

**8<sup>th</sup> Congress on European Security and Defence**  
Berlin Security Conference  
*Berliner Sicherheitskonferenz*

## **2009: New Impetus for European Security and Defence – taking a realistic approach**

**8-9 December 2009**  
**Berlin Congress Center**

**Tuesday, December 8**

**11.30**    *EU-NATO FORUM*  
**EU and NATO Relations – harmonization of responsibilities and division of labour for security and defence after the Strasbourg Summit**

### **Panelbeitrag**

**Prof. Dr. Holger H. Mey**

Head, Advanced Concepts, Defence & Security, EADS, Unterschleissheim

1. Was ist die EU? Ein Staatenbund mit nahezu 30 Mitgliedern, von denen die meisten auf ihre Souveränität großen Wert legen und diese, zumindest im Kern, nicht an die Gemeinschaft abtreten wollen. Dennoch deuten einige gemeinschaftliche Institutionen eine Tendenz zu einem supranationalen Gesamtstaat an (stets ein Quell der Freude für unsere britischen Freunde): Es gibt ein Parlament ohne Staatsvolk, einen Präsidenten ohne Staat, eine Außenministerin ohne Außenpolitik, eine Exekutive, die sich teilweise wie eine Regierung geriert, aber von keinem Souverän beauftragt ist. Kurzum gibt es Institutionen, die eine Finalität vorweg nehmen, zu der die Mehrzahl der Mitgliedstaaten und ihrer Völker erklärtermaßen derzeit nicht bereit ist.

Mit anderen Worten: Der Staatenbund entwickelt sich mittels gemeinschaftlicher Institutionen in eine bundesstaatliche Richtung, die den Zielen und Interessen der meisten seiner Mitglieder nicht entspricht. Die Geschichte fast aller Staatenbünde und Bundesstaaten zeigt Sezessionen und Brüche, und zwar immer dann,

wenn die Kohäsionskraft überfordert und den Interessen und Traditionen der Mitglieder zu wenig Raum gelassen wurde. Die USA hatten ihren Bürgerkrieg, die Schweiz nach über 500 Jahren noch den Sonderbundskrieg, der Deutsche Bund zerbrach gleich zweimal innerhalb von 20 Jahren. Meist wirkten die gemeinschaftlichen Institutionen nicht dämpfend, sondern eher noch als zusätzliche Sprengmittel, insbesondere die Streitkräfte, die am Ende oft zum Instrument gewaltsamer Auseinandersetzungen wurden.

Fazit: Ein Staatenbund braucht viel Zeit zur Reife und die richtige Reihenfolge der Entwicklungsschritte. Dies bedeutet, dass zunächst die Grundlagen und Voraussetzungen schaffen muss, dann können die Institutionen nachziehen, die sich wiederum geschmeidig an die jeweils geltenden Rahmenbedingungen anzupassen haben. Als Vorreiter der Integration taugen sie jedoch nur bedingt, sieht man von der vagen Hoffnung auf katalytische Wirkungen und auf eine "normative Kraft des Faktischen" ab. Wem diese historische Ableitung zu langatmig ist, der möge sich stattdessen kurz erinnern: Das Bundesverfassungsgericht hat unlängst die Verteidigung zum harten Kern der nationalen Souveränität gezählt. Dies zu ändern bedürfte einer Verfassungsänderung, und die ist weit und breit nicht in Sicht.

2. Man muss von den Realitäten ausgehen, und die besagen, dass es in der EU noch sehr unterschiedliche verteidigungs- und sicherheitspolitische Interessen gibt, die gemeinsame oder gar gemeinschaftliche europäische Streitkräfte noch für einige Zeit ausschließen. Neben vielen Gemeinsamkeiten, über die zu reden sein wird, gibt es nationale Reservate, die in Brüssel nicht zur Diskussion stehen, wie z.B. die Nuklearstrategie oder die Überseepolitik Frankreichs und Großbritanniens oder die griechische Ägäispolitik. Es gibt im Interesse der Souveränität nationale Kernbereiche der Rüstung, die einem Verzicht auf wesentliche Elemente zugunsten einer strukturellen internationalen/supranationalen Arbeitsteilung entgegenstehen. Und es gibt nationale Vorbehaltsrechte politischer Entscheidungsträger, die, wie im Falle des deutschen Parlamentes, bis in die Einzelheiten der Durchführung von Operationen hineinreichen.

