

Brune, Sophie-Charlotte; Dickow, Marcel; Linnenkamp, Hilmar; Mölling, Christian

Research Report

Die Bundeswehr in Zeiten der Finanzkrise: Nationale Restrukturierung und europäische Effizienzpotentiale nutzen

SWP-Aktuell, No. 5/2010

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Brune, Sophie-Charlotte; Dickow, Marcel; Linnenkamp, Hilmar; Mölling, Christian (2010) : Die Bundeswehr in Zeiten der Finanzkrise: Nationale Restrukturierung und europäische Effizienzpotentiale nutzen, SWP-Aktuell, No. 5/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254880>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Bundeswehr in Zeiten der Finanzkrise

Nationale Restrukturierung und europäische Effizienzpotentiale nutzen

Sophie-Charlotte Brune / Marcel Dickow / Hilmar Linnenkamp / Christian Mölling

Der Taschenrechner dürfte bald zum wichtigsten Ausrüstungsgegenstand der Bundeswehr werden, denn die Finanzkrise wird auch vor dem deutschen Verteidigungsetat nicht haltmachen. Es bedarf einer Antwort auf die Frage, wie die Bundesrepublik in den nächsten Jahren einen dauerhaften, effizienten und bezahlbaren Beitrag zu Sicherheit und Verteidigung in und für Europa leisten kann. Dabei reicht es nicht aus, den Fokus ausschließlich auf den deutschen Kontext zu richten. Im Gegenteil – die Tradition national gedachter Verteidigungsplanung muss durchbrochen werden, damit sich Effizienzpotentiale auf EU-Ebene nutzen lassen. Mit Blick auf die Zukunft der Bundeswehr ist zu fragen, wie eine solche Richtungsänderung bündnisverträglich, transformationskonform und einsatzgerecht gestaltet werden kann.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise bewirkt eine längerfristige Krise der Staatsfinanzen, nicht nur in Deutschland, sondern weithin in der Europäischen Union. Für 2010 erwartet die EU-Kommission ein durchschnittliches Budgetdefizit in der Eurozone von nahezu 7 Prozent. Nach massiven schuldenfinanzierten Konjunkturprogrammen ist für die nächsten Jahre zwingend eine Konsolidierung nötig. In Deutschland wird die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse zusätzlichen Druck auf die Budgets aller Ressorts ausüben. Insgesamt ist nicht nur eine kurzfristige Delle in der Haushaltskurve zu erwarten, sondern ein länger anhaltendes Defizit. Daher muss die Konsolidierung über kurzfristige Sparmaßnahmen hinaus auf eine mittelfristig greifende,

strukturelle Reform der Ausgaben in den Einzelhaushalten zielen.

Auch jenseits krisenbedingter Budgetknappheit verringern heute Dauereinsätze der Streitkräfte und steigende Personalkosten den Handlungsspielraum für Forschung, Entwicklung und Beschaffung. Erste spektakuläre Planungskorrekturen zeichnen sich ab. Großbritannien wird wahrscheinlich seine strategische U-Boot-Flotte von vier auf drei Boote reduzieren, zugleich kürzt London – wie auch die Bundesrepublik – die Eurofighter-Beschaffung, und Frankreich verringert die Personalstärke seiner Streitkräfte.

Die nötigen Anpassungen verlangen allen Staaten – nicht nur Deutschland – Anstrengungen auf zwei Ebenen ab: Erstens

müssen interne Restrukturierungs- und Rationalisierungspotentiale identifiziert werden, zweitens bedarf es einer kosten- teilenden Kooperation und Spezialisierung im Verbund mit Partnern, insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Einsparungen können durch länderübergreifende Zusammenarbeit und durch Internationalisierung der Rüstungsproduktion erreicht werden.

Restrukturierung und Rationalisierung

Die Bundeswehr wird trotz einem über die Jahre stabilen Verteidigungshaushalt, dessen Volumen bei rund dreißig Milliarden Euro liegt, den Herausforderungen einer »Armee im Einsatz« nur bedingt gerecht. Reform ist notwendig – gerade unter den Bedingungen knapper werdender Finanzen. Wo lassen sich bei Struktur, Personal und Rüstung langfristig Einsparungen im Verteidigungsetat erzielen?

