

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Mölling

Wege aus der europäischen Verteidigungskrise

Bausteine für eine Verteidigungssektorreform

S 8
April 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013

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 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Verteidigungskrise entmilitarisiert Europa
8	Europas defizitärer Verteidigungsapparat
10	Der verteidigungsökonomische Imperativ
11	Der Verteidigungssektor reagiert
16	Zwischenfazit: Einsamer, abhängiger, weniger handlungsfähig
19	Vier Szenarien zur Entwicklung der europäischen Verteidigungspolitik
19	Eine entscheidende Phase und vier Szenarien
21	Gute Gründe für ein Europa der Verteidigung
24	Als Europa handeln: Eine umfassende Verteidigungssektorreform
24	Empfehlungen: Bausteine einer Verteidigungssektorreform
30	Die deutsche Rolle in der europäischen Verteidigung
31	Drei Projekte für eine deutsche Rolle
34	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Christian Mölling ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

Wege aus der europäischen Verteidigungskrise Bausteine für eine Verteidigungssektorreform

Europa steckt in einer tiefen Verteidigungskrise. Der rasche und anhaltende Abbau der Verteidigungsbudgets in den europäischen Staaten stellt die ohnehin geringe militärische Handlungsfähigkeit und deren rüstungsindustrielle Basis bereits heute in Frage. Dies betrifft nicht nur das militärische Krisenmanagement (angelehnt an den englischen Begriff auch Expeditionsfähigkeit oder Expeditionsaufgaben genannt), sondern auch die Territorialverteidigung. Um nicht in wenigen Jahren außerstande zu sein, ihre verteidigungspolitischen Ziele mit militärischen Mitteln zu erreichen, müssten die EU-Staaten die politischen Voraussetzungen dafür schaffen, sich militärisch effektiver zu organisieren und ihre Ressourcen effizienter zu nutzen.

Die Krise resultiert aus der Kombination zweier Entwicklungen. Weil erstens alle 27 EU-Staaten die politische Entscheidungsfähigkeit über die Belange ihrer Streitkräfte auf nationaler Ebene behalten wollen, sinkt ihre militärische Handlungsfähigkeit. Schon heute können die EU-Staaten weder einzeln noch gemeinsam jene Ziele erreichen, zu denen sie sich in nationalen oder europäischen Strategiedokumenten bekannt haben. Drastisch sichtbar wurde dies bei der Libyen-Operation 2011. Zwar hatten sich Europas größte Militärmächte Frankreich und Großbritannien für ein Eingreifen entschieden. Doch ohne die Hilfe anderer, vor allem der USA, waren sie nicht handlungsfähig und konnten den Konfliktverlauf militärisch nicht wesentlich bestimmen.

Zweitens leiden die Verteidigungssektoren, also die militärischen Fähigkeiten und deren industrielle Basis, unter den Auswirkungen der Finanzkrise. In der letzten Dekade konnten es die EU-Staaten noch ignorieren, dass ihre Verteidigungsapparate kleiner wurden. Doch der seit 2009 beschleunigte Abbau verfügbarer Ressourcen löst einen Paradigmenwechsel aus: Verteidigungshaushalte werden zum strategischen Faktor europäischer Sicherheit. Nicht Interessen und Werte der Staaten bestimmen in erster Linie, welche militärischen Fähigkeiten sie vorhalten und welche sie abschaffen werden. Maßgeblich ist vielmehr, ob diese Fähigkeiten kurzfristig noch bezahlbar sind.

Da diese Entwicklung so gravierend und bis auf Weiteres unumkehrbar ist, wird sie die Rahmen-

bedingungen für die Verteidigungspolitik der EU-Staaten grundlegend und dauerhaft verändern. Der traditionelle Gegensatz zwischen nationaler Entscheidungsfähigkeit und militärischer Effektivität (bis zu welchem Grad können die vorhandenen Streitkräfte politische Ziele erreichen?) erweitert sich zu einem spannungsgeladenen Dreiecksverhältnis. Als dritter Bestimmungsfaktor tritt die ökonomische Effizienz (wie viele Ressourcen müssen die Staaten für diese Handlungsfähigkeit aufwenden?) hinzu.

Dieses neue Spannungsverhältnis schafft drei Herausforderungen für die EU-Staaten und ihre Verteidigungsfähigkeit:

- ▶ Militärische Handlungsfähigkeit erhalten. Die militärischen Fähigkeiten der EU-Staaten drohen auf ein Niveau zu sinken, mit dem diese selbst bei kleinen Operationen militärisch oder politisch keinen Einfluss mehr auf deren Verlauf und Ausgang haben.
- ▶ Politische Spaltung der Sicherheitsgemeinschaft verhindern. Da die EU-Staaten unterschiedlich von der Verteidigungskrise betroffen sind und ungleich darauf reagieren, läuft die Sicherheitsgemeinschaft der EU Gefahr auseinanderzubrechen. Wer weniger militärische Beiträge leisten kann, wird auch weniger Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben können.
- ▶ Gleichzeitig sparen und investieren. Wollen die EU-Staaten in Zukunft mit kleineren Haushalten verteidigungsfähig sein, müssen sie wirtschaftlicher mit ihren Ressourcen umgehen. Wo Fähigkeiten jetzt schon fehlen, müssten die Staaten diese Lücken durch zusätzliche Investitionen schließen. Weil dafür aber künftig noch weniger Ressourcen verfügbar sein werden, erfordert dies intensivere Absprache und Kooperation unter den EU-Staaten.

Bislang jedoch reagiert Europa mit nationaler Vielfalt und europäischer Uneinigkeit und deshalb erfolglos auf die Verteidigungskrise. Mittlerweile entsteht sogar der Eindruck, dass die Maßnahmen einiger Staaten eher schaden als nutzen, da sie sich auf nationale Probleme richten statt auf den Erhalt europäischer Handlungsfähigkeit. Auch die Bundeswehrreform nimmt vor allem die nationalen Gegebenheiten als Ausgangspunkt für Planungen.

Deutschland ist durch die Schwäche Europas besonders gefordert. Zum einen ist es beim Einsatz seiner Armee politisch weitaus abhängiger davon, dass Partner aus der EU mitziehen, als es etwa Frankreich oder Großbritannien sind. Doch diese Partner, überwiegend kleinere Länder, könnte Berlin verlieren, wenn sie aufgrund von Haushaltskürzungen nicht mehr an

Einsätzen teilnehmen können. Das schränkt Deutschlands Handlungsoptionen ein. Zum anderen wächst seine Bedeutung als militärisches Rückgrat Europas: Da der deutsche militärische Beitrag langsamer schmilzt als derjenige anderer Länder, wird er wichtiger. Deshalb fordern die EU-Partner, dass Deutschland sich militärisch künftig stärker engagiert.

Um ihre Verteidigungsfähigkeit zu sichern, müssten die EU-Staaten eine neue Balance zwischen den drei Polen Verteidigungspolitik, Verteidigungsorganisation und Verteidigungsökonomie finden. Sie müssten gemeinsam Verteidigung ökonomisch effizienter und militärisch effektiver gestalten. Zu diesem Zweck müssten sie die gemeinsame politische Entscheidungsfähigkeit auf europäischer Ebene verbessern.

Dazu empfiehlt sich eine umfassende Verteidigungssektorreform, unter anderem mit folgenden Bausteinen:

- ▶ einem jährlich tagenden Verteidigungssektorrat der EU-Staats- und Regierungschefs, der militärische und industrielle Planziele als Eckpfeiler einer EU-organisierten Aufgabenverteilung definiert,
- ▶ Verträgen zur Versicherung gegen die politischen Risiken von Kooperation und Rollenspezialisierung,
- ▶ EU-Brigaden als Verbänden, in denen die militärische Rollenverteilung praktisch umgesetzt wird,
- ▶ (Re-)Investitionspools als Anreiz für sparsame Gemeinschaftsprojekte,
- ▶ Preisschildern für alle militärischen Güter und Dienstleistungen, um Kosten transparenter zu machen, und
- ▶ einer Tauschbörse und einer Partneragentur für europäische Ausrüstung.

Deutschland ist stark von seinen Partnern abhängig und daher in besonderer Weise an deren Handlungsfähigkeit interessiert. Es sollte deshalb

- ▶ politische Koordination und Ausgleich durch ein Führungstrio in der Verteidigungspolitik (zusammen mit Großbritannien und Frankreich) schaffen,
- ▶ militärische Führung übernehmen, und zwar als ständige Rahmennation, und
- ▶ seine Präferenzen für den anstehenden industriellen Konsolidierungsprozess klären.

Konkret könnte Deutschland

- ▶ eine deutsch-französische Luftwaffe initiieren,
- ▶ einen europäischen Pool von Transporthubschraubern bilden,
- ▶ seine militärischen und industriellen Kapazitäten bei Kampfpanzern zum Anlass nehmen, einen zentralen Pool von Panzern aufzubauen.

Die Verteidigungskrise entmilitarisiert Europa

Tabelle 1
Dimensionen der Verteidigung

<i>Dimension</i>	<i>Fragestellung</i>	<i>Idealtypisches Ziel</i>
Verteidigungspolitik (politisch-konzeptionelle Dimension)	Wozu dient Verteidigung? Wer bestimmt darüber und über die beiden anderen Dimensionen?	Politische Entscheidungsfähigkeit im Hinblick auf den Einsatz militärischer Gewalt
Verteidigungsorganisation (institutionelle Dimension)	Wie wird Verteidigung organisiert, also Aufbau, Aufrechterhaltung und Einsatz militärischer Fähigkeiten?	Militärische Effektivität
Verteidigungsökonomie (materielle Dimension)	Welche Ressourcen benötigt Verteidigung?	Ökonomische Effizienz

Quelle: eigene Darstellung.

Der Begriff Verteidigung umfasst in dieser Studie Aufbau, Aufrechterhaltung und Einsatz militärischer Fähigkeiten im internationalen militärischen Krisenmanagement (im Folgenden analog zum englischen Begriff Expeditionsaufgaben genannt) und in der Landes- oder Bündnisverteidigung.¹ Verteidigung lässt sich mit drei Dimensionen erfassen (Tabelle 1).²

¹ In dieser Studie wird Verteidigung nicht in Landesverteidigung und Expeditionsaufgaben unterteilt, denn für die wesentlichen Elemente der Streitkräftestruktur europäischer Armeen hat diese Trennung immer weniger Bedeutung. Konzeptionell stellen die Armeen Europas auf Beiträge zu Friedensoperationen um oder wollen zusätzlich noch Landesverteidigung betreiben können. Praktisch bedeutet Landes- oder Bündnisverteidigung für die meisten Staaten Europas heute, expeditionsfähig zu sein, da die Verteidigung nicht auf ihrem eigenen Territorium stattfinden würde. Institutionell werden Landesverteidigung und Expeditionsaufgaben in NATO und EU aus dem gleichen nationalen Truppenpool bedient. Dafür werden Armeen in kleinen Verbänden modular aufgebaut. Ihre Spezialisierung findet erst in der Vorbereitung auf konkrete Missionen statt. Diese Armeen werden aus dem gleichen Topf bezahlt und nutzen weitgehend das gleiche Gerät für Landesverteidigung und Expeditionsaufgaben. Zusammenfassend hierzu Anthony King, *The Transformation of Europe's Armed Forces. From the Rhine to Afghanistan*, Cambridge 2011. Die Überschrift dieses Studienkapitels ist angelehnt an Nick Witney, *How to Stop the Demilitarisation of Europe*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), November 2011 (Policy Brief).

² Zu den drei Dimensionen in der Fähigkeitsentwicklung siehe Christian Mölling, »Nationale Fähigkeitenentwicklung

Europa steckt in einer Verteidigungskrise, weil es sich in allen drei Dimensionen am Scheideweg befindet. Zudem verstärken sich die Probleme aus den drei Bereichen gegenseitig. Als Reaktion auf den langfristig anhaltenden Abbau ihrer Verteidigungsbudgets reduzieren die EU-Staaten seit 2010 rasch und unkoordiniert militärische Fähigkeiten.

Die Krise hat einen verteidigungspolitischen Paradigmenwechsel hervorgerufen. Die Staaten stellen nicht mehr die Ziele, sondern die verfügbaren Mittel an den Anfang ihrer Überlegungen: Am Beginn der Verteidigungsreformen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien stand der Ressourcenmangel. Diese Entwicklung untergräbt die ohnehin geringe militärische Handlungsfähigkeit Europas und deren rüstungsindustrielle Basis.

Aus diesen Gründen wird Europa nicht umhin kommen, sich militärisch effektiver zu organisieren und seine Ressourcen effizienter zu nutzen, wenn es militärisch handlungsfähig bleiben will. Dafür gilt es die politischen Voraussetzungen zu schaffen. Andernfalls ist Europa möglicherweise bald nicht mehr in der Lage, seine verteidigungspolitischen Ziele mit militärischen Mitteln zu erreichen.

und die Rolle internationaler Organisationen«, in: Andreas Wenger/Victor Mauer/Daniel Trachsler (Hg.), *Bulletin 2008 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich: Center for Security Studies (CSS), 2008, S. 89–122.

Die Staaten wehren sich gegen die Auswirkungen der Verteidigungskrise. Sie sparen national und kürzen in ihren Verteidigungsapparaten. International wollen sie mit mehr Kooperationsprojekten ihre Sicherheitsgemeinschaft³ stärken. Doch die meisten Aktivitäten sind von dem Wunsch getrieben, militärisch und politisch unabhängig zu bleiben. Deshalb erreichen die Staaten das Gegenteil von dem, was sie beabsichtigen: Weil sie nationale militärische Fähigkeiten verlieren, steigt die gegenseitige Abhängigkeit. Mehr noch: Schrittweise kommen den Staaten ihre Kooperationsgegenstände abhanden, so dass die Chancen für internationale Zusammenarbeit schwinden.

Beim Abbau der Verteidigungsfähigkeiten sind weniger die Mengen von Material und Truppen das Problem, sondern vor allem die immer brüchiger werdende Fähigkeitsarchitektur. Dieses Gefüge⁴ von Know-how, Führungsinstitutionen sowie Ausrüstung und Infrastruktur für Militäroperationen können die Staaten mittlerweile nur noch gemeinsam zusammenhalten. Ihre Beiträge dazu verändern die EU-Staaten jedoch ohne Absprache mit den Partnern und ohne langfristige Überlegungen, wie diese Architektur in Zukunft aussehen soll. Sie drohen militärisch handlungsunfähig zu werden, weil sie bereits bestehende Fähigkeitslücken nicht schließen können und zudem neue entstehen. So rutschen die EU-Staaten in immer mehr Bereichen unter das Niveau, das sie benötigen, um militärisch noch eine Rolle spielen zu können.

Europas defizitärer Verteidigungsapparat

Die Verteidigungskrise entstand aufgrund dreier Probleme im europäischen Verteidigungssektor:

- ▶ Abnehmende militärische Handlungsfähigkeit. Symptomatisch für den defizitären Verteidigungsapparat ist der NATO-Einsatz in Libyen. Die teilnehmenden Europäer verfügten weder über die erforderliche Ausrüstung noch über ausreichend einsetzbare Kräfte, um diese Operation in vergleichbarer Weise auch ohne die USA zustande zu bringen.
- ▶ Unzureichende Organisation. Die militärische Handlungsfähigkeit schrumpft, weil die EU-Staaten Rüstung sowie Generierung militärischer Fähig-

keiten jeweils für sich ineffektiv und miteinander unvereinbar organisieren.

- ▶ Autonomiezentriertes Souveränitätsverständnis. Alle Regierungen wollen eigenständig über militärische Angelegenheiten entscheiden, vom Kleinststaat Malta bis zur militärischen Mittelmacht Frankreich. Doch sämtliche Länder sind in ihrer Verteidigungspolitik schon lange von ihren europäischen Partnern abhängig. Sie sind also zur Zusammenarbeit gezwungen, um ihre Interessen durchzusetzen.

Libysche Symptome

Die Operation Unified Protector in Libyen 2011 war nicht nur für die NATO ein Lackmustest, sondern auch für die militärischen Fähigkeiten der EU. Die meisten EU-Staaten sind auch NATO-Mitglieder und stellen ihr die gleichen Kräfte zur Verfügung (*single set of forces*).

Der Libyen-Einsatz ist zum Symbol europäischer Handlungsunfähigkeit geworden: Weder ein Staat Europas allein noch die EU insgesamt kann sicherheitspolitische Interessen mittels militärischer Macht über eine Entfernung von nicht einmal 1000 Kilometern durchsetzen.

Die teilnehmenden Europäer konnten den Einsatz nur schwer durchhalten und steuern. Die beiden größten europäischen Militärmächte Frankreich und Großbritannien hatten zwar die politische und militärische Führung der Operation übernommen, waren aber nicht imstande, die militärische Entscheidung zu erzwingen. Dazu fehlten ihnen die Kräfte und Reserven, nachdem sich die USA nach drei Tagen aus den unmittelbaren Angriffen zurückgezogen hatten.⁵

Damit haben die EU-Staaten ihre militärischen Planziele weitgehend verfehlt, die sie in Form des *Headline Goal 2010* und des *Level of Ambition 2008* gemeinsam vereinbart hatten. Nicht nur bestehen Europas Fähigkeitslücken fort, sie sind sogar größer geworden. Dabei handelt es sich sowohl um altbekannte Defizite bei Aufklärungsmitteln und Flugzeugen als auch um neue, überraschende Lücken bei Munition und Ersatzteilen.⁶ Viele Staaten konnten an der Operation nicht teilnehmen, weil sie schlicht nicht über die Ausrüs-

³ Der Begriff stammt ursprünglich aus Karl W. Deutsch u.a., *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton 1957.

