

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

Research Report

Die künftige Bundeswehr und der Europäische Imperativ

SWP-Aktuell, No. 15/2011

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 (2011) : Die künftige Bundeswehr und der Europäische Imperativ, SWP-Aktuell, No. 15/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254977>

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 künftige Bundeswehr und der Europäische Imperativ

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

Nach einem Jahr Reformdebatte, angestoßen und lange Zeit getrieben vom Druck der Finanz- und Wirtschaftskrise, stehen 2011 die sicherheitspolitischen und strukturellen Entscheidungen für die Zukunft der Bundeswehr an. Dazu liegen erste Vorschläge aus dem Verteidigungsministerium auf dem Tisch. Diskutiert werden drei miteinander zusammenhängende Themen: erstens die Aussetzung der Wehrpflicht und die damit einhergehende Nachwuchs- und Rekrutierungsproblematik, zweitens die strukturelle Anpassung der Bundeswehr und des Ministeriums und schließlich drittens die Wahrnehmung dieser Veränderungen im Konzert der Streitkräftereformen unserer europäischen Partner. Was den letzten Punkt betrifft, muss die Perspektive auf eine gezielte europäische Kooperationsstrategie ausgeweitet werden: den Europäischen Imperativ. Zwar bietet die öffentliche Debatte über all diese kritischen Themen allein noch keine Garantie für das Gelingen der nationalen Reform, vor allem die Schaffung effizienter Streitkräfte und ihre Verankerung im internationalen Rahmen. Die Analyse der Reformdebatte kann jedoch helfen, die Erfolgsbedingungen für eine Bundeswehr zu definieren, die zu mehr europäischer Kooperation fähig ist.

In den Vorschlägen des Verteidigungsministeriums vom 7. Februar 2011 wurden Eckpunkte einer Reform der Führungsstruktur der Bundeswehr skizziert. Zuvor hatte die Weise-Kommission in ihrem Bericht vom Herbst 2010 empfohlen, die Gliederung der Teilstreitkräfte, das Beschaffungswesen und den zivilen Teil der Bundeswehr umzugestalten. Die Diskussion um eine zeitliche Streckung der Einsparvorgabe und um eine Anschubfinanzierung der Reform lässt allerdings vermuten, dass weder die schon beschlossene Aussetzung der Wehrpflicht und die Verringerung auf bis zu 185 000 Berufs- und Zeitsoldaten noch die Kürzungen bei Rüstungsvorhaben dazu geeignet sind, die Sparvorgabe von 8,3 Milliarden Euro zu erfüllen. Der Jahreswechsel 2009/2010 brachte der Bundeswehr die Erkenntnis, dass sie angesichts immer knapper werdender finanzieller Ressourcen ihren Auftrag ohne grundlegende Reform nicht erfüllen kann. Ein Jahr später ist absehbar, dass nationale Veränderungen allein nicht genügen. Der Zeitpunkt dafür, zusammen mit den europäischen Partnern die Perspek-

tive auf kohärente Reformen auszuweiten, ist günstig und schwierig zugleich: günstig, weil die meisten EU-Staaten mittelfristig ebenso unter den Auswirkungen der Wirtschaftskrise leiden werden; schwierig, weil viele von ihnen bereits Reformmaßnahmen eingeleitet haben, die unkoordiniert nebeneinander stehen. Einerseits werden nationale Prioritäten zementiert, andererseits entstehen einzelne »Kooperationsinseln«. Ideal wäre es, wenn sich nationale Reformen und ihre Koordination im europäischen Rahmen miteinander verzahnen ließen. Die Debatte über abgestimmte Streitkräftereformen und gemeinsames Sparen muss neu entfacht werden. Vor allem die Bundesrepublik, die sich wie keine zweite Nation in Europa einer kollektiven Sicherheitspolitik verschrieben hat, sollte die vorhandenen Ansätze stärken.

Die nationale Reformagenda

Gemäß Koalitionsbeschluss vom Juni 2010 verpflichtete sich der deutsche Verteidigungsminister, binnen vier Jahren (2011–2014, nun bis 2015 gestreckt) in seinem Haushalt rund 8 Milliarden Euro einzusparen. Es war offensichtlich, dass Einsparungen in solcher Größenordnung ohne radikale Reduzierung des Personalbestands unmöglich sein würden. Weiterhin wies das Verteidigungsministerium in der sogenannten Priorisierungsliste Sparpotential bei der Beschaffung aus, vor allem bei Großprojekten. Damit einhergehen sollte ein neues Verhältnis zur Rüstungsindustrie, das vor allem durch das Debakel bei den Nachverhandlungen der A400M-Verträge öffentlich und offensichtlich zerrüttet war. So induzierte die absehbare Budgetknappheit den Beginn der überfälligen Reform.

Das doppelte Ziel, zwecks Haushaltskonsolidierung zu sparen und gleichzeitig strukturell zu reformieren, gerät nun aber immer mehr aus dem Blick. Die angestrebte Strukturreform sollte der Hebel sein, um mehr und besser ausgerüstete Kräfte für den Einsatz zu generieren und vertiefte Kooperation mit den Partnern, nicht nur

im Einsatz, zu ermöglichen. Das kann aber nur funktionieren, wenn das Verhältnis zwischen den beiden Aufträgen, Landesverteidigung und Auslandseinsätze, neu bestimmt wird, denn im Kern ist die Bundeswehr immer noch eher auf Landesverteidigung ausgerichtet. Das Denken »vom Einsatz her« deutet die Richtung der Reform an. Zwar werden durch das Aussetzen der Wehrpflicht Ausbildungsressourcen frei, die für die Unterstützung von Auslandseinsätzen herangezogen werden können. Allerdings bleibt bisher unklar, ob die Reduzierung der Personalstärke zu einer Reform von Grund auf genutzt wird.

Laut Verteidigungsministerium kann auch bei der Rüstungsbeschaffung gespart werden. Wie die mageren Ergebnisse der vergangenen Monate zeigen, ist dies aber schwieriger als erwartet, denn die großen Beschaffungsprogramme sind bereits vertraglich festgezurr: das Transportflugzeug A400M, das Kampfflugzeug Eurofighter, der Schützenpanzer Puma, der Transportpanzer Boxer, der Kampfhubschrauber Tiger und der Transporthubschrauber NH90. Ohne nennenswerte Veränderungen entwickelt werden die Korvette K-130, die Fregatte F-125 und das trilaterale Luftverteidigungsprojekt MEADS. Ein Verzicht auf die Beschaffung oder eine Stückzahlverringering würde nur scheinbar Kosten sparen, denn über eine Beschaffung ist noch gar nicht entschieden, geschweige denn, dass Haushaltsmittel dafür eingeplant wären. In der genannten Priorisierungsliste, die im Sommer 2010 an die Öffentlichkeit gelangte, werden Möglichkeiten aufgeführt, bei geplanten und laufenden Beschaffungsvorhaben mehrere Milliarden Euro einzusparen. Erreicht werden soll dies durch reduzierte Stückzahlen, veränderte Verträge und Streichungen. Diese Möglichkeiten müssten angesichts gültiger Verträge aber nicht nur rechtlich durchsetzbar, sondern auch militärisch vertretbar sein.

Indes fehlt nach wie vor eine Analyse, ob sich diese Kürzungen vor dem Hintergrund eines sicherheitspolitischen Konzepts für

die Bundeswehr verwirklichen lassen. Bislang hat eine solche Analyse, wenn überhaupt, im überholten Kontext von Landes- und Bündnisverteidigung stattgefunden. Schlagendstes Beispiel dafür ist die deutsche Panzerabwehr-Version des Hubschraubers Tiger, die im Gegensatz zur französischen Ausführung nicht für den Afghanistan-Einsatz geeignet ist. Unbeantwortet bleibt derzeit auch die Frage, welches Material jenseits der Ausrüstungsanforderungen in Afghanistan für künftige Einsätze vorrangig eingeplant werden sollte.

Wie schwer es ist, in vorhandene Beschaffungsprogramme einzugreifen, zeigt das Beispiel A400M. Die Nachforderungen der Industrie für die inzwischen auf 53 Exemplare reduzierte deutsche Bestellung dieses Transportflugzeugs belaufen sich auf rund 2 Milliarden Euro allein für Deutschland. Der nun beschlossene Weiterverkauf von 13 der 53 Flugzeuge bringt mittelfristig kaum Entlastung. Denn er macht Deutschland abhängig vom Verkaufserfolg des Produzenten Airbus auf ungewissen Exportmärkten – mit nicht berechenbaren Folgen für den Verkaufspreis. Vor ähnlichen Schwierigkeiten steht die Bundesregierung im Übrigen bei dem Versuch, die zweite Hälfte der dritten Tranche des Eurofighter auf dem internationalen Markt abzusetzen. In beiden Fällen böte es sich an, die jeweiligen europäischen Programmpartner für eine koordinierte Exportstrategie zu gewinnen.

Schon diese knappen Ausführungen zum Stand der Reform- und Kürzungsplanung Anfang 2011 zeigen, dass das Einsparziel der Bundesregierung so nicht erreicht werden kann. Zusätzliche Mittel, etwa zur Anschubfinanzierung der Reform oder um strukturelle Defizite zu decken, sind nicht in Sicht. Die Rechnungen müssen bezahlt werden – die beschlossene Finanzplanung aber bleibt weit überfordert. Allein unter fiskalischen Gesichtspunkten zeichnet sich auch in Deutschland schon die Reform der Reform ab.

Die europäische Agenda

Die europäische Dimension des beschriebenen Dilemmas, das offensichtlich nicht nur die Bundesrepublik betrifft, führte Ende 2010 zu verstärkter Aktivität einzelner EU-Mitgliedstaaten. Angesichts der offenkundig unzureichenden nationalen Reformen rief der deutsche Verteidigungsminister im Dezember 2010 die »Stunde Europas« aus. Gesucht wird eine Alternative, die zumindest einen Beitrag zu den angestrebten Einsparungen leistet und nationale Haushalte entlastet. Wie die europäischen Partner stehe auch Deutschland vor der Herausforderung, ein Gleichgewicht zwischen seinen strategischen Zielen und knapperen nationalen Ressourcen zu finden. Nicht mehr alle notwendigen Fähigkeiten könnten rein national bereitgestellt werden. Es gebe Redundanzen und nicht jeder Staat könne weiterhin ein »militärisches Gesamtportfolio« vorhalten. Das bedeutet – zumindest teilweise – die Abkehr von der »breit aufgestellten Armee«, was auch in Deutschland nach wie vor umstritten ist.

Die Beschlüsse des Europäischen Rats vom 9. Dezember 2010 nahmen die schwedisch-deutsche Initiative (Gent-Prozess) vom September 2010 auf: Die Verteidigungsminister gelobten Informationsaustausch und Transparenz, was aktuelle und künftige Kürzungen der Verteidigungshaushalte betrifft. Außerdem sicherten sie zu, die Auswirkungen dieser Kürzungen auf die Entwicklung der Fähigkeiten der Streitkräfte zu prüfen. Aus diesen Beschlüssen lässt sich herauslesen, dass die Folgen der Finanzkrise für die Verteidigungsdispositive der EU-Mitgliedstaaten sich bislang tatsächlich nur in nationalen Sparkalkülen niederschlugen, also nicht mit Blick aufs Ganze aufeinander abgestimmt wurden. Das soll nun anders werden. Die bisherigen Reformanstrengungen sollen abermals reformiert werden. Mit Hilfe erheblich erweiterter Kooperation sollen den EU-Staaten mehr militärische Fähigkeiten erhalten bleiben. Dazu sollen laut Ratsbeschluss vier Elemente dienen:

Der Gent-Prozess

Gemäß Ratsbeschluss vom Dezember 2010 wird eine systematische vergleichende Analyse der nationalen militärischen Fähigkeiten eingeleitet. Es sollen Maßnahmen identifiziert werden, welche die Interoperabilität derjenigen Potentiale steigern könnten, die auf nationaler Ebene erhalten werden müssen. Weiterhin sollen Spielräume für die Bündelung jeweils vorhandener Fähigkeiten (Pooling) oder die Teilhabe an Potentialen von Partnern (Sharing) ausgewiesen werden. Schließlich sollen Möglichkeiten für eine internationale Rollenteilung ausgelotet werden – ein Schritt hin zu bewusster Interdependenz zwischen den Partnernationen. Im ersten Halbjahr 2011 sollen die Resultate der Analyse in einem Bericht der Hohen Vertreterin Ashton zusammengefasst werden.

Das französisch-britische Abkommen

Das französisch-britische Kooperationsabkommen vom November 2010 kann als Blaupause für mögliche Ergebnisse und Kooperationsformen gelten. Die Beschreibung dieser Übereinkunft als »Entente frugale« deutet darauf hin, dass der Sparzwang in London und Paris beträchtlichen Einfluss auf das Projekt ausgeübt hat, dass es damit also unter ähnlichen Bedingungen zustande gekommen ist wie die Gent-Initiative. In diesem Abkommen werden bereits Kooperationsfelder in Forschung und Entwicklung, Ausrüstung und operativer Zusammenarbeit benannt. Außerdem finden sich in der Liste der Kooperationsvorhaben beispielhaft alle Elemente des Ratsbeschlusses:

- ▶ Interoperabilität fördern – wesentliches Merkmal der vereinbarten Combined Joint Expeditionary Force;
- ▶ Kräfte bündeln – gemeinsame logistische Unterstützung des Betriebs von A400M-Transportflugzeugen;
- ▶ Potentiale teilen – französische Nutzung britischer Luftbetankungskapazitäten.

Die Europäische Verteidigungsagentur

Laut Ratsbeschluss soll die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) eine unterstützende Rolle spielen, wenn es darum geht, Chancen für erweiterte Zusammenarbeit zu erkunden. Mit diesem Auftrag wird allerdings keineswegs Neuland betreten, hat doch die Agentur von Anfang an die Aufgabe gehabt, den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer militärischen Fähigkeiten unter die Arme zu greifen. So beschloss der Lenkungsausschuss der Agentur im Juli 2008 einen Capability Development Plan (CDP), der den Grundstein für eine langfristig orientierte, pragmatische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten legen sollte. Die Arbeit am CDP hat aber bislang keinerlei Rücksicht auf die von der Finanzkrise verursachten gravierenden Planungsänderungen der Mitgliedstaaten genommen. Daher ist ungewiss, wie die Agentur – möglicherweise unterstützt von einem im Ratsbeschluss erwähnten Wise Pen Team (Gruppe erfahrener Experten) – ihren Auftrag erfüllen soll.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Auch das im Lissabon-Vertrag installierte Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) wird im Ratsbeschluss aufgegriffen. Die SSZ soll dafür sorgen, dass jene, die sich dauerhaft auf eine Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einlassen wollen, nicht per Veto von Nicht-Teilnehmern daran gehindert werden können.

So sinnvoll das Instrument, so mühselig seine Anwendung. Eine intensive akademische Debatte – wieder und wieder auch von den EU-Präsidentschaften in Seminaren und Symposien gefördert – hat einen ganzen Strauß von Vorschlägen und Initiativen hervorgebracht. Allein, es fehlt an politischer Kraft, hieraus das Machbare zu identifizieren und dann ins Werk zu setzen.

Erfolgsbedingungen

Der Ratsbeschluss vom Dezember 2010 ist das Eingeständnis der EU-Mitgliedstaaten, mit nationalen Reformen an die Grenze des Machbaren und Finanzierbaren gestoßen zu sein. Gleichzeitig ist er ein Versuch der EU, schon existierende Kooperationsformen in den europäischen Kontext zu betten und die Hauptstädte daran zu erinnern, welche Instrumente es bereits gibt. Damit ist noch nichts gewonnen, aber der politische Prozess ist endlich im EU-Kontext angekommen. Noch ist die Gent-Initiative nur ein formales Prozedere, um gegenseitiges Verständnis für die Richtung der Reformen zu erzeugen. Das Momentum des Gent-Prozesses kann aber helfen, die Vision von der »Stunde Europas« zu verwirklichen.

Noch verhindern die ursprünglich rein nationalen Ausgangsbetrachtungen, dass das Sparpotential auf europäischer Ebene ausgeschöpft wird. Noch nicht erfüllt sind zudem einige Bedingungen für den Erfolg der gemeinsamen Anstrengung, Europas Sicherheit effizient und dauerhaft zu gewährleisten. Dennoch haben sich mittlerweile deutlich drei Entwicklungen herausgeschält, die europäische Synergien hervorbringen könnten.

- ▶ Es wird erneut die Frage aufgeworfen, was die EU-Mitgliedsländer mit ihren Streitkräften gemeinsam erreichen wollen und welche Fähigkeiten sie dafür (gemeinsam) benötigen.
- ▶ Es bilden sich regionale Initiativen, die sich in einen größeren Sicherheitskontext einordnen lassen.
- ▶ Es wandelt sich der forschungs- und industriepolitische Rahmen innerhalb der EU. Das wirkt sich auf Rüstungsbeschaffung, Kooperation und Betrieb aus.

Welche Streitkräfte?

Die fundamentale Frage, die den jeweils nationalen Streitkräfteentwicklungen zugrunde liegt, wird wieder nachdrücklicher gestellt: »Welche Streitkräfte wofür?« Im Rahmen der EU hat der Headline-Goal-Pro-

zess erste gemeinsame Antworten geliefert, zuletzt mit einer äußerst anspruchsvollen Variante im Beschluss des Rats Ende 2008 unter französischer Präsidentschaft.

Ergänzende Elemente finden sich in weiteren wichtigen Dokumenten: in der Long-Term Vision (2006) und im CDP (2008) der Europäischen Verteidigungsagentur sowie in der Europäischen Sicherheitsstrategie (2003) und dem Bericht über ihre Umsetzung (2008). Allerdings stammen alle diese Dokumente aus der Zeit vor der Krise. Die drastischen Schritte, Budgetkürzungen und Fähigkeitseinschränkungen, verursacht von der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise, verlangen heute eine koordinierte Revision nationaler Planungsgrundlagen, um die Optionen europäischer Zusammenarbeit auszuschöpfen.

Die weitaus meisten EU-Mitgliedstaaten sind dabei, die Einsatzfähigkeit ihrer Streitkräfte durch Modularisierung, Flexibilisierung und Spezialisierung zu stärken. Die deutsch-schwedische Initiative soll dazu dienen, diese Reformprozesse miteinander abzustimmen: Eine enge Absprache in der Priorisierung der Fähigkeiten könnte unnötige Dopplungen verhindern sowie Interoperabilität und Einsatzfähigkeit auf europäischer Ebene verbessern.

Regionale Initiativen europäisieren

Viele kleine und mittlere Mitgliedstaaten haben sich insgeheim oder ausdrücklich dafür entschieden, ihre Streitkräfte nicht für das gesamte Konfliktspektrum aufzustellen. Sich auf Stabilisierungsmissionen zu beschränken und Nischenfähigkeiten auszubauen wird von Staaten wie Ungarn, Belgien, Malta, Zypern, Luxemburg und Lettland in Erwägung gezogen. Weitere kleine Länder wie Finnland, Dänemark, die Slowakei oder Slowenien wollen zwar ihre Fähigkeiten zur konventionellen Verteidigung aufrechterhalten, legen den Schwerpunkt ihrer Reformen jedoch eher auf verbesserte Einsatzfähigkeit für Friedensmissionen statt auf Landesverteidigung.

Aus europäischer Perspektive stellt sich die Frage, wie sich eine Arbeits- und Rollenverteilung zwischen diesen kleineren und den größeren Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien bewerkstelligen ließe. Dies betrifft Stabilisierungsmissionen genauso wie konventionelle Fähigkeiten zur Landesverteidigung. Einige regionale Initiativen für mehr Zusammenarbeit – man könnte sie auch Spar-Allianzen nennen – verdienen in diesem Zusammenhang Aufmerksamkeit, denn sie besitzen sowohl Spar- als auch Störpotential für eine gemeinsame EU-Lösung:

- ▶ Die nordischen Staaten Schweden, Norwegen, Finnland und Dänemark haben Versuche unternommen, verteidigungspolitisch stärker zusammenzuarbeiten. Hier ging es vor allem um Training, Transport und Logistik.
- ▶ Estland, Lettland und Litauen sind dabei, ihre Beschaffungszyklen zu harmonisieren.
- ▶ Die Visegrád-Staaten (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei) testen ebenfalls eine Zusammenarbeit, vor allem im gemeinsamen Pilotentraining.
- ▶ Nicht zuletzt hegen Bulgarien und Slowenien die Ambition, im Rahmen des South-Eastern Europe Defence Ministerial Process (SEDM) die verteidigungspolitische Zusammenarbeit im Balkan unter ihrer Führung zu stärken.

Jenseits dieser regionalen Initiativen gibt es weitere Kooperationsversuche, die die Lage komplizieren: Die nordischen Staaten haben ihre Absicht kundgetan, Großbritannien, Deutschland und Polen einzubinden. Sie kooperieren bereits eng mit den baltischen Staaten. Deutschland, Polen und Frankreich wiederum haben sich mit dem Weimarer Dreieck eine Plattform für die Zusammenarbeit geschaffen. Belgien und Luxemburg schließlich haben ein Interesse an mehr Zusammenarbeit mit Deutschland und den Niederlanden.

Angesichts der Komplexität und des Koordinationsbedarfs all dieser regionalen und Streitkräfteplanungs-Initiativen bietet es sich an, einen europäischen Strategic

Defence and Security Review zu installieren. Dessen Ziel bestünde darin, unter realistischen Finanzbedingungen eine gemeinsame Vorstellung darüber zu entwickeln, welches militärische Potential der EU-Staaten für die GSVP vonnöten wäre. Notwendige Voraussetzung dafür ist die mit der schwedisch-deutschen Initiative verbundene Bestandsaufnahme. Für die Entfaltung einer europäischen Handlungsfähigkeit aber reicht sie allein nicht aus.

Es ist zuvörderst an der Hohen Vertreterin, im Auftrag der Mitgliedstaaten ein solches Grundlegendokument zu konzipieren. Da sie gleichzeitig an der Spitze der EVA steht, wäre es sinnvoll, diese Institution als Forum, Kristallisationspunkt und Katalysator des europäischen Sicherheits- und Verteidigungsdiskurses zu nutzen. Neben die praktische Verantwortung der Agentur für Kooperationsprojekte auf den Gebieten Fähigkeitsentwicklung, Forschung und Technologie sowie Rüstung und Industriepolitik träte dann eine konzeptionelle Verantwortung für das Ganze der GSVP, das die nationalen Beiträge umfasst. In dieser Konzeptionsarbeit würden Vorschläge für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, die schwedisch-deutsche Initiative und auch die britisch-französische Kooperationsvereinbarung den erforderlichen Rahmen finden.

Rüstung und Betrieb einbeziehen

Der Rüstungsprozess enthält den Schlüssel zu langfristigem Sparen und zum Denken vom Einsatz her. Zum einen: Was gemeinsam gebaut und beschafft wird, kann auch leichter gemeinsam und deshalb kostengünstiger betrieben und gewartet werden. Zum anderen: Alle europäischen Armeen stehen im multinationalen Einsatz. Gemeinsame Ausrüstung, Standards und Nutzungskonzepte ermöglichen das dauerhafte Pooling von Kräften, den Abbau von Doppelstrukturen und größere Effektivität im Einsatz. Diese nachhaltige Perspektive sucht man jedoch im Ratsbeschluss vom Dezember 2010 vergeblich.

Während sich Strukturen und Prozesse bei Rüstungsherstellern internationalisiert haben und diese am globalen Wettbewerb um Gewinne und Marktanteile teilnehmen, üben sich die EU-Länder in rüstungspolitischer Kleinstaaterei. Der Schutz nationaler Anbieter und eine fragmentierte Nachfrage produzieren 27 nationale Märkte. Diese Zersplitterung verhindert nicht nur, dass größere Stückzahlen bestellt und damit günstigere Preise erzielt werden können (Skaleneffekt), sondern reduziert auch die kostensenkende Wirkung von Wettbewerb. Ein Pooling der Nachfrage ist angesagt. Das kann bei der Beschaffung oder schon viel früher, nämlich bei Forschung und Technologieentwicklung (F&T) ansetzen. Aktuell sind die Ausgaben für F&T in vielen Staaten wegen der Finanzkrise stark gefährdet. Konsolidierung der Nachfrage über gemeinsame F&T erhöht die Wahrscheinlichkeit gemeinsamer Ausrüstungslösungen. F&T bildet gleichzeitig die Grundlage für die militärischen und industriellen Fähigkeiten in 30 Jahren.

Der Lissabon-Vertrag macht, von vielen unbemerkt, eine kleine Revolution der europäischen Forschungsförderung möglich. Er erlaubt es, Forschungsaktivitäten in allen europäischen Politikbereichen zu fördern; dazu gehören auch solche im Rahmen der GSVP (Art. 179 Abs. 1 AEUV). Gleichzeitig gestattet es Art. 45 Abs. 2 EUV, die Europäische Verteidigungsagentur im EU-Institutionengefüge neu zu positionieren und damit in die Lage zu versetzen, Planung und Organisation von EU-gemeinsamen F&T-Aktivitäten zu übernehmen. Eine so gestärkte Europäische Verteidigungsagentur erhielte eine eigene Budgetlinie für F&T im Gemeinschaftshaushalt.

Rüstungskooperation ist ein inzwischen erprobter Ansatz, der sich aber bisher weitgehend auf gemeinsame Beschaffung beschränkt. Multinationale Beschaffungsprogramme wie der A400M zeigen, dass Synergien und Rationalisierungspotential, die aus einer konsolidierten Nachfrage entstehen sollten, dabei nicht entscheidend zum Tragen kommen. Die Einflussnahme

der einzelnen Teilnehmerstaaten auf die Gestaltung der Projekte und das allgemein angewendete »Juste Retour«-Prinzip – die Verteilung der Projektbudgets und Industrieaufträge nach einem politisch vereinbarten Schlüssel – neutralisieren die Vorteile, die aus der vorangegangenen Harmonisierung von Fähigkeitsforderungen erwachsen. Allerdings zeigen Beispiele wie die Korvette K-130, dass bei rein nationalen Rüstungsprojekten ähnliche Probleme auftreten, wie etwa überschätzte Leistungsfähigkeit der Industrie, mangelnder Wettbewerb und Kostenexplosion.

Zu den Erfolgsbedingungen von Rüstungskooperation gehört im Übrigen nicht nur eine nachhaltige Harmonisierung, die den Beschaffungsprozess überdauert, sondern auch der anschließende gemeinsame Betrieb inklusive Ausbildung, Training und Wartung (»Rüstungskooperation 2.0«).

Um das Pooling auf den Bereich der Rüstung auszudehnen und auf diese Weise nachhaltige Einsparungen zu erzielen, sollte die EU eine industriepolitische Strategie entwerfen. Im Rahmen eines Industrial Headline Goal 2030 sollten die EU-Staaten ihre Rüstungs- und Industriepolitiken aufeinander abstimmen. Damit würden die Staaten nicht nur die Leitlinie für eine weitere Konsolidierung der europäischen Verteidigungsindustrie vorgeben, die diese benötigt. Die Industrien bekämen darüber hinaus die Chance, sich weiter zu spezialisieren und so ihre technologischen Stärken in komparative Vorteile im globalen Rüstungsmarkt umzuwandeln. Allerdings müssten zuvor Stärken und Schwächen der europäischen Rüstungsindustrie bilanziert werden. In einer solchen Bestandsaufnahme müssten auch strategisch wichtige technologische Fähigkeiten für Europa definiert werden.

Fazit

Der beschriebene Wildwuchs in der europäischen Kooperationslandschaft verlangt ordnende Pflege. Ein europäischer Strategic Defence and Security Review kann Kataly-

sator für eine solche Ordnung sein. Ähnlich klärungsbedürftig ist die Lage der europäischen Rüstungsindustrie: In einem Industrial Headline Goal 2030 würde sich die multinationale Verständigung über die tragfähige Autonomie einer künftigen europäischen Technologie- und Industriebasis widerspiegeln. Zu guter Letzt wird ein souveränes Europa von gezielter Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik profitieren. Kräfte zu bündeln ist produktiver, als sie einzeln zu verschwenden.

Deutschland hat mit der Gent-Initiative eine Vorreiterrolle eingenommen und den Europäischen Imperativ eingefordert. Ihren eigenen Ansprüchen kann die Bundesrepublik genügen, wenn sie sich in den genannten Fragen deutlich sichtbar positioniert – und zwar im Dialog mit den Partnern in Europa über die Koordinierung nationaler Reformen und die Sicherung gemeinsamer Fähigkeiten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
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