Struktur

Mit Hilfe des seit 2004 geltenden Konzepts der »Transformation« soll die Bundeswehr in die Lage versetzt werden, ihre Hauptaufgaben – vor allem internationales Krisenmanagement – effektiver zu erfüllen. Trotz weitgehender interner Umstrukturierung und einer neuen Gliederung in Krätekategorien erreicht sie jedoch nicht die in der Konzeption der Bundeswehr (2004) definierte Sollverfügbarkeit von bis zu fünf Brigaden (14 000 Stabilisierungskräften) für den Einsatz. Vielmehr stößt sie mit derzeit rund 8300 Soldaten bereits an ihre Belastungsgrenze.

Denn es ist bisher nicht gelungen, in ausreichendem Maße adäquate Einheiten vorzuhalten. Ein zu großer Teil der Bundeswehr ist nach wie vor auf die Landesverteidigung festgelegt und nicht außerhalb des heimatlichen Territoriums einsetzbar. Auch innerhalb der mobilen Kontingente herrscht ein Mangel an bestimmten Truppengattungen, zum Beispiel bei der

Infanterie und den Panzergrenadiern. Während sich Deutschland eine politisch gewollte und durchaus sinnvolle Reserve für die NATO Response Force und die EU-Battlegroups leistet, gibt es gleichzeitig kritische Mängel etwa bei Transporthubschraubern, Feldjägerkräften und Sanitätstruppen. Korrekturen der letzten Jahre sind noch nicht in vollem Umfang wirksam geworden. Konsequenter als bisher sollten daher einsatzgerechte Organisationsformen eingeführt werden.

Personal

Hinsichtlich der Personalstruktur lassen sich finanzielle Einsparungen sowohl in der Bundeswehr als auch im Verteidigungsministerium an erster Stelle durch eine Rationalisierung der Verwaltungsapparate erzielen. Der Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Regierung vom Oktober 2009 fordert die Gründung einer Kommission, die Organisation und betriebliche Abläufe von Ministerium und Streitkräften unter der Fragestellung durchleuchten soll, welche Änderungen dem Ziel höherer Effizienz dienlich wären. Externer Sachverstand ist für diese Kommission unabdingbar. Als Vorbild dienen könnte ihr der 2009 vorgelegte Gray-Report zur Rationalisierung des Beschaffungswesens in Großbritannien, der weitreichende Spar- und Umstrukturierungsvorschläge für die Verteidigungsbürokratie enthält. Der anhaltenden Transformation der Bundeswehr muss eine langfristige, kohärente Strategie zugrunde liegen, die die Verfügbarkeit und Verlegbarkeit deutscher Kontingente für internationale Einsätze (im Rahmen von VN, Nato oder EU) erhöht und sie angemessen ausrüstet.

Noch dringender sollte über eine mögliche Abschaffung der Wehrpflicht nachgedacht werden. Eine Armee von 160 000 bis 180 000 Berufs- und Zeitsoldaten würde – bei Ausnutzung weiterer struktureller und personeller Einsparpotentiale – weniger kosten als die gegenwärtige, zugleich aber einsatzfähiger sein. Die Bundeswehr ist in

der Realität des beginnenden 21. Jahrhunderts eine Armee im Einsatz für internationales Krisenmanagement. Grundwehrdienstleistende nehmen an diesen Missionen nicht teil. Deutschland leistet sich aber eine Armee mit rund 250 000 Soldaten, von denen etwa 50 000 Wehrpflichtige sind.

Der Koalitionsvertrag sieht nun vor, den Wehrdienst von 2011 an auf sechs Monate zu verkürzen, was zeitlich der Grund- und Spezialausbildung entspricht. Das ist ein halbherziger Einstieg in den Ausstieg aus der Wehrpflicht. Für beide Seiten, Wehrdienstleistende wie Bundeswehr, ergeben sich dadurch überwiegend Nachteile. Die Wehrdienstleistenden erfahren nach der Ausbildung keinen Truppenalltag, ihre Dienstzeit hat lediglich den Charakter eines Praktikums mit Anlernfunktion. Obwohl derzeit geplant ist, die Nähe zu den für Einsätze vorgesehenen Truppen möglichst eng zu gestalten, dürften durch den Dienstbetrieb kaum Anreize entstehen, sich auf längere Zeit zu verpflichten. Die Bundeswehr dagegen wird erheblich belastet: durch die für die Wehrpflicht notwendige Infrastruktur und durch die im Ausbildungsbetrieb beanspruchten Kapazitäten von Berufs- und Zeitsoldaten.

