

Deutscher Bundestag
Kommission Parlamentsrechte
bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr
- PA 26 -
Ausschussdrucksache
18(26)002

Statement

des Flottillenadmiral Jürgen Ehle

vom Auswärtigen Dienst der Europäischen Union

für die 3. Sitzung

der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr

zur nicht öffentlichen Sitzung

am Donnerstag, den 26. Juni 2014,

von 11:00 Uhr bis 17:30 Uhr

Statement

Flottillenadmiral Jürgen Ehle

Vorsitzender der Arbeitsgruppe des Militärausschusses der
Europäischen Union

Anlässlich der Anhörung vor der

Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsbeteiligung

am 26. Juni 2014

im Deutschen Bundestag

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Herr Staatssekretär,

sehr geehrte Herren Abgeordnete und Mitglieder der Kommission,

ich bedanke mich für die Einladung, heute bei Ihnen vortragen zu dürfen und Ihre Fragen zu beantworten. Ich gehe in meinen Ausführungen auf die Europäische Union ein, und werde auch meine persönlichen Erfahrungen aus Brüssel einfließen lassen.

Es gibt in der EU viele Gemeinsamkeiten mit dem, was gerade über Deutschlands Rolle in der NATO gesagt wurde, aber auch Unterschiede.

In Brüssel bin ich Vorsitzender der Arbeitsgruppe des EU-Militärausschusses. Diese Arbeitsgruppe ist ein Gremium des Rates der Europäischen Union. Ich bin von den 28 EU-Mitgliedstaaten zum Chairman bis 30.09.2015 gewählt.

Die Arbeitsgruppe bereitet Entscheidungen des EU-Militärausschusses vor. Im Schwerpunkt werden militärische Ratschläge zu Operationen und Missionen der EU und konzeptionelle Dokumente beraten und erarbeitet. Nach Verabschiedung im EU-Militärausschuss werden diese dann an das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) weitergeleitet. Soviel zu meinem Aufgabenbereich.

Gegenwärtig laufen in der EU fünf militärische Einsätze: EUFOR ALTHEA, die Operation ATALANTA, die EU Trainingsmission Somalia, die EU Trainingsmission Mali und die GSVP Mission in der Zentralafrikanischen Republik. Bis auf ALTHEA ist Deutschland gegenwärtig an allen Operationen und Missionen beteiligt. Alle Einsätze sind auf EU- und auf nationaler Ebene mandatiert.

Besonders das deutsche Engagement im Rahmen der Operation ATALANTA und die kontinuierliche Bereitstellung von Kräften werden in der EU sehr gewürdigt.

Daneben gibt es derzeit 10 zivile Missionen der EU. Deutschland ist an allen dieser Missionen mit unterschiedlicher Stärke beteiligt, z.B. an der Mission EUCAP Nestor am Horn von Afrika.

Bevor ich auf die beiden Fragestellungen eingehe, möchte ich den sicherheitspolitischen Kontext mit zwei Zitaten aus den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2011 herstellen:

"Einsätze der Bundeswehr im Ausland werden grundsätzlich gemeinsam mit Verbündeten und Partnern...geplant und durchgeführt."

"Nur wer Fähigkeiten für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung anbietet, kann im Bündnis mitgestalten."

Die VPR heben die Einbindung des deutschen Bundestages beim Streitkräfteeinsatz als unverzichtbare Grundlage deutscher Sicherheitspolitik hervor.

Zu Fragestellung 1:

Wie werden sich die Abhängigkeiten – sowohl militärisch als auch politisch – entwickeln und verstärken, wenn die im Rahmen von pooling & sharing bzw. Smart Defence geplanten Projekte und insbesondere das von Deutschland eingebrachte Framework Nation Concept umgesetzt werden, und besteht dafür eine hinreichend gemeinsame sicherheitspolitische Basis in NATO und EU?