Allein diese Eventualität eines von der jeweiligen politischen Lage abhängigen Vetos verbietet weitere integrierte Strukturen wie AWACS, wenn sie einsatzwichtig und nicht redundant oder nicht ersetzbar sind. Gewiss kann Sicherheit nicht mehr aus der nationalstaatlichen Perspektive gestaltet werden, sondern sie bedarf eines europäischen und darüber hinaus eines atlantischen Rahmens. Das ist aber ein weiterer Horizont als "gesamtstaatlich", wenn auch weniger unitaristisch. Doch es entspricht mehr der europäischen Wirklichkeit. Denn mittelbar profitieren zwar alle EU-Mitglieder von regionaler und globaler Sicherheit, aber zum direkten Engagement werden nicht immer alle Nationen bereit sein. Die Europaflagge dürfte die nationalen Flaggen in dieser und der nächsten Generation kaum ersetzen.

3. Wenn es auch eine "gesamtstaatliche Sicht" mangels eines europäischen Gesamtstaates nicht geben kann, so bieten doch EU und NATO einen weitaus fes-

teren Rahmen für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit, als dies in früheren Zeiten der oft wechselnden Allianzen und Koalitionen üblich war. Die Kooperation kann langfristiger und inhaltlich umfassender als damals angelegt werden. Dies ist auch aus mehreren, naheliegenden Gründen dringend erforderlich: die permanent steigenden wirtschaftlichen und finanziellen Kosten, das strategische Aufgabenspektrum und die begrenzten Ressourcen der europäischen Mittel- und Kleinstaaten. Wie immer geht es um Harmonisierung von Zielen und Interessen, also darum, die größtmögliche Schnittmenge der Gemeinsamkeit auszuschöpfen, ohne darüber hinausreichende nationale Reservate zu beeinträchtigen. Die zentralen Fragen sind: Welche Aufgaben stellen sich, mit welchen Mitteln und Methoden sind sie zu lösen, wie und auf welchen Feldern kann die rüstungswirtschaftliche Zusammenarbeit am kostenwirksamsten organisiert werden?

4. Man tut der NATO kein Unrecht, sie als Militärbündnis zu bezeichnen, wenn gleich sie stets einem westlicherseits zutiefst politischen Verständnis der Konkurrenz zwischen Ost und West entsprach. So kann man beispielsweise aus dem Harmel-Bericht wirklich keine militaristisch verengte Sicht des Kalten Krieges herauslesen. Die NATO ermöglichte gleichzeitig die Institutionalisierung und Multilateralisierung der Sicherheitsbeziehungen einzelner europäischer Staaten mit den USA. Folgerichtig war es vorhersagbar, dass eine Erweiterung der Allianz zusammen mit weiteren Faktoren zu einer Rebilateralisierung dieser Sicherheitsbeziehungen führte.

Die NATO hat, im Gegensatz zur EU, keine neutralen Mitglieder. Sie kennt keinen Souveränitätsverzicht und hat dieses Thema elegant mit der Unterscheidung zwischen *Operational Control* (OpCon) und *Operational Command* (OpCom) gelöst. Trotz der Tatsache, dass es sich bei der Atlantischen Allianz um ein Bündnis souveräner Nationalstaaten handelt, ist es der NATO gelungen, eine Intensität der Zusammenarbeit und sogar Integration zu entwickeln, die historisch ohne Beispiel ist.

Eine entscheidende Frage, insbesondere aus der Sicht Washingtons, ist, inwieweit sich die NATO zu einem weltweit agierenden Bündnis entwickelt. Die NATO an sich, wenn man dies so sagen kann, ist dieser Rolle vermutlich allein aus Selbsterhaltungsgründen aufgeschlossen gegenüber. Das Gleiche gilt für die USA, die eine Unterstützung bei der Verfolgung ihrer globalen Interessen fordert bzw. erwartet (die ja weder notwendigerweise im Gegensatz zu europäischen Interessen – welchen? – stehen noch zwingend mit diesen übereinstimmen müssen). Eine wichtige Frage ist hierbei jedoch, inwieweit die einzelnen Mitgliedsstaaten diesen Kurs mittragen. Betrachtet man "verengt" das Verhältnis NATO/EU unter Ausschluss der einzelnen Mitgliedsstaaten, dann ergibt sich ein verzerrtes Bild der realen Interessenkonstellationen. "Die" europäischen Interessen sind nicht einfach zu definieren sobald man über Allgemeinplätze oder Selbstverständliches hinausgeht.

5. Unabweisbar gerade in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen ist für die EU die Klärung des Verhältnisses zur NATO. Dubletten als Vitalitätsprobe schüren das

Misstrauen und sind unökonomisch. Aber es geht um mehr, nämlich um eine dauerhafte, tragfähige globalstrategische Rollenverteilung zwischen den USA und den Europäern und zwar eine, die über glatte Kommuniqués und schöne Grundsatzserklärungen hinaus die Probleme konkret angeht. Misslingt es, aus welchen Gründen auch immer, den vorherrschenden Schwebezustand teils rivalisierender, teils konvergierender Interessen zu beenden, dann wird Sicherheit für die Europäer sehr teuer – oder riskant, je nach strategischem Selbstverständnis und politischer Leistungsbereitschaft.

Diese strategische Grundsatzfrage zu beantworten und die daraus erforderlichen Schlüsse zu ziehen, das scheint die zuvorderst wichtigste Aufgabe europäischer Gemeinsamkeit, noch wichtiger als das Nachdenken über Stäbe, Agenturen und "task forces". In jedem Fall wäre zu unterscheiden zwischen demonstrativen Akten, die diplomatisch durchaus wertvoll sein können, aber militärstrategisch eher leichtgewichtig sind, und Festlegungen geostrategischer und rüstungspolitischer Natur, die die Pflöcke richtungsbestimmend auf längere Sicht unverrückbar einschlagen.

Ist eine geostrategische Arbeitsteilung bzw. Zuständigkeit zwischen Europa und Nordamerika denkbar? Man male sich aus, was dies konkret bedeutete: Soll die 6. US-Flotte aus dem Mittelmeer abziehen und sich die USA aus der (Mit-) Verantwortung für Nahmittelost bzw. Nordafrika zurückziehen? Übernimmt Europa die Zuständigkeit für die Arktis und die zu erwartenden Spannungen mit Russland? Hier gilt wie bei all diesen Fragen: Es ist leichter derartige Vorschläge zu unterbreiten als deren konkrete Umsetzung zu realisieren – sieht man einmal von der Frage nach der Wünschbarkeit solcher Vereinbarungen ab.

5. Rüstungskoooperation bei gleichzeitiger nationaler Schwerpunktsetzung im Hinblick auf gewachsene und vermutlich auch geostrategisch begründbare Kompetenzfelder und Fähigkeiten, die, wenn möglich, planerisch im europäischen Rahmen abgestimmt sein sollten, stellt sich vor dem Hintergrund wachsender und überwiegend vergleichbarer, wenn nicht sogar gemeinsamer Herausforderungen einerseits und zunehmenden Kostendrucks andererseits, als eigentlich alternativlos dar.

Eine allfällige Konsolidierung derjenigen Verteidigungsindustrien, die noch nicht europäisch sind, erscheint so notwendig wie schwierig angesichts nationaler Interessen, manchmal in diesem Zusammenhang auch Egoismen genannt. In manchen Bereichen, so erschien es zumindest zeitweilig, war die Industrie Vorreiter der europäischen Einigung – eine Rolle, die ohne politische Einigung und Flankierung nicht ohne weiteres aufrechterhalten werden kann.

## 6. Abschließende Bemerkungen

- Zum Thema Vision: Mit der Wirtschafts- und Währungsunion hat die Europäische Union ein makroökonomisches Instrument vergemeinschaftet, ohne gleichzeitig die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten zu vergemeinschaften,

in die eine Währung eingebettet sein müsste. Mehr noch: Die EU beschließt die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes und überlässt den Schutz und die Verteidigung dieses gemeinsamen Wirtschaftsraumes dem Nationalstaat. Dies passt auf Dauer nicht zusammen – und wird sich gleichzeitig nicht rasch ändern lassen.

- Zum Thema Interessensübereinstimmung: Innerhalb der EU gibt es natürliche, zumeist geostrategisch bedingte Schwerpunktsetzungen beispielsweise im Hinblick auf maritime Sicherheit. So werden die Mittelmeerränderstaaten der EU sicherlich auf die Flüchtlingsproblematik und die damit verbundene illegale Einwanderung verweisen. Länder hingegen mit Küsten an der Nord- und/oder Ostsee werden sich eher Sorgen um die Sicherheit von Ölplattformen, Containern, Gaspipelines, verrottende Chemiewaffen auf dem Meeresgrund, Windparks oder die größten Fährschiffe der Welt machen.
- Dies führt zum letzten Punkt: Das Bündnis mit den Vereinigten Staaten von Amerika und den noch nicht so Vereinigten Staaten von Europa ist eine strategische Allianz von politisch allergrößter Bedeutung. Die gegenwärtigen, vor allem aber die zukünftigen Herausforderungen sind viel zu groß, als dass sie von einem Kontinent allein gelöst werden sollten. Zwar kann das Nordatlantische Bündnis für sich genommen keinen Frieden auf der Welt garantieren, ohne das Bündnis jedoch ist eine friedlichere Welt kaum denkbar. Europäische Eigenständigkeiten sollten vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen daher in erster Linie im Lichte Ihres Beitrages zu gemeinsamen transatlantischen Fähigkeiten betrachtet werden und nicht primär in der Duplizierung von Fähigkeiten zur Erlangung einer kaum erreichbaren globalen Autonomie – außer man beschränkt die Autonomie auf die Fähigkeit zur Handhabung beliebig kleiner Szenarien oder man vervielfacht die budgetäre Unterfütterung ambitionierter Visionen.