ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Linnenkamp, Hilmar; Mölling, Christian

Research Report

Eine Agenda für den Europäischen Verteidigungsrat 2013: Drei Vorschläge

SWP-Aktuell, No. 57/2013

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Linnenkamp, Hilmar; Mölling, Christian (2013) : Eine Agenda für den Europäischen Verteidigungsrat 2013: Drei Vorschläge, SWP-Aktuell, No. 57/2013, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255153

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Eine Agenda für den Europäischen Verteidigungsrat 2013

Drei Vorschläge

Hilmar Linnenkamp / Christian Mölling

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben ihr Treffen im Dezember 2013 zu einem Lackmustest für Europas Beitrag zur globalen Sicherheitsordnung gemacht. Die Gipfelagenda ist bislang jedoch nur ein Flickenteppich aus dutzenden bürokratischen Dossiers und inkrementellen Verbesserungsvorschlägen. Deren Umsetzung wird weder die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) voranbringen noch irgendjemanden außerhalb Europas beeindrucken. Stattdessen sollten die EU-Staaten drei Beschlüsse fassen: eine nüchterne Bilanz der europäischen Verteidigung als Grundlage für künftige Entscheidungen aufstellen, die Europäische Verteidigungsagentur stärken und einige wenige, aber bedeutende Flaggschiffprojekte auf den Weg bringen.

Wenn sich die Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 2013 in Brüssel treffen, werden sie zum ersten Mal seit dem Gipfel in Hampton Court 2005 wieder über Verteidigungsfragen beraten. Forderungen nach bahnbrechenden Fortschritten aus Berlin, Paris und anderen Hauptstädten lassen bedeutsame Entscheidungen für die GSVP erwarten. Jedoch divergieren die Prioritäten wichtiger Akteure erheblich. Auch nach dem Interimsbericht der Hohen Repräsentantin vom Juli sind nur Konturen der Gipfelagenda in Form dreier thematischer »Cluster« erkennbar: Effektivität und Sichtbarkeit der GSVP, Fähigkeiten und Verteidigungsindustrie.

In jedem Fall wird der Gipfel signalisieren, wie ernst die EU ihre eigene GSVP-Rhetorik nimmt und wie ernst sie deshalb von den USA und dem Rest der Welt genommen werden sollte. Der Rat im Dezember muss Ergebnisse hervorbringen, die das Thema Verteidigung wieder zur (Staats-) Chefsache machen.

Andernfalls kehrt das Verteidigungsdossier unverändert zurück auf den Tisch der Außen- und Verteidigungsminister. Diese werden den Status quo der GSVP so konservieren, wie sie es in den letzten fünf Jahren getan haben.

Die Ratsagenda: Sachlage und Kontext

Derzeit erarbeiten alle 28 Außen- und Verteidigungsministerien ihre nationalen Bei-

Dr. Hilmar Linnenkamp ist Berater, Dr. Christian Mölling wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

träge für den Gipfel. Denken die Regierungen in großen Maßstäben, werben sie für eine neue Sicherheitsstrategie oder sogar eine europäische »Grand Strategy«. Denken sie in kleineren Dimensionen, verstricken sie sich in lange Listen mit kleinen Verbesserungsvorschlägen für Prozeduren und laufende Projekte wie die EU-Battlegroups.

All diese Vorschläge verdienen, debattiert zu werden – doch fehlen ihnen die unmittelbare Eingängigkeit und politisches Gewicht.

Auch der andere wichtige Akteur – die Europäische Kommission – lässt bahnbrechende Initiativen vermissen. Ihre Vorschläge vom Juli dieses Jahres zur Verteidigungsindustrie reichen nicht über ihr bisheriges Aufgabenspektrum hinaus.

Strategische Entscheidungen: Die Kunst des Machbaren

Nationale Verteidigungspolitiken reagieren nicht nur sehr unterschiedlich auf die neuen Budgetknappheiten. Sie bleiben auch dominiert von nationalen und regionalen Risikowahrnehmungen. Somit sind die divergierenden Prioritäten der EU-Mitglieder Grundlage, nicht Gegenstand des Gipfels.