Für die EU gilt der Begriff pooling & sharing. Die Projekte im Rahmen von pooling & sharing schaffen keine Abhängigkeiten, sondern sind vielmehr Ausdruck davon. Nur wenige EU-Mitgliedstaaten verfügen über ein breites Spektrum militärischer Fähigkeiten. Kein europäisches Land ist heute mehr in der Lage, seine sicherheitspolitischen Ziele und Interessen dauerhaft allein durchzusetzen. Die sinkenden Verteidigungsetats erzeugen insbesondere bei den kleineren Mitgliedstaaten, aber zunehmend auch bei den größeren, "Leidens- und Handlungsdruck". So ist die Initiative pooling & sharing entstanden.

Es geht bei der Initiative entweder darum, den Einsatz nationaler Fähigkeiten durch eine gemeinsame Stelle optimal zu planen und zu

führen ("pooling"), oder Absprachen zur geregelten Konzentration bestimmter MS auf bestimmte Fähigkeiten zu treffen ("sharing"). Letzteres würde auf dem Vertrauen darauf setzen, dass der über eine bestimmte Fähigkeit verfügende EU MS diese dann auch einbringt.

Ein Beispiel für "pooling" ist das Europäische Lufttransportkommando (EATC) im niederländischen Eindhoven, das allerdings keine EU-Organisation ist, sondern auf Absprache der teilnehmenden MS beruht (MoU-Basis). Das EATC hat keine eigenen Luftfahrzeuge, sondern führt die Luftfahrzeuge der teilnehmenden MS so wie zugewiesen. Durch die Zusammenlegung der nationalen Lufttransportflotten entsteht nicht nur der wirtschaftlich gewollte, synergetische Zuwachs an Effizienz, sondern auch ein Mehr an adäquaten missionsangepassten Möglichkeiten, weil nun 11 Flugzeugtypen jeder Partnernation zur Verfügung stehen. Als Nachfolger des im Jahre 2010 aufgelösten Lufttransportkommandos in Münster ist das nunmehr multinationale Kommando in Eindhoven auch fest in die Kommandostruktur der Luftwaffe integriert.

Gestatten Sie mir hier noch einen Blick in Projekte der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA). Im Rahmen pooling & sharing ist z.B. Air-to-Air Refueling ein Projekt unter deutscher Führung. Sollte dieses Projekt erfolgreich verwirklicht werden, wäre Deutschland an dieser bereitzustellenden Schlüsselfähigkeit direkt beteiligt.

Beispiele für "sharing" gibt es in der EU nur indirekt. Über bestimmte Schlüsselfähigkeiten verfügen nur wenige MS, und die anderen müssen darauf vertrauen. Das angesprochene Framework-Nation-Konzept der NATO ist bislang noch nicht in die EU-Gremien eingeführt worden.

Die Abhängigkeiten von den Fähigkeiten der teilnehmenden Mitgliedsstaaten verstärken sich also nicht durch "pooling & sharing", sie sind vielmehr längst vorhanden und wachsen weiter an, und mit Ihnen die Erwartungshaltungen. Das gilt besonders für die Schlüsselfähigkeiten: Aufklärung, Führung und Führungsunterstützung, Logistik und Transport, Luftbetankung, medizinische Unterstützung. Nur noch wenige EU MS, zu denen Deutschland gehört, können sich ein breites Fähigkeitsspektrum erhalten, das diese Kernfähigkeiten, sogenannte "enabler", umfasst. Hier wird deutlich ein

Spannungsverhältnis sichtbar zwischen nationaler Entscheidungshoheit über eigene Fähigkeiten und Interessen einerseits und multinational zu erfüllenden Erwartungshaltungen andererseits.

Zwei EU MS, GBR und FRA, wollen stets selber, also unilateral handeln können, brauchen also alle Fähigkeiten, aber im Grunde für sich selbst und für ihre nationalen Interessen, auch wenn sie längst nicht über ein komplettes Fähigkeitsspektrum verfügen. Für Deutschland dagegen ist der Rahmen klar: NATO, EU und VN sind der politische und der organisatorische Rahmen deutschen militärischen Engagements. Das wird in der EU in Brüssel durchaus positiv gesehen und anerkannt. Umso mehr kann es zu Irritationen führen, wenn Deutschland bei Einsätzen nicht dabei ist. Auch würde die Verlässlichkeit Deutschlands, Fähigkeiten bereitzustellen, schnell in Frage gestellt.

