

Die sicherheitspolitische Logik kleiner Zahlen

Militärische Potentiale schrumpfen, Kooperation ist gefragt

Torben Schütz

Seit Ende des Kalten Krieges sind Europas Armeen kleiner geworden und haben Fähigkeiten eingebüßt. Verteidigungsbudgets schrumpften ebenso wie die Personalstärke der Streitkräfte und der Ausrüstungsumfang. Diese kleinen Zahlen erfordern eine eigene Logik, damit kritische Schwellen für Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit nicht unterschritten werden. Zudem steigen die Kosten für Personal und Rüstungsgüter. Während sich die (sicherheits-)politischen Krisen in der Nachbarschaft der europäischen Staaten verschärfen, verlieren deren Streitkräfte zusehends an Interventionsfähigkeiten. Nur durch umfangreiche Kooperation der europäischen Streitkräfte und rüstungsindustriellen Kapazitäten lassen sich Defizite europäischer militärischer Handlungsfähigkeit kompensieren.

Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages hat in seinem aktuellen Bericht deutlich zum Ausdruck gebracht, was sich in einzelnen Vorfällen bereits angedeutet hatte: In bestimmten Fähigkeitsbereichen leidet die Bundeswehr an akuten Engpässen, die sowohl materielle als auch personelle Gründe haben. »Noch mehr Reduzierung geht nicht«, kommentierte der Wehrbeauftragte das Dilemma, trotz des Mangels an Personal und einsatzbarem Gerät eine wachsende Zahl von Einsätzen bewältigen zu sollen. Schon in der Operation Active Fence, der Stationierung von Luftabwehraketeneinheiten an der Südgrenze der Türkei, hatte Deutschland Schwierigkeiten, seinen Beitrag längerfristig zu gewährleis-

ten. Dies dürfte ein wichtiges Motiv dafür gewesen sein, die deutschen Patriot-Einheiten abzuziehen und das Mandat nicht zu verlängern, obwohl die ursprüngliche Bedrohungslage an der türkischen Südgrenze infolge des syrischen Bürgerkriegs unverändert fortbesteht.

Mit diesem Problem steht Deutschland allerdings nicht allein da, wie ein Blick auf Verbündete zeigt. Die Entscheidung zum Abzug niederländischer Patriot-Luftabwehraketeneinheiten aus der Türkei etwa, bekanntgegeben im August 2014, beruhte ebenfalls auf der militärischen Unfähigkeit, das Engagement länger aufrechtzuerhalten. Dänemark wiederum wird wahrscheinlich demnächst wieder Kampfflugzeuge ent-

senden, um den sogenannten Islamischen Staat im Rahmen der Operation Inherent Resolve zu bekämpfen, wie schon zwischen Oktober 2014 und August 2015. Danach mussten die Kampfflugzeuge indes zu Wartungsarbeiten für ein halbes Jahr nach Dänemark zurückbeordert werden – Ersatz war nicht verfügbar. Frankreich schließlich hat schon bei seiner Intervention in Mali 2013 (Operation Serval) die Erfahrung gemacht, allein nicht durchhaltbar militärisch handlungsfähig zu sein: Bereits kurz nach Beginn der Operation mussten Verbündete in einigen Fähigkeitsbereichen wie Lufttransport, Luftbetankung und Aufklärung aushelfen.

Solche Mängel lassen sich nicht nur bei der Verfügbarkeit geeigneten Geräts diagnostizieren, sondern auch bei der Bereitstellung von Truppenformationen. Beteiligte sich das Vereinigte Königreich 2003 noch mit Streitkräften in Divisionsstärke am Krieg gegen den Irak (Operation Iraqi Freedom), sieht die aktuelle Sicherheitsstrategie (Strategic Defence and Security Review, SDSR) von 2015 künftig nur noch zwei Brigaden für solche Aufgaben vor. Das bedeutet eine Reduktion von rund einem Drittel der Kräfte und eine qualitative Verringerung der Fähigkeiten, da größere Operationen damit von anderen Kommandostrukturen abhängig werden.

Auch bei militärischem Gerät kann eine quantitative Reduktion qualitative Auswirkungen auf Fähigkeiten haben. Sie kann wegen der zugrundeliegenden Stufenlogik sogar zur Folge haben, dass eine Fähigkeit komplett abgeschafft wird, selbst wenn ein numerischer Schwellenwert nur unwesentlich unterschritten ist.

Es stellt sich also die Frage, inwieweit einzelne europäische Staaten und Europa insgesamt in der Lage sind, Operationen durchhaltetfähig zu gestalten und sicherheitspolitisch handlungsfähig zu bleiben. Die Sicherheitspolitik der europäischen Staaten wird mittelfristig von einer Diskrepanz geprägt sein, nämlich einerseits der fortschreitenden Destabilisierung europäischer Nachbarregionen und den daraus

erwachsenden sicherheitspolitischen Herausforderungen, andererseits der schwindenden Handlungsfähigkeit aufgrund mangelnder militärischer Fähigkeiten. Politische Erklärungen und Absichten können sich weitaus schneller verändern als die Fähigkeitslage der Streitkräfte. Auch ein sofortiger Beschluss zur Aufrüstung würde seine Wirkung erst Jahre später entfalten.

Fragwürdige Trendumkehr

In Anbetracht der Krisen in der Ukraine und Syrien sowie der Anschläge in Paris signalisieren Europas Regierungen Bereitschaft, mehr Geld in ihre sicherheitspolitischen Fähigkeiten zu investieren. So haben Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich ins Auge gefasst, ihre Verteidigungsetats anzuheben. Abzuwarten bleibt, wie viel von diesen Ankündigungen umgesetzt wird und ob die Investitionen in zusätzliches Gerät und Personal fließen werden. Fraglich ist zudem, ob die Budgets tatsächlich erhöht oder eher das bisherige Niveau gehalten werden soll. Das lässt sich gut am deutschen Beispiel zeigen: Betrachtet man nur die absoluten Zahlen, soll der Wehretat bis 2019 steigen. Legt man aber den Anteil des Budgets am Bruttoinlandsprodukt zugrunde, so wie es die Nato tut, wird Deutschland dann weniger für Verteidigung ausgeben als jetzt. Ungewiss ist auch, ob die Personalstärken aufgestockt werden. Zwar gibt es vereinzelte Überlegungen vor allem mittel- und osteuropäischer Staaten, ihre Truppenstärke zu erhöhen oder die Wehrpflicht wieder einzuführen, aber bisher haben sich nur wenige für solche Maßnahmen entschieden. Die Bundeswehr hat schon jetzt nicht alle Planstellen besetzt, so dass ein nomineller Personalzuwachs höchstwahrscheinlich wirkungslos bliebe.

Doch selbst wenn die europäischen Staaten mehr in ihre militärischen Fähigkeiten investieren sollten, machen es strukturelle Entwicklungen und Faktoren notwendig, die Logik der kleinen Zahlen zu analysieren.

Gründe für die kleinen Zahlen

Im Jahr 1984 rechnete der US-amerikanische Luft- und Raumfahrtmanager Norman R. Augustine vor, dass 2054 das gesamte Verteidigungsbudget der USA nur noch dafür reichen werde, ein einziges Kampfflugzeug zu beschaffen, das sich Marine und Luftwaffe dann überdies teilen müssten. Mit diesen Überlegungen veranschaulichte er die theoretischen Folgen exponentieller Teuerungsraten bei Entwicklung und Beschaffung von militärischem Gerät am Beispiel von Kampfflugzeugen (Augustine's Law). Dieses technologisch-wirtschaftliche Muster trägt entscheidend dazu bei, dass die Luftwaffen europäischer Staaten immer weniger Flugzeuge beschaffen können. Beim Wechsel von einer Kampfflugzeuggeneration zur nächsten kann sich die Flotte mehr als halbieren, wie das Beispiel Niederlande zeigt. Dort sollen 87 F-16-Kampfflugzeuge der vierten Generation, durch 37 F-35 der fünften Generation ersetzt werden.

Grundsätzlich wird angenommen, dass neues Gerät militärisch wesentlich besser und fähiger ist als dasjenige, das ersetzt wird. Damit wird auch die Reduktion gerechtfertigt. Eine kleinere Anzahl fähigerer Waffenplattformen generiert demnach mindestens die gleichen Fähigkeiten wie die größere Anzahl an älteren. In dieser Logik sind neue Waffensysteme immer öfter als »multi-role«-Systeme konzipiert, das heißt sie sollen Fähigkeiten in sich vereinen, die vorher von mehreren unterschiedlichen Systemen abgedeckt wurden. Weil »multi-role«-Systeme aber erheblich komplexer sind, treibt ein solcher Ansatz die Entwicklungs- und Beschaffungskosten in die Höhe.

Diese Konzentration auf Qualität statt Quantität der Systeme geht mit fortschreitender Verringerung der Streitkräfte einher. In nahezu allen europäischen Ländern schrumpften die Streitkräfte schon, bevor die Wehrpflicht abgeschafft wurde. Die Umstellung auf Freiwilligenarmeen hat diesen Trend weiter verstärkt. Gleichzeitig konkurrieren die neuen profes-

sionalisierten Armeen mit anderen Arbeitgebern um immer weniger junge Menschen – der demographische Wandel betrifft auch die Personalpolitik der Streitkräfte.

Zudem bevorzugen es die europäischen Staaten aus politischen Gründen nach wie vor, Rüstungsgüter im eigenen Land zu kaufen. Bestellungen bei der nationalen Rüstungsindustrie machen mehr als 80% der aktuellen Rüstungsbeschaffungen in Europa aus. Daraus lässt sich schließen, dass die Unterstützung für die eigene Rüstungsindustrie noch immer treibende Kraft bei Beschaffungsentscheidungen ist. Dadurch entsteht ein Teufelskreis: Die Stückzahlen bleiben klein, so dass positive Skaleneffekte kaum greifen können. Das macht das Gerät teurer, was wiederum die Stückzahlen niedrig hält. All dies wirkt sich nicht nur auf die Beschaffung des Geräts aus, sondern zieht sich auch durch dessen gesamten Nutzungszeitraum, der zwischen 30 und 50 Jahre beträgt.

Nicht nur bleibt die absolute Anzahl an vorhandenem Gerät aus diesen Gründen gering. Darüber hinaus lässt die Einsatzbereitschaft erheblich zu wünschen übrig, was die militärische Handlungsfähigkeit weiter einschränkt. Ein Beispiel ist die deutsche Tornado-Flotte, von der nur etwa die Hälfte für Operationen zur Verfügung steht.

Lösungsansätze

Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, können prinzipiell drei Lösungsansätze verfolgt werden, die sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern auch ergänzen und überschneiden können:

Ein **nationaler Ansatz** bestünde darin, mehr finanzielle und personelle Ressourcen in die eigene Verteidigung zu investieren. Damit würde die Menge der beschaffbaren Waffensysteme und der damit verbundenen Fähigkeitspotentiale mittelfristig wieder zunehmen. Diese Lösung würde hohen Ressourceneinsatz bei vergleichsweise geringer Effizienz erfordern. Sie böte aber den größtmöglichen sicherheitspolitischen

Gewinn in Form von mehr nationaler Souveränität und Beitragsfähigkeit im multinationalen Verbund.

Denkbar wäre auch ein **multinational geprägter Ansatz**: Die europäischen Staaten könnten bei gleichbleibendem oder sogar geringerem Mitteleinsatz gegenseitige Verpflichtungen eingehen. Der daraus resultierende Effizienzgewinn würde die europäische sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit steigern. Militärische Spezialisierung und Aufgabenteilung würden es gestatten, nationale Ressourcen zielgerichteter einzusetzen. Dadurch ließen sich die Fähigkeitsbereiche stärken, auf die sich die jeweilige Nation in Material und Personal konzentrieren würde. Multinationale Verbände, zusammengesetzt aus spezialisierten nationalen Kontingenten und ausgerüstet mit mehr gemeinsam beschafftem Material, wären wesentlich besser in der Lage, Skaleneffekte zu nutzen und so für höhere Effizienz zu sorgen. Dies würde jedoch voraussetzen, dass sich die betreffenden Staaten auf Souveränitätseinschränkungen verständigen. An Einsätzen müssten sich demgemäß sämtliche Staaten beteiligen, auch diejenigen, die dazu eigentlich nicht bereit sind. Dafür stiege aber Europas gemeinsame sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit.

Eine dritte Möglichkeit wäre die Beschaffung von mehr, aber einfacheren Systemen. Das würde aber nicht nur eine Abkehr von der Strategie technologischer Überlegenheit gegenüber potentiellen Gegnern bedeuten, sondern hätte auch Folgen für die Rüstungsindustrie. Mittelfristig wäre die westliche Technologieführerschaft gefährdet, was Exporte erschweren würde, eine der wirtschaftlichen Grundlagen der Verteidigungsindustrie. Allerdings werden viele Zukunftstechnologien, etwa in der Mikroelektronik, mittlerweile ohnehin von der zivilen Industrie vorangetrieben. Außerdem würde für diesen Ansatz wahrscheinlich einiges mehr an Personal gebraucht.

Empfehlungen

Die derzeitige Situation und die bestenfalls ambivalenten Zeichen für eine Trendumkehr legen nahe, dass der zweite Lösungsansatz, nämlich eine tiefere europäische Kooperation, am ehesten Erfolg verspricht. Erst recht gilt dies für Deutschland, da es traditionell im Verbund mit Partnern operiert. Mit dem in die Nato eingebrachten Konzept der Rahmennationen (Framework Nation Concept, FNC) hat die deutsche Seite einen pragmatischen Ansatz gewählt, multinationale Verbände aufzustellen und Souveränität zu teilen. Die dadurch ermöglichte Spezialisierung von Partnernationen befähigt diese, auch weiterhin einen sinnvollen Beitrag zu kollektiver Verteidigung und multinationalen Operationen zu leisten. Dieser Ansatz sollte weiterverfolgt werden.

Analog zum FNC wäre ein »Rüstungsrahmennationen«-Konzept zu rüstungsindustriellen Fähigkeiten in den teilnehmenden Staaten hilfreich. Die Europäisierung des industriellen Angebots sowie der Beschaffung und des Betriebs von Material würde nicht nur den multinationalen Verbänden des FNC operative Vorteile bringen, sondern auch die Beschaffung effizienter machen. Auch hier hat die Bundesregierung einen ersten Schritt getan, indem sie definierte, welche industriellen Kernfähigkeiten national bleiben sollen und welche europäisiert werden können. Eine Weiterführung dieses Ansatzes schließt die Förderung von europäischen industriellen Konsolidierungsbestrebungen mit ein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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

Lektüreempfehlungen

Claudia Major
Christian Mölling
*Das Rahmennationen-Konzept.
Deutschlands Beitrag, damit
Europa verteidigungsfähig bleibt*
SWP-Aktuell 67/2014

Christian Mölling
*Die Zwei-Prozent-Illusion der Nato.
Deutschland sollte das Bündnis zu
mehr Effizienz anregen*
SWP-Aktuell 54/2014