

Heise, Volker

**Research Report**

## Militärische Integration in Europa: Erfahrungen und neue Ansätze

SWP-Studie, No. S 26/2005

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Heise, Volker (2005) : Militärische Integration in Europa: Erfahrungen und neue Ansätze, SWP-Studie, No. S 26/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252572>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Volker Heise*

# **Militärische Integration in Europa**

Erfahrungen und neue Ansätze

S 26  
September 2005  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2005

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlußfolgerungen</b>
7	<b>Gegenwärtige Ansätze militärischer Kooperation</b>
7	Kommandostrukturen
7	<i>Integrierte Hauptquartiere</i>
9	<i>Multinationale Hauptquartiere</i>
10	<i>Nationale Hauptquartiere</i>
10	<i>Ad-hoc-Kommandostrukturen der EU</i>
11	Streitkräftefähigkeiten
11	<i>Zusammenlegung von Fähigkeiten (Pooling)</i>
12	<i>Kollektive Fähigkeiten</i>
12	<i>Aufgabenteilung/Outsourcing</i>
14	<b>Folgerungen</b>
14	Kommandostrukturen
15	Zusammenlegung von Fähigkeiten
15	Aufgabenteilung
16	<b>Weiterführende Ansätze: Pooling von Souveränität</b>
16	Ein erweitertes Schengen für die Ost- und Nordsee
17	Gemeinsame Marinehauptquartiere für Ostsee- und Nordsee-Anrainer
18	Gemeinsames Air Policing
19	<b>Schlußbemerkung</b>
19	<b>Abkürzungen</b>



### **Militärische Integration in Europa. Erfahrungen und neue Ansätze**

Die für die europäische Integration ausschlaggebende Grundüberlegung – daß Europa durch die Zusammenlegung von Märkten und Ressourcen kosteneffektiver nach innen und wirkungsvoller nach außen handeln kann – hat den militärischen Sektor bisher nur oberflächlich berührt. Aufgrund der Gleichzeitigkeit stagnierender oder gar rückläufiger Verteidigungshaushalte und verstärkter internationaler militärischer Engagements der EU-Mitgliedstaaten ist die Europäische Union immer dringlicher mit der Aufgabe konfrontiert, neue Formen militärischer Verflechtung zu entwickeln.

Die Bereitschaft, solche integrativen Ansätze zu verfolgen, ist zur Zeit bei den europäischen Nationen allerdings gering. Daher sind tiefgreifende Maßnahmen auf absehbare Zeit wenig realistisch, zum Beispiel die Zusammenlegung solcher nationalen militärischen Kommandostrukturen, die eine zentrale Rolle bei der Ausplanung und Umsetzung nationaler Entscheidungen spielen. Für schrittweises Vorgehen, das an der Peripherie nationaler Souveränität beginnt, bestehen eher Erfolgsaussichten.

Gegenstand dieser Untersuchung sind bisherige Ansätze militärischer (nicht rüstungsindustrieller) Kooperation zum einen bei der Schaffung gemeinsamer Kommandostrukturen, zum anderen bei der Bündelung nationaler Streitkräftefähigkeiten. Sie werden anhand von drei Kriterien überprüft:

- ▶ Welche Auswirkungen hat das jeweilige Kooperationsmodell auf die Einsatzfähigkeit in multinationalen Operationen?
- ▶ Inwieweit ermöglicht es Kosteneinsparungen für die teilnehmenden Staaten?
- ▶ In welchem Maße wird die europäische militärische/politische Integration befördert?

Das Ergebnis der Prüfung läßt sich wie folgt zusammenfassen:

- ▶ Alle gegenwärtig praktizierten kooperativen Ansätze verbessern die Einsatzfähigkeit. Erst durch die Zusammenführung nationaler Beiträge können selbst die militärisch gewichtigeren EU-Staaten in der Regel jene Dimension an Gesamtfähigkeit erreichen, die für eine konkrete Operation erforderlich ist.

- ▶ Permanente Kooperationsstrukturen (zum Beispiel multinationale Korps-Hauptquartiere, European Airlift Centre) ermöglichen eine höhere Einsatzbereitschaft als Ad-hoc-Konfigurationen von Hauptquartieren und Fähigkeiten.
- ▶ Kollektive Einrichtungen und Einsatzmittel, die bisher nur bei der Nato existieren – seien es die Hauptquartiere der integrierten Kommandostruktur oder Systeme wie AWACS zur Frühwarnung oder das künftige Bodenüberwachungssystem Alliance Ground Surveillance (AGS) –, erreichen den höchsten Grad an Einsatzfähigkeit in multinationalen Operationen. Da die Einsatzentscheidung aber einen Konsens aller Bündnisstaaten erfordert, können einzelne Mitglieder die Entscheidung blockieren. Kollektive Systeme sind die kostengünstigste Lösung insbesondere für Kommandostrukturen und aufwendige Schlüsselfähigkeiten – vorausgesetzt, es bleiben nicht gleichzeitig nationale Überkapazitäten erhalten.
- ▶ Durch multinationale Strukturen, Koordination und Pooling von Fähigkeiten können die beteiligten Staaten erst dann nennenswerte Kosteneinsparungen erzielen, wenn auf diesem Wege nationale Strukturen und Fähigkeiten ersetzt oder reduziert werden können. Autonome nationale Handlungsfähigkeit kostet Geld. Die verbreitete Neigung, an ihr festzuhalten, obwohl nur unvollkommen zu verwirklichen, ist ein wesentliches Hindernis für eine höhere Kosten- und Einsatzeffizienz.
- ▶ Ein nachhaltiger integrativer Effekt wird dann erzielt, wenn die Form der Kooperation eine wechselseitige Entscheidungs- und Handlungsabhängigkeit der Beteiligten bewirkt und nationale Alleingänge ausschließt.

## Gegenwärtige Ansätze militärischer Kooperation

### Kommandostrukturen

Für Operationen des militärischen Krisenmanagements sind im Normalfall zwei Kommandoebenen erforderlich: ein Operation Headquarters (OHQ) und ein Force Headquarters (FHQ). Das Operation Headquarters (mit dem Operation Commander), das die gesamte Operation plant und führt, ist in der Regel ortsfest und entsprechend der für die jeweilige Operation erforderlichen Zusammensetzung der Streitkräfte teilstreitkraftübergreifend ausgelegt, das heißt sowohl für Heer als auch für Luftwaffe und Marine. In der Ebene darunter, zur Führung der Streitkräfte im Operationsgebiet, ist ein Force Headquarters erforderlich, das ebenso teilstreitkraftübergreifend ausgestattet und besetzt ist und in das Einsatzgebiet verlegt werden kann. Je nach Umfang und Erfordernissen der Operation kann es darüber hinaus weitere Kommandoelemente (Component Commands) geben, die dem FHQ unterstellt werden und die teilstreitkraftspezifisch sein können. Europäische Staaten betreiben integrierte, bi- oder multinationale und nationale Hauptquartiere, die zur Effizienz der Kooperation jeweils in unterschiedlichem Maße beitragen.

### Integrierte Hauptquartiere

Integrierte Hauptquartiere bestehen heute einzig im Rahmen der Nato. Mit ihren ursprünglich 65 permanenten Hauptquartieren war die integrierte Kommandostruktur der Nato Kernstück der kollektiven Verteidigungsvorbereitung der Allianz. Im Zuge der Anpassung an das neue strategische Konzept der Nato nach Ende des Kalten Krieges wurde die Zahl der Hauptquartiere im Jahr 1999 auf 20 verringert. Im Juni 2003 wurde eine weitere Reform beschlossen, nach der die Kommandostruktur des sogenannten Allied Command Operations nunmehr 16 Hauptquartiere der verschiedenen Kommandoebenen (siehe Übersicht, S. 8) und das neue Allied Command Transformation in

Norfolk (USA) umfaßt. Zur Zeit wird diese Struktur einer weiteren Revision mit dem Ziel unterzogen, sie durch Personaleinsparungen weiter zu verschlanken.

Die militärische Integration der Nato erfolgt im wesentlichen durch die Teilnahme der Nato-Staaten an der integrierten Kommandostruktur und der kollektiven Verteidigungsplanung der Allianz. Mit Ausnahme Frankreichs sind alle Nato-Staaten militärisch integriert. Die Kommandostruktur der Nato ist für das gesamte Einsatzspektrum militärischer Operationen ausgelegt und ausgerüstet, bis hin zum anspruchsvollsten Verteidigungsfall. Mit einem Personalumfang von über 10 000 Offizieren und Unteroffizieren stellt sie die größte kollektive militärische Planungs- und Führungskapazität dar. Neben ihrer aufgabengerechten Ausstattung ist auch ihre permanente integrierte Besetzung ein wichtiger Faktor für ihre kurzfristige Einsatzfähigkeit.