Es wird besonders aus zwei Gründen sichtbar, wenn Deutschland sich nicht beteiligt: Zum einen widerspricht es der sicherheitspolitischen gewollten Einbindung in ein kollektives Sicherheitssystem, zum anderen ist das vorhandene breite Fähigkeitsprofil gerade bei den Schlüsselfähigkeiten, den "enablers", nicht ohne weiteres durch andere EU MS ersetzbar.

Damit würde eine fehlende Teilnahme Deutschlands bei komplexen EU-geführten Operationen nicht nur offenbar werden, sondern sich auch deutlich auf die beschlossenen Einsätze auswirken. Mit anderen Worten: Wenn Deutschland nicht beteiligt ist, fehlen regelmäßig wesentliche Fähigkeiten für Aufklärungs- und Führungsfähigkeit sowie für Verlege- und Durchhaltefähigkeit. Drastisch ausgedrückt: Deutschland könnte in der EU durch "Verweigern von Mitmachen" fast alle militärischen Einsätze verhindern. Auch wenn es auf den ersten Blick nicht ganz angemessen erscheint, kommt Deutschland, zugespitzt formuliert, in der EU die Rolle zu, die die USA in der NATO hat. Diese Position wird dadurch noch verstärkt, dass Deutschland in der EU der größte Beitragszahler und die stärkste Wirtschaftsmacht ist. Auch hieraus leiten sich Erwartungshaltungen ab. Dies erlebt man in Brüssel tagtäglich.

Viele kleinere und mittlere EU MS würden eine größere Führungsrolle Deutschlands in der GSVP begrüßen, da Deutschland im internationalen

Kontext glaubhaft und zuverlässig agiert und man Deutschland nicht unterstellt, ausschließlich eigene nationale Interessen zu verfolgen.

Es ist also beides richtig: Deutschland will Multinationalität, ohne sich Vereinnahmungen zu lassen, und genauso stimmt, dass die EU irgendeine Operation von auch nur einiger Komplexität und Größenordnung ohne deutsche Beteiligung nicht oder nur schwer realisieren kann.

Gestatten Sie mir noch ein Wort zum Thema Multinationalität: Sie ist eine sinnvolle politische Vorgabe und erhöht die Legitimation militärischen Handelns, ermöglicht gegenseitige Ergänzung und Lastenteilung. Sie fordert allerdings auch gegenseitiges Vertrauen, gemeinsame Ausbildung und Herstellung auch taktisch-technischer Interoperabilität, und das kann bis hin zur tatsächlichen Einsetzbarkeit bestimmter eigener Truppenteile vorrangig in einem definierten multinationalen Kontext sein. Ein Konzept des "plug in and play" funktioniert nicht. Daher brauchen wir die EU Battlegroups (EU BG) als bereits eingespielte und verfügbare "Feuerwehr", aber gerade auch als Mittel zur Schaffung von Interoperabilität und Multinationalität.

Die EU BG ist bisher noch nicht zum Einsatz gekommen, obwohl die Lage in Zentralafrika (Absicherung Flughafen in Bangui) dafür ein geradezu ideales Szenario gebildet hatte. Letztlich fehlte es den EU MS aber immer am politischen Willen, die EU BG zum Einsatz zu bringen, so auch in Zentralafrika. Hier war Griechenland die "lead - bzw. framework nation".

Auch Fragen der Finanzierung von EU BG-Einsätzen spielen hier eine wichtige Rolle. Deutschland vertritt grundsätzlich die Position, dass Kosten von den Mitgliedsstaaten zu tragen sind, die die Kräfte stellen. Dieser deutsche Ansatz - "costs lie where they fall" - wird nicht von allen EU MS mitgetragen. Gegenwärtig wird ein neues Rapid Response Concept in den EU-Gremien diskutiert, um u.a. auch die EU BG in Zukunft besser einsetzbar zu machen. Ich bin aber nicht optimistisch, dass sich am jetzigen Zustand viel ändern wird: Ein noch so gutes Konzept kann den Mangel an politischem Willen nicht ersetzen...

