

# Ungenügende Kooperation in Europa

*Die nationalen Perspektiven in der Verteidigungspolitik nehmen überhand*

Die komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen sowie die Budgetzwänge der Regierungen rufen nach mehr Zusammenarbeit in Europa. Dazu aber sind viele Staaten nicht bereit.

DANIEL KEOHANE

Selten war europäische Kooperation in Verteidigungsfragen so notwendig wie heute. Europa steht komplexen und sich überlappenden Krisen gegenüber, einer instabilen Ukraine und einem undurchschaubaren Russland, dem Krieg in Syrien mit seinen Flüchtlingsströmen, der Terrorgefahr durch den Islamischen Staat (IS) in Syrien und dem Irak und dem Zerfall Libyens, das als Operationsraum des IS wie auch als Durchgangsrouten von Flüchtlingen dient.

Erstmals muss Europa also zugleich auf zwei Ebenen sicherheitspolitischer Herausforderungen gerecht werden: Der alte Kontinent muss sich um seine territoriale Verteidigung ebenso sorgen wie um Krisen in der Nachbarschaft. Die Grenze zwischen innerer und äusserer Sicherheit wird immer unschärfer.

## Weniger Gemeinschaftsprojekte

Vor diesem Hintergrund wird die Europäische Union wohl im Juni 2016 eine «Globale Strategie» veröffentlichen, um neue Prioritäten für ihre Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu setzen. Nur wenig später wird die Nato auf ihrem Gipfel in Warschau zusammenkommen, um über ihre Rolle gegenüber Russland, aber auch im zerfallenden Nahen Osten zu diskutieren. Diese institutionellen Prozesse in EU und Nato sind bedeutend. Noch wichtiger jedoch sind heute und auf absehbare Zeit die sicherheitspolitischen Prioritäten der grossen Mitgliedstaaten. Die entscheidenden Akzente werden in Zukunft «von unten» kommen – von den Mitgliedern der zwei Organisationen – und nicht «von oben», aus den Institutionen in Brüssel.

Auch finanzieller Druck wird daran nichts ändern. Seit der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 sind die europäischen Verteidigungsausgaben um rund 15 Prozent gesunken. Allenfalls wird erwartet, dass schon die budgetären Zwänge allein zu zwischenstaatlicher Kooperation in der Rüstungsbeschaffung führen würden. Das Gegenteil ist der Fall, die Kooperation nimmt eher ab. Hatten die Regierungen der EU-Staaten

zwischen 2006 und 2011 noch rund 20 Prozent ihrer Ausgaben für Rüstungsgüter in europäische Kooperationsprojekte gesteckt, fiel dieser Anteil 2013 auf 16 Prozent. Insgesamt, so die Europäische Verteidigungsagentur, wenden die EU-Staaten lediglich knapp 2 Prozent ihrer gesamten Verteidigungsausgaben für Kooperationsprojekte auf.

Das geht einher mit einem neuen Unwillen, Soldaten in Einsätze ausserhalb Europas zu entsenden. Alle europäischen Nato-Mitglieder beteiligten sich nach 2001 an der Isaf-Mission in Afghanistan, aber nur die Hälfte war bereit, 2011 in Libyen zu intervenieren. Die EU ihrerseits entsandte bisher über 30 internationale Missionen – davon wurden 24 bereits vor dem Jahr 2009 beschlossen. Die wenigen seitdem vereinbarten Operationen sind deutlich kleiner und meist weniger ambitioniert.

Ohne Frage hat die russische Aggression in der Ukraine, die im Jahr 2014 die sicherheitspolitische Landschaft Europas veränderte, der Nato zu neuer Bedeutung verholfen. Abschreckung und die Fähigkeit zur Verteidigung des Bündnisgebiets, lange Jahrzehnte das Rückgrat der Allianz, sind wieder von zentraler Bedeutung – und eine Kernaufgabe europäischer Regierungen. Bisher jedoch haben die Bemühungen der Nato überschaubare Resultate gezeigt. Die vielgelobte neue «Speerspitze» der Nato, die multinationale Einsatztruppe VJTF, ist mit 5000 Soldaten zu Lande von bescheidener Grösse. Zudem sind Zweifel an ihrer Durchsetzungsfähigkeit angebracht. In sicherheitspolitischen Kreisen sorgte vor kurzem eine Studie der Rand Corporation aus den USA für Aufregung, nach der russische Truppen die Hauptstädte der baltischen Staaten Estland und Lettland binnen höchstens 60 Stunden erreichen könnten – wenn sie das denn wollten.

Natürlich ist das Bild der europäischen Verteidigungskooperation nicht nur schwarz-weiss. In beiden Organisationen gibt es rund 400 laufende Kooperationsprojekte, einige davon sind sehr erfolgreich. Zu diesen gehört das Europäische Lufttransport-Kommando in den Niederlanden, das die Flüge von fast 200 Transport- und Tankflugzeugen aus sieben Nationen koordiniert. Das Lufttransport-Projekt Heavy Airlift Wing in Ungarn, durchgeführt von elf Nationen, stellt strategische Transportkapazitäten zur Verfügung. Zudem ist eine intensive und erfolgreiche Regionalisierung der Kooperation zu beobachten: Dazu gehört die Kooperation der baltischen und der nordischen Nationen ebenso wie die

der Visegrad-Staaten. Eine Reihe von Regierungen setzt zudem auf bilaterale Kooperation. So ist eine beeindruckende Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Grossbritannien, Deutschland und den Niederlanden sowie Finnland und Schweden zu beobachten.

Verteidigungskooperation in Europa tendiert auch vermehrt zu ad hoc gebildeten «Koalitionen der Willigen». Die Libyen-Intervention von 2011 begann als Nebeneinander nationaler Operationen Frankreichs, Grossbritanniens und der USA, bevor sie unter das Kommando der Nato gestellt wurden. In Mali und der Zentralafrikanischen Republik war es Frankreich, das 2013 auf eigenen Entschluss intervenierte, bevor es von kleinen EU-Missionen zum Aufbau von Kapazitäten und von grösseren Operationen der Vereinten Nationen abgelöst wurde. Auch die momentan wichtigste Koalition, die Allianz zur Bekämpfung des IS in Syrien und dem Irak, ist nichts anderes als eine Koalition der Willigen.

## Höhere Anforderungen

Europäische Regierungen sind also immer mehr geneigt, sich festen Kooperationsformen zu entziehen. Lieber entscheiden sie im Einzelfall, auf welche Kooperation und welche Mission sie sich gemäss ihren Interessen einlassen. Insofern haben die gegenwärtigen Krisen nicht zu mehr Zusammenarbeit geführt, im Gegenteil: Die Staaten Europas fragen zuerst nach ihren nationalen Interessen, und erst danach wählen sie das passende Kooperationsprojekt.

Natürlich ist die Nationalisierung der Verteidigungskooperation kein neues Phänomen. Eine beträchtliche Mehrzahl der grossen Kooperationsvorhaben seit den 1960er Jahren – Waffensysteme wie der Eurofighter und der A400 M, aber auch multinationale Einheiten wie das Eurocorps – waren im Grunde ad hoc entstandene Projekte kleiner Staatengruppen. Aber es ist die krisenhafte Gegenwart, das Nebeneinander von komplexen und existenziellen Herausforderungen, die eine solche Renationalisierung gefährlich erscheinen lässt. Solange die staatlichen Verteidigungsbudgets begrenzt sind, besteht keine Alternative zu intensiverer Zusammenarbeit. Über europäische Kooperationsprojekte wird aber nicht mehr primär in Brüssel entschieden, sondern in den Hauptstädten Europas – vor allem in London, Paris und Berlin.

Daniel Keohane ist Senior Researcher am Center for Security Studies der ETH Zürich.