⁴ Mölling, »Nationale Fähigkeitenentwicklung« [wie Fn. 2].

⁵ Michael Clarke u.a., *Accidental Heroes. Britain, France and the Libya Operation*, London: Royal United Services Institute (RUSI), September 2011 (RUSI Interim Libya Campaign Report).

⁶ International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2012*, Oxford 2012, S. 73ff.

tung verfügten.⁷ Schwedische Kampfflugzeuge konnten zwar aufklären, aber keine Präzisionsangriffe auf Bodenziele fliegen, weil sie die Waffen hierfür nicht besitzen und ihre Besatzungen die Manöver nicht beherrschen.⁸

Vor allem aber fehlte den Europäern das elektronische Rückgrat, mit dem Sensoren und Waffensysteme vernetzt werden. Ohne diese globale Schnittstelle, die derzeit nur die USA bereitstellen können, ist Europa militärisch weitgehend blind und taub. In der NATO geht man davon aus, dass rund 90% der Militäraktionen in Libyen ohne Washingtons Hilfe nicht möglich gewesen wären.⁹

Fähigkeitsentwicklung: Effektiv versus europäisch

Der Grund für diese operativen Schwächen liegt in den Defiziten der europäischen Fähigkeitsentwicklung. Diese lässt sich grundsätzlich in zwei Phasen unterteilen.¹⁰

In der *Rüstungsphase*¹¹ wird durch Forschung, Entwicklung, Tests und Produktion neue Ausrüstung geschaffen. Hier spielt die *verteidigungsindustrielle Basis* eine große Rolle. Sie besteht aus Labors, Firmen, Wissen, Werkstoffen und anderem. Durch technologische Innovation, Rüstung, aber auch Wartung trägt die verteidigungsindustrielle Basis zur militärischen Handlungsfähigkeit bei.

Die *Fähigkeitsgenerierung* umfasst Planung, Aufstellung, Organisation und Betrieb von Streitkräften. Dies beinhaltet die Ausbildung der Soldaten ebenso wie Dienstleistungen an Gerät.

Fähigkeitsentwicklung ist umso effektiver und effizienter, je besser die beteiligten Akteursgruppen,

also Staaten und Industrien, beide Phasen aufeinander abstimmen. Das bedeutet, dass sie möglichst gleiche Zielvorstellungen besitzen, alle Beteiligten die zur Koordination geschaffenen Institutionen und Prozesse nutzen und die Staaten Ressourcen gemeinsam bereitstellen. Zudem können Staaten Gerät, das sie gemeinsam entwickeln und bauen, auch einfacher zusammen bedienen, einsetzen und warten.

In der EU ist das Gegenteil der Fall. Europa setzt zwar seit 20 Jahren gemeinsam seine Streitkräfte ein, doch Rüstung und Fähigkeitsgenerierung finden weitestgehend national statt:¹²

- ▶ Für die Fähigkeitsgenerierung in der EU haben die Staaten zwar viele EU-Institutionen (EU-Militärstab, EU-Militärausschuss, Europäische Verteidigungsagentur) und Prozesse (Capability Development Plan, Headline Goal) entwickelt. Darin haben sie eine gemeinsame Problemwahrnehmung und zahlreiche allgemeine Zielvorstellungen formuliert (Helsinki Headline Goal, Headline Goal 2010, Level of Ambition 2008). Inkohärent aber bleiben bis heute die Antworten auf die konzeptionelle Frage, welche Streitkräfte für welche Einsätze die Staaten in der Praxis vorhalten sollten. Die EU-Staaten haben sich bemüht, gemeinsame Fähigkeiten bereitzustellen, bislang jedoch weitgehend ohne Erfolg. Ausnahmen sind EU-Battlegroups, Planungsfähigkeiten und strategischer Lufttransport. Es bleiben erhebliche Fähigkeitslücken. Der EU ist es bisher nicht gelungen, ihre Mitglieder zu Beiträgen jenseits ihrer nationalen Fähigkeitsbedarfe zu bewegen.
- ▶ Die Staaten organisieren Rüstung überwiegend außerhalb des EU-Rahmens. Maßgeblich sind dabei nicht so sehr gemeinsame sicherheitspolitische Bedürfnisse, sondern vielmehr nationale Industrie-, Technologie- und Strukturpolitiken. Letztere stehen im Widerspruch zu einer internationalisierten Markt- und Industriestruktur. Mit Hilfe von Artikel 346 im Vertrag über die Funktionsweise der EU (VFEU) und des Juste-Retour-Prinzips haben die EU-Staaten den Druck abgewehrt, ihre nationalen Beschaffungsverfahren und Marktregeln zu europäisieren. Artikel 346 VFEU erlaubt den Staaten, ihre Rüstungsgüter vom Wettbewerb auf dem EU-Binnenmarkt auszuschließen, wenn sie dadurch ihre nationale Sicherheit bedroht sehen. Juste

⁷ Karen DeYoung/Greg Jaffe, »NATO Runs Short on Some Munitions in Libya«, in: *The Washington Post*, 15.4.2011, <www.washingtonpost.com/world/nato-runs-short-on-some-munitions-in-libya/2011/04/15/AF307EID_story.html> (Zugriff am 29.5.2012).

⁸ Paul Smyth, »Libya: Is NATO Doing Enough?«, *RUSI Analysis*, 15.4.2011, <www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4DA85C7E0FB14/> (Zugriff am 29.5.2012).

⁹ Interview mit einem Offizier im NATO-Militärstab, 24.6.2011; Interview mit einem Offizier im NATO-Militärstab, 27.11.2011.

¹⁰ Mölling, »Nationale Fähigkeitenentwicklung« [wie Fn. 2].

¹¹ Zur Rüstung allgemein und als Prozess siehe Michael Geyer, *Deutsche Rüstungspolitik 1860–1980*, Frankfurt am Main 1984, S. 9–23.

¹² Tomas Valasek, *Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*, London: Centre for European Reform (CER), April 2011, S. 1.

Retour bedeutet, dass Aufträge in internationalen Rüstungsprojekten nicht an den besten Anbieter vergeben werden, sondern an die Firmen der beteiligten Staaten, prozentual entlang der Kaufanteile, die die Staaten in dem Projekt haben.

Aus diesen Gründen bleiben internationale Rüstungskoooperation und Beschaffung intergouvernemental organisiert. EU-Gemeinschaftsinstrumente wie die Beschaffungsdirektive¹³ spielen de facto bislang keine Rolle. Daher ist der europäische Rüstungssektor von 27 einzelstaatlichen Regelwerken für Ordnungs-, Industrie- und Technologiepolitik gekennzeichnet. So entstehen unter anderem beträchtliche Überkapazitäten in der Produktion, die die Erzeugnisse verteuern und die Nachfrage des europäischen Marktes weit übersteigen. Kosten, die die Unternehmen nicht über den Export auffangen können, geben sie an die Staaten weiter.¹⁴

- ▶ Die Phasen Rüstung und Fähigkeitsgenerierung werden in der EU nicht aufeinander abgestimmt. In beiden Bereichen sind weder die jeweiligen Institutionen der EU und der Staaten miteinander verbunden noch die Konzepte für Fähigkeitsentwicklung und Ausrüstung. Auch intergouvernemental ist es die Ausnahme, dass Ausrüstung gemeinsam konzipiert wird und sich so die Chance eröffnet, dass Streitkräfte diese Produkte gemeinsam kaufen und nutzen. In der Regel entwickeln und beschaffen die Staaten parallel und konkurrierend.

Grundproblem Souveränität: Entscheidungsfähigkeit vor Handlungsfähigkeit

Die Ineffizienzen in der europäischen Fähigkeitsentwicklung sind die Kehrseite des Souveränitätsanspruchs aller EU-Staaten, also des Bestrebens, in militärischen Angelegenheiten national autonom entscheidungsfähig zu sein.

Eine Folge davon ist militärische Kleinstaaterei in Europa. Sie verhindert, dass die Staaten von Effektivitätsgewinnen profitieren, die sie durch mehr Kooperation erzielen könnten. Immerhin verfügen die EU-

¹³ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the Coordination of Procedures for the Award of Certain Works Contracts, Supply Contracts and Service Contracts by Contracting Authorities or Entities in the Fields of Defence and Security, Brüssel, 13.7.2009.

¹⁴ Keith Hartley, *The Economics of Defence Policy. A New Perspective*, Abingdon/New York 2011.

Staaten zusammen über 190 Milliarden Euro an Militärbudgets. Stattdessen verwalten 27 Verteidigungsministerien von Malta bis Frankreich 27 Armeen mit 3000 bis 300 000 Soldaten.

Damit nicht genug: Diese Praxis und ihre Folgen untergraben den eigenen Souveränitätsanspruch. Dieser leitet sich auch im traditionellen Verständnis daraus ab, nicht nur entscheiden, sondern auch effektiv handeln zu können, um Probleme zu lösen.¹⁵ Kein Staat in Europa aber besitzt derzeit eine solche autonome militärische Handlungsfähigkeit. Libyen war 2011 der jüngste Nachweis dafür. Schon länger sind die wenigsten Länder in der Lage, mehr als 1000 Mann jenseits ihrer Grenzen zu verlegen und zu versorgen.¹⁶

Der nationale Entscheidungsvorbehalt verhindert zugleich, dass sich die Staaten auf die gemeinschaftliche Stärkung militärischer Handlungsfähigkeit einlassen. Sie fürchten, dass ein Partner aus einer Kooperation jederzeit aussteigen könnte und sie deshalb¹⁷

- ▶ in einem Einsatz allein gelassen werden, weil ein Partner seine Truppen zurückzieht,
- ▶ nicht in den Einsatz gehen können, weil ein Partner mit wichtigen Fähigkeiten sich nicht beteiligt,
- ▶ auf ihre Kosten einem Partner Sicherheit verschaffen, ohne dass er eigene Beiträge liefert (Trittbrettfahren).

Der verteidigungsökonomische Imperativ

Die Probleme der europäischen Verteidigungsfähigkeit verschmelzen seit 2009 mit jenen, die aus der Finanzkrise erwachsen. Aus der schnellen, starken und für die Zukunft anhaltenden Reduzierung in den öffentlichen Haushalten entsteht für die meisten EU-Staaten ein verteidigungsökonomischer Imperativ: Die EU-Staaten müssen ihre Verteidigungshaushalte kürzen, dürfen dies aber nicht unkontrolliert tun, sondern sollten gleichzeitig eine gemeinsame Verteidi-

¹⁵ Advisory Council on International Affairs (Hg.), *European Defence Cooperation. Sovereignty and the Capacity to Act*, Nr. 78, Den Haag, Januar 2012, S. 11ff; Philipp Genschel/Bernhard Zangl, »Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2007) 20–21, S. 10–16.

¹⁶ European Defence Agency (EDA), *Defence Data: EDA Participating Member States in 2010*, Brüssel 2012, S. 34–39.

¹⁷ Claudia Major/Christian Mölling/Tomas Valasek, *Smart but Too Cautious. How NATO Can Improve Its Fight against Defence Austerity*, London: CER, Mai 2012 (Policy Brief).

gungsstruktur erhalten. Weniger ihre Interessen und Werte, sondern ihre Finanzen bestimmen darüber, welche militärischen Fähigkeiten vorhanden sind, welche abgeschafft werden und welche militärischen Ziele verfolgt werden sollen.

Mittelfristig, so die Annahme, wird kein Staat seinen Verteidigungssektor vor einer Senkung der Verteidigungsausgaben schützen können. Der Grund dafür liegt im langfristigen Sparzwang für Europas öffentliche Haushalte. Ihre Schuldenstände stellen eine dauerhafte Belastung dar. Zudem wächst die Neuverschuldung Europas zunächst krisenbedingt weiter. Damit steigen die Überschuldungsrisiken für die öffentlichen Haushalte und Finanzsysteme. Weiterer Schuldenabbau ist also unumgänglich.

Neben dieser allgemeinen Notwendigkeit zu sparen erhöhen die Folgen des demographischen Wandels und die potentiell sinkende Legitimation für Streitkräfte den Druck, Mittel aus dem Verteidigungsbudget in andere Haushalte umzuverteilen, etwa weil die alternde Bevölkerung mehr Geld im Gesundheitssektor beansprucht.¹⁸

Das Schuldenproblem verlagert sich in die Zukunft: 20 Jahre müssten die EU-Staaten sparen, um wieder das Schuldenniveau von vor der Finanzkrise 2008 zu erreichen, so eine Simulation der Europäischen Kommission. Über diesen Zeitraum müssten die Staaten 1% ihres BIP, derzeit 120 Milliarden Euro pro Jahr, allein zur Tilgung der Schulden aufwenden.¹⁹

Der Verteidigungssektor reagiert²⁰

Als die Finanzkrise Europas Verteidigungshaushalte erreichte, reagierten die Staaten überrascht. Auf nationaler Ebene versuchen sie der roten Zahlen Herr zu

werden, indem sie Haushalte, Betriebskosten und Beschaffungen kürzen. Auf internationaler Ebene wollen sie seit 2009 mit *Pooling und Sharing* militärische Fähigkeiten bündeln sowie Aufgaben und Ausrüstung teilen. Dieser theoretisch richtige Ansatz wird bislang jedoch nicht in die Praxis umgesetzt: Statt mit Pooling und Sharing die Verteidigung ökonomisch effizienter und militärisch effektiver zu gestalten, bleiben die Staaten bei der klassischen Form von Verteidigungskooperation, in welcher der nationale Entscheidungsvorbehalt zentraler Bestimmungsfaktor ist. So vergrößern sie die bereits bestehenden Unterschiede zwischen zunehmend entmilitarisierten und militärisch noch handlungsfähigen Staaten. Der Sicherheitsgemeinschaft droht die Spaltung.

Sparen und reformieren: Die Ineffizienz nationaler Alleingänge

Seit 2009 sind auch die Verteidigungsbudgets von Einschnitten in die öffentlichen Haushalte betroffen. Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Verteidigungssektoren und auch die Maßnahmen, die die Staaten ergreifen, variieren jedoch erheblich.

Das liegt an den jeweiligen finanziellen Reserven der Länder, den unterschiedlichen wirtschaftlichen Traditionen im Umgang mit Staatsschulden und der Priorität, die Staaten der Verteidigung einräumen. Darüber hinaus sind die Staaten an längerfristige Verträge gebunden, etwa bei Rüstung und Personal. Wenn überhaupt, lassen sich diese nur mit hohen zusätzlichen Kosten auflösen.

Die größten Einsparungen in den Verteidigungshaushalten 2010 und 2011 haben mit 30% derzeit vor allem kleinere Mitgliedstaaten geplant oder umgesetzt. Die meisten mittleren EU-Staaten haben Kürzungen um etwa 10 bis 15% beschlossen. Die großen EU-Staaten kommen bislang mit Minderungen unter 8% davon, wie Deutschland und Großbritannien. Ausnahmen von der Regel waren bis 2011 zum Beispiel Polen, Finnland und Frankreich, deren Budgets zunächst entweder wuchsen oder wenigstens nicht nennenswert sanken. Dieses Bild änderte sich 2012: Finnland beschloss Streichungen um 30% bis 2015, für Frankreich werden Reduzierungen um 3 bis 5% pro Jahr diskutiert.

Trotzdem halten die EU und die Mehrzahl ihrer Mitglieder an ihren *militärischen Ambitionsniveaus* fest. Nach wie vor würden die größeren Staaten gern das

¹⁸ Christian Mölling/Sophie-Charlotte Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Brüssel: Directorate-General for External Policies, April 2011, S. 34–37.

¹⁹ European Commission, *Annual Growth Survey. Macro Economic Report, Annex 2, COM(2011) 11 final*, Brüssel, 12.1.2011. Der Simulation liegen zwei Annahmen zugrunde, nämlich dass zum einen sofort und in hinreichender Höhe mit dem Sparen begonnen und zum anderen es keine weiteren Schocks geben wird. Einiges deutet darauf hin, dass diese beiden Annahmen nicht realistisch sind. Striktes Sparen fällt vielen Ländern schwer. Aus den prognostizierten 20 Jahren für den Schuldenabbau könnten so auch 25 Jahre oder mehr werden.

²⁰ Dieses Kapitel baut auf Forschungsergebnissen des Autors auf, siehe Mölling/Brune, *The Impact of the Financial Crisis* [wie Fn. 18].

gesamte Spektrum der militärischen Fähigkeiten, auch für konventionelle Kriege, auf dem jetzigen Niveau vorhalten. Doch dafür reichen die Budgets nicht. Daher haben zwei der drei größten Truppensteller, Deutschland und Großbritannien, ihre Ambitionen gesenkt. Sie wollen in Zukunft etwa ein Drittel weniger Soldaten einsatz- und durchhaltefähig halten und auch an weniger Plätzen gleichzeitig kämpfen können. Frankreich dürfte 2013 folgen, nachdem es sein neues Verteidigungsweißbuch veröffentlicht hat. Allen dreien dürfte es künftig schwerer fallen, ihre Verbände durchhaltefähig und ökonomisch effizient zu betreiben.