Zu Fragestellung 2:

Inwieweit ist die deutsche Mandatspraxis von den bisherigen Erfahrungen und den künftigen Entwicklungen in Ihrem Bereich betroffen bzw. inwieweit sind Ihre Themen von dieser betroffen?

In der EU gibt es keine EU-Kommandostruktur, vergleichbar mit der NATO-Kommandostruktur, und auch keine Gemeinschaftsfähigkeiten analog NATO (AWACS), wenn man vom Rückgriff auf militärisch nutzbare EU-eigene Fähigkeiten wie Galileo oder das Satellitenzentrum absieht. Es ist auch weniger die Mandatspraxis, die den Unterschied macht: Fast alle EU MS kennen Parlamentsbeteiligung, daher wird in Brüssel die deutsche Mandatspraxis voll akzeptiert.

Die EU MS gehen bei Deutschland von einem integrativen Ansatz aus, der sich immer in ein kollektives Sicherheitssystem, in den Dienst der Gemeinschaft stellt. Deutschlands grundsätzlicher Vorbehalt bzw. Zurückhaltung gegenüber militärischem Engagement wird dabei von den meisten EU MS akzeptiert. Aber auch nur mittelmäßig komplexe EU-geführte Operationen sind ohne deutsche Teilnahme schon deshalb kaum vorstellbar, weil Deutschland weit mehr als andere MS über "enabler", also Schlüsselfähigkeiten verfügt. Deutschland steckt hier in einem kleinen Dilemma: Ausgerechnet die Nation, die militärisch eher zurückhaltend agiert, ist für komplexeres militärisches Handeln der EU am Ende so gut wie unverzichtbar. Es ist nur nicht so offensichtlich wie bei den Themen NATO-Kommandostruktur und AWACS.

Die Entscheidungsabläufe für militärische GSVP-Operationen sind klar festgelegt. Voraus geht immer eine politische Entscheidung, der verschiedene militärische Ratschläge zu einzelnen Entscheidungsschritten folgen. EU-Einsätze sind immer das Ergebnis eines multinationalen Abstimmungsprozesses. Deutsche Positionen können immer in die laufende Gremienbefassung eingebracht werden, bevor ein einstimmiger Ratsbeschluss gefällt wird ("decision to launch operation"). Die Kräftegenerierung erfolgt in der Verantwortung des zuständigen EU OHQ.

Im Falle der GSVP-Operation in Zentralafrika hat dieser Prozess vom Zeitpunkt der Billigung des Crisis Management Concepts (CMC) im Rat -

"decision to establish" (10. Februar) - bis zur Erklärung der Full Operational Capability (15. Juni) vier Monate gedauert.

Alle Kräfteanzeigen einer möglichen deutschen Beteiligung erfolgen immer mit Hinweis auf den Vorbehalt einer Zustimmung des deutschen Parlaments. Im Regelfall beginnt jedoch die Verlegung von Personal unmittelbar nach dem Ratsbeschluss. Insbesondere ist davon Personal in den Force HQ im Einsatzland betroffen. Insofern ist dann eine möglicherweise verzögerte Beschlussfassung nicht ideal für den Kräfteaufwuchs im Force HQ.

Im Rahmen der Operation ATALANTA wurde in Deutschland intensiv über das Thema "Wirken am Strand" diskutiert, bevor das Parlament zugestimmt hat. Solche Diskussionen im Vorfeld von parlamentarischen Entscheidungen sind immer sehr hilfreich für die politische Willensbildung und die Vorbereitung des Mandatierungsprozesses.

Bisher hat der Prozess der Mandatierung in Deutschland keine negativen Auswirkungen auf EU-Einsätze gehabt. Aus den bisherigen Erfahrungen wird in der EU nicht die Gefahr gesehen, dass sich die deutsche Mandatspraxis verhindernd auswirken könnte.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.