parlamentarische Kontrolle über das EP gewährleistet.

Kosten für Missionen sollen von Beginn an durch die Union getragen werden. Sofern das Vertragswerk eine Kostenübernahme in Teilbereichen nicht vorsieht, sollen diese Maßnahmen aus dem Budget der EU-Friedensfazilität bestritten werden.

Die 28. Armee kann im Rahmen von Beschaffungen auch auf Mittel und Leistungen des EVF zurückgreifen.

Konzeptionelle Grundlagen

Der politische Rahmen für die Aufstellung und den Einsatz der 28. Armee wird durch das Vertragswerk der EU vorgegeben. Unter Berücksichtigung der neu zu schaffenden Strukturen ist eine Anpassung des Vertragswerkes unumgänglich.

Auf strategischer Ebene wird es erforderlich, einen konzeptionellen Rahmen abzubilden. Dieser wird durch ein europäisches Weißbuch geschaffen. Die Global Strategy der EU und auch der noch zu erstellende Strategische Kompass sind gute Elemente, können für sich aber nicht umfänglich die konzeptionellen Grundlagen für die GSVP mit einer europäischen Armee erfassen.

Das Weißbuch ist durch den Hohen Vertreter der Union in Zusammenarbeit mit dem/der Verteidigungskommissar/in zu erstellen und durch den Rat und das Europäische Parlament zu billigen. Mit Vorlage eines Weißbuches werden die bisherigen und zukünftigen strategischen Dokumente wie EUGS und Strategischer Kompass obsolet.

Abgeleitet aus den strategischen Vorgaben des Weißbuches, wird auf operativer Ebene die Erstellung eines Fähigkeitsprofils zur Ausgestaltung der 28. Armee notwendig. Dieses Fähigkeitsprofil bestimmt u.a. die Gliederung und Ausstattung der 28. Armee. Es bildet zugleich die Brücke zu Maßnahmen der PESCO und des EVF. Das Fähigkeitsprofil ist durch den/die Verteidigungskommissar/in in Zusammenarbeit mit den Bevollmächtigten der Beteiligungsländer zu erstellen und deren Mitgliedern im Verteidigungsausschuss der EP zur Kenntnis zu bringen.

Ausrüstung und Ausbildung

Unter Berücksichtigung des Aufgabenschwerpunktes, schnelle und dynamische Anfangsoperationen durchzuführen, wird die 28. Armee in der Anfangsbefähigung infanterielastig aufzustellen zu sein. Zu Beginn wird das erforderliche Material kurzfristig durch Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt werden müssen. Wichtig ist dabei, auf eine einheitliche Ausstattung zu achten. Im weiteren Verlauf werden eigene Beschaffungsvorhaben im Vordergrund stehen. Die 28. Armee soll dazu eng mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) kooperieren und sich im Rahmen des EVF an Beschaffungsmaßnahmen beteiligen. Eine Einbindung in PESCO-Projekte ist anzustreben. Die Interoperabilität zwischen der 28. Armee und den Streitkräften der EU-Mitgliedstaaten sowie zur NATO muss gewährleistet sein.

Bei allen Beschaffungsvorhaben gilt es, positive Effekte für die europäische wehrtechnische Industrie zu erzeugen und zugleich zur Harmonisierung und Vereinheitlichung der Beschaffungsvorgänge und vor allem der Materialausstattung innerhalb der EU beizutragen. Autarkie ist in Angelegenheiten der Beschaffung und Ausrüstung ein schlechter Ratgeber.

Neben der materiellen Ausstattung ist die Ausbildung des Personals ein wesentlicher Gradmesser zur Einsatzbereitschaft von Streitkräften. Wenngleich zur Aufstellung der 28. Armee erfahrenes militärisches und ziviles Personal eingestellt wird, muss von Beginn an eine Ausbildungsorganisation implementiert werden. Einheitliche Ausbildungsstände und Verfahren müssen geschaffen und erlernt werden. Diese Ausbildungsorganisation schafft auch die Voraussetzung für die qualifizierte Ausbildung der künftigen ungedienten Bewerberinnen und Bewerber.

Unter Berücksichtigung der anfangs kleinen Streitmacht wird die 28. Armee bei der Ausbildung des Personals auf Unterstützung der Mitgliedsstaaten angewiesen sein. Diese könnten mit ihren bestehenden Ausbildungseinrichtungen Kontingente oder ganze Ausbildungsabschnitte übernehmen und perspektivisch einen europäischen Ausbildungsverbund schaffen.