Es bleibt unstrittig, dass die Institution der Wehrpflicht einen wichtigen Platz in der Geschichte der Bundesrepublik hat. Doch in Zeiten professionalisierten Krisenmanagements und robuster Interventionen ist sie überholt. Sekundäre politische Effekte (Rekrutierungspool, Zivildienst etc.) sind ungeeignet, die Wehrpflicht – als Ausnahme vom Berufsfreiheitsrecht des Artikels 12 Grundgesetz – zu rechtfertigen. Landesverteidigung begründet Bürgerpflicht, andere noch so ehrenwerte außen- oder innenpolitische Ziele tun dies nicht.

Beschaffung

Die deutsche Rüstungsplanung kommt weder dem transformationsinduzierten noch dem einsatzbedingten Bedarf nach. Die Bundeswehr sollte den derzeitigen

Anforderungswandel in ihren Planungs- und Beschaffungsprozessen erkennen und diese entsprechend umstellen. Projekte im Entwicklungsstadium werden bislang nicht an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst. Darüber hinaus wird an Maximalforderungen für Beschaffungsprojekte festgehalten. Die letzten 10 bis 20 Prozent Wirksamkeit steigern jedoch die Kosten überproportional und verzögern die Beschaffung. In der Regel wäre die zweitbeste Lösung, rechtzeitig zu verwirklichen und bezahlbar, dem Streben nach maximaler Leistungsfähigkeit vorzuziehen. Die gegenwärtigen Defizite führen jedenfalls zu Problemen bei der Rüstungsbeschaffung, wie sich nicht nur in der Einsatzrealität zeigt (gepanzerte Fahrzeuge, Mehrzweckhubschrauber NH-90), sondern auch bei laufenden Großprojekten (Transportflugzeuge A400M, Herkules). Wie der kürzlich erschienene Jahresbericht 2009 des Bundesrechnungshofes am Beispiel der Kampfdrohne »Taifun« zeigt, mangelt es zudem an Transparenz im Beschaffungsprozess von Rüstungsgütern.

Zwar sind Fähigkeiten wie der Schutz eigener Kräfte, strategische Verlegefähigkeit, weltweite Aufklärung und interoperable Führungs- und Kommunikationssysteme als Prioritäten im Rahmen der Transformation festgelegt. Doch nach wie vor gibt es Defizite bei der Umsetzung. In Afghanistan sind etwa weiterhin nur 70 Prozent der eingesetzten Fahrzeuge mit Minenschutz ausgestattet.

Die Dringlichkeit von Lösungen für laufende Operationen lässt darüber hinaus keine Zeit für langwierige Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, um den Bedarf im Einsatz zu decken. Hier muss es möglich sein, mit Hilfe flexibler Instrumente, zum Beispiel »fast track«-Verfahren, in kürzerer Frist zu reagieren. In vielen Fällen erlauben bereits vorhandene Produkte eine rasche Beschaffung von Fähigkeiten. Die Bundeswehr bedient sich in manchen Fähigkeitsfeldern schon dieser Option – durch Leasing erhielt sie kürzlich etwa israelische Drohnen für den Einsatz in Afghanistan.

Die notwendige Anpassung an reduzierte Budgets wird auch vor nationalen Beteiligungen an internationalen Großprojekten nicht haltmachen können. Das liegt nicht nur an den erheblichen Beschaffungskosten, wie sie insbesondere für den europäischen Militärtransporter A400M und den Eurofighter anfallen. Die weiteren Lebenswegkosten (Betrieb, Instandhaltung, Wartung, Kampfwertsteigerung) machen erfahrungsgemäß ca. 50 Prozent der Gesamtkosten eines Systems aus.

Die Diskussion um den Airbus A400M wird dominiert von nicht-militärischen und nicht-fähigkeitsbezogenen Argumenten. Dabei ist – abgesehen von der Kostenexplosion und der dreijährigen Verzögerung – weiter unklar, ob die geforderten Spezifikationen (Verlegelast, Reichweite, Ladevolumen etc.) überhaupt erreicht werden. Aus rein wirtschaftlicher Sicht wäre auf Vertragserfüllung und Strafzahlung wegen der erheblichen Verzögerung oder aber auf Vertragsauflösung zu drängen. Aufgrund ihrer Staatsbeteiligung am Airbus-Mutterkonzern EADS und der damit verbundenen industriepolitischen Interessen sind jedoch insbesondere Frankreich und Spanien bereit, den bestehenden Vertrag neu zu verhandeln. Um den Druck zu erhöhen, droht der EADS-Konzern un-
verhohlen mit einem Abbruch des Projekts.

