

Pooling und Sharing in EU und Nato

Europas Verteidigung braucht politisches Engagement,
keine technokratischen Lösungen

Christian Mölling

In den verteidigungspolitischen Kommuniqués von Nato und EU gilt Pooling und Sharing (P&S) derzeit als technokratische Wunderwaffe gegen drohende militärische Handlungsunfähigkeit. Dass die Staaten vom Zusammenlegen militärischer Fähigkeiten ökonomisch profitieren, erscheint plausibel. Ungeklärt bleibt aber, wie die notwendige Einschränkung von Souveränität gelingen soll. Entsprechend dürftig sind die Erfolge der bislang gestarteten Initiativen. Zudem ersetzt P&S weder die Investitionen, die erforderlich sind, um fehlende militärische Fähigkeiten zu beschaffen, noch den politischen Rahmen, der definiert, wozu diese Fähigkeiten genutzt werden sollen. Statt nach immer neuen Einzelprojekten Ausschau zu halten, müssen die Staaten Antworten auf diese heiklen Fragen finden. Im Augenblick läuft Europa Gefahr, eine weitere sinnvolle Möglichkeit zu zerreden, seine Verteidigungsfähigkeit zu bewahren.

Europa verliert die Fähigkeit, jenseits seiner eigenen Grenzen militärisch zu handeln. Die USA wollen Europa auch in der Nato künftig weniger unterstützen. Und die chronisch unterentwickelten militärischen Fähigkeiten drohen weiter zu verkümmern: als Folge der Finanzkrise schrumpfen die Verteidigungsapparate rasant (vgl. *SWP-Aktuell* 56/11). Als Königsweg aus dieser Verteidigungskrise präsentieren die EU-Hauptstädte derzeit »Pooling und Sharing« (P&S).

Was ist Pooling und Sharing?

Als P&S werden unterschiedliche Formen der Verteidigungskooperation bezeichnet.

Sharing: Ein oder mehrere Länder stellen den Partnern eine Fähigkeit oder Ausrüstung (etwa Transportflugzeuge) zur Verfügung oder übernehmen eine Aufgabe für andere. Geschieht dies dauerhaft, können die Partner diese Fähigkeit einsparen. Beispielsweise überwacht Deutschland den Seeraum über der Nordsee und entlastet damit die Niederlande. Im Baltikum übernehmen die Nato-Staaten abwechselnd den Schutz des Luftraums (Air Policing), so dass die baltischen Staaten die Kosten für eine eigene Luftwaffe sparen können.

Pooling: Auch in diesem Fall werden nationale Fähigkeiten anderen zur Verfügung gestellt. Dafür wird eigens eine multinatio-

nale Struktur eingerichtet, die diese Beiträge zusammenfasst und ihren Einsatz koordiniert, ein Beispiel ist das European Air Transport Command.

Pooling kann bei der Entwicklung gemeinsamer Geräte stattfinden, bei deren Beschaffung und späterem Betrieb. So lassen sich entweder größere Stückzahlen erreichen oder es kann eine Fähigkeit gemeinsam beschafft werden, die ein Staat aufgrund hoher Kosten allein nicht bereitstellen könnte. Beispiele für gemeinsame Anschaffung und Betrieb sind die AWACS-Radarflugzeuge oder die Kommandostrukturen der Nato.

P&S: Verteidigungskooperation »reloaded«

Die EU-Staaten haben mit ihrem Ratsbeschluss vom Dezember 2010 Pooling und Sharing als Lösung deklariert, mit der sie Geld sparen und die militärische Effizienz ihrer Einsatzmittel steigern wollen. Die Nato verfolgt unter dem Etikett »smart defense« ähnliche Ziele.

Bislang ist P&S nur ein neues Schlagwort für die seit langem praktizierte Verteidigungskooperation der EU- und Nato-Staaten. Derzeit existieren etwa 100 Projekte. Bei rund 20 Prozent handelt es sich um bilaterale Kooperationen; bei 60 Prozent sind fünf oder weniger Partner beteiligt.

Dieser Flickenteppich resultiert daraus, dass die Staaten unterschiedliche Vorstellungen davon haben, was Gegenstand von P&S sein kann. Selten jedoch ist Sparen ein Anlass gewesen. Es ging darum, Ausrüstung (etwa Panzer) gemeinsam zu nutzen oder eine besondere Fähigkeitslücke zu schließen, was sich nur gemeinsam bewerkstelligen ließ, wie beim Lufttransport.

Andere Faktoren müssen hinzukommen, etwa ähnliche strategische Kultur, regionale Nähe, ähnliche Größe des Landes und der Streitkräfte, gleiches Verständnis von den Kooperationszielen, Vertrauen und Solidarität unter den Partnern sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Verteidigungsindustrien.

Neuer Aktivismus, bescheidene Ergebnisse

Seit 2010 erleben bi- und multilaterale P&S-Initiativen unter den EU-Staaten eine Renaissance. Die wichtigsten sind der Franko-Britische Verteidigungspakt, die Kooperation der Visegrádstaaten (Visegrád-Vier), das Weimarer Dreieck (Deutschland, Frankreich, Polen) und der Gent-Prozess. Wirklich neu ist nur der Gent-Prozess, an dem alle EU-Staaten teilnehmen.

Bislang bieten diese Initiativen ein disparates Bild: Ziele und Anzahl der Teilnehmer variieren stark. Trotz einiger Lichtblicke etwa bei der Luftbetankung sind die Ergebnisse unbefriedigend und dem Ausmaß der Probleme nicht angemessen.

Zudem dienen die Aktivitäten häufig nicht dazu, eine gemeinsame europäische Verteidigungsfähigkeit zu bewahren, sondern sind auf nationale Ziele ausgerichtet. Die Debatte beschränkt sich infolgedessen auf wenige militärische Fähigkeiten.

Manche Initiativen duplizieren oder blockieren sich: Der Franko-Britische Verteidigungspakt dupliziert ein Projekt der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) zur Minenbekämpfung. Um diesen Pakt nicht zu gefährden, steigt Paris aus dem Projekt zur Bildung eines EU-Hauptquartiers aus, während Italien als Reaktion auf denselben Pakt ein bilaterales Abkommen mit Deutschland schließt, um bei unbemannten Luftfahrzeugen (UAVs) den industriellen Anschluss nicht zu verlieren.

Vernachlässigte Aspekte

Drei Themen werden konsequent ausgeklammert: Rollenspezialisierung, Rüstungsindustrie und zusätzliche Investitionen.

Rollenspezialisierung erfordert die Aufgabe bestimmter Fähigkeiten und die Konzentration auf einige wenige. Viele europäische Staaten lehnen dies ab, aus Furcht vor gegenseitiger Abhängigkeit. Dennoch findet diese Rollenspezialisierung bereits statt. Unfreiwillig, unkoordiniert und mit erheblichen Folgen für die Handlungsfähigkeit aller Partner. Mit der Abschaffung

ihrer Kampfpanzer 2011 haben sich nicht nur die Niederlande spezialisiert. Auch Deutschland und Frankreich sind unfreiwillig zu Rollenspezialisten geworden, weil sie nun als einzige signifikante Kampfpanzer-Arsenale besitzen.

Mittelfristig kann über das Poolen bei Beschaffung gleichen Materials der Abbau überflüssiger und kostspieliger Industriestrukturen angestoßen werden. Dieser Abbau muss jedoch gesteuert werden, damit es nicht ähnlich wie bei den Fähigkeiten zu einer ungewollten Spezialisierung kommt und man kritische und seltene industrielle Fähigkeiten einbüßt.

P&S kann zwar den Verfall bestehender Fähigkeiten bremsen. Doch kann man nur teilen, was man hat. In ganz Europa vorhandene Lücken, etwa bei der Aufklärung, lassen sich lediglich mit zusätzlichen Investitionen schließen. Wie groß diese Lücken sind, hat der Libyen-Einsatz der Nato 2011 verdeutlicht.

Souveränität oder Effektivität?

Der entscheidende Unterschied zwischen der Verteidigungskooperation, wie die Staaten sie bislang betrieben haben, und dem nun propagierten P&S liegt in der Vorgabe, dass P&S vor allem dem Sparen dienen soll. Dabei verhindern die Staaten ein höheres Maß an ökonomischer Effizienz und militärischer Effektivität, indem sie an dem Anspruch festhalten, allein über die Belange ihrer Streitkräfte zu entscheiden.

Bei einem Mehr an Gemeinsamkeit fürchten alle Partner drei »Multilateralismusfallen«: in einem Einsatz allein gelassen zu werden, weil ein Partner seine Truppen zurückzieht; nicht in den Einsatz gehen zu können, weil ein Partner mit wichtigen Fähigkeiten nicht teilnimmt; als Teil der Gemeinschaft jenen das Trittbrettfahren zu ermöglichen, die keine eigenen Beiträge zur Sicherheit leisten.

Diese Ängste sind zum Teil jedoch vorgeschoben. In diesen »Fallen« sitzen EU und Nato seit zwanzig Jahren und arrangieren sich damit: Balkan, Afghanistan, Libyen –

keinen dieser Einsätze hätte ein Staat allein bewältigen können. Die Kooperation funktioniert mittlerweile trotz nationaler Einsatzevorbehalte und fehlender strategischer Gemeinsamkeiten, die so oft attestiert werden.

Für einen umfassenden Ansatz

P&S ist kein Allheilmittel, aber ein notwendiger Pfeiler zukünftiger europäischer Verteidigung. Flankierende Maßnahmen sind notwendig, um die derzeit stattfindenden Rollenspezialisierungen und zusätzlichen Investitionen in die Erwerbung fehlender Fähigkeiten so zu gestalten, dass die Staaten eine europäische Verteidigungsfähigkeit aufrechterhalten können.

P&S kann nur zu Lösungen beitragen, wenn die Staaten bereit sind, den Vorrang politischer Souveränität vor militärischer Effektivität und ökonomischer Effizienz zu überdenken. Konkret müssen sie sich im Hinblick auf zukünftige P&S-Projekte drei Fragen stellen: Unter welchen Bedingungen vertrauen sie einem Kooperationspartner und in welchem Maße können sie ihren Anspruch auf Alleinentscheidung im Interesse der Verteidigungsbedürfnisse anderer einschränken? Ist die Kooperation militärisch effektiv? Ermöglicht sie Einsparungen?

Darüber hinaus müssen die Staaten der kontraproduktiven Vielfalt an Kooperationsprojekten einen gemeinsamen Rahmen geben, um den politischen, militärischen und ökonomischen Mehrwert der P&S-Initiativen zur Geltung zu bringen.

Ein ständiger Europäischer Rat zu Verteidigungsthemen. Europa muss sich festlegen: Wie soll die europäische Verteidigungsfähigkeit aussehen und welche industrielle Basis wird für die angestrebte Fähigkeit benötigt? Weil die Europäer in den nächsten zwanzig Jahren wohl noch häufiger gemeinsam militärisch aktiv werden, sollten die derzeitigen nationalen Reformen, Pläne und P&S-Projekte primär gemeinsame Einsätze gewährleisten. Folglich sind effiziente europäische Streitkräfte an-

zustreben – statt wie bislang nationalen Plänen den Vorzug zu geben.

Diese Prioritäten können nur die Staats- und Regierungschefs setzen, mit einem Beschluss, der ihre Verteidigungs-, Außen- und Finanzminister auf konkrete Ziele verpflichtet; die erreichten Erfolge wären jährlich zu überprüfen.

Ein gemeinsames Fähigkeitsraster als Grundlage für Rollenspezialisierung und Kooperation. Aus der Prioritätensetzung der Staatschefs lässt sich ein europäisches Fähigkeitsraster ableiten, das Auskunft über den sinnvollen Auf- und Abbau von Fähigkeiten gibt. Hiermit und mit präventiver Abstimmung könnte Europa weiteren Kahlschlag vermeiden.

Misstrauen überwinden. Einem Mangel an Vertrauen lässt sich auf zwei Wegen abhelfen: Die Staaten können rechtsverbindliche Verträge über die Bereitstellung von Fähigkeiten schließen, wie das etwa beim Franko-Britischen Verteidigungspakt der Fall ist. Oder sie kompensieren die Möglichkeit, dass ein Partner ausfällt, mit Redundanzen ihrer militärischen Fähigkeiten. Das Ausbleiben oder der Rückzug beispielsweise einiger Flugzeuge darf nicht zum Zusammenbruch der europäischen Lufttransportfähigkeit führen. Partner, die sich zurückziehen, könnten sich verpflichten, als Ausgleich mit ihren Maschinen Routineaufgaben zu übernehmen. Damit würden sie jene entlasten, die ihre Flugzeuge in den Einsatz senden möchten.

Preisschilder. Wer sparen möchte, muss zunächst wissen, wie viel er ausgibt. Die Sparerfolge, die P&S zugeschrieben werden, sind meist nicht belegbar. Auch die Kosten der Nicht-Kooperation sind schwer zu beziffern. Jede Leistung, die in den Streitkräften Europas oder von ihnen erbracht wird, braucht deshalb ein Preisschild. Die Ermittlung von Preisen ist zwar schwierig, aber nicht unmöglich. Die Nato hat bereits eine Liste von Einsparungen durch P&S-Projekte vorgelegt.

Industrielle Sparpotentiale nutzen. Die bisherigen Projekte zielen vor allem auf schnelle Erfolge von P&S, um eine positive

Grundstimmung zu erzeugen. Die wirklichen Spareffekte liegen aber im dauerhaften Engagement und in Gemeinsamkeit. Dafür müssen die Staaten die Entwicklung ihrer Fähigkeiten und den Rüstungsprozess aufeinander abstimmen. Dies beginnt bei den stark rückläufigen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und setzt sich über gemeinsame Beschaffung gleicher Ausrüstung fort. So kann auch das erhebliche Sparpotential bei den nationalen Kapazitäten der Rüstungsindustrien Europas selbst erschlossen werden.

Umgekehrt ergeben sich aus den Stärken und Spezialisierungen der einzelnen nationalen Hersteller und Zulieferer Ansatzpunkte für eine künftige industrielle Arbeitsteilung in Europa.

Gemeinsame (Re-)Investitionspools als Anreiz zum kooperativen Sparen. Die Finanz- und Verteidigungsminister der EU sollten als Anreiz, um beim Schließen gemeinsamer Lücken zu europäischen Lösungen zu kommen, einen gemeinsamen Investitionspool schaffen, gespeist aus eingesparten Verteidigungsmitteln. Der Pool sollte den Staaten für gemeinsame Projekte zur Verfügung stehen – unter der Voraussetzung, dass sie Eigenanteile in gleicher Höhe beisteuern und die Projekte zu Einsparungen führen. Im Vergleich zu individuellen Beschaffungen stünde den EU-Verteidigungsministern dann die doppelte Summe zur Verfügung. Dafür müssten sie sich jedoch auf gemeinsame Beschaffungen einigen. Die Einsparungen aus diesen Projekten sollten in den Pool zurückfließen, die höhere Effizienz im Betrieb käme den Staaten zugute.

Diese langfristig effizientere Nutzung der Verteidigungshaushalte könnte gegenüber den Finanzministern als Argument dienen, um sie zur Freigabe entsprechender Mittel zu bewegen.

Das Startkapital sollte von jenen Staaten als zinsloses Darlehen vorgestreckt werden, die von dem Investitionspool politisch und militärisch-industriell in besonderem Maße profitieren: Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors 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