Der/die Verteidigungskommissar/in ist beauftragt, der Kommission und dem Verteidigungsausschuss des EP zur Ausrüstung und Ausbildung ein Konzept vorzulegen. Dazu bedient er/sie sich des Beratungsstabes. Auch zu den weiteren

Fragestellungen wie zum Beispiel Arbeits- und Kommandosprachesprache, Uniformen, Besoldung, Laufbahngruppen, Dienstgradstrukturen, Disziplinarrecht etc. ist der/die Verteidigungskommissar/in in der Verantwortung, Konzepte der Kommission und dem Verteidigungsausschuss vorzulegen. Durch die Einbindung des Beratungsstabes ist die Beteiligung der Beteiligungsstaaten über ihre/n Bevollmächtigte/n durchweg gewährleistet.

Dislozierung

Die EU ist ein Staatenbund und verfügt daher nicht über ein Staatsgebiet. Die Dislozierung der 28. Armee stellt demnach eine besondere Hürde auf, die aber überwunden werden kann.

Das Hauptquartier und der Kern der 28. Armee sollten in Brüssel stationiert sein. Mit wachsender personeller und materieller Stärke müssen weitere Standorte identifiziert und deren Rechtsstatus geklärt werden. Dies soll durch den/die Verteidigungskommissar/in in enger Abstimmung mit den Beteiligungsländern sowie mit allen weiteren EU-Mitgliedstaaten erfolgen. Dabei können unterschiedliche Modelle zum Tragen kommen (z.B. kostenfreie Bereitstellung von Liegenschaften bzw. Infrastruktur, Leasing, Schenkungen).

V. Alles nur Wunschenken?

Die Umsetzung der Idee der 28. (europäischen) Armee verlangt Mut und den Willen zur Veränderung. Aber: Nie waren die Voraussetzungen für eine Realisierung mehr gegeben als heute. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen sind in den letzten Jahren gewachsen, und sie werden absehbar weiter anwachsen. Als sicherheitspolitischer Akteur muss die EU dabei ihre Rolle finden, will sie sich nicht weiter der Ohnmacht preisgeben. Gleichwohl stehen wir mit Blick auf die Verteidigungshaushalte vor großen finanziellen Einschränkungen. Im Ergebnis müssen wir uns darauf einstellen, dass die Verteidigungsetats der EU-Mitgliedstaaten mindestens stagnieren, wenn nicht gar sinken werden. Mögliche Personalreduzierungen, aber vor allem der Verzicht auf Fähigkeiten, werden die Konsequenzen sein. Damit wird es zukünftig noch schwieriger, für GSVP-Missionen die erforderlichen Fähigkeiten bereitzustellen. Die Erfüllung der Forderungen nach Resilienz und vor allem strategischer Autonomie rückt damit in weite Ferne.

Der archimedische Punkt der GSVP

Die bisherige Bilanz der GSVP ist durchwachsen. Nicht die Qualität der GSVP-Missionen führt zu einem solchen Urteil; es sind die langwierigen und schwierigen Prozesse, die der Geschichte der GSVP vorausgehen oder gar die sicherheitspolitisch notwendigen, aber an Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten gescheiterten und nicht realisierten Maßnahmen und Missionen. Das Einstimmigkeitsprinzip im Rat und die Abhängigkeit von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, militärische und zivile Fähigkeiten bereitzustellen, lähmen die EU. Nationale Interessen und nationaler Souveränitätsanspruch bestimmen das Handeln. Ohne eigene Mittel und Kompetenzen müssen sich die Kommission und der/die Hohe Vertreter/in der Union weiterhin ihrem Schicksal ergeben, „ohnmächtig“ die sicherheitspolitischen Interessen der EU zu fördern und bei Bedarf durchzusetzen.

In der Analyse der Schwächen der GSVP lässt sich klar erkennen: Der archimedische Punkt der GSVP liegt in den nationalen Souveränitätsansprüchen. Die nationale Souveränität erweist sich als Hemmschuh für eine wahre Integration

der europäischen Streitkräfte, sei es aus rechtlichen Gründen oder aus rein nationalstaatlichen Egoismen. Auf dem Weg zu einer europäischen Armee gilt es daher, den Hebel an genau dieser Stelle anzusetzen.

Ein eigenes militärisches Machtmittel zur Verfügung der EU-Kommission, unter parlamentarischer Kontrolle durch das EP, ist der geeignete und effektive Hebel zur Auflösung dieses Dilemmas: die 28. Armee.