Im Kern geht es bei der Debatte um einen möglichen Verzicht auf den A400M um die politischen Folgen. Ein Scheitern des Vorhabens würde die rüstungspolitische Kooperation in Europa und die Leuchtturmfunktion des A400M für die europäische Rüstungsindustrie schwer beschädigen. Für die Bundesrepublik würde es allerdings auch zum Ausfall bereits eingeplanter Fähigkeiten bei der strategischen Verlegefähigkeit ab 2013 führen. Die Bundeswehr müsste eine solche Fähigkeit dann bei anderen Unternehmen beschaffen. Zwei kombinierbare Optionen wären der Ankauf bei amerikanischen Firmen und die Fortsetzung des Leasings von zivilen Maschinen (im Rahmen von SALIS – Strategic Airlift Interim Solution). Deshalb sollte die Bun-

desregierung durch eine vergleichende Kostenschätzung ermitteln, wie teuer sie ein Festhalten am A400M gegenüber den anderen Optionen zu stehen kommt.

Beim Eurofighter-Programm fehlen im Verteidigungsetat aufgrund von Kostensteigerungen die Mittel für den zweiten Teil der dritten Tranche (37 Maschinen). Schon der Koalitionsvertrag gibt die bislang geltende Gesamtstückzahl von 180 Flugzeugen für die Luftwaffe auf. Der Kostendruck auf den Haushalt soll durch Weiterverkauf von Flugzeugen aus dieser letzten Tranche (3b) ins Ausland abgefedert werden. Es läge im Interesse aller Kooperationspartner (Deutschland, Großbritannien, Italien, Spanien), wenn die Bundesregierung ihre Position klar artikulierte, dass sie auf eine Beschaffung dieser 37 Maschinen verzichten kann. Das würde der Luftwaffe Planungssicherheit verschaffen und – durch den Wegfall eines Geschwaders – zu strukturellen Einsparungen führen. Zudem wäre die Bundesrepublik nicht zu möglicherweise umstrittenen Rüstungsexporten gezwungen, die nur einer finanziellen, nicht aber einer außenpolitischen Logik folgen.

Kooperation jenseits des nationalen Horizonts

In der EU verwalten 27 Verteidigungsminister und ihre bürokratischen Apparate derzeit fast zwei Millionen Soldaten, von denen jedoch im Schnitt weniger als 10 Prozent in aktuelle Missionen entsandt werden können. All das kostet jährlich 200 Milliarden Euro. Für die jüngst in Kraft getretene Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU stellt sich die Frage, wie lange sich die Mitgliedsstaaten noch die gemeinsame Praxis einer mit nationaler Souveränität legitimierten einzelstaatlichen Verschwendung von Ressourcen leisten wollen und können. Gleichzeitig fehlt jedem der EU-Staaten für sich allein das Potential, um unilateral Sicherheitsvorsorge und -management auf internationaler Ebene effektiv leisten zu können.

Der Ausweg aus dieser Sackgasse liegt in einer umfassenden Implementierung jener Politikziele, die die nationalen Sicherheitspolitiken als Antwort auf die gemeinsamen sicherheitspolitischen Risiken bereits gegeben haben: internationale Kooperation, Integration, Arbeitsteilung und Rationalisierung.

Europäische Rüstungspolitik – eine Defizitskizze

Noch im Jahr 2006 haben die 26 Verteidigungsminister der an der ESVP teilnehmenden EU-Staaten (ohne Dänemark) erklärt: »... eine vollwertige Verteidigungstechnologie- und Verteidigungsindustriebasis (DTIB) kann nicht mehr auf strikt nationaler Basis aufrechterhalten werden. Wir müssen uns beeilen, eine wahrhaft europäische DTIB zu entwickeln, die mehr ist als die Summe ihrer nationalen Bestandteile. Wir können nicht die Routine fortschreiben, unsere Rüstungserfordernisse jeweils national zu bestimmen, sie durch getrennte nationale Forschung und Entwicklung voranzutreiben und durch getrennte nationale Beschaffungen zu realisieren. Dieses Vorgehen ist ökonomisch nicht mehr durchzuhalten – und in einer Welt multinationaler Operationen ist es auch für den Einsatz inakzeptabel ...«

Eine mehr und mehr integrierte europäische Technologie- und Industriebasis und ein EU-Markt für Verteidigungsgüter waren also schon vor vier Jahren das Gebot der Stunde. Tatsächlich ist Rüstungspolitik in der EU jedoch bis heute nicht durch gemeinsame Prioritäten organisiert. Auch die eng mit ihr verbundene Industriepolitik bleibt Sache der einzelnen Staaten – mit den entsprechenden Konsequenzen.

Generelle Überkapazitäten der Industrie und vielfache Duplizierungen bei der Rüstungsproduktion belasten die Haushalte. Der Erhalt von Entwicklungs- und Produktionskapazitäten im eigenen Land hat bei multilateralen Beschaffungsprojekten regelmäßig Vorrang vor dem Erwerb des militärisch Notwendigen beim technisch

kompetentesten und ökonomisch effektivsten Anbieter. Dies zeigte sich etwa bei der Beschaffung geschützter Fahrzeuge für die Bundeswehr oder beim französischen Kampfpanzer Leclerc.

Eine Abstimmung der nationalen Rüstungspolitiken findet tatsächlich nicht statt. Dafür gibt es drei zentrale Gründe. Erstens verbinden viele rüstungsproduzierende Staaten die Wahrung ihrer nationalen Unabhängigkeit und die Versorgungssicherheit ihrer Streitkräfte nach wie vor mit einer eigenen Rüstungsindustrie. Sie wollen daher eine möglichst breite Palette an nationalen Produktionskapazitäten erhalten. Zweitens resultieren aus den divergierenden nationalen Sicherheitskonzeptionen unterschiedliche Fähigkeitsansprüche und entsprechend unterschiedliche Anforderungen für die nationalen Verteidigungsindustrien. Drittens gibt es keine gemeinsame Auffassung in der Frage, welche Rolle der Staat gegenüber dem eigenen Rüstungssektor als Regulator, Eigentümer und Käufer spielen soll – liberal und wettbewerbsorientiert geben sich die einen, protektionistisch und subventionsgeneigt die anderen.

Ein europäischer Imperativ

Der Traum von der nationalen Versorgungssicherheit und -unabhängigkeit ist jedoch schon seit langem unbezahlbar. Er deckt sich auch nicht mehr mit der EU-Realität. Bereits heute ist der Betrieb nationaler Streitkräfte zu weiten Teilen von ausländischen Dienstleistern und Lieferanten abhängig. Die Frage lautet mittlerweile nicht mehr, wie viel die nationale Unabhängigkeit kostet, sondern nur noch, wie man eine effektive Fähigkeitenpalette und die dazugehörige DTIB in Europa erhalten kann.

Mit der Finanzkrise steigt der Druck auf alle EU-Mitgliedstaaten, ressourcensparende Lösungen zu suchen. Dies ist ein zusätzlicher Fingerzeig auf die Effizienzpotentiale europäischer Rüstungskoooperation. Die notwendigen Instrumente dafür – wie die

Europäische Verteidigungsagentur und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen des Lissabon-Vertrags – sind bereits geschaffen. Die durch sie möglichen Effizienzgewinne sind jedoch nur realisierbar, wenn die Regierungen sich auf gemeinsame Konzepte einigen.

Zum einen muss die Politik eine Europäisierung des Rüstungssektors ermöglichen. Dazu bedarf es Regeln für die Beschaffung und den Wettbewerb, mit denen nationale und ausländische Anbieter und Nachfrager gleichgestellt werden. Zudem müssen die Transfer- und Exportbestimmungen die industrielle Kooperation und Produktion erleichtern. Das »Defence Package« der EU-Kommission aus dem Jahr 2009 (Innergemeinschaftliche Verbringung von Militärgütern, Europäische Beschaffungsrichtlinie) weist den Weg. Die Umsetzung in nationales Recht darf nicht scheitern.

Zum anderen muss sich die gemeinsame Politik an übergreifenden sicherheitspolitischen Vorgaben orientieren. Eine besondere Chance und ein EU-Alleinstellungsmerkmal findet sich im Konzept des »comprehensive approach« – in der Idee, dass erst die Kombination militärischer und ziviler Mittel bei der Krisenbewältigung erfolgreich sein kann. Wenn auch die materiellen Anforderungen von Krisenintervention ein großes Spektrum an Instrumenten – vom gepanzerten Fahrzeug bis zum Kampfflugzeug, vom Funkgerät bis zum Gabelstapler – verlangen, so lassen sich doch Fähigkeiten und Ausrüstungen identifizieren, die gemeinsam geplant, beschafft und genutzt werden können, so dass größere Beschaffungslose zu niedrigeren Stückkosten führen. Das betrifft etwa die Logistik, aber auch die zentrale Kommunikationsinfrastruktur, die medizinische Versorgung oder die Aufklärung.

Europäische Verteidigungsagentur

Die 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur (EVA) hat die Aufgabe, die EU-Staaten bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten für Krisenmanagement-

Operationen zu unterstützen. Zu diesem Zweck befasst sie sich eingehend mit allen Aspekten des EU-Rüstungssektors. Erste Schritte hin zu einer stärker europäisierten Rüstungspolitik hat die EVA bereits gemacht. So wurden die Projekte der wenig effizienten WEAO (Western European Armaments Organization) in die Agentur integriert. Das 2006 eingerichtete Regime zur internationalen Ausschreibung von Beschaffungsvorhaben und das gemeinsame Investitionsprogramm im Bereich Forschung und Technologie zeitigen erste Erfolge. Mit ihren Programmen etwa zu effektiveren Logistikkonzepten oder zum Training von Helikopterbesatzungen hat die EVA darüber hinaus ihre Reaktionsfähigkeit bei akuten Problemen der EU-Staaten und ihre Ergebnisorientierung bewiesen.

Der Handlungsspielraum der EVA ist jedoch begrenzt. Als zwischenstaatliche Institution hat sie einen unterstützenden Auftrag gegenüber den Mitgliedstaaten der EU. Sie kann als Initiator und Katalysator der Zusammenarbeit agieren, nicht aber eine fehlende Politik und Kooperationsfähigkeit der EU-Staaten ersetzen.

Der Vertrag von Lissabon allerdings eröffnet mit dem Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) eine Chance für die Agentur, über die bisherige Praxis bei den ihr zugewiesenen Funktionen hinauszugehen: Die EVA soll die Beiträge der Mitgliedstaaten zu den Fähigkeiten für die GSVP regelmäßig bewerten und jährlich darüber berichten. Die Agentur würde damit eine Art Sekretariat der SSZ.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Auf längere Sicht ist es unabdingbar, dass sehr viel weitergehende europäische Kooperationsmodelle – auch zur Senkung nationaler Kosten – ins Auge gefasst werden. Die SSZ soll jenen EU-Staaten, die schon auf einem relativ hohen Niveau Beiträge zu den Verteidigungsanstrengungen leisten, eine Handhabe bieten, noch

enger beim Ausbau ihrer militärischen Fähigkeiten zusammenzuarbeiten. Hier gibt es zahlreiche Möglichkeiten. Ein erster Schritt könnte sein, bereits bestehende nationale Fähigkeiten vermehrt in koordinierter Weise zu nutzen (pooling of capabilities). In diesem Sinne wäre zu erwägen, den Eurofighter im Rahmen einer SSZ als Kernstück einer eigenständigen europäischen Fähigkeit des »air policing« zur Verfügung zu stellen. Ein Beispiel für die Effektivität eines solchen Vorgehens ist die seit 2004 stattfindende Überwachung und Sicherung des baltischen Luftraums durch hauptsächlich europäische Nato-Mitglieder. In eine ähnliche Richtung geht die – allerdings erst für das Ende dieses Jahrzehnts anvisierte – European Air Transport Fleet (EATF), die durch eine Kooperation von zwölf EU-Staaten gebildet werden soll. Mit Blick auf den A400M wäre weiterhin denkbar, dass die EATF-Staaten sich Führung und Betrieb der Flugzeuge teilen. So wie es bereits Verabredungen mit verbündeten Staaten zur Verfügbarkeit von Seetransportmitteln gibt, könnte auch das Potential einer europäischen Flotte unbemannter Flugzeuge (UAV) oder eines Transporthubschrauber-Pools im Rahmen einer SSZ ausgelotet werden.

Im Sinne einer umfassenden Reform der EU-DTIB bietet es sich an, eine SSZ-inspirierte europäische Industriepolitik zu entwickeln – eine Politik also, die einen Konsens über die sinnvolle Verteilung nationaler Kernkompetenzen zum Nutzen der ganzen Union organisiert und implementiert. Voraussetzung hierfür ist die Definition strategischer Prioritäten für ein gemeinsames Fähigkeitenportfolio der EU, das zu erhalten und zu fördern wäre. Dabei sollten jene Technologien besonders berücksichtigt werden, die eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber anderen Akteuren sichern oder bei denen bereits komparative Vorsprünge in der EU bestehen.

Effektivere Streitkräftestrukturen

Substantielle Sparpotentiale finden sich beim größten Budgetposten: dem Personal. Die 26 an der GSVP teilnehmenden Staaten leisten sich, wie erwähnt, zusammen noch immer fast zwei Millionen Soldaten. Diese Zahl leitet sich jedoch nicht aus den Bedürfnissen gegenwärtiger oder künftiger Krisenmanagementeinsätze ab. Deshalb sind Einsparungen durch eine Strukturreform auch ohne Schaden für Einsatz, Modernisierung und Beschaffung möglich. Grundlegende Eingriffe bedürften allerdings der Abstimmung – idealerweise der Überwindung – der nationalen Verteidigungs- und Streitkräfteplanungen.

Einen ersten, wenn auch kleinen Schritt in diese Richtung stellen die EU-Battle-groups dar. Sie verschaffen der EU nicht nur die Fähigkeit zur schnellen Krisenreaktion, sondern haben in der Vergangenheit auch die Verteidigungsdiplomatie zwischen den jeweiligen Truppenstellern hinsichtlich gemeinsamer Operationskonzepte, Ausbildung und Ausrüstung positiv beeinflusst. Erforderlich wäre, den grundlegenden Mechanismus zur Generierung europäischer Fähigkeiten auf weitere Verbände auszudehnen. So würde die EU auf Basis des modularen Aufbaus und der zeitlich komplementären Verfügbarkeit nationaler Beiträge einen großen Schritt hin zu einer gemeinsamen Einsatzfähigkeit machen können.

Eine weitere Möglichkeit liegt in der Option der Rollenspezialisierung. Dabei beschränken sich die einzelnen Staaten auf bestimmte militärische Fähigkeiten. Sie koordinieren sich dann mit den Partnerstaaten, so dass im Verbund alle benötigten Fähigkeiten bereitgestellt werden können. Das bedeutet naturgemäß eine größere gegenseitige Abhängigkeit. Diese lässt sich allerdings vermindern, wenn nicht nur jeweils ein einzelner Mitgliedstaat, sondern eine kleine Gruppe von Staaten kritische Fähigkeiten zur Verfügung stellt – mit dem Effekt gezielter Redundanz.

Fazit

Konfrontiert man zu Beginn des Jahres 2010 die Annahme krisenbedingter Budgetknappheit mit dem skizzierten Panorama von Anpassungs-, Rationalisierungs- und Kooperationsmöglichkeiten, dann drängen sich drei Empfehlungen für den Umgang von Regierung und Parlament mit der Bundeswehr auf:

- ▶ Ohne eine an die Wurzel gehende Prüfung der Frage, inwiefern die bislang praktizierte Wehrpflicht weiterhin notwendig ist, kann der Raum für schmerzhaft Anpassungen nicht ausgemessen werden. Die Struktur der Bundeswehr spiegelt noch nicht die neue Einsatzrealität wider. Daher muss die Option einer Freiwilligenarmee endlich jenseits der konventionellen Tabus untersucht werden.
- ▶ Die Rüstungs- und Strukturplanung der Bundeswehr muss sich konsequent von der Illusion verabschieden, die deutsche Armee agiere weitgehend auf sich allein gestellt und bedürfe deshalb keiner Zusammenarbeit. Erforderlich ist, alle Möglichkeiten einer institutionalisierten Kooperation mit den europäischen Partnern auszuloten. Über ad hoc vereinbartes Zusammenwirken hinaus müssen die Synergien eines europäischen Verbunds genutzt werden, in den die einzelnen Partner jene Fähigkeiten einbringen, für die sie nach Geschichte, Tradition und Ausrüstung die besten Voraussetzungen bieten.
- ▶ Mit der Europäischen Verteidigungsagentur und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit besitzen die EU-Mitgliedstaaten alle nötigen Instrumente. Aus politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Gründen ist der Bundesregierung zu empfehlen, sich dieser Mittel aktiv zu bedienen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364