

Das Rahmennationen-Konzept

Deutschlands Beitrag, damit Europa verteidigungsfähig bleibt

Claudia Major/ Christian Mölling

Mit dem Rahmennationen-Konzept, das es 2013 in der Nato vorgestellt hat, will Deutschland das Thema Verteidigungskooperation unter den europäischen Nato-Staaten wieder in den Fokus rücken. Der Aufbau multinationaler Verbände soll die Durchhaltefähigkeit erhöhen und helfen, militärische Schlüsselfähigkeiten zu erhalten. Die Idee ist, dass kleinere Armeen ihre wenigen verbliebenen Fähigkeiten an eine große Rahmennation andocken, die das organisatorische Rückgrat bildet. Politisch stellt das Konzept einen Beitrag zur transatlantischen Lastenteilung dar. Deutschland muss nun als Initiator dieses Plans nicht nur zeigen, dass sich damit die bekannten Probleme der Verteidigungskooperation überwinden lassen. Es muss vor allem die Skepsis jener Partner abbauen, die an Berlins Zuverlässigkeit als militärischer Partner zweifeln.

Das deutsche Rahmennationen-Konzept (engl.: Framework Nations Concept – FNC) ist ein Schlüsselbeitrag in der europäischen Debatte über Verteidigungskooperation: Es soll erlauben, europäische Fähigkeiten durch eine dauerhafte Zusammenarbeit zu erhalten, und so die Einsatzfähigkeit europäischer Armeen gewährleisten.

Ausgangspunkt des FNC sind drei Prämissen: 1. Die USA werden an ihrer Ankündigung festhalten, nur noch 50 Prozent jeder Fähigkeit in der Nato zu stellen – den Rest sollen die Europäer einbringen; 2. kein europäischer Staat ist mehr in der Lage, eine Militäroperation allein durchzuführen; 3. die meisten Streitkräfte in Europa werden weiter schrumpfen, weil die Auswirkungen der Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte noch Jahre andauern werden.

Dabei wird sich die Aufgliederung in kleine und große Armeen immer stärker ausprägen: kleine Streitkräfte spezialisieren sich notgedrungen auf einige wenige Bereiche, in denen sie noch international relevante Beiträge leisten können, etwa ABC-Abwehr, ohne aber, dass diese Spezialisierung koordiniert würde. Große Staaten hingegen haben ihre Streitkräfte so verkleinert, dass zwar militärisch noch alles vorhanden ist, aber in viel zu geringer Menge, um allein länger in einem Einsatz bestehen zu können. Der Kostendruck verhindert zudem weitgehend die Beschaffung von Fähigkeiten wie Tankflugzeuge oder Transporter, die Armeen schnell, beweglich, kampfkraftig und durchhaltefähig machen. Zudem geht schrittweise die Schlüsselfähigkeit verloren, nämlich militärische Einsätze über-

haupt durchführen zu können, weil Fähigkeiten in den Bereichen Kommunikation, Logistik und Aufklärung ebenso vermehrt fehlen wie sogenannte Nischenfähigkeiten, etwa Luftabwehr und medizinische Versorgung. All das können die Europäer nur noch gemeinsam bereitstellen.

Sinnvoll wäre es also, wenn sich die Europäer untereinander absprechen würden, wer sich auf welche Ausrüstung spezialisiert, damit nicht mehr alle alles haben müssen, aber im Notfall immer noch die nötigen Bestände zur Verfügung stehen. Die Notwendigkeit zur Koordination in Zeiten knapper Kassen, bekannt als Pooling & Sharing (EU) und Smart Defence (Nato), erkennen auch alle Europäer zumindest rhetorisch an. Doch in der Praxis setzen sie dieses Bekenntnis nicht um.