Die kleinen und einige mittlere EU-Staaten stellen zunehmend auf Nischenbeiträge zu Stabilisierungsoperationen um.²¹ Offiziell jedoch lehnen die meisten europäischen Staaten diese *Rollenspezialisierung* (also das Aufgeben bestimmter Fähigkeiten und die Konzentration auf einige wenige Nischen) ab, weil sie die damit verbundene gegenseitige Abhängigkeit nicht akzeptieren wollen.

De facto findet aber bereits seit Jahren Rollenspezialisierung unter den EU-Staaten statt. Damit wachsen die gegenseitigen Abhängigkeiten. Die Finanzkrise hat die von den Staaten national ins Auge gefasste Spezialisierung nicht gerade beschleunigt. Anstatt entlang militärischer Zielvorgaben kürzen die Staaten nun dort, wo sie schnell Gelder freisetzen können.

Dabei nehmen sie wenig Rücksicht darauf, dass sie in einem System kollektiver Sicherheit handeln und deshalb ihre Sparmaßnahmen unmittelbare Folgen für ihre NATO- und EU-Partner haben. Indem sie ihre Kampfpanzer abschafften, haben die Niederlande nicht nur sich selbst auf ihre verbleibenden Fähigkeiten spezialisiert. Auch Deutschland und Frankreich sind unfreiwillig zu Rollenspezialisten geworden, weil sie nun die einzigen sind, die nennenswerte Arsenale von Kampfpanzern besitzen.²²

Die EU-Staaten wählen sehr unterschiedliche Wege, um die Kürzungen auf ihre Verteidigungsapparate zu übertragen. In einer ersten Reaktion haben viele Staaten weitreichende Einschnitte bei Personal, Betrieb und Beschaffung angekündigt.

Personalkosten beanspruchen einen großen Anteil in den EU-Militärhaushalten, doch große Einsparungen sind hier kaum zu erwarten. Verträge sind oft auf

lange Frist geschlossen. Zwar könnten sich auf Dauer Abfindungen für diejenigen rechnen, die bereit sind, ihren Vertrag eher aufzulösen. Das verursacht aber kurzfristig zusätzliche Kosten.

Fast alle Staaten kürzen beim *Betrieb* der Streitkräfte. In einer ersten Reaktion legten sie altes Gerät still und schränkten den Betrieb ein, um dessen Kosten zu reduzieren. Wo dies nicht reicht, stellen sie auch modernes Gerät außer Dienst, wie deutsche Panzer, britische Flugzeugträger oder dänische U-Boote. Nach dieser ersten sichtbaren Welle geht der Abbau nun in kleinen, unspektakulären Schritten weiter. Spanien musterte 2012 seinen Flugzeugträger aus und auch die Seemacht Großbritannien nimmt Schiffe aus dem aktiven Dienst.

Einsparungen bei laufenden *Beschaffungen*, etwa dem Transportflugzeug A400M oder dem Eurofighter, böten sich an, denn deren Stückzahlen sind überdimensioniert. Als tückisch erweist sich jedoch, wenn Staaten versuchen, diese Kosten zu vermeiden oder zu kompensieren, indem sie das Gerät sofort weiterverkaufen. Wenn Länder laufende Verträge kündigen, müssen sie Strafen bezahlen, die so hoch sind wie die möglichen Einsparungen. Beim Verkauf machen sich die Staaten gegenseitig Konkurrenz auf den Exportmärkten. Außerdem kommen sie den europäischen Rüstungsindustrien ins Gehege, die auf diesen Märkten direkt verkaufen wollen. Es entspinnt sich ein Unterbietungswettbewerb wie etwa beim Eurofighterdeal in Indien.²³

Überdies entsteht in Europa ein Graben zwischen den Modernisierern und den Zurückbleibenden. Neben den Vertragsstrafen fürchten vor allem die großen Staaten die drohende Modernisierungslücke und die sinkenden Investitionen in ihre Rüstungsfirmen. Deshalb fahren große Staaten mit eigener Rüstungsindustrie fort, ihre Arsenale zu erneuern, zwar langsamer als geplant, aber kontinuierlich. Dagegen sind viele mittlere und kleinere Länder gezwungen, Beschaffungs- oder Modernisierungsprojekte zu verschieben oder sogar aufzugeben.

Im Rüstungsbereich driften die Strategien der Regierungen und die der Rüstungsindustrien immer weiter auseinander. Die großen Rüstungskonzerne in Europa schauen sich verstärkt auf den Märkten in Asien und im Nahen Osten um, denn Europas Ver-

²¹ Finnland, Schweden und Griechenland halten an der Landesverteidigung als Kernaufgabe fest.

²² Christian Mölling, *Pooling and Sharing in the EU and NATO*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2012 (SWP Comments 18/2012).

²³ Marcel Dickow/Detlef Buch, *Europäische Rüstungsindustrie: Kein Heil im Export. Der gescheiterte Eurofighter-Deal verdeutlicht die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und Konsolidierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2012 (SWP-Aktuell 12/2012).

teidigungsmarkt werden magere Jahre prophezeit. Schätzungen sagen einen Marktrückgang bis 2016 um 3% voraus. Andere Märkte, zum Beispiel in Asien oder Südamerika, werden hingegen im selben Zeitraum voraussichtlich um 4 bis 6% wachsen.²⁴ Die meisten großen Rüstungsunternehmen sind ohnehin weitgehend internationalisiert und haben so ihre Abhängigkeit vom europäischen Markt reduziert.²⁵ Doch mittlerweile schlägt die rückläufige Nachfrage nach Rüstungsgütern in Europa sich in einem Rückgang der Entwicklungs- und Produktionsaktivitäten nieder.

Gelingt es den großen Firmen, sich weiter zu internationalisieren, verlieren die EU-Staaten mit ihren schrumpfenden Märkten stetig an Bedeutung für sie. Für die Europäer wiederum wird es noch schwerer, ausreichend Rüstungsgüter national zu beschaffen.

Die EU-Staaten wollen diese Effekte jedoch bisher nicht wahrhaben. Stattdessen versuchen sie immer noch, Verteidigungsindustrien, die im eigenen Land Produktionsstätten betreiben, als nationale Industrien zu definieren und zu erhalten. Die Staaten denken nicht darüber nach, im EU-Rahmen die Überkapazitäten in der Produktion zu beseitigen. Nach wie vor verhindern sie auch, dass die Nachfrage gebündelt wird. All dies hat zur Folge, dass kostensparende, weil größere Produktionslose (also Stückzahlen eines bestimmten Rüstungsguts) nicht möglich werden.

Die Finanzkrise beeinträchtigt zunehmend internationale Einsätze und bewirkt, dass Staaten ihre Truppen eher als geplant zurückbeordern. Ab 2009 reorganisierten die EU-Staaten ihre Beiträge zu Einsätzen zunächst stärker entlang nationaler Prioritäten. Bis 2010 blieb der Rückzug von Truppen oder Ausrüstung die Ausnahme. Seit 2011 aber ziehen die Staaten, beispielsweise Italien oder Griechenland, immer mehr Soldaten und Material aus laufenden Einsätzen ab.

Pooling und Sharing: Internationaler Königsweg?

Nachdem die EU-Staaten zunächst rein national reagierten, bemühen sie sich seit 2010 um internationale Zusammenarbeit. Mit dem Ratsbeschluss im

Dezember 2010 haben sie *Pooling und Sharing* zum wichtigen Instrument zur Verbesserung ihrer militärischen Fähigkeiten erklärt. Pooling und Sharing bedeutet, dass die Staaten militärische Fähigkeiten bündeln oder Aufgaben und Ausrüstung teilen. Dahinter steht die plausibel klingende Annahme, dass die Staaten vom geplanten Zusammenlegen militärischer Fähigkeiten ökonomisch profitieren.²⁶ In der Praxis jedoch etikettieren die Staaten bestehende Verteidigungskooperationen zumeist nur um, behalten aber die alten Kooperationsprojekte bei. Der darin enthaltene Vorrang nationaler Entscheidungsfähigkeit blockiert das geplante Zusammenlegen militärischer Fähigkeiten und damit eine erhöhte Wirtschaftlichkeit. Wirklich neu ist nur die Gent-Initiative.

Was ist Pooling und Sharing?

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, müssen die Partner diese Fähigkeit nicht mehr selbst vorhalten. Ein Beispiel ist der Schutz des baltischen Luftraums, den die NATO-Staaten abwechselnd übernehmen (Air Policing), so dass die baltischen Staaten die Kosten für eine Luftwaffe sparen.

Pooling

Auch beim Pooling werden nationale Fähigkeiten anderen zur Verfügung gestellt. Dafür wird eigens eine multinationale Struktur eingerichtet, die diese Beiträge zusammenfasst und ihren Einsatz koordiniert. Ein Beispiel ist das European Air Transport Command (EATC).

Pooling kann bei Entwicklung, Beschaffung und späterem Betrieb gemeinsamer Geräte greifen. So lassen sich entweder größere Stückzahlen erreichen oder Staaten beschaffen eine Fähigkeit gemeinsam, die einer allein aufgrund hoher Kosten nicht bereitstellen könnte. Beispiele für gemeinsame Anschaffung und Betrieb sind die AWACS-Radarflugzeuge.

²⁴ Guy Anderson, *Major Defence Markets in an Age of Austerity – Trends and Developments*, IHS Jane's Report, London, Oktober 2011.

²⁵ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (Hg.), *SIPRI Yearbook 2012. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford 2011, S. 232f.

²⁶ Stellvertretend für die Debatte siehe Bastian Giegerich/Alexander Nicoll, »The Struggle for Value in European Defence«, in: *Survival: Global Politics and Strategy*, 54 (2012) 1, S. 53–82; Sven Biscop/Jo Coelmont, *Military Capabilities: From Pooling & Sharing to a Permanent and Structured Approach*, Brüssel: Egmont Royal Institute for International Relations, September 2012 (Security Policy Brief Nr. 37); Dick Zandee, »How Governments Should Compensate for Defence Spending Cuts«, in: *Europe's World*, Frühjahr 2010, S. 30–33.

Lehren aus bisherigen Verteidigungskooperationen

Verteidigungskooperation praktizieren die EU- und NATO-Staaten schon lange. Doch die rund 100 Projekte, die seit den 1950er Jahren entstanden, haben weniger gemein, als die Bezeichnung vermuten lässt. Vor allem verfolgen diese traditionellen Kooperationen keinen gemeinsamen Spar- oder Effektivitätsgedanken, sondern individuelle, teilweise divergierende Ziele.

Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Teilnehmer, Auslöser und Kooperationsgegenstände. Um die 20% aller Initiativen sind bilaterale Kooperationen; 60% der Kooperationen weisen nicht mehr als fünf Partner auf. Mit Ausnahme der NATO-Führungsstrukturen gibt es derzeit keine Projekte, in denen alle EU- oder NATO-Partner gleichzeitig zusammenarbeiten.

Für solche Kooperationen gibt es vielfältige Auslöser. Zum Beispiel tun sich Nutzer gleicher Ausrüstung zusammen, etwa bei Torpedos oder Flugzeugen, oder die Staaten können nur mit vereinten Kräften eine Lücke schließen, die alle betrifft, wie beim strategischen Lufttransport.

Diese Diversität erklärt sich daraus, dass die Staaten sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, was Gegenstand von Kooperation sein kann. Faktoren für deren Zustandekommen und Erfolg sind wenig untersucht. Dennoch lassen sich einige Charakteristika derzeitiger Kooperationen skizzieren:

- ▶ Die Projekte kommen regelmäßig von unten nach oben (*bottom up*) zustande. Initiatoren sind also die Staaten, nicht EU oder NATO. Mit Erfolg unterstützen internationale Organisationen einige Initiativen. So hat die EU den Aufbau der EU-Battlegroups koordiniert, und die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) organisiert das gemeinsame Hub-schrauberpilotentraining und die gemeinsamen Investitionsprogramme.
- ▶ Projekte entstehen zumeist dann, wenn mehrere Faktoren zusammenwirken, wie ähnliche strategische Kultur, bestehende politische Kooperation, regionale Nähe, ähnliche Größe des Landes und der Streitkräfte, gleiches Verständnis der Kooperationsziele, Vertrauen und Solidarität unter den Partnern sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Verteidigungsindustrien.²⁷

²⁷ Valasek, *Surviving Austerity* [wie Fn. 12].

Weimar, Gent und Co.: Neuer Aktivismus, wenig Ergebnisse

Als Reaktion auf die wachsenden Probleme bei der Finanzierung ihrer Militärapparate haben die Mitgliedstaaten seit 2009 eine Reihe bi- und multilateraler Initiativen angeregt (Tabelle 2). Neu im Wortsinne ist jedoch nur die Gent-Initiative (Tabelle 3). Alle anderen bauen auf bestehenden Kooperationsbeziehungen auf.

Die Finanzkrise hat also vor allem alten Formen der Zusammenarbeit neuen Auftrieb gegeben. Gemeinsam mit den neuen Initiativen entsteht ein noch komplexeres, unübersichtlicheres Netz aus überlappenden Kooperationen. Die Anzahl der Teilnehmer variiert stark, die Ziele sind oft nur vage formuliert. Tatsächlich können bis heute nur wenige dieser Initiativen über den neuen Aktivismus hinaus Ergebnisse vorweisen.

Zwar fällt positiv auf, dass einige Kooperationsgruppen jetzt untereinander kooperieren möchten. Die Beneluxstaaten wollen mit Partnern aus der Nordic-Baltic Defence Cooperation zusammenarbeiten, die Länder der Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) mit den baltischen Staaten. Doch bisher fügen all diese neuen Initiativen dem vorhandenen Flickenteppich von Kooperationen nur weitere Flecken hinzu. Die Projekte spiegeln nicht das Engagement für eine gemeinsame Verteidigungsfähigkeit wider, sondern den Wunsch der Staaten, deren jeweilige nationale Vorstellung von europäischer Verteidigung möge durch andere unterstützt beziehungsweise finanziert werden. Selbst die Befürworter von Pooling und Sharing unter den Staaten Europas versuchen, mit so wenig Wandel wie möglich auszukommen.

Insgesamt lassen sich drei Gruppen von Staaten mit unterschiedlichen Sichtweisen zu Pooling und Sharing identifizieren: Die *Aktivisten*, wie die Niederlande und Deutschland, bemühen sich um weitergehende Kooperation im Verteidigungsbereich, die *Pessimisten*, wie Großbritannien, sind nicht überzeugt, dass Zusammenarbeit allgemein substantielle Vorteile bringt, und die *Spezialisten*, wie Tschechien und Slowenien, wollen ihre Nischenfähigkeiten durch diese Kooperation erhalten.

Zu Beginn der neuen Kooperationswelle war nicht klar, ob sie Verbote eines neuen gemeinsamen politischen Ansatzes auf EU-Ebene sein oder vielmehr den politischen und militärischen Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) schwächen würde. Nun aber verstärkt sich der

Tabelle 2**Wichtige multilaterale Initiativen zu Pooling und Sharing (2009–2012)**

<i>Initiative</i>	<i>Partner</i>	<i>Ziele</i>	<i>Stand (Mai 2012)</i>
<i>Weimarer Dreieck (seit 1992)</i>	Deutschland, Frankreich, Polen (mit Italien und Spanien: »Weimar plus«)	Im militärischen Bereich: Battlegroups, Fähigkeitsentwicklung, ständige zivil-militärische Planungs- und Führungsfähigkeit.	Weimar Battlegroups 2013 (waren schon vor Revitalisierung des Weimarer Dreiecks geplant). Frankreich hatte während der polnischen Ratspräsidentschaft 2011 das Interesse an der Initiative verloren. Keines der gesetzten Ziele ist bislang erreicht worden. Initiative wurde 2012 revitalisiert, um Italien und Spanien erweitert und auf zivile Fähigkeiten ausgedehnt.
<i>Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) (seit 2009)</i>	Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden	Gemeinsames Training, Ausrüstungsbeschaffung, Übungen, Rollenteilung.	Gemeinsame Beschaffung neuer Haubitzen (Norwegen, Schweden) und eines gemeinsamen Transportflugzeugs, Gespräche über Nutzung des finnischen Luftraums für Training schwedischer Piloten.
<i>Französisch-britischer Vertrag (Lancaster House Treaty) (November 2010)</i>	Frankreich, Großbritannien	Maßnahmenpakete für 13 Felder, u.a. Expeditionsverband unter wechselndem Kommando, gemeinsame Nutzung von Flugzeugträgern und Nuklearforschungseinrichtungen, Pilotenausbildung und Wartung für A400M, Entwicklung von UAVs.	Expeditionsverband wurde aufgebaut und trainiert zusammen, Kooperation bei Nuklearwaffen und Flugzeugträgern hat begonnen, offensichtliche Probleme bei Drohnen und Rüstungsprojekten.
<i>Visegrád-Vier (V4) (seit 1991)</i>	Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei	Kooperation im Verteidigungsbereich.	Die V4 stellen im Jahr 2016 eine Battlegroup. Gespräche über gemeinsame Beschaffung von Maschinengewehren, vereinbarte Kooperation bei Luftoperationen, Kooperation bei Logistik und bei Flugzeugen.
<i>Deutsch-französische Kooperation im Verteidigungsbereich (seit 1963)</i>	Deutschland, Frankreich	Vertiefung der Kooperation im Verteidigungsbereich.	Erklärung vom 6.2.2012: Kooperation bei CSAR und schweren Hubschraubern geplant.
<i>Verteidigungsministerieller Prozess in Südosteuropa (seit Oktober 2009)</i>	Bulgarien, Griechenland, Rumänien, Zypern	Kooperation im Verteidigungsbereich.	Gespräche über Übungen, Pilotenausbildung, Luftraumüberwachung, industrielle Kooperation.
<i>Nordic-Baltic Defence Cooperation (seit 2010)</i>	Deutschland, Polen, Großbritannien, Island, Niederlande, baltische Staaten, NORDEFECO-Staaten	Gemeinsames Training, Ausrüstungsbeschaffung, Übungen.	Treffen der baltischen Staaten mit NORDEFECO, gemeinsame Übungen der Luftwaffen.
<i>Deutsch-italienisches Abkommen (2011)</i>	Deutschland, Italien	Kooperation bei U-Boot-Entwicklung, Präzisionsmunition und Pilotentraining.	Keine Aktivitäten bekannt.