Mit Ausnahme der beiden verlegbaren Combined Air Operation Centres (DCAOC) in Uedem (Deutschland) und P. Renatico (Italien) sind die Hauptquartiere der Kommandostruktur ortsfest. Als teilstreitkraftübergreifende OHQ für Krisenmanagement-Operationen können vier HQ genutzt werden: neben den Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) die beiden Joint Forces HQ in Brunssum und Neapel sowie das Joint HQ in Lissabon. Allerdings können aus den beiden Joint Forces HQ und dem Joint HQ Teile herausgelöst und als Combined Joint Task Force (CJTF) HQ in das Einsatzgebiet verlegt werden, um dort die Aufgaben eines FHQ zu übernehmen.<sup>1</sup>

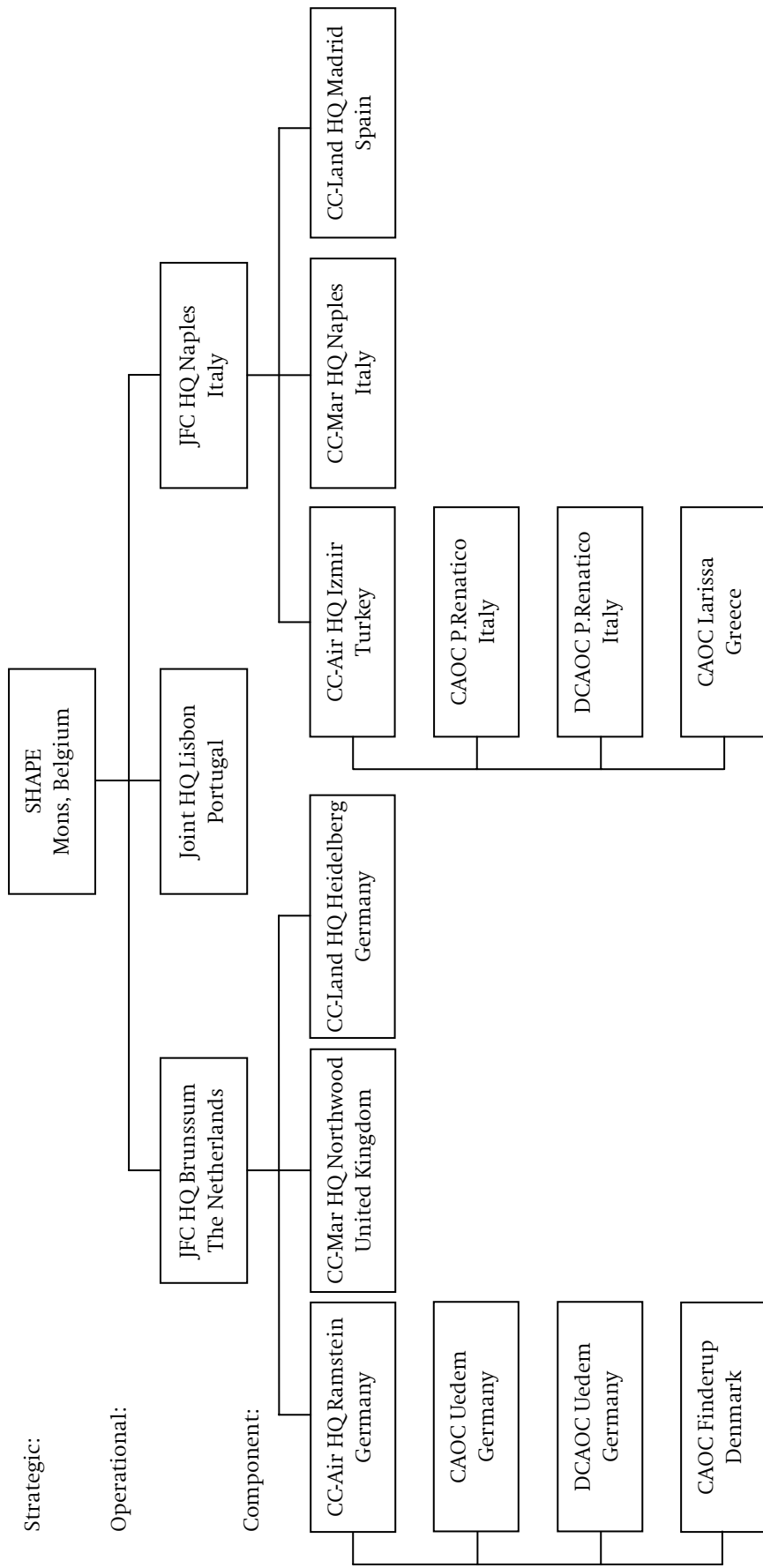
Die Hauptquartiere der Kommandostruktur werden von den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert. Dadurch ist prinzipiell die Kostenersparnis für die einzelnen Nationen hoch. Personelle Überkapazitäten blockieren allerdings noch immer weitergehende Einsparungen.

Entsprechend den Berlin-plus-Vereinbarungen sind die Fähigkeiten der Nato-Kommandostruktur auch für die Planung und Führung von EU-Operationen

<sup>1</sup> Vgl. Nato Command Structure, in: Nato Issues, 12.8.2004, <[http://www.nato.int/issues/military\\_structure/command/index-e.htm](http://www.nato.int/issues/military_structure/command/index-e.htm)>.



Übersicht  
Allied Command Operations (Nato)



nutzbar.<sup>2</sup> In der ersten militärischen EU-Operation »Concordia« (Mazedonien) wurde der Rückgriff bereits erfolgreich praktiziert, ebenso bei der Operation »Althea« (Bosnien-Herzegowina), die der Nato-Mission SFOR nachfolgte.

### Multinationale Hauptquartiere

Unterhalb der integrierten Kommandostruktur der Allianz, in der sogenannten Nato Force Structure, sind Hauptquartiere vorgesehen, die in das jeweilige Operationsgebiet verlegt werden können. Diese Hauptquartiere sind allerdings nicht integriert, sondern stehen in der Verfügung der an ihnen beteiligten Nationen und werden auch von diesen finanziert. Nach entsprechender nationaler Entscheidung werden sie im Bedarfsfall der Nato oder auch der EU bereitgestellt. Die Hauptquartiere der Force Structure sind einer einzelnen Teilstreitkraft zugeordnet, das HQ des Heeres ist in der Regel auf Korps-Ebene angesiedelt.<sup>3</sup> Je nach Bereitschaftsgrad und Verlegefähigkeit werden sie von der Nato als High Readiness Force Headquarters oder Force Headquarters of Lower Readiness eingestuft und zertifiziert.

Hauptquartiere, die von mehr als nur einer Nation gestellt werden, sind einzig beim Heer vorhanden. Davon sind mit hohem Einsatzgrad eingestuft das Deutsch-Niederländische Korps-HQ in Münster und das EUOKORPS HQ in Straßburg.<sup>4</sup> Das Allied Command Europe Rapid Reaction Corps (ARRC) in Rheinland hat insofern eine Sonderstellung, als es haupt-

sächlich von der britischen »Framework Nation«<sup>5</sup> gestellt wird. Als geringer einsatzfähig eingestuft ist das Multinationale Korps Nord-Ost, das von Dänemark, Polen und Deutschland gestellt wird.

Für die Aufgaben eines Korps-Headquarters, das heißt zur Führung größerer Heeresverbände im Einsatzgebiet, sind diese Hauptquartiere entsprechend ihrer Einstufung gut geeignet. Allerdings kommen bei Operationen des Krisenmanagements nur selten ausschließlich Heeresstreitkräfte zum Einsatz. Um aber im Einzelfall vor Ort als teilstreitkraftübergreifendes Force Headquarters fungieren zu können, müssen die Korps-HQ um entsprechende Komponenten zur Führung von Luftwaffen- und Marine-Einheiten erweitert werden, und dies kann sehr aufwendig und zeitraubend sein. Gelungene Beispiele sind das Deutsch-Niederländische Korps zur Führung von ISAF III und das EUOKORPS zur Führung von ISAF VI in Afghanistan. Beiden ging allerdings ein langer Planungsvorlauf voraus.

Mit der Zahl der am Hauptquartier beteiligten Nationen verringern sich entsprechend die Personal-, Investitions- und Betriebskosten für die einzelne Nation. Markantes Beispiel ist wiederum das Deutsch-Niederländische Korps-HQ in Münster. Den Niederlanden war es zu aufwendig geworden, für ihre Heeresstreitkräfte, die auf Divisionsgröße geschrumpft waren, eine eigene Korps-HQ-Ebene zu unterhalten. In dem neuen, gemeinsamen Korps-HQ wird das Personal zu gleichen Teilen von den Niederlanden und von Deutschland gestellt, die jeweils die Hälfte der Betriebskosten von rund acht Millionen Euro tragen.<sup>6</sup> Zusätzliche Betriebskosten, wie sie zum Beispiel durch den Einsatz im Rahmen von ISAF III in Afghanistan entstanden, werden ebenfalls entsprechend geteilt.

Der Einsatz bi- oder multinationaler Hauptquartiere verlangt eine gemeinsame Entscheidung der beteiligten Nationen. Insbesondere wenn die HQ in ein bestimmtes Einsatzgebiet verlegt werden, nehmen die an ihm beteiligten Nationen auch an der Operation teil. Damit sind sie der rein nationalen Verfügung entzogen. Die Integrationswirkung ist dabei höher, wenn gleichwertige Alternativen für nationale Operationen nicht zur Verfügung stehen. Dies ist insbesondere bei den Niederlanden der Fall, denn das einzige Korps-HQ

2 Die Nato-EU-Vereinbarungen (Arbeitstitel »Berlin plus«) wurden im März 2003 finalisiert. Sie erlauben der EU den Rückgriff auf Nato-Fähigkeiten und -Mittel. Vgl. EU-Nato: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus, 7.5.2004, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>>.

3 Für Luftstreitkräfte sind entsprechende HQ der Nato-Kommandostruktur vorgesehen, für Seestreitkräfte sind Kommandoschiffe der britischen (Headquarters Commander United Kingdom Maritime Forces on board HMS ARK ROYAL), der italienischen (Headquarters Commander Italian Maritime Forces on board INS GARIBALDI) und der spanischen Marine (Headquarters Commander Spanish Maritime Forces on board SNS CASTILLA) gemeldet. Vgl. The New Nato Force Structure, 10.10.2003, <<http://www.nato.int/ims/docu/force-structure.htm>>.

4 Das EUOKORPS kann gemäß bestehender Vereinbarungen mit dem Allied Command Europe für Nato-Operationen zur Verfügung gestellt werden.

5 Eine Framework Nation stellt neben dem Hauptquartier auch den Kern des HQ-Stabes.

6 Vgl. Bundeshaushalt 2004, Einzelplan 14, 1422, Titel 687 02, <<http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/pdf/ep14/kap1422shh.pdf>>.

für das niederländische Heer ist das gemeinsame Korps-HQ in Münster.

### Nationale Hauptquartiere

Anstatt ein gemeinsames HQ zu errichten, kann ein Staat seine Streitkräfte auch einem anderen nationalen HQ unterstellen. Im Zuge der sinkenden Zahl von Marine-Einheiten in Belgien und in den Niederlanden wurden die jeweiligen operativen Marine-Hauptquartiere (MHQ) dieser Länder unverhältnismäßig teuer. In der Folge wurden das belgische MHQ 1999 aufgelöst und belgische Stabsoffiziere in das niederländische MHQ in Den Helder integriert. Planung und Führung des Einsatzes von Seestreitkräften beider Staaten – auch nationaler Einsätze – sind Aufgabe dieses gemeinsamen MHQ, das seitdem die Bezeichnung »Admiraal Benelux« (ABNL) trägt. Luxemburg, das über keinerlei Marinestreitkräfte verfügt, beteiligt sich finanziell an ABNL.<sup>7</sup> Damit sind Belgien und die Niederlande bisher die einzigen Staaten der EU, die Streitkräfte gemeinsam führen. Aber auch dieses Beispiel hat bislang nicht Schule gemacht, obgleich die Vorteile auf der Hand liegen: Für die zahlenmäßig kleine belgische Marine ist die Kostenersparnis hoch, da sie sich nur noch mit einem bestimmten Anteil an den Kosten des niederländischen MHQ beteiligt. Und die niederländische Marine wird beim Unterhalt ihres MHQ dank der Beiträge Belgiens und Luxemburgs finanziell und personell spürbar entlastet.

### Ad-hoc-Kommandostrukturen der EU

Die EU verfügt über keine präsenzte Kommandostruktur. Falls ein Rückgriff auf Nato-Mittel im konkreten Fall nicht möglich oder erwünscht ist, muß die EU aus den vorhandenen nationalen bzw. den multinationalen Hauptquartieren, die nicht der Nato-Kommandostruktur angehören, eine Ad-hoc-Kommandostruktur bilden.<sup>8</sup>

Nationale Hauptquartiere, die als Ad-hoc-OHQ geeignet und der EU als verfügbar gemeldet wurden,

<sup>7</sup> Luxemburg wird sich darüber hinaus an dem Bau eines belgischen Marine-Schiffes beteiligen.

<sup>8</sup> Dazu gehören auch die nationalen und multinationalen Hauptquartiere, die in der Nato Force Structure erfaßt sind. Der Einsatz dieser HQ für Nato- oder EU-Operationen liegt in der Entscheidung der betreffenden Nationen.

sind das Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam und die nationalen Einsatzführungskommandos Frankreichs (Centre de Planification et de Conduite des Opérations [CPCO], Paris), Großbritanniens (Permanent Joint Headquarters [PJHQ], Northwood) und Italiens (Commando Operativo di vertice Interforze [COI], Rom). Verlegbare teilstreitkraftübergreifende FHQ können bislang nur Frankreich und Großbritannien zur Verfügung stellen. In der Bundeswehr soll das bisherige Hauptquartier des II. Korps in Ulm bis 2006 als Kommando für operative Einsatzkräfte entsprechend ausgebaut werden.<sup>9</sup>

Der Ad-hoc-Einsatz eines nationalen Einsatzführungskommandos als OHQ für eine EU-Operation mit multinationaler Beteiligung ist mit einem verhältnismäßig hohen organisatorischen Aufwand verbunden. In diesem Fall muß sich das HQ praktisch zweiteilen, denn die bisherigen nationalen Führungsaufgaben müssen weiterhin für alle Operationen wahrgenommen werden, an denen die betreffende Nation beteiligt ist. Zusätzlich sind die notwendigen Funktionen für die Aufgabe als EU-OHQ zu erbringen. Dazu gehören die Aufnahme von Offizieren der anderen beteiligten EU-Staaten, die Zuweisung von Funktionen und das Zusammenspiel der Personen und Stabselemente. Da erst im Prozeß der Entscheidung über eine aktuelle Operation bestimmt wird, welches der nationalen Einsatzführungskommandos als EU-OHQ eingesetzt werden soll, wird die Zeit der Vorbereitung auf die Übernahme dieser Funktion immer kurz sein. Aufgrund des erforderlichen Nebeneinanders von nationaler und EU-OHQ-Funktion ist es auch schwer vorstellbar, daß dieses operative Hauptquartier seine Aufgabe über einen sehr langen Zeitraum wahrnehmen kann.

Eine Zweiteilung wie beim OHQ ist für den Einsatz eines nationalen FHQ in einer EU-Operation nicht nötig. Aber auch in diesem Fall muß nach einer Einsatzentscheidung entsprechend multinationalisiert werden. Daß es trotz allem schnell gehen kann, zeigt die Operation »Artemis« in der Demokratischen Republik Kongo. Die Schnelligkeit war hier der Tatsache zu verdanken, daß Frankreich sowohl das OHQ als auch das FHQ in Bunia und den Großteil der Truppen stellte.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Vgl. Das neue Kommando für operative Eingreifkräfte, <<http://www.bundeswehr.de/redaktionen/bwde/bwdebase.nsf/CurrentBaseLink/W26FYHJ5600INFODE>>.

<sup>10</sup> Vgl. Council Decision 2003/432/CFSP of 12 June 2003 on the launching of the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo, in: Official Journal of the

Unter Kostengesichtspunkten sind derartige von Nationen für den Einzelfall zusammengestellte Hauptquartiere nicht zu empfehlen. Um die nationale und multinationale Funktion parallel wahrnehmen zu können, müssen zusätzliche Arbeitsplätze eingerichtet und mit der notwendigen IT-Ausrüstung und den erforderlichen Kommunikations- und Führungsmitteln ausgestattet werden. Da alle gemeldeten nationalen HQ auf diese Aufgabe vorbereitet und dafür ausgerüstet sein müssen, werden die anfallenden Kosten vervielfacht. Von der Kostenfrage einmal abgesehen wird allerdings durch die Möglichkeit, auch unabhängig vom Rückgriff auf Nato-Mittel Kommandostrukturen für EU-Operationen bereitzustellen, die Handlungsfähigkeit der EU im Krisenmanagement erhöht.

## Streitkräftefähigkeiten

### Zusammenlegung von Fähigkeiten (Pooling)

Die Zusammenlegung von militärischen Kräften für gemeinsame Operationen hat eine lange Tradition. Bei jeder Operation sowohl der Nato als auch der EU werden die erforderlichen Truppen und Fähigkeiten aus den Streitkräften der einzelnen Nationen zusammengefügt. Die Nato Response Force (NRF) und die künftigen Battlegroups der EU sind aus nationalen Kontingenten gebildete Formationen mit besonders hohem Bereitschaftsgrad. Daß eine Bündelung auch bei sehr kleinen Kontingenten sinnvoll sein kann, demonstrieren die beiden neu aufgestellten ABC-Abwehr-Bataillone der Nato, die sich aus Anteilen von je zwölf Nationen zusammensetzen.

Um das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben abdecken zu können, haben die Mitgliedstaaten der EU einen Pool von 100 000 Soldaten, 100 Schiffen und 400 Kampfflugzeugen gemeldet, aus dem die für eine konkrete Operation benötigten Kräfte und Fähigkeiten zusammengestellt werden können. Die Einsatzfähigkeit dieser Kräfte ist aber nach wie vor eingeschränkt.<sup>11</sup>

European Union, L 147/42, 14.6.2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Decision%2012.06.03.pdf>>.

**11** Im Rahmen des European Capability Action Plan (ECAP) werden Lösungen gesucht, um die vor allem qualitativen Defizite der europäischen Fähigkeiten zu beseitigen oder doch wenigstens zu mindern. Der Capabilities Improvement Chart I/2005 ist zu entnehmen, daß von den identifizierten 64 Defizitbereichen, die die Einsatzfähigkeit in besonders

Ein gravierendes Defizit besteht beim strategischen Lufttransport. Abhilfe soll die Einführung des neuen Transportflugzeuges A400M schaffen. Allerdings werden die ersten Flugzeuge dieses Typs nicht vor Ende dieses Jahrzehnts bereitstehen. In der Zwischenzeit muß man sich mit den vorhandenen kleineren Transportflugzeugen behelfen, die mit ihrer vergleichsweise kurzen Reichweite und den erforderlichen Tankstopps sehr unwirtschaftlich operieren. Für größere Transportvolumen und Entfernungen ist es notwendig, Großraumtransporter anzumieten, vorwiegend aus der Ukraine und Rußland.

Um die vorhandenen und angemieteten Transportkapazitäten vor allem bei gemeinsamen Operationen möglichst effektiv und wirtschaftlich zu nutzen, haben sieben europäische Staaten<sup>12</sup> im Jahr 2001 die European Airtransport Coordination Cell (EACC) im niederländischen Eindhoven eingerichtet. Ihre Bewährungsprobe hat die EACC vor allem mit der erfolgreichen Erledigung umfangreicher Transportaufgaben für die ISAF-Streitkräfte in Afghanistan bestanden. Auch bei der EU-Operation »Artemis« in der Demokratischen Republik Kongo hat sich die EACC als nützlich erwiesen.

Inzwischen sind die EACC-Staaten übereingekommen, dieser Zelle auch die Einsatzplanung für verfügbar gemeldete Kapazitäten zu übertragen. Zudem wurde eine engere Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Technik und Logistik, Ausbildung und Standardisierung vereinbart.<sup>13</sup> Damit ist eine Vorstufe eines umfassenden Lufttransportpools realisiert. Die erneuerte Einrichtung trägt seit Juli 2004 auch einen veränderten, anspruchsvollen Namen: European Airlift Centre (EAC).

anspruchsvollen Operationen einschränken, inzwischen 7 beseitigt und in weiteren 4 deutliche Verbesserungen erreicht wurden. Es bleiben mithin 53 Defizitbereiche, von denen 24 als signifikant eingestuft werden. Vgl. *Council of the European Union, Capability Improvement Chart I/2005*, 23.5.2005, <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/84902.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/84902.pdf)>.

**12** Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Spanien. Darüber hinaus hat Norwegen den Status eines »Associated Participant«.

**13** Vgl. Die weiten Wege des europäischen Lufttransports, in: aktuell, 40 (18.10.2004) 42, S. 8, <[http://www.bundeswehr.de/C1256EF40036B05B/vwContentByKey/W267RCAL326INFODE/\\$File/ausgabe.42.pdf](http://www.bundeswehr.de/C1256EF40036B05B/vwContentByKey/W267RCAL326INFODE/$File/ausgabe.42.pdf)>.

Obwohl es zweifellos billiger ist, vorhandenen und angemieteten<sup>14</sup> Transportraum durch ein Zentrum wie das EAC effektiv und wirtschaftlich zu nutzen, fallen für das EAC zusätzliche Kosten in der Größenordnung von 280 000 Euro an.<sup>15</sup> Aufgrund des hohen Transportaufkommens der ISAF wurden durch die im Zuge der verbesserten Koordination erzielten Einsparungen jedoch die Betriebskosten der EACC gedeckt. Das läßt aber auch den Umkehrschluß zu, daß bei einer geringeren Auslastung die Betriebskosten der EAC stärker zu Buche schlagen. Hinzu kommt, daß die jeweiligen nationalen Lufttransportkommandos der Teilnehmerstaaten als Kostenfaktor unverändert bestehen bleiben.

Jede Zusammenführung nationaler Fähigkeiten hat einen integrativen Effekt, berührt aber kaum die Souveränität der teilnehmenden Staaten, da es den einzelnen Nationen weiterhin freigestellt bleibt, sich an einem konkreten militärischen Einsatz zu beteiligen.<sup>16</sup> Allerdings wird die Einrichtung eines European Airtransport Command eine Absage erschweren, weil ein Opting out die Funktionsfähigkeit dieses Transportpools insgesamt beeinträchtigen würde.

### Kollektive Fähigkeiten

Kollektive Fähigkeiten, die überwiegend gemeinsam finanziert und genutzt werden, gibt es bisher nur in der Nato. Das markanteste Beispiel ist die Flotte der AWACS-Flugzeuge, die sich bei der Luftraumüberwachung und als Einsatzleitung für Flugzeuge im Operationsgebiet vielfach bewährt haben. Allerdings sind an der AWACS-Flotte lediglich 13 Nato-Nationen beteiligt.<sup>17</sup> Die aktuell 17 in Geilenkirchen

<sup>14</sup> Für Flüge mit ukrainischen Antonov-Großraumtransportern nach Afghanistan wurden ca. je 250 000 US-Dollar berechnet.

<sup>15</sup> Vgl. Bundeshaushalt 2004, Kap. 1422, Titel 687 02, <<http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/pdf/ep14/hha142268702.pdf>>.

<sup>16</sup> So kann es zum Beispiel sein, daß der Deutsche Bundestag der Bundeswehr für die Teilnahme an einer konkreten EU-Operation kein Mandat erteilt.

<sup>17</sup> Belgien, Deutschland, Dänemark, Griechenland, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Türkei, USA. Großbritannien unterhält eine national finanzierte und betriebene Komponente, die als Teil der Nato Airborne Early Warning and Control Force im Bedarfsfall als »contribution in kind« für Nato-Operationen zur Verfügung gestellt werden kann. Frankreich, das der militärischen Integration der Nato nicht angehört, hat sich folge-

stationierten Flugzeuge, die sich bereits seit fast 25 Jahren im Einsatz befinden, sollen bis 2008 modernisiert werden.

Dem erfolgreichen Beispiel AWACS folgend hat die Nato nunmehr ein weiteres Projekt ins Leben gerufen, das luftgestützte Alliance Ground Surveillance (AGS) System. Das AGS-System, das bis 2010 eingeführt werden soll, wird aus einem Verbund von Spezialflugzeugen, unbemannten Flugdrohnen und Bodenstationen bestehen. Auch an diesem Projekt werden sich voraussichtlich nicht alle Nato-Staaten beteiligen.

Der Einsatz dieser kollektiven Systeme erfordert indes eine Konsensentscheidung der jeweiligen Organisation, die zumindest in Deutschland eine parlamentarische Dimension hat, wie die Verfassungsklage der FDP im Zusammenhang mit dem AWACS-Einsatz in der Türkei deutlich machte. Die dadurch bedingte Verzögerung der deutschen Entscheidung sorgte damals bei den Bündnispartnern für verständliche Irritationen.

Für Staaten, die über kein eigenes AWACS- oder AGS-System verfügen wollen, ist eine Teilhabe an diesen kollektiven Fähigkeiten die kostengünstigste Lösung. Dabei spielt es für die einzelnen Staaten eine wichtige Rolle, welchen Anteil die eigene Rüstungsindustrie an den Komponenten des Gesamtsystems erhält. Ein ausgewogenes Beteiligungsverhältnis wird ein Kernpunkt in den Verhandlungen über die Ausgestaltung des AGS sein.

### Aufgabenteilung/Outsourcing

In puncto Aufgabenteilung sind einmal mehr die Niederländer mit gutem Beispiel vorangegangen: Statt sich eigene Flugzeuge für den Lufttransport zu beschaffen und sich Folgekosten einzuhandeln (beispielsweise für Infrastruktur, Wartung und Personal), haben sie 2001 mit Deutschland vereinbart, gegen eine an Deutschland zu zahlende Summe von ungefähr 50 Millionen Euro entsprechende deutsche Transportleistungen zu erhalten.

Eine ähnliche Lösung haben die drei Baltischen Staaten für die nach dem 11. September 2001 wichtiger gewordene Luftraumüberwachung (Air Policing) ihres Territoriums gewählt. Mit der Nato haben sie vereinbart, daß ihnen diese Aufgabe abgenommen

richtig auch an diesem Nato-System nicht beteiligt. Vgl. AWACS: NATO's Eyes in the Sky, November 2004, <[http://www.nato.int/docu/awacs/html\\_en/awacs01.html](http://www.nato.int/docu/awacs/html_en/awacs01.html)>.

wird. Vereinbarungsgemäß werden die Bündnispartner jeweils für drei Monate entsprechende Kampfflugzeuge mit dem dazu notwendigen Bodenpersonal auf dem litauischen Stützpunkt Zokniai stationieren.<sup>18</sup> Diese Regelung gilt allerdings nur bis 2006. Wie eine längerfristige Lösung aussehen wird, bleibt abzuwarten.

Beide Varianten erweisen sich als überaus kostengünstig. Die mit den Transportabkommen erzielten Einsparungen sind für die Niederlande erheblich. Die Haltung eigener Transportflugzeuge wäre mit bedeutenden Kosten für Anschaffung, Instandhaltung/Wartung, Stützpunktunterhalt, Personal usw. verbunden. Im Gegenzug erhält Deutschland eine Geldsumme, die in das neue Transportflugzeug A400M investiert werden könnte.

Im baltischen Beispiel werden die Kosten geteilt. Die Baltischen Staaten übernehmen den kleineren Teil und kommen für die notwendigen Reparaturen der Startbahn und für einige Hilfskräfte auf. Die Kostenersparnis ist allerdings nur theoretisch, da die Baltischen Staaten ohnehin nicht über Mittel zum Aufbau entsprechender Luftstreitkräfte verfügen. Den größeren Teil der Kosten, jene für die Bereitstellung der Flugzeuge und für die Stationierung von Flugzeugen und Bodenpersonal, tragen die entsendenden Staaten, die insofern finanziell spürbar mehr belastet werden. So wurden als Kosten für die dreimonatige Stationierung belgischer Kräfte 600 000 Euro angegeben.<sup>19</sup>

Das deutsch-niederländische Transportabkommen stellt einen originellen integrativen Schritt dar: Eine Nation verzichtet auf eine bestimmte Kategorie militärischer Fähigkeiten, die ihr durch eine andere Nation zugesichert wird, und investiert gleichzeitig in diese Fähigkeit der anderen Nation. Die Vereinbarung zwischen den Baltischen Staaten und der Nato dagegen gehorcht vor allem der Not fehlender Gelder. Dennoch – oder gerade deshalb – könnte sie als Modell künftiger Zusammenarbeit taugen: was sich eine

Nation nicht mehr leisten kann, wird von anderen bereitgestellt. Voraussetzung bleibt die Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht – nur wenn dieser Verzicht geübt wird, kann Integration gelingen.

<sup>18</sup> Für Slowenien besteht ein ähnliches Übereinkommen, wonach keine Flugzeuge auf slowenischem Territorium stationiert werden. Die Aufgabe des Air Policing soll stattdessen von italienischen Flugplätzen aus wahrgenommen werden. Luxemburg und Island, die ebenfalls keine Luftstreitkräfte besitzen, haben schon seit langem entsprechende bilaterale Abkommen mit Belgien geschlossen bzw. Island mit den USA. Vgl. Nicholas Fiorenza, *Nato Provides Air Cover to New Members*, in: *Nato Notes (ISIS Europe)*, 6 (2.4.2004) 2, <<http://www.isis-europe.org/ftp/Download/Air%20Policing.PDF>>.

<sup>19</sup> Vgl. ebd.

## Folgerungen

### Kommandostrukturen

Hauptquartiere sind das Kernelement multinationaler militärischer Handlungsfähigkeit. Und integrierte Hauptquartiere der Nato-Kommandostruktur bilden die ausgeprägteste Form militärischer Integration der Nato-Staaten und besitzen sicherlich den höchsten Grad der Einsatzfähigkeit, der für Operationen im gesamten Aufgabenspektrum sowohl der Nato als auch – unter Berlin-plus – der EU gilt. Aufgrund der kollektiven Finanzierung sind sie im Prinzip für die einzelnen Teilnehmer kostengünstig. Da die Kommandostruktur vorwiegend ortsfest angelegt ist, sollten die verlegbaren Anteile deutlich ausgebaut werden.

Ein permanentes OHQ könnte der EU zu größerer integrativer Wirkung und höherer Einsatzfähigkeit verhelfen. Dafür wären allerdings bedeutende finanzielle Investitionen erforderlich. Wie die Reaktion auf den Vorschlag zeigte, in Tervuren den Kern eines gemeinsamen EU-OHQ permanent zu etablieren, wären zudem politische Spannungen in der Nato zu erwarten.<sup>20</sup> Hauptkritikpunkt war die mögliche Duplizierung der Nato-Kommandostruktur.<sup>21</sup>

Sehr viel kostengünstiger und effizienter wäre die Zusammenlegung der jetzigen nationalen Einsatzführungskommandos zu einem solchen gemeinsamen OHQ. Durch den Verzicht auf nationale Kommandos ließen sich erhebliche Kosten einsparen. Allein die jährlichen finanziellen Aufwendungen für den Betrieb eines nationalen Hauptquartiers dieser Größenordnung belaufen sich auf etwa drei Millionen Euro. Darüber hinaus würden die beteiligten Staaten einen großen Schritt in Richtung weiterer sicherheitspolitischer Integration vollziehen. Allerdings verlangt

<sup>20</sup> Akzeptiert wurde schließlich eine zivil/militärische Planungszelle, die im EU-Militärstab eingerichtet werden soll und die gleichzeitig den Kern eines EU Operations Centre bilden wird. Mit der Kapazität eines permanenten OHQ ist diese Planungszelle indes kaum vergleichbar.

<sup>21</sup> Vgl. European Council, 17./18.6.2004, Presidency Conclusions, S. 20f. <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/81035.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/81035.pdf)>. Die Vorstellung ist, daß das Operations Centre durch nationale Verstärkung auf eine zivil-militärische Stärke von etwa 90 Personen aufwachsen kann, um Operationen in der Größenordnung von »Artemis« (DR Kongo) zu planen und zu leiten.

er ein hohes Maß an politischer Gemeinsamkeit, eine weitgehende Übereinstimmung in der Lagebeurteilung und Entscheidungsfindung und nicht zuletzt die Bereitschaft, nationale Interessen des oder der anderen Beteiligten bei der Einsatzführung mitzutragen und umgekehrt auf nationale Alleingänge zu verzichten.

Bedarf besteht an teilstreitkraftübergreifenden Force Headquarters, die in das Operationsgebiet verlegt werden können. Zu seiner Deckung können Teile aus der Nato-Kommandostruktur herausgelöst oder Hauptquartiere der Force Structure entsprechend erweitert werden. Vollständig einsatzfähige FHQ können bisher nur von Frankreich und Großbritannien und ab 2006 auch von Deutschland zur Verfügung gestellt werden. Für Operationen der EU (zum Beispiel für den Einsatz der künftigen Battlegroups) oder der Nato fehlt es ihnen aber an der erforderlichen Multinationalität. Eine permanente Multinationalisierung ist jedoch nicht vorgesehen. Zwar wurde auf dem Vierergipfel Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs zur europäischen Verteidigungspolitik am 29. April 2003 ein multinationales FHQ angeregt. Wenn diese Anregung aber nicht aufgegriffen wurde, dann weil Frankreich nicht auf die Möglichkeit verzichten wollte, eigenständig nationale Operationen durchzuführen (auch aufgrund von Verpflichtungen als frühere Kolonialmacht, die zum Beispiel bei den französischen Operationen im Tschad, an der Elfenbeinküste oder in Haiti eine Rolle spielten). Für Deutschland dagegen gibt es kein Hindernis dieser Art: Nationale deutsche Einsätze sind allenfalls als Evakuierungsoperationen unter sehr zeitkritischen Umständen denkbar. Allerdings müßte Deutschland jede Operation politisch mittragen. Das bedeutet konkret, daß der Bundestag dem Einsatz deutscher Truppen jeweils vorher zustimmen müßte. In Falle der Nichtzustimmung hätte sich das deutsche Personal aus dem gemeinsamen FHQ zurückzuziehen.

Nationale Planungs- und Führungsfähigkeiten können dennoch auch ohne einschneidenden Souveränitätsverlust zusammengelegt werden, wie das Beispiel des belgisch-niederländisch-luxemburgischen Marinehauptquartiers zeigt. Für Seestreitkräfte scheint diese Art von Zusammenarbeit generell einfacher zu sein,

da das Spektrum rein nationaler Marine-Einsätze begrenzt ist und teilstreitkraftübergreifende Operationen in der Regel von anderen Hauptquartieren geführt werden.

Jedes gemeinschaftliche Kommando fördert die internationale Zusammenarbeit und damit auch die Integration, kostet aber auch zusätzliches Geld.<sup>22</sup> Spürbare Kostensenkungen und integrative Effekte sind jedenfalls nur dann zu erzielen, wenn beim Aufbau neuer gemeinschaftlicher Strukturen auf die entsprechenden nationalen Strukturen verzichtet wird.

## Zusammenlegung von Fähigkeiten

In EU und Nato werden im großen Maßstab Fähigkeiten gebündelt (Pooling), indem die Mitgliedstaaten der Union oder der Allianz ihre nationalen Fähigkeiten zur Verfügung stellen, die aus diesem Pool dann die für eine Operation notwendigen Kräfte zusammenfügt. Dieses Pooling ist Voraussetzung für die gemeinsame Handlungsfähigkeit. Die integrative Wirkung wird aber dadurch begrenzt, daß jede Nation sich die Entscheidung vorbehält, ob und welche Einheiten sie im konkreten Fall abstellt.

Die Koordination von Planung und Einsatz bestehender Lufttransportkapazitäten im Rahmen der EACC/EAC hat sich als Zwischenschritt bewährt. Das eigentliche Ziel muß aber ein europäisches Lufttransportkommando sein, das die entsprechenden nationalen Kommandos in allen ihren Funktionen ersetzt. Eine zentrale, koordinierende Einrichtung wird besonders dringlich mit der Einführung der insgesamt 180 Transportflugzeuge A400M durch sieben europäische Nationen.<sup>23</sup> Würden dann auch die Bereiche Ausbildung, Wartung und Logistik einbezogen und gemeinsame Lufttransportgeschwader gebildet, wäre die Einsatzfähigkeit deutlich verbessert, hätte man beachtliche Kosten gespart und die militärische Integration vorangebracht.

Auch die Koordination mit anderen ähnlichen Einrichtungen müßte in Angriff genommen werden. Das

griechische Sealift Co-ordination Centre in Athen steht in Konkurrenz zum Sealift Co-ordination Centre, das bei der EAC Eindhoven eingerichtet wurde, und zum Allied Movement Coordination Center der Nato (ebenfalls in Eindhoven angesiedelt).<sup>24</sup> Die ideale Lösung wäre, alle diese Funktionen in einem einzigen Zentrum zusammenzuführen. Aufgrund des unterschiedlichen Status der Betreiberstaaten dieser Einrichtungen mag diese Lösung schwer zu verwirklichen sein. Zumindest sollte aber auf nationale Einrichtungen mit gleicher Funktion verzichtet werden.

Kollektive Fähigkeiten wie AWACS oder AGS sind für die beteiligten Staaten kostengünstige Lösungen. Sie bieten sich insbesondere für solche Schlüsselfähigkeiten an, die den Einzelstaaten zu viel Aufwand und zu hohe Kosten abverlangen. Für rein nationale Operationen kommen sie jedoch nicht in Frage.<sup>25</sup> Staaten, für die nationale militärische Handlungsfähigkeit weiterhin unverzichtbar bleibt, werden ohnehin entsprechende eigene Fähigkeiten vorhalten.<sup>26</sup>

## Aufgabenteilung

Aufgabenteilung und Spezialisierung sind der wirtschaftlichste Weg zur Bildung gemeinsamer Fähigkeiten. Zwar werden entsprechende Vorhaben in Erklärungen und Kommuniqués häufig angeregt. Nur ist bisher keine wirkliche Bereitschaft zu erkennen, sie auch in die Tat umzusetzen. Denn Aufgabenteilung und Spezialisierung führen zu gegenseitiger Abhängigkeit im Entscheiden und Handeln.

Sinnvoll und ebenfalls häufig vorgeschlagen wird, daß sich Staaten, für die ohnehin nur begrenzte Fähigkeiten erschwinglich sind, spezialisieren sollten, etwa auf sogenannte Nischenfähigkeiten (*niche capabilities*), vor allem im Bereich der Unterstützungsstreitkräfte. Allerdings ist dies ein eher langfristiges Projekt, denn gerade die kleinen Staaten verfügen kaum über die nötigen Ressourcen, solche »niche capabilities« kurzfristig aufzubauen.

<sup>22</sup> Strukturvielfalt wiederum kann zusätzliche Abstimmungsprozesse erforderlich machen.

<sup>23</sup> Dabei beziehen Deutschland 60, Belgien (zusammen mit Luxemburg) 8, Spanien 27, Frankreich 50, Großbritannien 25 und die Türkei 10 Flugzeuge. Der Erstflug des A400M ist für 2008 vorgesehen, die ersten Auslieferungen sollen 2009 erfolgen. Die deutsche Luftwaffe soll erste Maschinen ab 2010 bekommen; <<http://www.bundeswehr.de/C1256EF4002AED30/CurrentBaseLink/N264HTWK456MMISDE>>.

<sup>24</sup> Vgl. Erklärung der Military Capability Commitment Conference, Brüssel, 22.11.2004, S. 20f, <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/82761.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/82761.pdf)>.

<sup>25</sup> Der Einsatz von AWACS-Flugzeugen nach dem 11.9.2001 in den USA, im Rahmen der Prinzenhochzeit in Madrid oder der Olympischen Spiele in Athen sind als solidarische Maßnahme der Allianz zur Terrorabwehr zu verstehen.

<sup>26</sup> Der britische Beitrag zum Nato Airborne Early Warning steht daher auch unter dem Vorbehalt nationaler Entscheidung.



## Weiterführende Ansätze: Pooling von Souveränität

Ansätze, die über die bisher praktizierten Modelle militärischer Kooperation hinausgehen, erfordern die Bereitschaft zu weiteren integrativen Schritten. Eine Zusammenlegung maßgeblicher militärischer Ressourcen im Rahmen der EU, die dafür die besten Anknüpfungspunkte bieten würde, ist bislang aber nicht mehr als eine Vision. Integration statt bloßer Koordinierung stellt nicht zuletzt deshalb eine bisher gescheute Herausforderung dar, weil sie mit den nationalen Prozeduren budgetärer und parlamentarischer Kontrolle nicht vereinbar ist. Sie verlangt insofern ein radikales Umdenken nicht nur der Militärs, sondern vor allem der Parlamente – und erfordert neue gemeinschaftliche Kontrollgremien. Ein weniger einschneidender, dennoch großer Schritt wäre die gemeinsame Wahrnehmung bestimmter Funktionen nationaler Souveränität. Im folgenden werden dafür einige praktische Vorschläge gemacht.

### Ein erweitertes Schengen für die Ost- und Nordsee

Seit der letzten EU-Erweiterungsrunde 2004 sind – mit Ausnahme Rußlands – alle Küstenstaaten der Ostsee auch Mitglieder der EU. Damit ist die Ostsee fast zu einem EU-Binnenmeer geworden. Dennoch ist die Überwachung des diesen Staaten zugehörenden Seeraums, das heißt vor allem der Hoheitsgewässer, aber auch der Wirtschaftszonen, weiterhin nationale Aufgabe. Für die Kontrolle der Hoheitsgewässer und insbesondere der Außengrenzen sehen die Schengen-Regelungen kooperative Maßnahmen vor.<sup>27</sup> Ungeachtet dessen setzen Staaten zur Überwachung und Kontrolle ihres Hoheitsgebiets jeweils nur ihre eigenen Schiffe und Flugzeuge ein. Polen und die Baltischen Staaten sind noch keine Schengen-Mitglieder. Allgemein wird angenommen, daß sie aber bis 2007 Mitglieder sein werden. Gerade mit dem Beitritt der

<sup>27</sup> Vgl. Der Schengen-Besitzstand und seine Einbeziehung in den Rahmen der Europäischen Union, 10.8.2005, <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33020.htm>>. Darstellung für die deutschen Gewässer siehe: *Bundespolizeiamt See*, Juni 2005, <<http://www.bundespolizeiamt-see.de/toern/wassersport.htm>>.

Baltischen Staaten zum Schengen-Abkommen wird die gemeinsame Ausübung der notwendigen Kontrolle der See-Außengrenzen dringlich, da die sehr begrenzten nationalen Mittel dieser Staaten dafür nicht ausreichen werden.

Vereinbarungen zur internationalen Zusammenarbeit außerhalb der nationalen Hoheitsgebiete wurden bislang nur in der sogenannten Helsinki Commission (HELCOM) getroffen. Ihr Schwerpunkt liegt jedoch hauptsächlich auf Aspekten des Umweltschutzes, zum Beispiel auf der Kooperation bei Tankerunfällen.<sup>28</sup> In diesem Rahmen führen die beteiligten Länder auch Überwachungsflüge in der nördlichen und südlichen Ostsee durch (Coordinated Extended Pollution Control Operation [CEPCO]), um Ölverschmutzungen aufzudecken.<sup>29</sup>

In einem erweiterten »Schengen für die Ostsee« könnten die Hoheitsgewässer und Wirtschaftszonen in der Ostsee gemeinsam überwacht werden. Dazu könnte man gemeinsame Einsatzzentralen einrichten, deren geographischer Zuständigkeitsbereich – in Übereinstimmung mit denen der CEPCO – in nördliche und südliche Ostsee unterteilt werden kann. In der Funktion ähnlich dem geplanten European Airtransport Command würden diesen Zentralen die vielfältigen nationalen Einsatzmittel der EU-Anrainerstaaten als Pool zur Verfügung gestellt werden. Durch eine solche zentrale Planung und Durchführung von Einsätzen könnte eine effektive Seeraumüberwachung zu jeder Zeit sichergestellt und könnten die vorhandenen Ressourcen deutlich wirtschaftlicher und damit kostensparend genutzt werden.

Für die Überwachung größerer Seegebiete eignen sich Flugzeuge besonders gut. Speziell für die weiträumige und langdauernde Seeraumüberwachung ausgelegt und ausgerüstet sind vor allem die acht Maritime Patrol Aircraft P3C Orion, die die Bundes-

<sup>28</sup> Vgl. HELCOM Ministerial Declaration (HELCOM Bremen Declaration), adopted on 25 June 2003 in Bremen by the HELCOM Ministerial Meeting, <<http://www.helcom.fi/stc/files/MinisterialDeclarations/Bremen2003.pdf>>.

<sup>29</sup> Mit insgesamt ca. 5000 Flugstunden pro Jahr. Vgl. Illegal Discharges of Oil in the Baltic Sea, 7.10.2004, <[http://helcom.navigo.fi/environment/indicators2004/oil/en\\_GB/illegaldischarges/](http://helcom.navigo.fi/environment/indicators2004/oil/en_GB/illegaldischarges/)>.

republik 2004 als Nachfolgemodell der bisherigen MPA Breguet-Atlantique von den Niederlanden erworben hat. Schweden verfügt mit seinen sechs »Airborne Early Warning«-Flugzeugen S 100 B über eine Fähigkeit zur luftgestützten Luftraumüberwachung, die, wenn auch in geringerem Maße, dem Fähigkeitsprofil des Nato-AWACS-Flugzeuges entspricht. Daneben existieren in allen Staaten zahlreiche Flugzeuge und Hubschrauber, die zumindest kurzzeitig zur Kontrolle des Seeverkehrs eingesetzt werden können.

In der Nordsee ließe sich ähnlich verfahren. Die bisherige Zusammenarbeit der Küstenstaaten in der Luftüberwachung richtet sich lediglich gegen Meeresverschmutzungen (Bonn Agreement von 1983).<sup>30</sup> Mit Ausnahme Großbritanniens gelten für diese Staaten, darunter auch das Nicht-EU-Mitglied Norwegen, die Schengen-Vereinbarungen. Folgerichtig könnten auch in dieser Region zumindest die Schengen-Staaten die Seeraumüberwachung gemeinsam durchführen, unter Leitung gemeinsamer Einsatzzentralen für die nördliche und die südliche Nordsee.

## Gemeinsame Marinehauptquartiere für Ostsee- und Nordsee-Anrainer

Die Kernaufgaben der Marinen der Ostsee- und Nordsee-Anrainerstaaten aus Nato und EU sind Verteidigung und Durchführung multinationaler Peace Support Operations. Für die Nato-Staaten ist Verteidigung ohnehin eine kollektive Aufgabe, für Finnland und Schweden bleibt es eine nationale. Mit Ausnahme Frankreichs und Großbritanniens sind keine größeren Seeoperationen der Nord- und Ostsee-Anrainer vorstellbar, die nicht multinational im Rahmen von Nato oder EU durchgeführt werden.<sup>31</sup> Alle Ostsee- und Nordsee-Anrainerstaaten haben zudem mit einer Knappheit an Ressourcen zu kämpfen, die sie häufig zu einem Absenken der Zahl von Marine-Einheiten zwingt.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Einzelheiten siehe: <<http://www.bonnagreement.org>>.

<sup>31</sup> Die Entsendung dänischer Marine-Einheiten (eine Fregatte und ein U-Boot) zur Teilnahme am Irak-Krieg ist ein Sonderfall.

<sup>32</sup> So wurde für die dänische Marine im Juni 2004 entschieden, künftig ganz auf eine U-Boot-Komponente zu verzichten. Vgl. Christopher P. Cavas, Flag Lowers on Danish Subs in: DefenseNews.com, 6.12.2004, <<http://www.defensenews.com/sgmlparse2.php?F=archive2/20041206/atpc15835052.sgml>>.

Dem Beispiel des gemeinsamen Marinehauptquartiers von Belgien, Niederlande und Luxemburg folgend, könnte das gut ausgestattete deutsche MHQ, das Flottenkommando in Glücksburg, auch Aufgaben für die dänische Marine übernehmen und dazu eine entsprechende Anzahl dänischer Offiziere in seinen Stab integrieren. Das Flottenkommando bereitet sich ohnehin darauf vor, auch als europäisches MHQ verfügbar zu sein und damit zusätzlich multinationale Einsätze zu führen.

Theoretisch wäre eine gemeinsame deutsch-dänische Aufgabenwahrnehmung verhältnismäßig leicht umzusetzen, denn beide Marinen sind sich seit langem vertraut. Aus vielen gegenseitigen Besuchen und gemeinsamen Manövern kennen sie die Seegebiete und Häfen des jeweils anderen Staates bestens, ist Englisch als Arbeitssprache für beide selbstverständlich. Auch das gemeinsame Planen und Führen nationaler oder Nato-Einsätze dürfte ihnen keine Schwierigkeiten machen. Anders bei militärischen EU-Einsätzen, denn daran dürfen sich dänische Soldaten nicht beteiligen, auch nicht an deren Planung und Führung.<sup>33</sup> Für gemeinsames europäisches Handeln wäre der Wegfall dieses dänischen Vorbehalts gegenüber der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) aber ein überfälliger Schritt, für ein gemeinsames deutsch-dänisches Marinehauptquartier zwingende Voraussetzung.

Da in Polen ein solcher ESVP-Vorbehalt nicht besteht, wäre auch ein gemeinsames deutsch-polnisches Marinehauptquartier möglich. Über den Aspekt der Einsparung von Ressourcen hinaus wäre dies auch ein wichtiges politisches Signal für die deutsch-polnische Zusammenarbeit. Ähnlich dem bereits existierenden dänisch-deutsch-polnischen Heereskorps könnte man sich sogar ein trilaterales MHQ vorstellen, würde Dänemark seinen ESVP-Vorbehalt aufgeben. Die Kapazität des Glücksburger Flottenkommandos sollte auch für diese Konstellation ausreichen.

Die Marinen der drei Baltischen Staaten verfügen nur über wenige Einheiten, aus denen sie allerdings einen gemeinsamen Minenabwehrverband (Baltic Naval Squadron [BALTRON]) bilden, mit einem gemein-

<sup>33</sup> Dänemark hat 1993 als Vorbehalt zum Maastricht-Vertrag erklärt, sich nicht an militärischen Aktivitäten der EU zu beteiligen. Dies wurde bisher auch strikt eingehalten. So mußten sich zum Beispiel die Kontingente der dänischen Streitkräfte, die an der Nato-Operation in Mazedonien beteiligt waren, bei der Übernahme dieser Aufgabe durch die EU (Operation Concordia) zurückziehen.

samen Geschwader-Hauptquartier in Estland.<sup>34</sup> Die Einrichtung eines einzigen Hauptquartiers für die drei Marinen wäre ein konsequenter weiterer Schritt der Zusammenarbeit, der die ohnehin nur mit kargen Ressourcen ausgestatteten drei Marinen spürbar entlasten würde.

Gemeinsame Marinehauptquartiere wären auch eine gute Voraussetzung für weitere integrative Schritte der militärischen Kooperation. Zum Beispiel könnten die teilnehmenden Streitkräfte gemeinsame Typ-Geschwader bilden und die mittel- und langfristige Bedarfsplanung miteinander abstimmen.

### Gemeinsames Air Policing

Die militärische Kontrolle und Verteidigung des Luftraumes der Nato-Staaten ist Sache der integrierten Nato-Luftverteidigung. Sie ist auch für das Air Policing zur Kontrolle nicht identifizierter Flugobjekte zuständig. Handelt es sich bei einem verdächtigen Objekt um ein ziviles Flugzeug, geht das Air Policing in nationale Verantwortung über. In jedem Fall werden die für das Air Policing über dem Territorium des jeweiligen Mitgliedstaates benötigten nationalen Flugzeuge in 24-Stunden-Bereitschaft gehalten.<sup>35</sup> Gerade angesichts der Vielzahl von Staatsgrenzen auf engem Raum, die für Europa typisch ist, und angesichts der daraus resultierenden kurzen Flugzeiten wäre es wesentlich wirtschaftlicher, grenzübergreifende Regionen zu vereinbaren, in denen Air Policing von benachbarten Staaten gemeinsam oder von einem dieser Staaten für seine Nachbarn wahrgenommen wird. So wäre gemeinsames Air Policing für Deutschland zum Beispiel mit Dänemark oder den Beneluxstaaten vorstellbar. Dadurch könnten die Gesamtzahl der Kampfflugzeuge in 24-Stunden-Bereitschaft gesenkt und die Betriebskosten entsprechend reduziert werden.

Durch gemeinsames Air Policing könnte auch der Bedarf an entsprechenden Kampfflugzeugen vermindert werden. Die resultierenden Einsparungen wären noch wesentlich größer. Der Gerätesystempreis für einen Eurofighter zum Beispiel beträgt 85,7 Millionen

Euro.<sup>36</sup> Eine Einsparung von Kampfflugzeugen dürfte allerdings aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen und der Kauf- bzw. Leasing-Entscheidungen Polens, Tschechiens und Ungarns in näherer Zukunft nicht in Frage kommen.<sup>37</sup> Ein gemeinsames Air Policing mit den erwähnten Einsparwirkungen sollte aber zum Beispiel mit dem Ablauf der Leasingverträge Tschechiens und Ungarns erneut in Betracht gezogen werden.

Für neutrale Staaten wie Finnland, Schweden oder Österreich ist die eigenständige Wahrnehmung des Air Policing bisher Teil ihres Verständnisses von Neutralität. In der Diskussion des österreichischen Parlaments war die Neutralität auch das wesentliche Argument für die Anschaffung von 18 Eurofightern.<sup>38</sup> Insofern ist gemeinsames Air Policing mit neutralen EU-Staaten zumindest mit Problemen behaftet. Andererseits haben auch diese Staaten im Zuge des Schengen-Abkommens bestimmte Kontrollfunktionen vergemeinschaftet. Ebenso halten sie über das Programm Partnership for Peace (PfP) bereits eine relativ enge Verbindung zur Nato. Offiziere aus diesen Staaten werden auch in der EU-Verbindungszelle bei SHAPE vertreten sein. Von daher sollte es keine besondere Schwierigkeit bereiten, wenn diese Staaten ebenfalls in einer Verbindungszelle bei den für Air Policing zuständigen nationalen oder in einer EU-Verbindungszelle bei den relevanten Nato-Kommandos mitarbeiten. Die Entscheidung für eventuelle Zwangsmaßnahmen oder einen Waffeneinsatz bliebe ohnehin den Nationen vorbehalten.

<sup>34</sup> Vgl. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia*, Baltic Defence Co-operation – Main Joint Projects, 16.9.2003, <<http://www.am.gov.lv/en/nato/4494/4498/>>.

<sup>35</sup> In der Bundesrepublik sind dies zwei sogenannte Alarmrotten (bestehend aus je zwei F-4 Phantom) in Neuburg an der Donau bzw. in Wittmund. Vgl. Die Jagdgeschwader der Luftwaffe, <<http://www.luftwaffe.de/C1256C770036BB94/CurrentBaseLink/W265HHSX200INFODE>>.

<sup>36</sup> Vgl. Eurofighter, Kosten, Berlin, 17.6.2004, <<http://www.bundeswehr.de/C1256EF4002AED30/CurrentBaseLink/N264HU8T208MMISDE>>.

<sup>37</sup> Geplant sind zunächst insgesamt 620 Eurofighter, davon erhält Deutschland 180, Großbritannien 232, Italien 121 und Spanien 87. Darüber hinaus wird Österreich 18 Eurofighter erwerben, Griechenland voraussichtlich 60. Polen wird 48 F-16-Kampfflugzeuge von den USA erwerben, Tschechien und Ungarn haben mit Schweden einen Leasingvertrag für je 14 JAS 39 Gripen mit zehnjähriger Laufzeit abgeschlossen.

<sup>38</sup> Vgl. Parlament Österreich, Einmal mehr: Parlamentarische Debatte um die Eurofighter, *Parlamentskorrespondenz*/04/09.10.2003/Nr. 719, <[http://www.parlament.gv.at/portal/page?\\_pageid=908,263597&SUCHE=J&P\\_TEXT=1&P\\_MEHR=J&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=908,263597&SUCHE=J&P_TEXT=1&P_MEHR=J&_dad=portal&_schema=PORTAL)>.

## Schlußbemerkung

Mit dem European Headline Goal, das 1999 in Helsinki beschlossen wurde, hatten sich die europäischen Staaten neben anderen das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2003 jene militärischen Fähigkeiten aufzubauen, die zur Erfüllung der Petersberg-Aufgaben notwendig sind. Bis heute ist dieses Ziel aber nur mit Abstrichen erreicht worden. Trotz aller positiven kooperativen Ansätze, die verfolgt werden, ist nicht abzusehen, wann alle erforderlichen Fähigkeiten tatsächlich bereitgestellt werden können. Neuralgischer Punkt für die Weiterentwicklung der militärischen Fähigkeiten und damit der gemeinsamen Handlungsfähigkeit der Europäer im Krisenmanagement bleibt die Verfügbarkeit von Ressourcen. Ressourcen werden noch immer dadurch verschwendet, daß insbesondere die größeren Staaten ein Maximum an nationaler Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit bewahren wollen. Sollen die vorhandenen knappen Ressourcen wirtschaftlicher und effektiver eingesetzt werden, sind weitergehende integrative Ansätze unumgänglich. Auch wenn dies im Rahmen der EU-25 zur Zeit noch wenig realistisch ist, können einzelne Staaten den Schritt zu wirklicher militärischer Integration wagen. Dazu jedoch bedarf es der politischen Entscheidung von Regierungen und eines stärkeren gegenseitigen Vertrauens. An beiden fehlt es noch immer.

## Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
ABNL	Admiraal Benelux
AGS	Alliance Ground Surveillance
ARRC	Allied Rapid Reaction Corps
AWACS	Airborne Warning and Control System
BALTRON	The Baltic Naval Squadron
CAOC	Combined Air Operations Center
CEPCO	Coordinated Extended Pollution Control Operation
CJTF	Combined Joint Task Force
COI	Commando Operativo di vertice Interforze
CPCO	Centre de Planification et de Conduite des Opérations
DCAOC	Deployable Combined Air Operations Center
EAC	European Airlift Centre
EACC	European Airtransport Coordination Cell
ECAP	European Capabilities Action Plan
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
FHQ	Force Headquarters
HELCOM	Helsinki Commission (Baltic Marine Environment Protection Commission)
HQ	Headquarter
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
ISIS	International Security Information Service
MHQ	Maritime Headquarter
MPA	Maritime Patrol Aircraft
NRF	Nato Response Force
OHQ	Operation Headquarters
PfP	Partnership for Peace
PJHQ	Permanent Joint Headquarter
SFOR	Stabilisation Force (Bosnien-Herzegowina)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe