



Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 18/2019

# Die Bundeswehr als Teil einer Europäischen Armee

## Realistische Perspektive oder unrealistische Vision?

von *Ulf von Krause*

Das Arbeitspapier liefert einen Überblick über die aktuelle Debatte um eine Europäische Armee. Dabei kommt es zu dem Schluss, dass eine vergemeinschaftete Europäische Armee – gemessen an den Voraussetzungen gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht, harmonisierte „Militärkultur“, gemeinsame Rüstung, kompatible rechtliche Bestimmungen – unrealistisch ist. Eine intergouvernementale Armee der Europäer beziehungsweise Elemente einer solchen, bei denen die Staaten ihre Souveränität behalten, ist als Ziel allerdings vorstellbar. Es werden Ansätze dazu diskutiert, darunter die EU Battle Groups, das Europäische Lufttransportkommando, die deutsch-niederländische Kooperation und die Permanente Strukturierte Zusammenarbeit. Für solche europäisch angelegten Projekte erweist sich jedoch ausgerechnet der deutsche Parlamentsvorbehalt in seiner derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung als Kooperationshindernis.

### Zur aktuellen Begriffsvielfalt: „Europäische Armee“ versus „Armee der Europäer“

Seit der gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft Anfang der 1950er Jahre taucht die Idee einer Europäischen Armee immer wieder in der politischen Diskussion auf. Insbesondere in den letzten zwei Jahren wurde sie sehr prominent, unter anderem 2018 durch Äußerungen von Frankreichs Präsident Emmanuel Macron und Bundeskanzlerin Angela Merkel, die sich für eine „wahre“ (Macron) beziehungsweise „echte“ (Merkel) europäische Armee aussprachen. Im gleichen Zeitraum formulierte Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen ihre Erwartung, wir würden in absehbarer Zeit eine „Armee der Europäer“ haben.

Wie unterscheiden sich diese Begriffe? Welche Voraussetzungen erfordern sie? Und sind Ansätze für eine Realisierung erkennbar? Als „Europäische Armee“ soll eine vergemeinschaftete Streitkraft verstanden werden, in der entweder die nationalen Streitkräfte der Mitgliedsstaaten insgesamt aufgehen, oder die neben den nationalen Streitkräften aufgestellt wird. Die vergemeinschafteten Strukturen würden der Entscheidungskompetenz und der Führung von EU-Organen unterliegen. Voraussetzung für ihre Entstehung sind ein gemeinsames Verständnis von Sicherheitspolitik, Souveränitätsverzicht, eine gemeinsame Rüstung sowie harmonisierte kulturelle und rechtliche Rahmenbedingungen.

Als „Armee der Europäer“ soll eine intergouvernemental organisierte Allianz von nationalen Armeen beziehungsweise Segmenten nationaler Armeen verstanden werden. Partner einer Armee der *Europäischen Union* sind nur EU Mitgliedstaaten; bei einer Armee *der Europäer* könnten diese auch Nichtmitglieder sein. Bei solchen Strukturen würden die Truppen unter nationaler Entscheidungs- und Befehlsgewalt verbleiben, könnten jedoch fallweise für bestimmte Einsätze einer zwischenstaatlichen Behörde oder einem EU-Hauptquartier unterstehen. Bei ihnen sind prinzipiell die gleichen Voraussetzungen wie bei der Europäischen Armee erforderlich – mit Ausnahme des Souveränitätsverzichts der Truppensteller. Dabei ist denkbar, dass die Partner sich durch Kooperation den erforderlichen Voraussetzungen schrittweise annähern.

### **Das Rational für europäische militärische Kooperation**

Was spricht für eine Europäische Armee beziehungsweise eine engere militärische Zusammenarbeit in Europa? Zwei Gründe sind äußerst relevant: zum einen die geringe Effektivität, die die europäischen Staaten mit ihren Verteidigungsausgaben im Vergleich zu den USA erreichen, zum zweiten die sicherheitspolitische Bedeutung einer militärisch engen Kooperation. Die 28 EU-Staaten wendeten 2017 für ihre Verteidigung knapp die Hälfte der Militärausgaben der USA auf. Sie erreichen mit diesem Ausgabenniveau aber nur circa zehn Prozent des Fähigkeitsniveaus der amerikanischen Streitkräfte. Gründe dafür sind vor allem:

- die Duplizierung von „traditionellen“ Fähigkeiten, wie Infanterie oder Panzertruppen, bei einem gleichzeitigen Defizit an Schlüsselfähigkeiten wie strategischer Lufttransport, Aufklärung und andere
- eine große Typenvielfalt bei Fahrzeugen, Flugzeugen und Schiffen, was zu mangelnder Interoperabilität untereinander führt, sowie
- erhöhte Kosten wegen überwiegend nationalstaatlicher Beschaffungen – EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sprach von einer „Kleinstaaterei in Verteidigungsfragen“.

Neben dem – sicher gewichtigen – Argument der Ressourceneffizienz ist eine fortschreitende militärische Zusammenarbeit auch für die Weiterentwicklung des „Projektes Europa“ von Bedeutung, insbesondere für seine Entwicklung hin zu einem eigenständigen und ernst zu nehmenden sicherheitspolitischen Akteur. Dabei steht Europa vor der gleichen Entscheidungssituation wie bei der Einführung des Euro. Sollen europäische Streitkräfte Schlusspunkt einer erfolgreich vollendeten Integration sein („Krönungstheorie“) oder sind sie als ein Instrument gedacht, um die Vertiefung der Integration zu beschleunigen („Lokomotivtheorie“)? Die nicht so guten Erfahrungen mit der Lokomotivtheorie bei der Euroeinführung sollten Europa bei der Realisierung von integrierten Streitkräftestrukturen eine Lehre sein.

### **Vergemeinschaftete Europäische Armee**

Eine supranationale vergemeinschaftete Armee ist historisch bislang beispiellos. Näherungsweise kann man aber einige Merkmale vergemeinschafteter Streitkräfte am Modell der NATO-Flotte von AWACS-Frühwarnflugzeugen sehen. Die Soldaten des Verbandes – gestellt von sechzehn NATO-Staaten – arbeiten multinational zusammen, auch die Flugzeugbesatzungen. Dabei ist allerdings eine entscheidende Voraussetzung einer Vergemeinschaftung nicht erfüllt: Eine Souveränitätsübertragung durch die Mitgliedstaaten an die NATO findet nicht statt. Denn die Einsatzentscheidungen sind national verblieben. Dieses hat sich zweimal als kritisch erwiesen, bei einem AWACS-Einsatz in Afghanistan und 2011 vor Libyen. Deutschland, das rund ein Drittel des Personals stellt, zog aus innenpolitischen Gründen seine Besatzungen aus den AWACS-Flugzeugen zurück, wodurch die Durchhaltefähigkeit des Verbandes erheblich eingeschränkt war. Legt man an den AWACS-Verband die oben genannten Kriterien an, ist festzustellen, dass derzeit alle notwendigen Voraussetzungen für eine Europäische Armee nicht erfüllt sind und auch nicht absehbar ist, dass sich hieran etwas ändern könnte.

Ein besonderes Problem stellen dabei die verfassungsrechtlichen Vorgaben in Deutschland dar. In einem Urteil von 2009 zum EU-Vertrag von Lissabon definierte das Bundesverfassungsgericht den „unantastbaren Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes“ in verschiedenen Sachbereichen und zeigte für die Übertragung von Souveränitätsrechten auf die EU Grenzen auf. Diese schließen die Übertragung von Einsatzentscheidungen für die Bundeswehr auf supranationale Stellen ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages aus. Damit kann die Bundeswehr nicht vollständig in einer Europäischen Armee aufgehen. Von daher sind Erklärungen, wie die von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Europäischen Parlament 2018, man müsse einer „echten“ Europäischen Armee näherkommen, politische „Sonntagsreden“. In einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der FDP-Fraktion musste sie dann auch einräumen, dass ihre Formulierung „echte“ Europäische Armee nur „sinbildlich“ gemeint war.

### **Intergouvernementale Armee der Europäer / Armee der EU**

Eine Bewertung des Konzepts einer Armee der Europäer (beziehungsweise Varianten davon) kann anhand unterschiedlicher Formen geplanter beziehungsweise bereits realisierter Projekte erfolgen. Diese werden folgenden Ansätzen zugeordnet:

- a) temporäre gemischte Verbände (*EU Battle Groups*),
- b) Zusammenarbeit in bi-/multinationalen Hauptquartieren und Verbänden,
- c) Verzahnung durch das *Framework Nation Concept* (FNC),
- d) institutionelle strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen des Lissabonvertrages (*Permanent Structured Cooperation/PESCO*)

Es zeigt sich, dass alle genannten Ansätze der Lokomotivtheorie zugeordnet werden können, weil die erforderlichen Voraussetzungen derzeit jeweils nur vereinzelt und nur in gering ausgeprägtem Ausmaß gegeben sind.

a) Bei den *EU Battle Groups* wirkt sich insbesondere das weitgehende Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus. Die Entscheidung zur Aufstellung 2004 hatte zwar eine hohe politische Bedeutung, militärisch sind sie jedoch bisher irrelevant. So wurde noch keine einzige *Battle Group* eingesetzt, weil die unterschiedlichen sicherheitspolitischen Interessen der Partner und die komplexen Entscheidungsstrukturen Einsätze verhinderten (Fazit: wohl wenig Zukunft).