Mit der Aufstellung der 28. Armee bleiben die nationalen Souveränitätsansprüche unangetastet, da sich diese Armee nicht aus nationalen Kontingenten der Mitgliedstaaten rekrutiert. Eine parlamentarische Kontrolle, wie sie in einzelnen EU-Staaten für den Einsatz von Streitkräften erfolgt, würde erstmals auf Ebene der EU eingeführt. Dies würde wesentlich zur Legitimation und Identifikation mit einer Mission beigetragen und das EP in seiner klassischen Funktion als Parlament stärken.

Durch den Verzicht auf das Prinzip der Einstimmigkeit und der ausschließlichen Einbindung der Abgeordneten der Beteiligungsstaaten wird ein großes Maß an Handlungsspielraum ermöglicht. Die Abkehr von der Einstimmigkeit auch in Fragen der GSVP wäre für die EU grundsätzlich nicht neu. Im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit gem. Art. 46 EUV dürfen sich auch nur die PESCO-Staaten beteiligen und Einstimmigkeit ist zur Beschlussfassung nicht erforderlich. Durch diesen Ansatz wäre nicht weniger, sondern mehr Demokratie auf Ebene der EU möglich. Nicht die Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern das EP legitimiert den Einsatz von Streitkräften!

Transmission und Integration

Mit der Einbindung der 28. Armee in die bereits bestehenden Rüstung- und Finanzierungsmechanismen wie EVF und EDA werden die Voraussetzungen geschaffen, von Beginn an Rüstungs- und Beschaffungsvorhaben unter dem Primat gemeinsamer europäischer Interessen realisieren zu können. Unter Berücksichtigung der Interoperabilität kann dies perspektivisch zu einer Harmonisierung der europäischen wehrtechnischen Entwicklung und Beschaffung beitragen. Die 28. Armee fungiert so als Transmissionsriemen der europäischen Interoperabilität.

Auf mittelfristige Sicht kann die 28. Armee individuelle Fähigkeiten einzelner Staaten bündeln und übernehmen und damit deren Haushalte entlasten. Ausbildungs- und Ertüchtigungsmissionen könnten ebenso übernommen werden. Langfristig kann es gelingen, viele Aufgaben der nationalstaatlichen Streitkräfte in den Domänen Land, See, Luft sowie Cyber wahrzunehmen und im Ergebnis zu einer europäischen Armee führen.

Vorteile der Neuaufstellung

Das aktuelle Vertragswerk sieht die Aufstellung einer eigenen europäischen Armee unter Verfügungsgewalt der EU-Kommission nicht vor; der Kommission fehlt die entsprechende Kompetenzen-Kompetenz. Auch ein Parlamentsvorbehalt des EP im Rahmen der GSVP ist bisher im Vertrag über die Europäische Union nicht berücksichtigt. Eine Anpassung des Vertragswerkes ist daher unumgänglich. Aber dies sollte uns nicht vor eine unlösbare Aufgabe stellen.

Die Vorteile einer Neuaufstellung eigener europäischer Streitkräfte liegen klar auf der Hand und sind überzeugend. Denn die 28. Armee

- wird dem Ziel gerecht, strategische Autonomie der EU durch Handlungsfähigkeit und Durchsetzungsvermögen zu erzielen,

- trägt bei zur Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheits- und Bedrohungsverständnisses und einer Sicherheitsstrategie der EU,
- entlastet die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einem Kernbereich von Souveränitätsfragen, die sie auf absehbare Zeit nicht beantworten können,
- entgeht den diffizilen technischen Problemen, die entstehen, wenn im Zusammenwirken gewachsener Strukturen gemeinsame Führungsfähigkeit und Interoperabilität hergestellt werden muss,
- ermöglicht bei der Beschaffung von Anfang an eine gerechte Lastenteilung und eine faire Auftragsvergabe an die wehrtechnische Industrie in den beteiligten Staaten und
- bietet die Perspektive, sich so zu bewähren und so viel Vertrauen aufzubauen, dass die europäische Armee mittelfristig die EU Battle Groups und langfristig auch Aufgaben und Fähigkeiten von nationalen Streitkräften ersetzen kann.

Es wäre realitätsfern zu erwarten, die 28. Armee ließe sich über Nacht aufstellen und sie sei dann innerhalb von ein bis zwei Jahren einsatzbereit. Real ist aber der aktuelle Handlungsdruck. Wer später anfängt, kommt später ans Ziel.

Die Zeit ist reif für den Aufbau der 28. Armee der Europäischen Union.