Während Konsens darüber besteht, dass die EU weiterhin zivile und militärische Instrumente für das Krisenmanagement vorhalten will, gibt es vor allem bei militärischen Operationen keine Einigkeit über das Wann, Wie und Wo. Der Europäische Rat sollte sich auf diese Realität beziehen, nicht Wunschlisten abhaken oder hochtrabende Strategiedokumente verlangen.

Die entscheidende Frage für die Staats- und Regierungschefs ist: Was ist die Realität der europäischen Verteidigung? Über welche militärischen und industriellen Fähigkeiten verfügen die EU und ihre Mitgliedstaaten aktuell und über welche werden sie in 20 Jahren verfügen?

Würden die EU-Staaten hingegen die Frage stellen, welche Fähigkeiten sie in Zukunft haben möchten oder sollten, würden sie zwei Kardinalfehler der GSVP wiederholen: erstens, einen Konsens über Prioritäten zu unterstellen, den es nicht gibt; zweitens, sich in einer Debatte darüber zu verlieren, wie verheißungsvoll die Zukunft der GSVP sein könnte, allein um sich so schwierigen Entscheidungen hier und jetzt zu entziehen.

Deshalb sollte ein strategischer Ansatz für die GSVP zu Beginn eine Prüfung der jetzt und zukünftig verfügbaren Mittel umfassen. Auf der Basis dieses Wissens können Entscheidungsträger über politische Ziele debattieren, die sie auch erreichen können.

Komplizierter Kontext

Was die EU-Regierungen derzeit vorschlagen, sind entweder politische Allgemeinplätze oder inkrementelle Fortschritte in der Verwaltung der GSVP. Erschwerend kommt hinzu, dass in Deutschland zunächst eine neue Regierung gebildet werden muss. Gewichtige Vorschläge aus Berlin wird es, wenn überhaupt, erst kurz vor dem Gipfel geben. Großbritannien kann aus innenpolitischen Gründen keine Führung übernehmen – zumindest nicht im multilateralen Kontext des Europäischen Rats. Mit dem franko-britischen Lancaster-House-Abkommen von 2010 sind die bilateralen Präferenzen Londons klar dokumentiert. Auch Frankreichs Ambitionen halten sich in Grenzen – trotz seines Bekenntnisses zur europäischen Verteidigung im *Livre Blanc* von 2013.

Was der Gipfel erreichen kann

Die EU-Staaten werden mit dem Gipfel die GSVP nicht revolutionieren. Sie sollten aber die Chance ergreifen, bereits getroffene Entscheidungen zur GSVP endlich umzusetzen und das weiter auszubauen, was bereits funktioniert. Drei Initiativen sind möglich:

Ein »European Defence Review«. Die Staats- und Regierungschefs sollten eine Bilanz der Europäischen Verteidigung einfordern, die ihnen innerhalb eines Jahres präsentiert wird. Europa braucht zuallererst eine Standortbestimmung, bevor es entscheidet, in welche Richtung die Ent-

wicklung militärischer Fähigkeiten in den nächsten Jahren geht. Das Mandat da-für gibt es seit November 2012, als der Rat eine kohärente Berichterstattung auf politischer Ebene anmahnte. Zudem wäre dies der erste Schritt zu der im Ashton-Bericht verlangten »Defence Roadmap«.

Eine Inventur der derzeitigen und künftigen militärischen und industriellen Fähigkeiten, ermöglicht neue Debatten. Die Regierungen diskutieren derzeit zum Beispiel über den Kauf bewaffneter Drohnen, die Feuerunterstützung aus der Luft erlauben. Diese Aufgabe können auch Hubschrauber übernehmen. Ein Defence Review würde aufzeigen, dass Europa heute über rund 200 Kampfhubschrauber der jüngsten Generation verfügt. Die Zahl verdoppelt sich in den nächsten Jahren absehbar auf 400. Solche Zahlen können und sollten die Bedarfsanalysen für bewaffnete Drohnen beeinflussen.