Das Rahmennationen-Konzept

An diesem Punkt will das FNC Abhilfe schaffen. Dem Konzept zufolge sollen die Europäer Cluster bilden: Gruppen aus kleineren und größeren Staaten sollen sich künftig intensiver darüber absprechen, wer dauerhaft welche Geräte und Truppen bereithält. Die Führung des Clusters übernimmt jeweils die »Rahmennation«. Diese bringt vor allem die militärische Grundausrüstung in die Kooperation ein, also Logistik, Führungseinrichtungen etc. An dieses Rückgrat docken die kleineren Armeen ihre Spezialfähigkeiten an, etwa Luftabwehr oder Pioniere. So wird der Verbund als Ganzes leistungsfähiger und kann einen Einsatz länger durchhalten. Zudem müssten dann nicht mehr alle Staaten alles vorhalten und bezahlen. Folglich wäre mehr Geld vorhanden, um das zu beschaffen, was die Gruppe benötigt. Die einzelnen Cluster sollen dann ein kohärentes Fähigkeitspaket ergeben.

Die Umsetzung des Konzepts liefe darauf hinaus, dass sich die europäischen Staaten militärisch um die wenigen großen Länder organisieren, die bis auf Weiteres ein breites Fähigkeitspektrum vorhalten werden, also Deutschland, Frankreich, Großbritannien, vielleicht auch Italien und die Türkei.

Deutsche Ziele

Mit der FNC-Initiative verfolgt Deutschland drei Ziele: erstens legitimiert es damit die Erhaltung der bisherigen Bandbreite seiner nationalen Militärstrukturen und Fähigkeiten – im Einklang mit der Maxime »Breite vor Tiefe«, der die Bundeswehrreform folgt. Die Tiefe, also die Fähigkeit, einen Einsatz durchzuhalten, die die Bundeswehr durch die vorgesehenen Kürzungen verliert, will sie durch Beiträge anderer zurückgewinnen. Finden sich Partner, die bereit sind, sich militärisch langfristig an Deutschland zu binden, kann Berlin diese internationalisierten Strukturen nicht mehr einseitig ohne politischen Schaden ändern.

Zweitens würde das FNC die internationale Verteidigungsplanung auf eine neue Stufe stellen: Partner müssten koordinierter, detaillierter und verlässlicher planen. Zudem könnten die Staaten so ihre Kooperationserfahrungen aus Nato- und EU-Missionen langfristig und dauerhaft nutzbar machen. Zwar arbeiten die europäischen Staaten seit 20 Jahren im Einsatz zusammen (z.B. Kosovo, Afghanistan). Doch bislang wurden die dabei erprobten Verfahren nur selten in die langfristige Vorbereitung der nächsten Einsätze übernommen. Denn weder die Streitkräfte noch ihre politische Führung wollten ihre tatsächliche Abhängigkeit von Partnern öffentlich machen.

Drittens sah die Bundesregierung in dem FNC die Möglichkeit, für den Nato-Gipfel 2014 eine deutsche Initiative mit großer Visibilität zu platzieren und ihrem Ruf als Bremser entgegenzuwirken.

Alte Herausforderungen im neuen Gewand

Nachdem das FNC auf dem Nato-Gipfel 2014 großen Zuspruch erhalten hat, liegt die Herausforderung nun darin, es auch wirklich umzusetzen. Denn mit der Implementierung werden jene Kernfragen wieder auf den Tisch kommen, die die Staaten bislang nicht klären wollten:

Abhängigkeit: Welches Maß an dauerhafter Abhängigkeit sind sie bereit hinzu-

nehmen, um Interoperabilität zu gewährleisten und Kernfähigkeiten zu erhalten? Die Antwort schlägt direkt auf den Einsatz der Fähigkeiten durch. Den können die Staaten schon heute oft nicht mehr allein beschließen, weil sie dafür von anderen abhängig sind. Doch das FNC macht die Abhängigkeit explizit zur Planungsgrundlage: Es schafft multinationale Einheiten, aus denen nationale Anteile nur noch schwer wieder herausgebrochen werden können.

Interessenausgleich: Zudem muss erfolgreich unter den großen und kleinen Staaten vermittelt werden; also jenen, die Rahmenfunktion sein können, und solchen, die sich in den Rahmen einpassen. Die Großen müssen das Funktionieren des Rahmens politisch, militärisch und finanziell langfristig in Aussicht stellen können. Im Gegenzug werden sie politische Führung beanspruchen. Für die Kleinen stellt sich die Frage, wie sie aus ihren schrumpfenden Armeen politischen Nutzen ziehen können. Sie sind deshalb auf der Suche nach Partnern, die es ihnen ermöglichen, Sicherheitspolitik trotz schwindender Kräfte mitzugestalten.

Zeitlinien: Es kommt nicht aufs Gleiche raus, ob die Staaten heute oder erst in zehn Jahren systematisch Verteidigungskooperation betreiben. Gerade weil in dieser Frage bislang kein Durchbruch erzielt wurde, spielt Zeit eine immer wichtigere Rolle: Die potentiellen Partner verlieren ständig weiter an Fähigkeiten, seien es Panzer oder Flugabwehr. Eine Zusammenarbeit, wie im FNC vorgeschlagen, würde zwar ohnehin irgendwann Realität, weil die Staaten allein nicht mehr einsatzfähig sind. Bis dieser Zeitpunkt jedoch eintritt würden – anders als bei einer frühzeitigen und zielgerichteten Kooperation – weitere wertvolle Fähigkeiten ungeplant verloren gehen.

Kooperationstiefe: Zudem macht es einen Unterschied, wie intensiv die Zusammenarbeit ist. Erstens sind die Kooperationsgewinne größer, je mehr Truppenteile involviert sind. Zweitens schützt die Einbindung in internationale Strukturen tendenziell vor nationalem Abbau. Wenn ein Land

hingegen nur kleine Truppenteile in die Partnerschaft einbettet, können die verbleibenden Streitkräfte schnell dem Rotstift zum Opfer fallen, da eine solche Kürzung eben nicht zu einem internationalen Problem würde. Damit kleine Beiträge noch eine sinnvolle politische und militärische Rolle spielen können, müssten die Staaten diese zügig international einbinden.

Vorbehalte gegenüber Deutschland

Die Umsetzung des FNC erfordert, dass Deutschland Partner findet, die in dem von Berlin angebotenen Rahmen mitarbeiten wollen. Erste Schritte sind bereits gemacht: So wurde die niederländische luftmobile Brigade in eine deutsche Kommandostruktur integriert. Beim Nato-Gipfel haben zudem 10 Staaten ihr Interesse an einer Kooperation mit Deutschland bekundet.

Dennoch fragen sich traditionell einsatzwillige Staaten, wie die Niederlande und Polen, ob sie ihre Fähigkeiten tatsächlich zur Geltung bringen können, wenn sie sich an Deutschland binden. Denn dann werden sie faktisch abhängig von der Sicherheitspolitik Berlins. Die traditionelle deutsche Zurückhaltung gegenüber der Anwendung militärischer Mittel (wie im Fall Libyen 2011) und das als kompliziert wahrgenommene Verfahren der Parlamentsbeteiligung nähren diese Zweifel. Zudem haben deutsche Mandate die Handlungsfähigkeit multinationaler Einsätze häufig eingeschränkt (etwa bei EUFOR RD Congo 2006).

Die klare Präferenz der Bundesregierung für Trainingsmissionen, konzeptionell in der Ertüchtigungsinitiative verankert und praktisch in Einsätzen wie Mali (2013) sichtbar, scheint diese Sorge zu bestätigen. Denn Deutschland ist bislang nicht bereit, die Voraussetzung für solche Trainingsmissionen zu schaffen, nämlich an der Seite der europäischen Partner kämpfend ein stabiles Umfeld erst einmal herzustellen.

Zudem wurden Befürchtungen laut, dass Deutschland über das FNC seine Verteidigungsindustrie unterstützen möchte. Was die kleineren Partner beschaffen oder

welche Fähigkeiten sie erhalten werden, wird sich auch daran orientieren, was mit den rüstungsindustriellen Interessen der Rahmennation kompatibel ist.

Nationale Voraussetzungen schaffen

Das FNC kann ein zentrales Gestaltungsinstrument für die Verteidigungsstrukturen Europas werden. Als Initiator ist Deutschland in der Pflicht, die Implementierung mit gutem Beispiel voranzutreiben. Außen- und Verteidigungsministerium sowie der Bundestag sollten die Umsetzung kontinuierlich politisch flankieren. Sonst droht dem FNC das gleiche Schicksal wie anderen Initiativen, etwa dem Pooling-and-Sharing-Ansatz: kurzatmige politische Symbolik ohne Effekt für die Verteidigungsstrukturen.

Politisch müsste Berlin selbst die Bereitschaft zeigen, die Folgen einer so engen Kooperation, wie sie ein FNC-Cluster erforderte, zu tragen. Wenn Deutschland glaubhaft seine Verlässlichkeit beweisen möchte, wird es seine Entscheidungen für oder gegen Einsätze sicherheitspolitisch und nachvollziehbar begründen müssen. Die aktuellen Krisen in der Ukraine und im Irak wie auch die nationale Debatte über den Parlamentsvorbehalt bieten eine Gelegenheit dafür, die sicherheitspolitischen Prioritäten Deutschlands darzustellen und aufzuzeigen, wo, unter welchen Bedingungen und mit welchen Mitteln deutsches Engagement möglich und vorstellbar ist.

Gleichzeitig muss Deutschland die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass es überhaupt so eng mit Partnern zusammenarbeiten kann. Rechtlich ist zu klären, ob die Bereitschaft zu enger und sogar unumkehrbarer gegenseitiger Abhängigkeit mit dem Urteil des Verfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag vereinbar ist – oder wegen der darin angemahnten Souveränitätserhaltung sogar geboten, weil Deutschland nur so militärisch handlungsfähig bleibt. Im Hinblick auf die Partner muss Berlin die Voraussetzungen für eine intensive Zusammenarbeit

mit Deutschland und für das damit verbundene Souveränitätspooling schaffen und aufrechterhalten. Dafür sind nun regelmäßige Dialoge notwendig, bei denen identifizierte Probleme mit politischer Unterstützung gelöst werden können.

Militärisch gilt es, die ursprünglichen Ambitionen des FNC aufrechtzuerhalten. Mit dem Nato-Gipfel wurde die gewünschte politische Sichtbarkeit der Initiative erreicht. Bei der nun anstehenden Umsetzung hat Berlin die Ambitionen aber bereits stark reduziert: So wurde das FNC zum Langzeitprojekt erklärt, das nur in weiter Zukunft Ergebnisse zeitigen wird. Zudem setzt Berlin lediglich auf ein paar kleinere Projekte in Einzelbereichen, anstatt das selbst geforderte »kohärente Fähigkeitspaket« anzugehen. Die konkreten Umsetzungsschritte beschränken sich derzeit auf einzelne bilaterale Vorhaben. Angesichts der Herausforderungen ist aber heute schon absehbar, dass selbst die vollumfängliche Implementierung dieser punktuellen Ziele weder einen strukturellen Wandel anstoßen noch die militärische Effizienz erhöhen wird.

Um das militärische Kernziel des FNC zu erreichen, nämlich Fähigkeiten durch Kooperation zu erhalten, sollte Deutschland seine Beiträge deutlich erhöhen. Es könnte sich verpflichten, binnen drei Jahren vier FNC-Brigaden als Rahmennation zu führen, aber nur maximal 60 Prozent der Fähigkeiten beizusteuern. Der Rest müsste von Partnern kommen. Damit würde Berlin die im FNC enthaltenden Effizienzmechanismen breiter anwenden und durch viele Beispiele seine Akzeptanz erhöhen.

Schließlich sollte Berlin das FNC auch in die EU einbringen. Die derzeitige Fokussierung auf die Nato bedeutet, die Möglichkeiten in der EU ungenutzt zu lassen, die militärischen Fähigkeiten im Kontext ziviler Instrumente und industrieller Kapazitäten zu definieren. Letztendlich aber müssen die Staaten Europas bereit sein, sich militärisch effektiver und ökonomisch effizienter zu organisieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
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