Quelle: eigene Darstellung nach Interviews im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), März und April 2012, und in der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA), März und Mai 2012.

Eindruck, dass die EU-Staaten mit diesen Vorstößen neue Probleme schaffen. Manche ihrer Initiativen erzeugen unnötige Dopplungen oder blockieren einander. Der französisch-britische Verteidigungspakt dupliziert ein Projekt der Europäischen Verteidigungsagentur zur Minenbekämpfung. Um den Pakt nicht zu gefährden, unterstützte Paris seit 2011 nicht mehr den Aufbau eines EU-Hauptquartiers, den alle anderen EU-Staaten befürworteten. Als Reaktion auf denselben Pakt schloss Italien ein bilaterales Abkommen mit Deutschland, um bei unbemannten Luftfahrzeugen (Unmanned Aerial Vehicle, UAV) den industriellen Anschluss nicht zu verlieren.

Gent: Die einzige EU-Initiative

Die Bundesrepublik hat die Gent-Initiative gemeinsam mit Schweden 2010 ins Leben gerufen und auf EU-Ebene eingebracht. Noch im selben Jahr haben die europäischen Partner die Initiative europäisiert und die EU-Institutionen (EU-Militärausschuss, EU-Militärstab und EVA) mit der Unterstützung beauftragt. Die Staaten sollten Projekte vorschlagen, die sich für Pooling und Sharing eignen könnten. Der EU-Militärstab hat aus den 300 Vorschlägen etwa 40 ausgesucht. Nach der letzten Auswahlrunde 2012 verfolgen die Staaten nur 13 Initiativen weiter.

Die meisten Vorschläge sind keine Reaktionen auf neue, sondern auf alte Probleme. Sie lassen sich zurückverfolgen bis zu den Fähigkeitsinitiativen aus den Anfangsjahren der GSVP, etwa dem European Capability Action Plan (ECAP)²⁸ (siehe grau unterlegte Projekte in Tabelle 3). Schon damals hatten die EU-Staaten versucht, Fähigkeitslücken gemeinsam zu schließen.

Neue Projekte haben einen Schwerpunkt im Bereich Training und Ausbildung. Hier lassen sich zwar schnelle Erfolge erzielen, aber die Einsparpotentiale sind gering. Nur für einen Teil der Projekte gibt es Führungsnationen, was auf mangelnde Bereitschaft der Staaten hindeutet, die von allen anerkannten Probleme anzugehen.

Die beiden parallelen Projekte (Nr. 9 und 10 in Tabelle 3) zur Satellitenkommunikation sind Beispiele für das Kompetenzgerangel zwischen den EU-Institutionen auf der einen und den Staaten auf der anderen

²⁸ Burkard Schmitt, *The European Union and Armaments. Getting a Bigger Bang for the Euro*, Paris: Institute for Security Studies (ISS), August 2003 (Chaillot Paper Nr. 63).

Seite. Die EVA versucht ihr politisches Profil mit Hilfe der Gent-Initiative zu schärfen und schlägt selbst Projekte vor. Doch die Staaten akzeptieren diese Vorschläge nicht immer. Sie wollen der EVA nicht zu viele Kompetenzen zugestehen, denn dies brächte die Staaten in Zugzwang oder würde die EVA zu stark machen.²⁹

Es kommt auch vor, dass die EU-Staaten Projekte ins Gespräch bringen, die bestehende EU-Einrichtungen unterminieren könnten. Bei der Geospatial Support Group etwa, die vor allem auf deutsche Strukturen zurückgreift und zum Beispiel geografische und meteorologische Informationen bereitstellt, besteht das Risiko, dass sie die Aufgaben des bereits existierenden EU-Satellitenzentrums dupliziert.

Künftig könnten die EU-Staaten sogar alte Fehler noch einmal begehen. Sie wollen innerhalb der Gent-Initiative Lücken identifizieren und diese zusammen unter Leitung einer Führungsnation schließen, doch Sanktionsmechanismen oder Anreize für Beiträge gibt es nicht. Dieses Vorgehen erinnert an die 2001 gegründeten ECAP-Gruppen. Sie funktionierten nach dem gleichen Schema und wurden nach erfolglosen Jahren in die EVA überführt.

Zwischenfazit: Einsamer, abhängiger, weniger handlungsfähig

Die erste Welle der Reaktionen auf die Finanzkrise von 2009 bis 2012 vermittelt den Eindruck, dass die EU-Staaten mit Ausnahme Frankreichs und Großbritanniens sich noch nicht bewusst sind, wie gravierend das Problem und seine wahrscheinlichen langfristigen Folgen sind.

1. *Der verteidigungsökonomische Imperativ ist noch nicht in der Problemsicht der Staaten angekommen.* Zumeist versuchen die Staaten, ihre Kosten zu senken, vermeiden aber strukturelle Reformen. Die Verteidigungsapparate werden so zwar kleiner und damit billiger, aber nicht effizienter. Zudem schrumpft die militärische Handlungsfähigkeit. Das macht zusätzliche Investitionen dringender und zugleich weniger möglich.

²⁹ Interview mit Mitarbeitern der EVA, Berlin, April 2012. Mittlerweile hat es erste Fortschritte bei der Koordinierung der unterschiedlichen Initiativen gegeben. Siehe European Defence Agency, *EDA Facilitates Access to Commercial SatCom Services for Member States*, Brüssel, 28.9.2012, <www.eda.europa.eu/info-hub/news/2012/09/28/eda-facilitates-access-to-commercial-satcom-services-for-member-states>.

Tabelle 3
Gent-Projekte und -Führungsnationen sowie ECAP-Projekte von 2001

<i>Gent 2012</i>	<i>Führungsnation</i>	<i>ECAP-Projekte 2001 (Auswahl)</i>
1. Luftbetankung	Frankreich	Luftbetankung
2. Seeaufklärung	Deutschland	
3. Multinationales Hauptquartier	Deutschland	Hauptquartiere
4. Maritime Überwachung	Finnland	
5. Training für Marinepersonal	Irland	
6. Intelligente Munition	EVA	
7. Maritime Logistik	EVA	Strategische Seetransporte
8. Geospatial Support Group	Deutschland	Weltraumgestützte Mittel
9. Satellitenkommunikation	Frankreich, Großbritannien	
10. Military Satcom	EVA	
11. Medizinische Unterstützung, Feldhospitäler	Italien	Ärztliche Versorgung
12. Training für Hubschrauberpiloten	Italien, Frankreich	Unterstützungshubschrauber
13. Nachrichtengewinnung, Überwachung, Aufklärung	EVA	Nachrichtengewinnung, Überwachung, Bodenüberwachung, Zielaufklärung, Aufklärung

Quelle: eigene Darstellung nach Interviews im BMVg, März und April 2012, und in der EVA, März und Mai 2012; Schmitt, *The European Union and Armaments* [wie Fn. 28].

Der verteidigungsökonomische Imperativ fordert strukturelle Anpassungen, doch die Staaten reduzieren ihre Verteidigungsetats hauptsächlich ad hoc. Nach einer ersten Welle von Kürzungen entwickelten sie zwar langfristige Sparpläne. Doch diese verlieren bei vielen schon wieder an Bedeutung, weil die Staaten an »gefühlte« oder objektive Grenzen stoßen. Jenseits dieser Grenzen liegt für sie ein Kernbereich, den sie nicht preisgeben wollen. Dazu gehören Wunschprojekte, beispielsweise Jagdflugzeuge, politische Prioritäten, etwa die Unterstützung der eigenen Rüstungsindustrie, oder einzuhaltende Verträge, die nur mit hohen Kosten verändert werden können.

Staaten, die sich keine Rücksicht auf politische Prioritäten mehr leisten können, kürzen ihre Verteidigungsaufwendungen regelmäßig dann, wenn neue Budgetprobleme auftauchen. Diese Einschnitte folgen einer rein nationalen Ratio ohne Rückkopplung mit den Verbündeten. Einerseits werden die Ausrüstung und Personal zurückgefahren, andererseits beanspruchen die Staaten immer noch, die gesamte Bandbreite ihrer militärischen Ziele erreichen zu können.

Überdies gewährleisten weder die unmittelbaren Kürzungen noch die Pläne für die Zukunft, dass ausreichend finanzielle Puffer für typische Steigerungen von Beschaffungskosten oder Risiken in den allgemei-

nen Haushalten aufgebaut werden. Deshalb folgten auch 2012 aus akuter finanzieller Not neue Kürzungspläne wie in Finnland und Stilllegungen wie die des spanischen Flugzeugträgers.

Die neuen Initiativen für Pooling und Sharing lassen ebenfalls wenig Hoffnung aufkommen. Trotz möglicher Lichtblicke, etwa bei der Luftbetankung, sind die Ergebnisse angesichts des Ausmaßes der Probleme dürftig. Bei den neuen Vorstößen wie der Gent-Initiative (Tabelle 3) wenden die Staaten abermals die alten, ineffizienten Methoden der traditionellen Verteidigungskooperation an und sind offenbar nicht in der Lage, neue zu erarbeiten.

Die Idee, dass die Staaten selbst Projekte für eine gemeinsame Verteidigungsfähigkeit vorschlagen (Bottom-up-Ansatz), trägt bislang nicht. Ihre Aktivitäten sind nach wie vor auf den nationalen Horizont gerichtet, nicht auf eine gemeinsame europäische Verteidigungsfähigkeit. Deshalb beschränken die Staaten ihre Projekte auf einige ausgesuchte Fähigkeiten, anstatt sich der Frage zu stellen, welches Fähigkeitsspektrum Europa benötigt.

Dort, wo Staaten kooperieren, schadet die Zusammenarbeit bisweilen mehr als sie nutzt. Manche Projekte werden gedoppelt, manche legen sich gegenseitig lahm. Der französisch-britische Vertrag von 2010

bildet zumindest teilweise eine Ausnahme. Beide Staaten haben große Abhängigkeiten vereinbart, doch die alten Grenzen sind nicht überwunden. Gemeinsame Beschaffung oder Kauf beim anderen bleiben rar, denn Euro wie Pfund sollen zugunsten der eigenen Industrie investiert werden. Dies blockiert die Entwicklung gemeinsamer Zukunftsprojekte wie der UAVs.

2. *Das Festhalten der Staaten an ihrem Entscheidungsvorbehalt führt zu mehr Abhängigkeit und weniger militärischer Handlungsfähigkeit.* Realität und Planung bei den militärischen Fähigkeiten entfernen sich immer weiter voneinander. Während die Staaten rhetorisch an ihrer militärischen Unabhängigkeit festhalten, bricht sich die Wirklichkeit Bahn und die Rollenspezialisierung nimmt unkontrolliert zu.

Mit ihren nationalen Einschnitten schaffen die EU-Staaten genau das, was sie am meisten fürchten, nämlich Abhängigkeit. Sie sind in Zukunft mehr aufeinander angewiesen als je zuvor. Dies alles wäre nicht schlimm, würden diese Entwicklungen durch ein Konzept zur militärischen Arbeitsteilung in Europa aufgefangen. Doch stattdessen spezialisiert sich jeder auf das, was er bezahlen kann. Teure Ausrüstung wie Flugzeuge, Hubschrauber und Satelliten dürfte immer weniger verfügbar sein. Der unüberlegte Kahlschlag in den militärischen Fähigkeiten verringert also die Kooperationsmöglichkeiten für Deutschland und andere und lässt neue kollektive Fähigkeitslücken entstehen, während Überkapazitäten fortbestehen.

Zwar sind die Staaten unterschiedlich stark betroffen und reagieren auf ihre je eigene Weise, aber kein Staat kann sich den Effekten der Verteidigungskrise entziehen. In Schweden zum Beispiel wächst zwar der Verteidigungshaushalt, doch weil das Land nur über 20 000 Soldaten verfügt, ist es bei der Territorialverteidigung auf die Unterstützung und militärische Handlungsfähigkeit seiner Nachbarn angewiesen, deren Haushalte aber schrumpfen. Deutschland dagegen hat zwar zehnmal so viele Soldaten, kann aber dennoch politisch auf seine kleineren Partner nicht verzichten. Schon aus diesem Grund kann es nicht akzeptieren, dass sich Europa in Beitragsleister und Trittbrettfahrer spaltet.

3. *Der Verlust militärischer Handlungsfähigkeit führt zur Renationalisierung der Verteidigungspolitiken und erhöht das Risiko, dass die EU als politischer Organisationsrahmen für Verteidigung weiter erodiert.* EU-Staaten sind so abhängig voneinander wie nie zuvor, aber gleichzeitig treibt die Verteidigungskrise sie weiter auseinander. Ihre nationalen Maßnahmen bergen zentrifugale Kräfte für die EU als politische und militärische Gemeinschaft.

Sowohl bei der Definition einer gemeinsamen Verteidigungspolitik als auch bei ihrer Implementierung in Einsätzen entfernen sich vor allem die kleinen und mittleren immer mehr von den großen Staaten. Die Staaten kürzen sehr unterschiedlich bei Geld, Personal und Modernisierung. Diejenigen, die deshalb in der militärischen Entwicklung zurückfallen, sind immer weniger in der Lage, an multilateralen Verbänden oder gemeinsamen Operationen in EU und NATO teilzunehmen. Ihre Interoperabilität würde sich verringern, ihre Fähigkeits- und Modernisierungslücke wachsen. Hieraus droht eine Solidaritätslücke zu entstehen. Viele Staaten können nur noch marginale Beiträge zu internationalen Fähigkeiten leisten. Das heißt auch, dass sie immer weniger imstande wären, gemeinsame Verteidigungspolitik zu definieren und umzusetzen.

Die Lagerbildung unter den Staaten – hier Beitragsleister, da Trittbrettfahrer – setzt sich in den Einsätzen fort. Seit 2011 ist zu beobachten, dass einige Staaten die Bündnissolidarität praktisch nicht mehr aufrechterhalten können – sie ziehen Personal und Material aus laufenden Missionen ab.

4. *Weil die EU-Staaten die Sparpotentiale der rüstungsindustriellen Basis Europas nicht ausnutzen, können sie auch keine zusätzlichen Ressourcen für deren Erhalt freisetzen und riskieren den Verlust dieser Basis.* Das Thema Rüstung klammern die Staaten bei Pooling und Sharing weitgehend aus. Konkrete Projekte finden weitgehend im Bereich militärischer Fähigkeiten statt. Doch eine systematische Anwendung von Pooling und Sharing wird unweigerlich Wechselwirkungen zwischen Fähigkeiten und Rüstung erzeugen. Kurzfristig sind rüstungsindustrielle Dienstleistungen betroffen. Mittelfristig können über das Pooling, also das Bündeln der Nachfrage (das heißt die Beschaffung gleichen Materials), teure Dopplungen der Industriestrukturen auf der Angebotsseite abgebaut werden. Dies sollten die EU-Staaten aber nicht unkontrolliert geschehen lassen, sondern aktiv begleiten, damit dieser Abbau nicht ähnlich wie bei den Fähigkeiten in eine ungewollte Spezialisierung mündet und die Staaten kritische und seltene industrielle Fähigkeiten einbüßen.

Statt europäisch zu harmonisieren, verstärken die Staaten derzeit den Wettbewerb untereinander und drehen so die Preisschraube nach oben. Gleichzeitig suchen alle ihr Heil im Export. Sie wollen überschüssige Transportflugzeuge vom Typ A400M und Eurofighter auf den neuen Märkten weiterverkaufen und treten dabei in preisdrückende Konkurrenz zueinander.

Vier Szenarien zur Entwicklung der europäischen Verteidigungspolitik

Was ihre militärische Handlungsfähigkeit anbelangt, stehen die Staaten Europas am Scheideweg. Sie müssen grundsätzlich entscheiden, was sie für ihre Verteidigungsfähigkeit zu tun bereit sind. Bislang konnten sie sich nicht dazu entschließen, das Wechselverhältnis zwischen nationaler Entscheidungsfähigkeit, militärischer Effektivität und ökonomischer Effizienz zu verändern. Zu fragen ist zum einen, welche Alternativen bestehen und welche Auswirkungen diese auf das genannte Wechselverhältnis haben werden. Zum anderen müssen sich die EU-Staaten darüber klarwerden, ob Europa als politische Gemeinschaft künftig den Rahmen für Verteidigung bilden soll.