b) Unter den binationalen Strukturen wird vor allem die deutsch-französische Brigade als ein „Leuchtturmprojekt“ gesehen. Bei ihr werden wegen der tiefen Integration, zum Teil bis auf die Teileinheitsebene, Unterschiede der militärischen Kulturen und der Rechtsordnung besonders deutlich. Es treten aber auch die unterschiedlichen strategischen und sicherheitspolitischen Vorstellungen Deutschlands und Frankreichs zu Tage. Frankreich hat als Atommacht globale Interessen. Und was den Gebrauch von Streitkräften als Mittel der Politik betrifft, so gibt es eklatante Unterschiede zwischen den beiden Ländern. So war die Brigade 2019 in einem angeblich „gemeinsamen“ Einsatz in Mali. Die französischen Soldaten standen dabei jedoch im Kampfeinsatz *Opération Barkhane* in der Sahelzone, wohingegen die deutschen Soldaten Teil der UN-Stabilisierungsmission MINUSMA und der Ausbildungsmission EUTM Mali waren. Gleichwohl kann man davon ausgehen, dass eine jahrzehntelange enge Kooperation in der Brigade zu einer Angleichung von Unterschieden führen wird und damit notwendige Voraussetzungen für eine Armee der Europäer allmählich geschaffen werden, wenn schon nicht auf der höchsten politischen Ebene.

Bei der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen im Rahmen des *Pooling and Sharing*-Ansatzes gilt das Europäische Lufttransportkommando (*European Air Transport Command/EATC*) als sehr erfolgreich. Der multinationalen Kommandobehörde in Eindhoven in den Niederlanden unterstehen Lufttransportkräfte aus sieben EU-Staaten – im Jahr 2019 waren das 170 Flugzeuge für Transport, Betankung und medizinische Evakuierung. Die Partner können aus dem so gebildeten Ressourcenpool Leistungen abrufen.

Hauptaufgabe des Kommandos sind die Koordination und operationelle Führung der zugeordneten Kräfte. Als Konsequenz der Aufstellung des EU-Kommandos löste Deutschland sein nationales Lufttransportkommando Ende 2010 auf. Die Kooperation im Bereich Lufttransport trägt sicher zum gemeinsamen Verständnis von Operationsführung bei, und auf längere Sicht bestehen wohl auch Chancen für eine Annäherung bei den Militärkulturen der sieben Partner. Bei den übrigen Voraussetzungen ist jedoch kaum mit einer Harmonisierung zu rechnen, da es sich dabei um politische Fragen handelt, die auf höheren Ebenen entschieden werden müssten (Fazit für bi- und multinationale Strukturen: bereits realisierte Erfolge mit weiterem Potential für die Zukunft).

c) Ein herausragendes Beispiel für Projekte im Rahmen des *Framework Nation Concept* (FNC), einem NATO-Konzept, ist die fortschreitende deutsch-niederländische Streitkräftekooperation. Seit fast 25 Jahren gibt es das deutsch-niederländische Korps. Diese in Münster ansässige Kommandobehörde hat im Friedensdienst, aber auch im Auslandseinsatz, ein hohes Maß an gemeinsamem Verständnis entwickelt. Seit einiger Zeit wird die Verzahnung zwischen den Streitkräften der beiden Länder durch gegenseitige Unterstellung von Truppteilen weiter vorangetrieben. So ist eine luftbewegliche niederländische Brigade in die deutsche Division Schnelle Kräfte eingegliedert, und eine zweite niederländische mechanisierte Brigade wurde der 1. Panzerdivision der Bundeswehr unterstellt, wobei in diese Brigade gleichzeitig ein deutsches Panzerbataillon eingegliedert wird, das wiederum einen niederländischen Anteil hat.

Die sicherheitspolitischen Vorstellungen der beiden Länder sind weitgehend kompatibel, jedoch nicht deckungsgleich: Die Niederlande haben Überseegebiete, die Teil ihrer strategischen Ausrichtung sind. Deutschland hingegen hat mehr einen kontinentaleuropäischen Fokus mit vergleichsweise starker Ausrichtung auf den östlichen Teil Europas. Es kann erwartet werden, dass das operative und taktische Verständnis der beiden Armeen durch diese Kooperation gefördert wird und dass auch gemeinsame Rüstungsvorhaben entstehen. Mit einer Angleichung der Rechtssysteme ist hingegen nicht zu rechnen. Diese niederländisch-deutsche Verzahnung hat aber – mehr als andere Kooperationsprojekte – das Potential, die Idee einer Armee der Europäer voranzutreiben (Fazit: Vielversprechendes FNC-Projekt).

d) Die jüngsten Kooperationsformen entstehen im Rahmen von PESCO. Schon im Lissabonvertrag war verankert worden, dass EU-Mitgliedstaaten eine strukturierte Zusammenarbeit begründen können, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen, und die für Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weitergehende Verpflichtungen eingegangen sind. 2017 gründeten 25 EU-Staaten die PESCO. Bei der großen Zahl sind erhebliche Zweifel angebracht, ob alle Partner die Kriterien des Lissabonvertrages erfüllen. In dieser Frage gab es auch zwischen Deutschland und Frankreich erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Die von Deutschland vertretene Lokomotivtheorie setzte sich aber letztendlich durch.

Die PESCO soll einen institutionellen Rahmen bieten, innerhalb dessen die EU-Partner die Entwicklung der gemeinsamen Verteidigungsfähigkeiten vorantreiben. Sie zielt dabei auf alle diskutierten Voraussetzungen, wie die Harmonisierung von Rüstungsmaterial und Militärorganisation, die Förderung gemeinsamer Beschaffungsprojekte und Einsätze sowie die Schaffung eines europäischen Rüstungsbinnenmarktes. Im Jahr 2019 gibt es 34 solcher PESCO-Projekte. Deutschland ist an siebzehn beteiligt und hat bei sechs die Koordinierungsrolle (Fazit: erfolversprechende Ansätze, Bewertung allerdings noch nicht möglich).

### **Der deutsche Parlamentsvorbehalt – ein Kooperationshindernis**

Der deutsche Parlamentsvorbehalt, also die aus dem Grundgesetz abgeleitete Verpflichtung, dass bewaffnete Auslandseinsätze deutscher Soldaten der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedürfen, stellt tendenziell ein Kooperationshindernis dar. Denn die Zeitabläufe der Entscheidungsfindung nach dem deutschen Parlamentsbeteiligungsgesetz sind mit den zeitlichen Anforderungen von schnellen Eingreifverbänden kaum kompatibel. Die EU Battle Groups sollen in zehn Tagen einsatzbereit sein, die (hier nicht weiter erläuterte) schnelle Eingreiftruppe NATO *Response Force* (NRF) mit ihrer „Speerspitze“ VJTF sogar in zwei bis drei Tagen. Das erscheint vor dem Erfordernis einer Zustimmung des Deutschen Bundestages wenig realistisch.

Auch für das oben genannte Erfolgsprojekt des Europäischen Lufttransportkommandos könnte der Parlamentsvorbehalt zur Kooperationsbremse werden. Wenn durch das EATC Einsätze geführt würden, bei denen Flugzeugbesatzungen und Bodenpersonal der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in einen bewaffneten Einsatz zu erwarten ist, müsste erst der Deutsche Bundestag zustimmen. Bei einer Ablehnung und der Zurückziehung der deutschen Luftfahrzeuge aus dem Pool des EATC drohte ein erheblicher Vertrauensverlust. Nicht ohne Grund wird daher von den europäischen Partnern zum Teil in Zweifel gezogen, ob deutsche Truppen in gemeinsamen Strukturen verlässlich und zeitgerecht zur Verfügung stehen würden. Denn in den anderen EU-Ländern gibt es entweder keine vergleichbare Parlamentsbeteiligung oder es sind Ausnahmeregelungen für schnelle Eingreifverbände vorgesehen. Vertrauen und Verlässlichkeit sind jedoch Voraussetzungen für jede erfolgreiche Kooperation oder sogar Integration der europäischen Streitkräfte.

## Resümee

Mithin ergibt sich das Resümee, dass eine Europäische Armee unrealistisch ist, diverse Kooperationsprojekte jedoch Chancen für die Herausbildung einer Armee der Europäer bieten, die es auszubauen gilt. Dafür erscheint jedoch eine Weiterentwicklung des deutschen Parlamentsvorbehalts erforderlich. 2015 versuchte die parlamentarische „Rühe-Kommission“ praktikable Wege der Parlamentsbeteiligung in Zeiten fortschreitender internationaler Zusammenarbeit zu finden. Der Gesetzesentwurf, der aus der Arbeit der Kommission hervorging, verschwand allerdings in den parlamentarischen Papierkörben. Daher muss festgestellt werden, dass der Deutsche Bundestag eine Fortentwicklung der Parlamentsbeteiligung in Richtung von mehr Integration derzeit nicht will.<sup>1</sup>

*Dr. Ulf von Krause war 42 Jahre Berufssoldat und studierte nach seiner Pensionierung „Politische Steuerung und Koordination (Governance)“ an der FernUniversität Hagen, wo er 2010 zu den Afghanistaneinsätzen der Bundeswehr promovierte. Er arbeitet als freier Publizist zu Themen an der Nahtstelle zwischen Politik und Militär.*

---

<sup>1</sup> Für Belege zu den Aussagen in diesem Arbeitspapier siehe von Krause, Ulf (2019): *Die Bundeswehr als Teil einer Europäischen Armee. Realistische Perspektive oder unrealistische Vision?* Wiesbaden: Springer VS essentials.