Eine unabhängige Kommission sollte diese Bestandsaufnahme vornehmen. Die Analyse bliebe neutral und unabhängig von nationalen Politikinteressen – allein orientiert auf eine umfassende und kohärente europäische Perspektive.

Die Europäische Verteidigungsagentur stärken. Die Staats- und Regierungschefs sollten ihren zwischenstaatlichen Pfeiler in der europäischen Verteidigung – die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) – stärken und deren umfassendes Mandat erneuern.

Die EDA ist für nahezu alle Belange von Verteidigung und Rüstung zuständig, nur der Binnenmarkt bleibt in der alleinigen Zuständigkeit der Europäischen Kommission. Doch die EDA besitzt weder vergleichbare Handlungsfreiheiten noch die Ressourcen, um mit der Kommission auf Augenhöhe verhandeln zu können. In vielen Bereichen ist die Kommission bereits an Entscheidungen beteiligt – in der Industrie-, Technologie- oder Handelspolitik. Während sie so ihre Position im Verteidigungssektor ausbaut, riskieren die EU-Staaten eine Schwächung ihres Einflusses, denn ihr individuelles Gewicht schwindet. Die EDA ist der Ort, an dem die Staaten die Balance zwischen zwischenstaatlichem und supranationalem Einfluss organisieren können.

Die Staats- und Regierungschefs sollten der EDA eine aktivere Rolle bei der Gestaltung der verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas (EDTIB) zubilligen. Das würde bedeuten, dass die EDA in Absprache mit der Kommission stetig über die EDTIB, ihre Stärken und Schwächen sowie Kooperations- und Konsolidierungspotentiale berichtet. Ein erster EDTIB-Bericht wäre dem Europäischen Rat im Jahr 2014 vorzulegen. Die EDA benötigt auch mehr Ressourcen, um größere gemeinsame Projekte initiieren zu können, die zur Rationalisierung europäischer industrieller Strukturen beitragen.

Die EU-Spitzen haben die Chance, ein starkes Signal für die Zukunft der EDA zu senden; nicht, weil die Agentur ihr zehnjähriges Bestehen feiert, sondern weil die EDA »ihre« Institution ist und keine Erfindung der Verteidigungsminister. Die Regierungschefs gaben dieser Agentur enorme Rückendeckung, als sie selber 2003 den Beschluss fassten, sie einzurichten.

Flaggschiffprojekte. Die EU sollte mit Flaggschiffprojekten Gipfelergebnisse greifbar machen und damit zentrale Bereiche militärischer und industrieller Fähigkeiten stärken.

Ein Drohnen-Programm als Technologietreiber. Die EU-Staaten könnten umgehend ein europäisches Drohnen-Programm starten. In dessen Rahmen würden Demonstratoren für alle notwendigen Technologien der kommenden Generation unbemannter fliegender Systeme entwickelt werden. Dieses Projekt wäre das lange erwartete Signal an die europäische Luft- und Raumfahrtindustrie, dass die EU-Staaten die transatlantische Lücke bei dieser so wichtigen Technologie tatsächlich schließen wollen. Ein europäisches Programm würde zudem verhindern, dass sich die EDTIB durch nationale Programme weiter fragmentiert– das

letzte schlechte Beispiel in dieser Hinsicht war die jüngste Generation von Kampfjets. Zudem fehlen den nationalen und bilateralen Drohnen-Programmen die notwendigen Ressourcen, um zu einem erfolgreichen Abschluss zu kommen.

Wichtige Kompetenzen liegen hier bei der Kommission. Würden die Staaten mit ihr gemeinsam ein solches Programm auflegen, könnten sie damit zugleich auf eine breitere Anwendbarkeit des Endprodukts hinwirken, indem die Kommission einheitliche Standards für Technologien und den Betrieb der Systeme festlegt. Weil die Entwicklungsergebnisse auch und vor allem im zivilen Bereich zum Einsatz kämen, könnte die Kommission das Programm mitfinanzieren.

Ein europäisches Luftüberwachungsgeschwader als Kooperationstreiber. Ein europäisches Luftüberwachungsgeschwader könnte die Kooperation im Verteidigungssektor vertiefen. Ein Modell arbeitet bereits erfolgreich im Kleinen: Viele EU-Staaten tragen zur Luftüberwachung der Nato im Baltikum bei. Ein europäischer Verband sollte sich explizit auf die Nato-Erfahrungen stützen. Der Dezember-Rat könnte hier eine EU-Nato-Dimension schaffen, etwa durch ein Forum, in dem Nato- und EU-Staaten sich über Lehren aus der kooperativen Luftüberwachung austauschen. Anders als bei vielen anderen Verteidigungskooperationen hätte ein solches Geschwader eine ständige Mission in Friedenszeiten. Die beteiligten Luftwaffen benötigen keine Kriegseinsätze, um die Politik vom Nutzen der Kooperation zu überzeugen. Und schließlich würde dieses multinationale Geschwader auch die Einsatzrealität widerspiegeln. Beispiele wie die Intervention in Libyen veranschaulichen, dass operative Verbände in Zukunft wahrscheinlich durch unterschiedliche Flugzeugtypen und mehrere Nationen gebildet werden. Das EU-Geschwader würde als Trainingsfeld für solche Formationen dienen. Das würde den Streitkräften erlauben, gemeinsame Doktrinen und Wartungsprozesse zu entwickeln.

Die europäische Lufttransportflotte als Treiber für die Servicekooperation. Viele EU-Staaten haben sich bereits darauf geeinigt, bis 2017 eine europäische Lufttransportflotte (EATF) aufzubauen. Da die EATF bislang nur schleppend implementiert wird, könnten die Staaten auf dem Gipfel ihre Verpflichtung bekräftigen. Strategischer Lufttransport ist eine zentrale Schwachstelle aller EU-Staaten. Die EATF hätte, wie die Luftüberwachung, auch in Friedenszeiten ihre Aufgabe und Berechtigung.

Darüber hinaus könnten die EU-Staaten die Flotte als Hebel für den Aufbau internationaler Reparatur- und Wartungszentren und mehr Anbieterwettbewerb nutzen. Dafür müssten die Wartungsverträge, die die Luftwaffen schon mit nationalen Serviceunternehmen geschlossen haben, erweitert werden. Die Unternehmen könnten allen EATF-Mitgliedern Wartungsangebote machen und auf die Bindung der nationalen Flotten an ihre Werkstatt verzichten. Es bedarf nicht nur der Verteidigungsminister, sondern auch der Wirtschafts- und Verkehrsministerien, um nationale Anbieter und Luftstreitkräfte vom Vorzug solcher Zentren zu überzeugen.

Eine machbare Agenda

Der Gipfel im Dezember 2013 sollte kein einmaliges Ereignis bleiben. Von Ihm sollte ein Neustart bei GSVP-Kernelementen ausgehen: Fähigkeiten, Rüstungsindustrie und EDA, die als Katalysator in beiden Bereichen fungiert.

Ergebnisse bei diesen drei Initiativen sollte der Rat bei einem zweiten Verteidigungsgipfel im Dezember 2014 zur Kenntnis nehmen: Zwischen Dezember 2013 und Dezember 2014 erstellt eine unabhängige Kommission den Defence Review. Parallel dazu entwirft die EDA – mit dem Mandat des Rates und der Unterstützung der Europäischen Kommission – eine verteidigungsindustrielle Agenda. Und schließlich ist 2014 das Jahr, in dem die Flaggschiffe ihre Segel setzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Bei diesem Aktuell handelt es sich um eine aktualisierte Version des im August 2013 auf Englisch erschienenen SWP Comments: »A Doable Agenda for the European Defence Council 2013: Three Proposals« www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C28_lnk_mlg.pdf

Zum Verteidigungsgipfel siehe auch SWP-Aktuell 58/2013 von Nicolai von Ondarza und Marco Overhaus: »Die GSVP nach dem Dezember-Gipfel. Weniger Einsätze, mehr Sicherheits- und Verteidigungskooperation«