Eine entscheidende Phase und vier Szenarien³⁰

Die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise hervorgerufenen Veränderungen im Verteidigungssektor haben eine entscheidende Phase für die Staaten Europas eingeläutet. In dieser Phase eröffnet sich den Staaten eine Chance, die Grundlagen für die militärische Handlungsfähigkeit und deren industrielle Basis zu verändern, die Europa in 20 Jahren besitzen wird. Bis etwa 2015/16 haben die Staaten Zeit, die Weichen in Richtung einer kooperativen Verteidigungspolitik zu stellen. Geschieht bis dahin nichts, sind die Auswirkungen derzeitigen Nichthandelns nicht mehr ohne Weiteres aufzufangen. Einmal verlorene militärische und technische Kenntnisse sowie industrielle Kapazitäten können die Staaten Europas nicht kurzfristig wieder aufbauen. Ihre Sparpolitik wird dazu führen, dass sie nur noch in wenigen Bereichen kooperieren und militärisch gemeinsam handeln können. Diese Tendenzen sind bereits seit 2011 erkennbar.

An diesem Scheidepunkt präsentieren Experten regelmäßig europäische Lösungen, die sie als alter-

³⁰ Die zeitlichen Schätzungen in diesem Kapitel orientieren sich an der derzeit bekannten Auftragslage der großen europäischen Rüstungsunternehmen und den typischen Zeitläufen, vom Beginn von Forschung und Entwicklung beziehungsweise Rüstungsprojekten bis zu dem Zeitpunkt, ab dem die betreffenden Rüstungsgüter als militärische Fähigkeiten nutzbar sind.

nativlos darstellen. Die EU-Staaten ignorieren diese ebenso regelmäßig. Deshalb sollen die folgenden Szenarien illustrieren, über welche Alternativen die Staaten tatsächlich verfügen, um Verteidigung in Europa zu organisieren, und was sie für das Wechselverhältnis zwischen nationaler Souveränität, militärischer Handlungsfähigkeit und ökonomischer Effizienz bedeuten.

Szenario 1 – Europa ohne Verteidigung³¹

Die Staaten halten ihren Entscheidungsvorbehalt unverändert aufrecht und verfahren verteidigungspolitisch wie bisher. Deshalb verliert Europa schon mittelfristig seine militärischen und industriellen Kapazitäten. Europas Militär wird kleiner, büßt an Schlagkraft ein, kostet aber weiterhin viel Geld.

In einer ersten Welle von 2013 bis etwa 2017 schrumpfen die Streitkräfte, weil nach wie vor national gespart und eine europäische Arbeitsteilung abgelehnt wird. Zuerst schmelzen die vorhandenen Truppenkörper ab und dann deren Fähigkeitsspektrum, also die Aufgaben, die sie ausführen können. Die Armeen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens decken zwar weiterhin nahezu das gesamte Fähigkeitsspektrum ab, sind aber militärisch weder durchsetzungsfähig noch durchhaltefähig. Die kleinen und mittleren Staaten hingegen setzen den Wettlauf abwärts fort. Sie geben ohne Absprache ganze Fähigkeitsbereiche auf und verlassen sich darauf, dass Partner in EU und NATO, die solche Fähigkeiten noch besitzen, sie nicht allein lassen werden. Mit dieser unbeabsichtigten Rollenspezialisierung weiten sich Fähigkeitslücken aus.

In der zweiten Welle bis etwa 2020 verlassen große Teile der Rüstungsindustrie die Länder der EU. Die Haushaltskürzungen halten Europas Staaten davon ab, große neue Rüstungsprojekte aufzulegen. Während der europäische Markt schrumpft, wachsen jedoch alle anderen außerhalb Europas. Deshalb

³¹ Dieser Abschnitt beruht auf Christian Mölling, *Europa ohne Verteidigung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2011 (SWP-Aktuell 56/2011).

versuchen die in Europa ansässigen Industrien, mit Hilfe von Kooperationen und Produktionsverlagerungen Zugang zu diesen neuen Märkten, etwa in Asien und Südamerika, zu erhalten. Wissen und industrielle Kapazitäten wandern aus Europa ab. Nicht nur der Export, auch der Technologietransfer in die neuen Absatzmärkte steigt. Die EU-Staaten werden schrittweise zu Importeuren, kaufen mit ihren Steuergeldern israelische, US-amerikanische oder asiatische Waffen und sind von den Lieferanten auch beim Betrieb abhängig.

Szenario 2 – Europäischer Pazifismus

Die meisten EU-Staaten glauben nicht mehr, dass militärische Macht ein sinnvolles außenpolitisches Instrument ist, oder befürchten, dass sie nicht in der Lage sind, eine effektive und effiziente Verteidigung zu organisieren. Deshalb entscheiden sie sich, ihre Militärapparate weitestgehend stillzulegen.

Dies ist im Vergleich zum vorherigen Szenario wirtschaftlich sinnvoller, als das schleichende Ende der europäischen Verteidigung zu finanzieren. Aus ökonomischer Sicht bedeutet das Aufgeben großer Teile der Streitkräfte und vor allem teurer expeditionbezogener Ausrüstung und Modernisierungsbemühungen einen erheblichen »Gewinn«, weil zukünftige Verteidigungsmittel eingespart werden könnten. Die freiwerdenden Summen entsprächen ungefähr den notwendigen Rückzahlungen (siehe Unterkapitel »Der verteidigungsökonomische Imperativ«), um die gewaltigen europäischen Schulden zu reduzieren, nämlich rund 1% des Bruttoinlandsprodukts. Europa könnte sich also durch die Stilllegung seiner Armeen wirtschaftlich sanieren und erheblich schneller zum Wohlstand zurückkehren.

Politisch ist dieser Schritt jedoch zweischneidig. Zwar entgehen die Staaten den gefürchteten Abhängigkeiten und Kooperationsfallen, verlieren aber auch das Mitspracherecht in der internationalen Sicherheitspolitik und bei multilateralen Einsätzen.

Die militärische Handlungsfähigkeit dieser pazifistischen Staaten sinkt auf null. Außerhalb des eigenen Territoriums akzeptieren sie größte Risiken, auch in ihrer direkten Nachbarschaft (etwa Staatszerfall im Kaukasus oder Balkan), und verzichten darauf, ihre Interessen auch mit anderen als diplomatischen Mitteln durchzusetzen. Frankreich und Großbritannien werden sich dieser Entwicklung entgegenstellen und versuchen, ihre Armeen zu erhalten. Dennoch

werden London und Paris die Sicherheitsgemeinschaft in Europa als aufgekündigt ansehen. Für alle entfielen die mit der traditionellen Verteidigungskooperation selbstverständlich gewordene Rückversicherung über die Intentionen der EU-Staaten untereinander. Die nachträglichen Kosten dieser höheren Unsicherheit in Europa nicht nur gegenüber anderen, sondern auch untereinander dürften steigen.

Szenario 3 – Europäische Armee

Die Staaten entscheiden sich für eine europäische Lösung ihrer nationalen Probleme. Militärisch dürfte die europäische Armee die effektivste Variante der Streitkräfteorganisation sein. Sie besitzt nur einen Streitkräftekörper unter einem einzigen Kommando. Damit können Reibungsverluste reduziert werden, die bisher durch unterschiedliche Einsatzregeln, Führungsstrukturen und Versorgungsketten von 27 Armeen entstehen. Das Risiko, dass ein Partner aus einer Operation aussteigt, entfällt ebenso wie das bislang übliche zeitraubende Verfahren, auf Beitragskonferenzen eine Expeditionstruppe zusammenzustellen.

Zudem ermöglicht eine europäische Armee beträchtliche ökonomische Effizienzgewinne. Altes Material wird umgehend durch modernes ersetzt, das in einigen Staaten im Überfluss vorhanden ist. Schrittweise können die Staaten über die Neuanschaffung einheitlichen Geräts die Sparpotentiale nutzen, die sich aus größeren Stückzahlen und der gemeinsamen Verwendung ergeben. So hat diese Armee zahlreiche Möglichkeiten, auch Europas Rüstungsindustrie zu konsolidieren. Außerdem werden die ausufernden Bürokratien von 27 Militärverwaltungen und Ministerien abgebaut.

Politisch verlangt der Aufbau einer solchen Armee von den Staaten, dass sie ihre nationale Entscheidungsfähigkeit weitgehend aufgeben. Die Streitkräfte sind beim Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs angesiedelt und stehen unter parlamentarischer Kontrolle durch das Europäische Parlament oder ein Gremium aus nationalen Parlamentariern.

Szenario 4 – Pooling-und-Sharing-Armeen

Die Staaten erkennen zwar an, dass der europäische Weg die Lösung für ihre nationalen Probleme ist, wollen aber nur begrenzt Souveränität abgeben. Sie

entscheiden sich für Pooling-und-Sharing-Armeen als Mittelweg zwischen der Option »weiter so« und einer europäischen Armee.

Mit diesen Armeen möchten die Staaten vor allem das Spannungsverhältnis zwischen nationalem Entscheidungsvorbehalt, militärischer Effektivität und ökonomischer Effizienz ausbalancieren. Dazu müsste eine schrittweise Reform des gesamten europäischen Verteidigungssektors eingeleitet werden. Die bisherige Bottom-up-Verteidigungskooperation wird um flankierende Top-down-Maßnahmen erweitert. Mit ihnen werden die derzeit stattfindenden Rollenspezialisierungen gestaltet und zusätzliche Investitionen in den Erwerb fehlender Fähigkeiten ermöglicht. So können die Staaten eine europäische Verteidigungsfähigkeit aufrechterhalten.

Die nationalen Regierungen können ihren Entscheidungsvorbehalt bewahren, aber nur nach Absprache nutzen. Dies reduziert die Entscheidungsfähigkeit des Einzelnen, erhöht aber die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft, wenn diese sich einig ist. Absprachen werden über rechtlich bindende Verträge gesichert.

Was die wirtschaftliche Seite von Kooperationen betrifft, orientieren sich die Staaten am verteidigungsökonomischen Imperativ. Sie überprüfen eine mögliche künftige Zusammenarbeit sowie bestehende Projekte und Kooperationen darauf, ob sie Einsparungen erlauben. Ist dies nicht der Fall, werden sie verbessert oder aufgegeben.

Gute Gründe für ein Europa der Verteidigung

Welches Szenario für die Staaten erstrebenswert ist, hängt von zwei Fragen ab: welche Rolle Streitkräfte künftig spielen und ob Europa in Zukunft den

legitimen politischen Rahmen für diese Streitkräfte bilden sollte.

Es gibt gute Gründe für die EU-Staaten und mit ihnen Deutschland, im Rahmen der EU militärisch handlungsfähig zu bleiben. Trotz ihres Bedeutungsverlustes bleiben Streitkräfte vorerst ein Mittel politischer Handlungsfähigkeit. Die Alternativen (Tabelle 4) versprechen nicht nur weniger politische Entscheidungsfähigkeit und Handlungsspielraum, sie werden wahrscheinlich auch nicht billiger.

Ähnliches gilt für Alternativen zur EU als Handlungsrahmen. Die NATO wird europäischer, die EU-Staaten greifen in vielen anderen Bereichen schon jetzt auf die EU zurück, um ihre schwindende Handlungsfähigkeit zu kompensieren. Herausforderungen, die eine umfassende Reform an nicht-militärische Politiken und Instrumente stellt, etwa in den Bereichen Industrie oder Technologie, kann die EU besser bewältigen als andere Akteure. Szenario 4 scheint für die Staaten die bestmögliche Balance zwischen den drei Variablen zu erlauben. Für alle Szenarien jedoch gilt, dass die Präferenz für eine Variable immer Folgen für die beiden anderen hat.

Es ist zu erwarten, dass die EU-Staaten in jedem Fall an nationaler Souveränität einbüßen werden, ganz gleich welche Option sie wählen werden. Zwar können sie in den Szenarien 1 und 2 ihren Entscheidungsvorbehalt bewahren. Jedoch kommandieren sie Symbolarmeen, die zwar bei Staatsempfängen salutieren können, wohl aber kaum mehr erfolgreich einen Einsatz bestreiten werden. Szenario 3 schließlich birgt den klassischen Gegensatz zwischen Legitimität und Effektivität in sich. So vielversprechend diese Idee militärisch und ökonomisch sein mag, sie entpuppt sich schnell als politisch unrealistisch. Die Staaten dürften ihr auf absehbare Zeit die notwendige politische Zustimmung versagen.

Tabelle 4

Vergleich: Das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Entscheidungsfähigkeit, militärischer Effektivität und ökonomischer Effizienz in den vier Szenarien

	Nationale Entscheidungsfähigkeit	Militärische Effektivität	Ökonomische Effizienz
1. Europa ohne Verteidigung	+++	--	--
2. Europäischer Pazifismus	+++	---	++
3. Europäische Armee	---	+++	+++
4. Pooling-und-Sharing-Armeen	--	++	++

Von schlechtestmöglich (---) bis bestmöglich (+++)

Quelle: eigene Darstellung.

Warum brauchen wir noch Armeen?

Streitkräfte haben an Bedeutung verloren. Seit dem Ende des Kalten Kriegs setzt sich die Erkenntnis durch, dass Sicherheitsrisiken vielschichtig sind. Sie sind nicht nur militärischer, sondern auch ökologischer, sozialer oder wirtschaftlicher Natur. Deshalb können Staaten darauf nicht oder zumindest nicht nur mit Streitkräften reagieren.³²

Dennoch bleibt das Militär ein zentrales Mittel im gesamtpolitischen Instrumentenkasten fast aller Staaten. Kampfeinsätze werden dabei bis auf Weiteres nur eine der Aufgaben sein.³³

- ▶ Streitkräfte sind nach wie vor Mittel der Landesverteidigung und, wo vorhanden, der Bündnisverteidigung. Europa lebt derzeit im Frieden mit sich selbst und mit seinen Nachbarn. Doch nach 2000 Jahren europäischer Kriegsgeschichte gibt es keinen Grund anzunehmen, dass dies ohne eigene militärische Rückversicherung auch so bleibt. Zudem erinnern die Konflikte in Kosovo (seit 1999), Georgien (2008) und Libyen (2011) daran, dass Europa auch in Zukunft vor klassischen militärischen Herausforderungen stehen kann, etwa der Trennung von Konfliktparteien oder zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen.
- ▶ Streitkräfte leisten einen Beitrag zu Sicherheitsgemeinschaften wie EU oder NATO. Mit dem Wechsel in eine Ära, in der Staaten mit entgrenzten, funktionalen Sicherheitsrisiken wie zum Beispiel Terrorismus und Staatszerfall zu kämpfen haben, hat sich auch der Streitkräfteeinsatz entgrenzt. Heute kooperieren Streitkräfte verschiedener Länder in globalen oder regionalen Sicherheitsgemeinschaften, wie beim Afghanistan-Einsatz.
- ▶ Streitkräfte einzusetzen oder aufzubieten kann symbolische Bedeutung besitzen. Wenn im Persischen Golf neben der US-Marine auch einzelne Schiffe Großbritanniens, Frankreichs und der Niederlande kreuzen, dient dies eher politischer Solidarität als militärischer Unterstützung.
- ▶ Streitkräfte schaffen die Voraussetzung dafür, in multilateralen Einsätzen Einfluss geltend zu machen. Um in der Weltpolitik mitbestimmen zu können, müssen die Staaten auf allen Feldern Lasten und Risiken übernehmen. Dies schließt

militärische Mittel für internationale Aufgaben ein. Im engeren sicherheitspolitischen Kontext verhilft die Bereitstellung von Streitkräften sowohl zu Teilnahme als auch zu Mitbestimmung. Von der Mandatsdefinition bis hin zu operativen Einsatzentscheidungen ist die Möglichkeit der Einflussnahme insbesondere daran gebunden, eigene Beiträge zu leisten und seine Soldaten dem gleichen Risiko auszusetzen wie die Partner.

Warum sollte Verteidigung in der EU organisiert werden?

Wollen die EU-Staaten weiterhin über die globale Sicherheitsordnung mitentscheiden und diese Entscheidungen auch umsetzen können, brauchen sie eine Verteidigungskomponente. Drei Gründe sprechen dafür, diese in der EU zu organisieren.

- ▶ Der EU-Rahmen sorgt dafür, dass die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der einzelnen Staaten im sicherheitspolitischen Bereich überwunden werden kann. Rein nationale Militäreinsätze in größerem Umfang sind für einen europäischen Staat politisch und militärisch heute nicht mehr machbar, selbst wenn er dies wünschte. Dazu fehlen die Ressourcen. Sicherheitspolitische Alleingänge sind zwar möglich, doch nur zu erheblichen politischen und wirtschaftlichen Kosten und mit wenig Aussicht auf Erfolg. Zudem sind die Staaten über zahlreiche andere Politiken bereits eng mit ihren Partnern in der EU verflochten.
- ▶ Über die nicht-militärischen vergemeinschafteten Politikbereiche besitzt die EU beste Möglichkeiten, um den Verteidigungssektor effektiver zu gestalten. Gemeinsam mit Kommission und Parlament können die Staaten die Marktordnungs-, Technologie-, Industrie-, aber auch Strukturpolitiken in der EU steuern und harmonisieren.
- ▶ Die NATO stellt immer weniger eine Alternative zur EU dar: Weil die USA sich in der nächsten Dekade auf Asien konzentrieren wollen, stehen sie wahrscheinlich der EU nur noch dann bei, wenn Washingtons eigene strategische Interessen betroffen sind. Damit wird die NATO europäischer, einschließlich aller Probleme, die die Europäer einbringen.³⁴ Wollen die EU-Staaten ohne die USA

³² Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, London u.a. 1998.

³³ Witney, *How to Stop the Demilitarisation of Europe* [wie Fn. 1], S. 6ff.

³⁴ Claudia Major, *Mehr Europa in der Nato*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2012 (SWP-Aktuell 52/2012).

weltpolitisch handlungsfähig sein, wird die Union mehr Verantwortung übernehmen müssen.

Verteidigung und Europa: Warum betrifft das Deutschland?

Deutschland hat selbst das stärkste Interesse daran, dass eine EU-basierte Verteidigungspolitik Fortschritte macht. Dafür gibt es drei Gründe:

- ▶ Deutschland ist schon heute Schlüsselstaat für eine EU-Verteidigungszusammenarbeit. Zum einen unterhält die Bundesrepublik weitreichende Kooperationen mit den Beneluxländern, Dänemark, Frankreich, Österreich sowie in Mittel- und Osteuropa. Zum anderen kann es Kooperationsangebote im Verteidigungsbereich vergleichsweise einfach mit Geld oder Gerät untermauern. Am wichtigsten ist aber, dass Deutschlands Bereitschaft, diese Kooperationen zu vertiefen und zu erweitern, eine wichtige Messlatte und ein Beispiel für die anderen EU-Staaten ist.
- ▶ Wegen der Finanzkrise sind die gegenseitigen Abhängigkeiten im verteidigungspolitischen Europa gestiegen. Deutschlands Handlungsspielraum ist nun enger mit dem Schicksal einzelner Staaten verbunden. Umgekehrt wirken sich Deutschlands Entscheidungen spürbar auf alle Staaten in Europa aus.
- ▶ Deutschlands verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit hängt von seiner europäischen Einbettung ab.³⁵ Deshalb setzt der sich auftuende Graben zwischen den militärisch Großen und Kleinen in Europa Deutschland unter Zugzwang. Eine Formation wie die deutsch-niederländisch-finnische EU-Battlegroup 2011 ist heute nur noch schwer denkbar. Finnland muss große Teile seiner Armee aufgeben, auch die Niederlande schränken sich militärisch ein. Da die Militärbudgets der Kleinen noch schneller schrumpfen als die der Größeren in Europa, wächst für Deutschland, Frankreich und Großbritannien die Verantwortung als militärische Führungsnationen.

³⁵ Michael Staack, »Normative Grundlagen, Werte und Interessen deutscher Sicherheitspolitik«, in: Stephan Böckenförde/Sven Bernhard Gareis (Hg.), *Deutsche Sicherheitspolitik*, Opladen/Farmington Hills 2009, S. 45–78.

Als Europa handeln: Eine umfassende Verteidigungssektorreform

Wenn Europa seine Verteidigungsfähigkeit erhalten beziehungsweise schrittweise wiederherstellen will, müssen die EU-Staaten ihren Verteidigungssektor umfassend reformieren. Dies fordert von den Staaten, das Wechselverhältnis zwischen Entscheidungsfähigkeit, Handlungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit im Verteidigungsbereich zu verändern. Das Reformziel sollte sein, mehr militärische Effektivität und mehr ökonomische Effizienz durch weniger individuelle und mehr gemeinsame Entscheidungsfähigkeit im EU-Rahmen zu erreichen.

Betrachtet man diese Herausforderungen im Lichte der bekannten Probleme und aus dem Blickwinkel der Akteure im Verteidigungssektor, so sollten die EU-Staaten, unterstützt durch Europäische Kommission, Europäisches Parlament und EVA, ihre Verteidigungskooperation entlang dreier Punkte modifizieren. Sie sollten

- ▶ im politischen Rahmen der EU die Kooperationsfallen (Alleingelassenwerden, Nichtteilnahme, Trittbrettfahren) entschärfen und damit Abhängigkeiten gestalten, statt tatenlos darin zu verharren,
- ▶ die militärische Handlungsfähigkeit bewahren und wieder aufbauen, indem sie einen Bauplan für die militärische und industrielle Rollenspezialisierung aus dem Vorhandenen entwickeln,
- ▶ die ökonomische Effizienz ihrer Verteidigung steigern, indem sie Sparpotentiale benennen und Anreize schaffen, diese über gemeinsame Investitionen zu nutzen.

Deutschland sollte in dieser Reform eine Führungsrolle übernehmen und diese in konkreten Projekten sichtbar werden lassen.

Empfehlungen: Bausteine einer Verteidigungssektorreform

Baustein 1 – Ein jährlicher Verteidigungssektorrat der Staats- und Regierungschefs

Die EU-Staats- und Regierungschefs sollten einen EU-Verteidigungssektorrat bilden, der notwendige europäische Fähigkeiten und deren industrielle Basis

definiert. Inwieweit dies gelungen ist, sollten sie persönlich auf jährlichen Treffen dieses Rates kontrollieren. Ein unabhängiges Gremium könnte sie über den Stand der Umsetzung informieren.³⁶

Um sinnvolle Pooling- und Sharing-Projekte zu definieren, müssen die europäischen Staaten festlegen, was sie in Zukunft militärisch können wollen und welche industrielle Basis sie dazu benötigen. Die Staats- und Regierungschefs sollten dies auf einer eigens einberufenen Konferenz beschließen und ihre Verteidigungs-, Außen- und Finanzminister auf die vereinbarten Ziele verpflichten. Der erste Schritt dazu könnte auf dem EU-Gipfel zur Verteidigung im Dezember 2013 getan werden. Jährlich sollten die Staats- und Regierungschefs überprüfen, ob die Ziele noch angemessen sind und ob sie erreicht werden.

Dieser Rat würde bei seinem ersten Treffen folgende Fragen beantworten:

- ▶ Bestandsaufnahme (European Defence Review): Was kann die EU militärisch und industriell derzeit und auf einen Horizont 2030 projiziert leisten?
- ▶ EU-Ambitionsniveau: Was müssen die EU und ihre Staaten leisten können? Welche militärischen Fähigkeiten sollten in der EU erhalten, ausgebaut oder neu geschaffen werden und welche können die Staaten abbauen?
- ▶ Welche industrielle und technologische Basis benötigt die EU dafür?

Die Antworten auf diese Fragen könnten als Vorlagen für zwei Umsetzungsdokumente dienen: das Militärische Headline Goal 2030 (MHG 2030) und, davon abgeleitet, das Industrielle Headline Goal 2030 (IHG 2030) (siehe unten). Als Werkzeug für die Umsetzung steht dem Verteidigungssektorrat die Europäische Verteidigungsagentur zur Verfügung, die bereits 2004 geschaffen wurde.

Der EVA und den Staats- und Regierungschefs sollte ein unabhängiges Gremium von Senior Personalities (militärischen und zivilen Experten, Ökonomen und Politikern) zur Seite gestellt werden, das jährlich

³⁶ Marcel Dickow/Hilmar Linnenkamp/Christian Mölling, *Für einen europäischen Defence Review*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2012 (SWP-Aktuell 40/2012).

direkt der Regierungskonferenz berichtet. Diese Mischung von Sachverstand und politischem Gewicht von Elder States(wo)men dürfte das notwendige Gehör der EU-Regierungen bekommen.

Baustein 2 – Militärisches Headline Goal und Industrielles Headline Goal als Eckpfeiler für eine europäische Rollenspezialisierung

Die EU-Staaten sollten Blaupausen für den Zeithorizont 2030 entwerfen, mit denen sie militärische und industrielle Arbeitsteilung organisieren können: ein Militärisches Headline Goal 2030 (MHG 2030) und ein Industrielles Headline Goal 2030 (IHG 2030). Diese Planziele könnten den EU-Staaten ermöglichen, gemeinsam nationale Einschnitte zu planen und militärische und industrielle Fähigkeiten aufzubauen, um den derzeitigen Kahlschlag zu beenden.

Die Staaten sollten sich über die kommenden Einschnitte abstimmen und den Erhalt und (Wieder-)Aufbau ihrer Fähigkeiten gemeinsam planen. Das MHG 2030 und das IHG 2030 sollten Blaupausen für die koordinierte Spezialisierung und das Pooling militärischer Fähigkeiten und industrieller Kapazitäten bilden. Sie bauen auf den Grundsatzbeschlüssen der Staats- und Regierungschefs auf (zum Beispiel aus dem Verteidigungssektorrat, siehe oben) und übersetzen diese in Anforderungen an die EU-Staaten. Sie dienen auch als Grundlage für den genannten ständigen Evaluierungsprozess der militärischen Fähigkeiten und industriellen Kapazitäten, in dessen Verlauf die Dokumente aktualisiert und vervollständigt werden.

Zur Umsetzung der Headline Goals müssten die EU-Staaten ihre Grundsatzbeschlüsse in nationale Fähigkeitsplanungen, Beschaffungszyklen und Industriepolitiken einfließen lassen. Anders als bei bisherigen Versuchen stünde dabei die europäische Gemeinsamkeit im Einsatz im Vordergrund. Weil gemeinsame Einsätze in den nächsten 20 Jahren wahrscheinlicher werden, sollten die Staaten ihre nationalen Reformen und Verteidigungsplanungen auf die Schaffung effizienter europäischer Streitkräfte konzentrieren und nicht wie bislang nationale Alleingänge favorisieren.

Im Militärischen Headline Goal 2030 legen die Staaten folgende Ziele fest:

- ▶ Entlang des Defence Review (Baustein 1) identifizieren die Staaten Lücken und Überschüsse bei nationalen Fähigkeiten und entwickeln ein realistisches

EU-Ambitionsniveau. Die traditionellen Strategieschritte werden vertauscht: Ausgangspunkt ist das Machbare, nicht mehr das Gewünschte. Die Herausforderung ist dennoch groß, weil die Staaten akzeptieren müssen, dass ihre Verbände zunächst für europäische Ziele vorgemerkt werden.

- ▶ Anhand des EU-Ambitionsniveaus entwerfen die Staaten einen Bauplan für die militärischen Fähigkeiten der EU und übersetzen ihn in nationale und multilaterale Fähigkeitsziele. Letztere sollen es den Staaten erleichtern, europäische Fähigkeiten aufzubauen und dabei Teile ihres Militärs zusammenzulegen. Schon heute können manche Staaten keine hinreichenden nationalen Beiträge mehr leisten. Ein Beispiel für die Umsetzung dieses Bauplans wären EU-Brigaden (Baustein 4).
- ▶ Die Staaten verbinden den EU-Bauplan mit den nationalen Reformen und überprüfen, ob sie ihre Ziele erfüllt haben. Die Analyse legt offen, welcher Staat was leistet und ob die Staaten insgesamt Fähigkeiten wie geplant aufbauen und reduzieren.

Ein Industrielles Headline Goal hätte analog zum MHG 2030 folgende Ziele:

- ▶ Die Staaten benennen Stärken und Schwächen der europäischen verteidigungsindustriellen Basis.
- ▶ Sie legen fest, was sie durch eine bessere Koordination der EU- und nationaler Industriepolitiken erreichen wollen. Das Augenmerk gilt vor allem jenen Sektoren, in denen die Staaten auf EU-Ebene technisch und industriell unabhängig und EU-Industrien gegenüber Nicht-EU-Anbietern international wettbewerbsfähig sein sollen.
- ▶ Sie harmonisieren ihre Beschaffungszyklen und Marktregeln.

Beim MHG 2030 können die EU-Staaten selbst die Erfolge bestimmen, beim IHG 2030 dagegen in vielen Fällen nur die Nachfrageseite, also die Beschaffung kontrollieren. Gegenüber anderen wichtigen Akteuren, wie der Industrie und der Europäischen Kommission, hätte das IHG eine wichtige Empfehlungs- und Konsultationsfunktion. Denn es zeigt, in welche Richtung sich die Nachfrage, aber auch gegebenenfalls die Industriepolitiken der EU und der EU-Staaten entwickeln würden. Dies wäre gleichzeitig ein Angebot an Industrie und Europäische Kommission, in einen Dialog über die Umsetzung zu treten (Baustein 5).

Um die Verteidigungs- und die Industriepolitik der EU kohärenter zu verbinden, würden diese Planziele inhaltlich und verfahrensmäßig miteinander verknüpft. Die EVA sollte sie alle zwei Jahre evaluieren.

Beginnen würde die Evaluierung mit einem ersten Bericht zu militärischen Anforderungen und vorhandenen Kapazitäten sowie den damit verbundenen industriellen Anforderungen. Im zweiten Bericht, der von den industriellen Kapazitäten handelt, sollte zunächst festgestellt werden, welche vorhandenen Kapazitäten die militärischen Fähigkeiten unterstützen, wo Lücken in der Unterstützung bestehen und wo die EU von Nicht-EU-Anbietern abhängig ist. Daraufhin sollte sich der Blick auf die militärischen Anforderungen richten, um zu klären, wo industrielle Kapazitäten wichtig sind, wo sie im Übermaß bestehen und wo Mangel herrscht. So erhalten die EU-Staaten schrittweise einen Überblick darüber, wie ihre industriellen und militärischen Entscheidungen sich auf die industriellen Abhängigkeiten, militärischen Handlungsfähigkeiten und finanziellen Kosten der EU insgesamt auswirken.

Baustein 3 – Versicherungen gegen politische Risiken

Die EU-Staaten können sich mit verschiedenen Maßnahmen gegen die Kooperationsfallen bei Pooling und Sharing absichern: Sie können Verträge schließen und Ausrüstungspuffer aufbauen, um zu verhindern, dass die Gemeinschaft darunter leidet, wenn ein Staat an einer Operation nicht teilnimmt.

Erstens können die EU-Staaten mit rechtsverbindlichen Verträgen über die gegenseitige Bereitstellung von Fähigkeiten dokumentieren, wie ernst es ihnen mit Pooling und Sharing ist. Im französisch-britischen Vertrag haben sich die Partner bereits darauf verpflichtet, Ersatz zu leisten, wenn ein Partner sich zurückzieht, und bis zum Eintreffen des Ersatzes die Lücke zu füllen. Dies ist jedoch nur das jüngste Beispiel dafür, dass alle länger andauernden multinationalen Kooperationen früher oder später auf eine rechtliche Basis gestellt werden.³⁷

Zweitens muss der Ausfall oder Rückzug beispielsweise einiger Flugzeuge nicht zum Zusammenbruch der europäischen Lufttransportfähigkeit führen, wenn die EU-Staaten vorher planen, wie sie Aufgaben im Falle eines Einsatzes umverteilen werden. Um im Beispiel zu bleiben: Partner, die ihre Flugzeuge zurückbeordern, könnten fest zusagen, stattdessen mit ihren

³⁷ Interview mit einem Mitarbeiter des European Air Transport Command (EATC), Paris, 13.7.2011.

Maschinen Routineaufgaben in den Lufttransportflotten anderer Länder zu übernehmen. Auf diese Weise könnten sie diejenigen Länder entlasten, die ihre Flugzeuge in den Einsatz senden möchten. Das EATC kann die Staaten bei solchen Planungen und beim Management unterstützen.

Drittens können die EU-Staaten den Ausfall eines Partners aus einem Ausrüstungspool mit Redundanzen bei den militärischen Fähigkeiten ausgleichen. Die Staaten bauen also absichtlich mehr Fähigkeiten auf, um den Ausfall eines Partners verkraften zu können. Doch je redundanter, also je größer der Pool wird, desto unwirtschaftlicher wird er. In jedem Falle wäre es an den »Rückziehern«, die zusätzlichen materiellen Kosten weitgehend zu tragen.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dass die EU als Gemeinschaft »Anteilseigner« an den Fähigkeiten wird, etwa indem sie den Athena-Mechanismus umwidmet.³⁸ Die Geräte blieben Eigentum der Staaten, aber die EU übernehme einen Teil der Kosten und erhielte so anteiligen Zugriff auf die Kapazitäten.

Auch der umgekehrte Weg wäre denkbar. Die EU als Gemeinschaft kauft oder leiht gemeinsam erforderliche Gegenstände oder Dienstleistungen und vermietet sie an die EU-Staaten. Für einen EU-legitimierten Einsatz könnten die Staaten, die in die Operation gehen wollen, auf diese Kontingente zugreifen.

Baustein 4 – Koordinierte Spezialisierung: EU-Brigaden

Die EU-Staaten sollten eine neue Formation aufbauen, die EU-Brigaden. Diese könnten sowohl die notwendige Spezialisierung der Streitkräfte als auch den erforderlichen neuen Impuls für die Streitkräftetransformation in der EU ermöglichen. Sie würden routinemäßig in den Einsatz gehen.

Mit diesen Brigaden könnte die Union drei Ziele verfolgen. Erstens könnte mit ihnen ein Großteil des MHG 2030 praktisch umgesetzt werden. Zweitens könnten sie die EU-Battlegroups als Treiber der Streit-

³⁸ Der Athena-Mechanismus ist ein gemeinsamer Finanzierungsmechanismus für Gemeinschaftskosten, die durch EU-Militäroperationen anfallen, wie etwa Transport von Truppen und Kommandostrukturen. Im Detail dazu siehe Claudia Major/Christian Mölling, *EU Battlegroups: What Contribution to European Defence? Progress and Prospects of European Rapid Response Forces*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2011 (SWP Research Paper 8/2011), S. 30.

kräftetransformation ablösen. Die Battlegroups haben diese Treiberfunktion verloren, weil die Staaten ihre schwindenden finanziellen Mittel nicht für eine Formation aufwenden wollen, die nicht eingesetzt wird.³⁹ Drittens können Brigaden die anstehenden Aufgaben und Szenarien eher bewältigen als die Battlegroups. Die Brigade, zusammengesetzt aus rund 5000 Soldaten unterschiedlicher Truppengattungen, ist die zentrale Formation moderner Landstreitkräfte. Sie erfüllt selbständig ein breites Spektrum von Aufgaben im Heeresbereich. Dagegen ist die kleinere Battlegroup mit ihren etwa 2000 Soldaten nur für wenige Zwecke vorgesehen.

Die größeren Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien sollten dauerhaft den Part der Führungsnationen in diesen Brigaden übernehmen, also die erforderlichen Fähigkeiten vorhalten. So könnten sich alle Teilnehmer darauf verlassen, dass zentrale Elemente immer verfügbar sind.

Die kleinen Länder werden für die neuen EU-Brigaden nur noch Kontingente in Bataillonsgröße (300–500 Soldaten) bereitstellen können. Um dennoch politische Teilhabe zu ermöglichen, sollten diese Beiträge militärisches Gewicht haben. Deshalb sollten kleine Staaten, ob einzeln oder gemeinsam, wichtige Nischenfähigkeiten einbringen. Damit diese Spezialisierung für die Länder ökonomisch effizient und schrittweise unumkehrbar wird, sollten einzelne Länder auf Dauer bestimmte Leistungen in der Brigade erbringen. Zum Beispiel könnte Finnland grundsätzlich die Pioniere, Belgien die Funker stellen. Nationale Beiträge könnten weiterhin auch der NATO zur Verfügung gestellt werden.

Eine EU-Brigade wäre so groß, dass sich die Führungsnationen dem politischen Druck zum Einsatz schwerer entziehen können als bei einer Battlegroup. Damit liefe diese neue Formation nicht Gefahr, stets einsatzbereit zu sein, aber nie eingesetzt zu werden.

Um Fähigkeitsbereitstellung und Einsatz stärker zu verzahnen, können die Staaten den Brigaden auf absehbare Zeit einen Basisauftrag erteilen. So könnte eine von Deutschland geführte Brigade dauerhaft für den Kosovo zuständig sein.

Die EU-Brigaden könnten aus den vorhandenen Elementen der EU-Battlegroups aufgebaut werden. Die Battlegroups, die derzeit alle sechs Monate wechseln, könnten zunächst verstetigt und dann schrittweise in Größe, Fähigkeiten und Aufgaben zu Brigaden ausgebaut werden.

³⁹ Ebd., S. 16ff.

Baustein 5 – Industrielle Sparpotentiale: Umriss eines europäischen Marktes für Pooling und Sharing zeichnen und Regeln dafür formulieren

Die EU-Staaten sollten der Verteidigungsindustrie in Europa deutlich machen, in welchen industriell relevanten Bereichen und mit welchen Geschäftsmodellen sie Pooling und Sharing betreiben wollen.

Die wirklichen Spareffekte entstehen aus der Gemeinsamkeit von Beginn an sowie mittel- und langfristig aus dem dauerhaften Engagement. Rüstungsgüter, die die Staaten gemeinsam bauen, können sie anschließend auch zusammen betreiben. Der Löwenanteil der Ausgaben für Ausrüstung (50–70%) fließt nicht in deren Kauf, sondern in Betrieb und Instandhaltung, die zunehmend die Industrie übernimmt.

Wollen die Staaten diese Potentiale nutzen, sollten sie die Industrie frühzeitig einbeziehen und ihr gegenüber klarer umreißen, welche Geschäftsmodelle und Bereiche im entstehenden Pooling-und-Sharing-Markt in Frage kämen. Außerdem müssten die Staaten den Firmen verlässlich mitteilen, nach welchen Regeln sie die Aufträge auf diesem Markt vergeben wollen. Eine Basis hierfür bietet die Beschaffungsdirektive, ein Instrument der Europäischen Kommission. Die Direktive sollte fortan auf sämtliche (einschließlich der multinationalen) Rüstungsprojekte angewendet werden und das bislang gültige Juste-Retour-Prinzip (siehe oben, Unterkapitel »Fähigkeitsentwicklung: Effektiv versus europäisch«) ablösen. Wenn die Firmen sich nicht darauf verlassen können, dass ein fairer Wettbewerb herrscht, werden sie versuchen, an den nationalen Verteilregeln festzuhalten.

Was die Geschäftsmodelle angeht, sollten die Staaten von der Industrie insbesondere solche Angebote einfordern, die keine Vorinvestitionen erfordern. Denkbar wären Leasingoptionen, etwa für Hubschrauber, und das Outsourcing von Dienstleistungen.

Die Staaten können industriell relevantes Pooling und Sharing in zivilen und militärischen GSPV-Operationen kurzfristig vor allem bei der logistischen Unterstützung von Einsätzen ausbauen. Ein Transportpool (See und Luft) oder auch Kapazitäten zur Versorgung mit beweglicher Infrastruktur, Wasser, Elektrizität oder Verpflegung können Knappheit oder Preistreiberei entgegenwirken. Überdies könnten die Staaten die medizinische Versorgung für Einsätze in mobilen Rettungszentren und zivil-militärischen Sanitätseinrichtungen konzentrieren. Damit würden sich einige

Staaten auf diesen Aufgabenbereich spezialisieren, was die Kosten senken würde.

Auf der anderen Seite ergeben sich aus den Stärken und Spezialisierungen europäischer Hersteller und Zulieferer bereits Anhaltspunkte für eine zukünftige industrielle Arbeitsteilung in Europa, die die Staaten fördern könnten. Beispielsweise bietet die deutsche Rüstungsindustrie international konkurrenzfähige U-Boote, Einsatzgruppenversorger, Systeme für die Minenkriegführung sowie gepanzerte Gefechtsfahrzeuge an. Frankreichs und Großbritanniens Industrien sind führend bei Flugzeugträgern und Nuklearunterseebooten.

Baustein 6 – (Re-)Investitionspools: Anreize für sparsame Gemeinschaftsprojekte

Die EU-Staaten sollten (Re-)Investitionspools als zentrales Instrument der Reform aufbauen. Das bedeutet, dass die Staaten eingesparte Budgetmittel in einen Pool einzahlen würden. Diesem können dann Investitionsmittel für gemeinsame Beschaffungen entnommen werden, wenn die Staaten Eigenanteile in der gleichen Höhe wie die Investitionsmittel einbringen und die Beschaffungen zu weiteren Einsparungen beitragen. Das gesparte Geld aus diesen Projekten würde in den Pool zurückfließen. Die höhere Effizienz im Betrieb und die dadurch freiwerdenden Mittel kämen den Staaten zugute.

Die EU-Verteidigungsminister können ihre heutigen und künftigen Fähigkeitslücken nur mit Hilfe zusätzlicher Investitionen und Anschubfinanzierungen schließen. Allerdings wird es für die Verteidigungsminister immer schwerer, Geld für weitere Rüstungsprojekte von ihren Finanzministern zu erhalten. Auf der anderen Seite besteht für die Verteidigungsminister kein Anlass zu sparen, wenn die gesparten Mittel nicht in neue Projekte des Verteidigungsressorts investiert werden können, sondern an das Finanzministerium gehen. Deshalb könnten die Finanzminister interessiert sein, Anreize für Sparmaßnahmen zu bieten, etwa für eine auf lange Sicht effizientere Rüstung.

Hier könnten (Re-)Investitionspools helfen, aus denen gemeinsame Projekte mitfinanziert werden. Eingesparte Mittel aus den Verteidigungshaushalten würden in einen solchen gemeinsamen Pool fließen. Eine Entnahme wäre unter zwei Bedingungen möglich, nämlich wenn Eigenanteile in gleicher Höhe

eingebraucht werden und wenn die gemeinsamen Beschaffungen weitere Einsparungen bewirken.

Durch größere Produktionslose lassen sich die Stückpreise senken. Die dadurch freiwerdenden Mittel würden ebenfalls in den Pool eingezahlt werden. Die Ersparnisse durch höhere Effizienz im Betrieb dagegen kämen den Staaten zugute.

Im Vergleich zur individuellen Beschaffung stünde den EU-Verteidigungsministern für gemeinsame Beschaffungen die doppelte Summe zur Verfügung. Dies und die späteren Einsparungen könnten helfen, die Finanzminister davon zu überzeugen, mehr Mittel freizugeben. Umgekehrt müsste jeder Staat sich rechtfertigen, wenn er nicht teilnimmt und »das Doppelte« für eine Ausrüstung bezahlen will, die dann noch nicht einmal interoperabel ist.

Eine andere wichtige Wirkung auf die industrielle Dimension wäre die mit diesen Beschaffungen einhergehende Bereinigung der Typenvielfalt. Zudem würde durch Interoperabilität die militärische Effektivität steigen. Weitere Spareffekte im Bereich der Lebenszyklus-Kosten sind bereits in den Projekten angelegt. Der Lebenszyklus umfasst den gemeinsamen Betrieb, Wartung und Modernisierung eines Ausrüstungsgegenstands.

Die größeren und reicheren EU-Staaten sollten den (Re-)Investitionspool zunächst mit Startkapital ausstatten. Sie würden von dem Pool in zweifacher Weise profitieren: Zum einen könnten sie so die drohende Spaltung der EU in militärische Beitragsleister und Zaungäste abwenden, denn sie würden ihre politischen Partner in Europa nicht nur ermutigen, sondern auch ertüchtigen. Zum anderen dürfte der größte Anteil der Investitionen in die Länder der EU fließen, denn dort befinden sich die meisten und wichtigsten Produktionsstätten.

Baustein 7 – Ökonomisierung der Verteidigung: Preisschilder

EVA-Experten sollten die am meisten genutzten Ausrüstungen und Leistungen in den europäischen Streitkräften mit einem Preisschild versehen. Zudem sollten die Staaten ihre Planungen für die Verteidigungshaushalte einheitlich und transparent gestalten. So könnten die EU-Regierungen sowohl die Sparmöglichkeiten als auch die Kosten für Alleingänge klarer beziffern.

Wer im Sinne ökonomischer Effizienz sparen möchte, muss wissen, was er ausgibt. Zwar scheinen sich durch

Pooling und Sharing erhebliche Sparpotentiale zu eröffnen, doch bislang sind sie nur selten belegt. Gleiches gilt für die Kosten der Nicht-Kooperation. Fehlende Transparenz öffnet zudem Beliebigkeit und Fehlentscheidungen bei der Wahl der Kooperationsprojekte Tür und Tor. Die Staaten könnten sich sogar für Projekte entscheiden, die teurer sind als ohne Kooperation, weil diese auf interessengeleiteten Schätzungen statt auf überprüfbaren Annahmen beruhen.

Deshalb sollte die EVA beginnen, den typischsten Ausrüstungen und Leistungen in den EU-Streitkräften ein Preisschild anzukleben. Auf Anfrage sollte die EVA auch Sparberatungen für konkrete Projektideen leisten. Die NATO hat bewiesen, dass dies möglich ist, indem sie eine Liste über Einsparungen im Logistikbereich vorlegte, die durch Kooperation entstanden sind.⁴⁰ Auch Deutschland hat erste Ansätze zu einer Bepreisung geliefert. So hat das Marinearsenal, die zentrale Wartungs- und Prüfstelle der Bundesmarine, seine Leistungen in einer betriebswirtschaftlichen Rechnung erfasst, um seine Wirtschaftlichkeit zu beweisen. Die EU-Staaten sollten schrittweise in immer mehr Bereichen Preise definieren, und zwar zunächst dort, wo Ähnlichkeiten zu zivilen Bereichen bestehen, etwa bei Logistik und Dienstleistungen.

Außerdem sollten die Staaten ihre Haushaltsplanungen transparenter gestalten, damit sich auch die Kosten für nationale und multinationale Projekte besser vergleichen lassen. Neben der ökonomischen Überprüfbarkeit ermöglicht dieser Schritt auch, dass die Staaten transparenter diskutieren, was Europa sich militärisch leisten kann und welche finanziellen und politischen Kosten dafür anfielen, entweder die nationale Handlungsfähigkeit zu bewahren oder eine europäische Handlungsfähigkeit aufzubauen.

Baustein 8 – Tauschbörse und Partneragentur für europäische Ausrüstung

Die EU-Staaten sollten die jüngst eingerichtete EVA-Tauschbörse⁴¹ zu einer Partneragentur weiterentwickeln, um damit den Austausch moderner, aber überschüssiger Ausrüstung untereinander zu fördern.

⁴⁰ NATO, *Senior NATO Logisticians' Conference (SNLC) Benefits of Multinational Cooperation in Logistics*, Note by the Secretary, Document AC/305-D(2010)0005, 19.3.2010.

⁴¹ EDA, *E-Quip: Non-Commercial Electronic Market Platform*, Brüssel, 20.11.2012, <<http://www.eda.europa.eu/info-hub/news/2012/11/20/e-quip-non-commercial-electronic-market-platform>> (Zugriff am 15.12.2012).

Viele EU-Staaten in Ost- und Südosteuropa mussten ihre Modernisierungsprogramme aussetzen, weil sie ihre Verteidigungshaushalte zusammengestrichen haben. Dies gefährdet die Interoperabilität, die eine Voraussetzung dafür bildet, gemeinsam mit EU-Partnern in den Einsatz zu gehen. Weiterhin hat vor allem Westeuropa zu viele Transportflugzeuge, Hub-schrauber und Jagdflugzeuge geordert sowie hochmodernes Material aus dem Betrieb genommen und eingemottet. Diese Geräte wollen die Staaten nun auf den weltweiten Exportmärkten abstoßen. Sie beginnen deshalb, sich bei den Preisen zu unterbieten.

Anstatt aber diese Geräte zu Niedrigpreisen nach Asien oder in den Mittleren Osten zu veräußern, sollten die EU-Partner eine Tauschbörse für überschüssiges Gerät einrichten. Hier könnten die Staaten neue Ausrüstung, die sie nicht benötigen, an Partner in Europa verkaufen, vermieten oder ihnen schlicht kostenfrei überlassen. Im Austausch könnten beispielsweise Wartung, Training und Modernisierung bei den Industrien der Lieferstaaten bleiben.

Zudem sollte die EVA solche Tauschgeschäfte mit einer Partneragentur unterstützen, indem sie Nachfrage und Bedarf bei den EU-Staaten analysiert und den möglichen Partnern gegenüber anzeigt.

Tauschgeschäfte und Partneragentur wären kurzfristig zu verwirklichen und hätten enorme langfristige militärische und industrielle Effekte. Sie würden die Kooperationsmöglichkeiten im Feld erweitern und die Integration nationaler Formationen in multinationale Verbände unterstützen. Davon würde die Industrie unmittelbar profitieren. Nicht nur könnten die Wartungsverträge für das geordnete Material weiterbestehen. Darüber hinaus wären die militärischen Partner der Lieferländer auch künftig in der Lage, gemeinsam mit ihnen in den Einsatz zu gehen und damit auch Sicherheitspolitik zu gestalten.

In einer langfristigen Perspektive kann eine solche Weitergabe bewirken, dass die unübersichtliche europäische Typenlandschaft in der Ausrüstung bereinigt wird. Dieser Schritt würde die Chance erhöhen, die Nachfrage für die nächste Generation von Gerät zusammenzufassen und nur Exemplare eines einzigen Typs zu bestellen. Typenbereinigung und Nachfragekonsolidierung werden allgemein als Voraussetzung gesehen, um industrielle Überkapazitäten abzubauen.

Die deutsche Rolle in der europäischen Verteidigung

Der deutsche Beitrag zur Reform der Verteidigungssektorpolitik sollte auf drei Pfeilern stehen:

- ▶ Deutschland sollte mit Frankreich und Großbritannien als den beiden Führungsnationen im EU-Verteidigungsbereich den Dialog für die künftige Gestaltung europäischer Verteidigung suchen. Andernfalls findet die Definition der EU-Verteidigungspolitik ohne Deutschland und ohne Rücksicht auf seine Interessen statt.
- ▶ Im Bereich Militär sollte Deutschland eine Führungsrolle übernehmen und eine der EU-Brigaden aufbauen. Die Bundeswehrreform hat sich in ihrer ersten Phase auf die nationale Dimension konzentriert. Deshalb ist es nicht nur konsequent, sondern dringend notwendig, dass Deutschland im nächsten Schritt die europäische Dimension in den Mittelpunkt stellt. Konzeptionell ist diese Führungsrolle in den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) durch den Begriff der Rahmennation⁴² angelegt worden und als Anlehnungspartnerschaft ins politische Vokabular⁴³ übergegangen.
- ▶ Im Bereich Industrie muss Deutschland zunächst seine eigenen Interessen definieren. Danach kann Berlin ein verlässlicher und wichtiger Partner bei der Reform rüstungsindustrieller Strukturen und Regeln sein.

Politische Koordination und Ausgleich: Ein neues Führungstrio

Deutschland sollte den verteidigungspolitischen Schulterschluss mit Frankreich und Großbritannien suchen und sich mit ihnen über Arbeitsteilung und politische Inhalte der europäischen Verteidigung abstimmen.

Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich werden die Struktur der europäischen Verteidigungsfähigkeit maßgeblich bestimmen. Schon jetzt

⁴² BMVg, *Verteidigungspolitische Richtlinien 2011*, Berlin, 27.5.2011, S. 16.

⁴³ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Tagung des zivilen und militärischen Spitzenpersonals der Bundeswehr in der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, Strausberg, 22.10.2012; Andreas Schockenhoff/Roderich Kiesewetter, *Europas sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken. Es ist höchste Zeit*, Berlin, 30.5.2012.

summieren sich ihre Beiträge auf 66% der EU-Verteidigungsausgaben.⁴⁴

Weil die für den Strukturwandel erforderlichen politischen Entscheidungen und deren Umsetzung also immer mehr von den drei Staaten abhängen, sollten diese ein informelles Führungstrio bilden. Verteidigungspolitische Entscheidungen, an denen einer der drei nicht teilnimmt, sind weitaus ineffektiver – etwa die Gent-Initiative, die ohne Großbritannien stattfindet, oder der Libyeneinsatz ohne Deutschland.

Aufgabe dieses Trios wäre es, die verteidigungspolitische Ausrichtung Europas an Kriterien der Effektivität und Effizienz zu befördern. Praktisch würden die drei unter sich einen Konsens über Inhalte erarbeiten. Aufgrund des politischen Gewichts und der Möglichkeiten der drei Führungsnationen wäre dieser als deutliche Empfehlung für andere Staaten Europas zu verstehen.

Politische Legitimität könnte das Trio gewinnen, indem es die anderen EU-Partner einbindet und so für europäischen Ausgleich sorgt. Dies ist nötig, damit kein weiterer Spaltpilz in der EU entsteht. Dazu gehört eine intensive Verteidigungsdiplomatie, die kontinuierlich und systematisch die Kommunikation zwischen dem Führungstrio und den anderen europäischen Regionen fördert. Darüber hinaus sollten die drei ihre Rolle auch durch regionale militärische Kooperationen dort unterstützen, wo sie Gesamt-EU-Lösungen nicht entgegenstehen.

Schon heute gibt es eine Führungsgruppe, die allerdings lediglich aus Frankreich und Großbritannien besteht. Will Deutschland sich daran beteiligen, europäische Verteidigungspolitik zu definieren, wird es sich mit diesen beiden Staaten abstimmen müssen. Überdies ist denkbar, die Führungsriege um andere Länder wie Italien und Polen zu erweitern, wenn diese bereit sind, militärisch als Rahmennation zu fungieren. Dies würde die Legitimität weiter erhöhen. Dem deutsch-französischen Teil des Trios käme die Aufgabe zu, Kern sicherheitspolitischer Einigung in der EU zu sein und das Führungstrio in die weitere europäische Integration einzubinden.

Ein erfolgreiches Führungstrio zu bilden verlangt politisches Engagement und Kompromissfähigkeit von den drei Staaten. Deutschlands Ansichten über den Einsatz von Militär unterscheiden sich grundlegend von denen der beiden Partner. Dass Deutschland keine exponierte Stellung bei Militäroperationen einneh-

⁴⁴ EDA, *EDA Participating Member States in 2010* [wie Fn. 16].

men kann, ist weitgehend akzeptiert. Doch der Druck auf Deutschland wächst, seine Beiträge zur EU-Sicherheitsgemeinschaft auszuweiten. Auf der anderen Seite wissen Paris und London, dass sie ohne Berlin nicht die notwendigen Ressourcen besitzen werden. So wollten Großbritannien und Frankreich gemeinsam unbemannte Luftfahrzeuge entwickeln, die auf mittlerer Höhe lange Strecken fliegen können (Medium Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicle, MALE UAV). Das Projekt geriet ins Stocken, weil es unterfinanziert war.

Militärische Führung: Deutschland als ständige militärische Rahmennation

Deutschland sollte als ständige militärische Rahmennation handeln. Das heißt, dass es kleineren EU-Partnern ermöglichen sollte, sich an Einsätzen zu beteiligen, indem es ihnen dauerhaft Führungs- und Mobilitätsmittel bereitstellt.

Auf Basis seiner Vorschläge in den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) 2011 könnte das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sein neues *Rahmennationskonzept* zu einem umfassenden Instrument der Verteidigungskooperation ausbauen. Bisher ist nur vorgesehen, kleineren Ländern ad hoc Führungs- und Unterstützungsstrukturen für internationale Einsätze zur Verfügung zu stellen, etwas, das Deutschland erfolgreich schon in Afghanistan praktiziert.

Würde Deutschland auf Dauer und schon beim Aufbau und im Regelbetrieb von Streitkräften als Rahmennation fungieren, könnten die Partner sparen und Abhängigkeiten gezielt wählen. Zudem ließen sich schrittweise die Interoperabilität steigern und die Planungskulturen verbessern, die mit solchen Kooperationen einhergehen.

Das Material für die Kooperation hätte Deutschland bereits, und zwar in Form von NH90-Hubschraubern und Führungsmitteln, die aus Afghanistan zurückkehren. Darüber hinaus kann es umfangreiche Trainingsanlagen anbieten. Für den Fall, dass Deutschland an einem bestimmten Einsatz nicht teilnimmt, müsste es sicherstellen, dass die Partner auf deutsche Fähigkeiten oder Ausrüstung zugreifen können.

Herantasten im industriellen Bereich: Welche deutschen Präferenzen in Europa?

Deutschland sollte zunächst seine eigenen rüstungsindustriellen Präferenzen klären. Darauf aufbauend sollte es in der EU einen Vorschlag einbringen, wie die Staaten die industrielle Arbeitsteilung in Europa organisieren könnten und wie diese an militärische Fähigkeiten gekoppelt werden sollte.

Derzeit kann Deutschland im industriellen Bereich keine konstruktive Führungsrolle spielen. Rüstungspolitik und deren industriepolitische Dimension haben in der deutschen Sicherheitspolitik nur untergeordnete Bedeutung. Deshalb ist auch die deutsche Position unklar.

Immerhin hat das BMVg in seinen Verteidigungspolitischen Richtlinien einen wegweisenden Vorschlag zur industriellen Arbeitsteilung formuliert: Länder, die eine spezifische militärische Fähigkeit für europäische Einsätze mitbringen, sollten auch die dafür notwendigen rüstungsindustriellen Strukturen bereithalten. Deutschland würde die nationale Unterstützung auf die industriellen Fähigkeiten konzentrieren, die zwei Kriterien erfüllen: Sie generieren militärische Fähigkeiten, die erstens national gebraucht werden und zweitens Deutschland international entsprechendes Gewicht im multilateralen Rahmen sichern.

Dieser Vorschlag hätte einschneidende Folgen. Er würde bedeuten, dass Deutschland und andere Länder militärische und industrielle Kapazitäten aufgeben. Damit Deutschland im eigenen Interesse zur Neuordnung der industriellen Struktur beitragen kann, muss sich die Bundesregierung zunächst darüber vergewissern, welchen Stellenwert sie einer deutschen und europäischen Rüstungsindustrie beimisst, welche militärischen Fähigkeiten und Industriesektoren sie fördern möchte und wo Abhängigkeiten akzeptabel sind. Ohne diese grundsätzliche Klärung wird es Deutschland weiterhin schwer fallen, Antworten auf die Frage zu geben, wie der anstehende Konsolidierungsprozess in der europäischen Rüstungsindustrie erfolgreich gestaltet werden kann.

Drei Projekte für eine deutsche Rolle

Diese allgemeine Rollenkonzeption sollte Deutschland mit konkreten Projekten unterlegen, die den Anspruch auf diese Rolle rechtfertigen und zur Reform des EU-Verteidigungssektors beitragen.

Projekt 1 – Eine deutsch-französische Luftwaffe

Deutschland sollte gemeinsam mit Frankreich ein gemischtes Geschwader mit Jagdflugzeugen aufbauen, das als Nukleus für eine europäische Luftwaffe dienen kann.

Eine deutsch-französische Luftwaffe würde politisch, militärisch und rüstungsindustriell Meilensteine in der Kooperation in Europa setzen. Sie würde die deutsch-französische Achse im Verteidigungsbereich, die bisher nur in verbalen Bekundungen existiert, in die Praxis übersetzen.

Die zwei Staffeln eines Jagdflugzeuggeschwaders würden aus deutschen (Eurofighter) und französischen (Rafale) Jagdflugzeugen bestehen. Der Verband aus Flugzeugen mehrerer Fabrikate bildet zum einen die Realität heutiger Einsätze ab. So wurden in Libyen kleine Zahlen unterschiedlicher Typen zum Einsatz zusammengezogen, die logistisch und militärisch eingebunden werden mussten. Zudem forciert diese Integration auf kleinster Ebene die Kooperation im Alltag, zwischen fliegender Truppe und Unterstützungseinheiten. Sonst würden eine deutsche und eine französische Staffel entstehen, die symbolisch einen Verband bilden, aber praktisch getrennte Wege gehen würden.

Anders als Formationen wie etwa die deutsch-französische Brigade würde dieser Verband von Beginn an eine ständige Aufgabe auch für Friedenszeiten erhalten: Während die eine Staffel gemeinsam übt, sichert die andere den europäischen Luftraum.

Die gemischten Staffeln können bei Bedarf wieder nationalisiert werden. Wenn also Frankreich seine Rafale in einen Einsatz senden möchte, den Deutschland nicht mitträgt, können die deutschen Eurofighter die Lücken schließen, die durch den Abzug der französischen Flugzeuge entstehen, und zwischenzeitlich die Routineaufgaben des Verbands übernehmen.

Der Verband hätte zwei weitere Funktionen. Erstens würde er der Verteidigungsdiplomatie dienen. Der deutsch-französische Nukleus sollte von Beginn an als inklusive Initiative angelegt und politisch kommuniziert werden. Er sollte politische Signale aussenden, dass Teilnahme erwünscht ist, etwa in Richtung Großbritannien, um das Führungstrio zu stärken, oder nach Polen, um das Weimarer Dreieck wiederzubeleben. Militärisch wäre es sinnvoll, vor allem die kleinen Nationen, die sich jetzt schon keine Flugzeuge mehr leisten können, an diesem Verband zu beteiligen, etwa

durch Leasing oder indem ihnen vorhandene Maschinen überlassen werden.

Zweitens würde der Fliegerverband über neue militärische und rüstungsindustrielle Maßstäbe mitbestimmen. Seine gemeinsamen Erfahrungen aus Training und Einsätzen würden in die gemeinsame Definition militärischer Anforderungen einfließen, zum Beispiel für die nächste Plattform-Generation von Kampfflugzeugen.

Projekt 2 – Eine europäische NH90-Flotte

Deutschland als erklärte militärische Rahmennation sollte mit seinen bestellten, aber überzähligen NH90-Hubschraubern die taktische Mobilität der Infanterie in Europa erhöhen.

Der Mangel an Transporthubschraubern ist ein chronisches Problem aller Einsätze der EU. Deshalb fehlt es vor allem den Armeen kleiner EU-Staaten an taktischer Mobilität, also der Möglichkeit, innerhalb eines Einsatzgebiets schnell von A nach B zu kommen. Neben diesem Aspekt militärischer Effektivität ist mit Transporthubschraubern auch ein ökonomischer verbunden: Taktische Mobilität reduziert die Zahl benötigter Soldaten in einem Einsatz.

Deutschland hat 122 NH90-Hubschrauber geordert, will nun aber nur noch 80 Maschinen abnehmen. Aus den überzähligen 42 Hubschraubern sollte die Bundesrepublik einen Transportpool für die EU formen. Dies würde die angestrebte militärpolitische Rolle Deutschlands untermauern und es anderen Ländern ermöglichen, Effizienzpotentiale zu nutzen, indem sie sich auf einige Aufgaben spezialisieren. Zudem würde verhindert, dass sich die Typenvielfalt weiter vergrößert, da die Partner nun keine anderen Modelle mehr kaufen würden. Schließlich könnten die Maschinen auch für zivile Zwecke, etwa beim Katastrophenschutz, eingesetzt werden.

Hierbei kämen unterschiedliche Betreibermodelle in Betracht. Ein Verkauf sollte allerdings nicht erwogen werden, da die Partner bereits enorme Summen in das Projekt investiert haben.

- ▶ Deutschland könnte sein Geschwader dauerhaft einer EU-Brigade zuordnen und damit ein Sharing anbieten.
- ▶ Es könnte die Hubschrauber auch dem EATC unterstellen. Hier könnten die Staaten je nach Bedarf Flug- und Bereitschaftsstunden kaufen. So könnten sich die Anschaffungskosten schnell amortisieren.

- ▶ Die Bundeswehr könnte einem Land oder einer Gruppe, etwa den Visegrád-Ländern, die Ausrüstung zeitweise oder auf Dauer leihen, wenn nötig mit Personal oder Ausbildern. So könnten die nationalen Armeen über eine Lufttransportflotte verfügen und diese ohne lange Verhandlungen mit Deutschland einsetzen.
- ▶ Eine weitere Lösung wäre eine öffentlich-private Partnerschaft (Public-Private Partnership): Die Länder würden die Hubschrauber direkt beim Hersteller Eurocopter/NH Industries leasen. Deutschland träte zwar als Bürge für den Fall auf, dass Staaten sich nicht an die Verträge halten, wäre aber ansonsten aus den Verträgen entlassen.

Projekt 3 – Ein gemeinsamer Leopard-2-Verband

Bundeswehr und deutsche Industrie sollten Ländern, die Leopard-2-Kampfpanzer nutzen, anbieten, einen Pool von Panzern zentral in Deutschland zu betreiben.

Zehn Länder der EU haben in den letzten Jahren Exemplare des Leopard-2-Kampfpanzers beschafft. Derzeit aber legen viele dieser Länder die Fahrzeuge still, weil sie sich schon länger nicht mehr wirtschaftlich betreiben lassen, denn die nationalen Panzerbataillone sind zu klein. Auch Deutschland reduziert die Anzahl seiner modernen Kampfpanzer von 350 auf 225 und touchiert damit die Grenze, unterhalb der sich keine Ausrüstung mehr sinnvoll nutzen lässt.

In Europa schrumpft damit ein zentrales Element klassischer Verteidigung, aber auch internationalen Krisenmanagements weiter zusammen. Dennoch bleiben Kampfpanzer in anderer Funktion ein mögliches Mittel in Konflikten, stehen aber manchen Ländern nicht mehr zur Verfügung. Auf diese Weise verliert Deutschland Partner und wird schrittweise zum Rollenspezialisten. Künftig wird es öfter gebeten werden, diese Rolle in Operationen einzubringen. Da nun Partner fehlen, sind die deutschen Übungsplätze immer weniger ausgelastet, so dass die Kosten für deren Unterhalt steigen.

Gemeinsam mit den deutschen Unternehmen, die an Herstellung und Wartung des Leopard 2 beteiligt sind, sollte die Bundeswehr deshalb diesen Ländern ein Angebot unterbreiten. Sie könnte den betreffenden Staaten ihre überschüssigen Panzer überlassen und diese gemeinsam mit jenen in einem multilateralen Verband betreiben. Dieser Verband sollte zentral

in Bergen-Hohne stationiert werden, dem größten Übungsplatz in Westeuropa.

Die Kosten für Betrieb, Wartung und Übungen würden die Länder übernehmen. Da aber die Anlagen nun zentral gewartet und genutzt würden sowie keine Panzer mehr quer durch Europa zum Übungsort transportiert werden müssten, würden die Aufwendungen sinken.

Wollen einzelne Staaten mit ihren Panzern in den Einsatz gehen, können sie diese aus dem Verband auslösen. Die Industrie gewährleistet ihren Teil der Wartung im Einsatzgebiet für alle teilnehmenden Länder.

In militärischer Perspektive dürfte sich die Interoperabilität verbessern, weil sich die Art und Weise, wie die Geräte genutzt werden, im gemeinsamen Betrieb annähert. Durch eine gemeinsame Doktrinentwicklung, die vor allem die Erfahrungen des multilateralen Verbands aufnimmt, könnten die Staaten dies gezielt vorantreiben.

Aus industriepolitischer Sicht ginge es nicht so sehr darum, eine Produktionslinie für Kampfpanzer aufrechtzuerhalten. Vielmehr ließe sich hier die Position deutscher Unternehmen weiter stärken und damit gewährleisten, dass es ein wichtiges Anbieterkonsortium für Gefechtsfahrzeuge der nächsten Generation in Europa geben wird.

Deutschland ist ohnehin Schlüsselstaat in der europäischen Verteidigungskooperation. Anhand der hier skizzierten Vorschläge könnte es diese Position aktiv gestalten, vor allem indem es sich als Rahmennation versteht und das Konzept der Anlehnungspartnerschaft verfolgt. So ließe sich ein alternatives Bild von Deutschland in der Verteidigungspolitik zeichnen, statt die Vorstellung zu nähren, Deutschland werde in eine Rolle gedrängt, die es nicht übernehmen möchte. Nicht nur Deutschland, sondern ganz Europa könnte auf diese Weise einen großen Schritt aus der Verteidigungskrise tun.

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
CSAR	Combat Search and Rescue (Such- und Rettungsdienst unter Kampfbedingungen)
EATC	European Air Transport Command
ECAP	European Capability Action Plan
EU	Europäische Union
EVA	Europäische Verteidigungsagentur
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IHG 2030	Industrielles Headline Goal 2030
MALE	Medium Altitude Long Endurance
MHG 2030	Militärisches Headline Goal 2030
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NORDEFECO	Nordic Defence Co-operation
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
VFEU	Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien