

# Arbeitspapier

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 128/2004

Patrick Fitschen/Christoph Grams (Ext.)

## **Ressourcen bündeln:**

Militärische Synergieeffekte bei der Europäischen Sicherheits- und  
Verteidigungspolitik (ESVP)

Sankt Augustin, Mai 2004

Ansprechpartner: Roland Freudenstein  
Politik und Beratung  
Telefon: 030/26996-511  
E-Mail: [roland.freudenstein@kas.de](mailto:roland.freudenstein@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

# Inhalt

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	1
Problemstellung	2
Europas militärische Fähigkeiten – Prämissen und Bestimmungsfaktoren	2
a) Aufgaben	3
b) Notwendige Militärische Fähigkeiten	3
c) Finanzen	5
Militärische Ressourcen bündeln	6
d) Modell 1: „Pooling“	7
e) Modell 2: Rollenspezifikation	9
f) Modell 3: Integrierte europäische Streitkräfte	12
Gemeinsame Rüstung für gemeinsame Aufgaben	14
a) Situation der wehrtechnischen Industrien	14
b) Reaktionen auf Handlungsdruck	17
Fazit und Handlungsempfehlungen	19

Ansprechpartner: Roland Freudenstein  
Politik und Beratung  
Telefon: 030/26996-511  
E-Mail: roland.freudenstein@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

## Zusammenfassung der Ergebnisse zu militärischen Synergieeffekten im Bereich der ESVP

Option	Grundprinzipien/ Anwendungsbereiche	Chancen	Risiken
<b>„Pooling“</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenbringen von Fähigkeiten und Kapazitäten verschiedener Nationen in einen gemeinsamen Pool. Diese zur Verfügung gestellten Fähigkeiten/Kapazitäten werden in gemeinsame Strukturen eingebracht und für gemeinsame Operationen eingesetzt.</li> <li>• Anwendungsgebiete insbesondere im Bereich des strategischen See- und Lufttransports (Sealift Coordination Center; European Airlift Centre), der Luftbetankung, der Ausbildung und bei Kommando- und Führungsstrukturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizientere Nutzung der eingesetzten Ressourcen („economies of scale“).</li> <li>• Durch spezielle Beiträge wird es für kleinere EU-Staaten einfacher, bei Operationen Verantwortung zu übernehmen. Dieses wiederum entlastet die größeren Mitgliedsstaaten und dient so dem allgemeinen Nutzen.</li> <li>• Partizipierende Staaten haben bei Bedarf nach wie vor einen nationalen Zugriff auf die eigenen Kapazitäten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerade die Möglichkeit der teilnehmenden Staaten, ihre jeweiligen Elemente aus den gemeinsamen Strukturen lösen zu können, stellt den wesentlichen Nachteil des "Pooling" dar.</li> <li>• Frage nach dem gemeinsamen europäischen Standard bei einer bestimmten zu „poolenden“ Fähigkeit.</li> </ul>
<b>Rollenspezialisierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ein Mitgliedsstaat spezialisiert sich auf bestimmte militärische Fähigkeiten, die er temporär oder permanent stellvertretend für die anderen ESVP-Mitglieder übernimmt.</li> <li>• Besonders geeignet ist die Rollenspezialisierung für militärische Spezial- und Nischenfähigkeiten.</li> <li>• Anwendungsbereiche sind beispielsweise Kommando- und Führungseinrichtungen, ABC-Abwehr, Pionierwesen, Sanitätsdienst, Seefern-Aufklärung und Seeminenbekämpfung.</li> <li>• Grundsätzlich lässt sich die Rollenspezialisierung auf der Makroebene bis auf den Bereich der Teilstreitkräfte ausdehnen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einsparpotentiale bei den nationalen Verteidigungshaushalten</li> <li>• ESVP-Mitglieder können sich auf Kernkompetenzen konzentrieren.</li> <li>• Durch die Rollenspezialisierung würde die ESVP mittel- bis langfristig über ein diversifiziertes Fähigkeitsspektrum verfügen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gravierende Einsparpotentiale ergeben sich nur bei einer flächendeckenden Rollenspezialisierung</li> <li>• Aufgabe nationaler militärischer Souveränität</li> <li>• Permanente Rollenspezialisierung ist irreversible. Verlust von nationalem Know-How</li> <li>• Zusage nationaler spezialisierter Fähigkeiten bleibt ohne entsprechende Mechanismen unverbindlich.</li> </ul>
<b>Militärische Integration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Militärische Integrationslösungen beinhalten gemeinsame permanente Führungsstrukturen, Ausbildung und gemeinsame Gefechtsausrüstung.</li> <li>• Die Möglichkeit militärischer Integrationen besteht auf verschiedenen Ebenen. Als Beispiele können hier die Deutsch-französische Brigade und das EUROKORPS angeführt werden.</li> <li>• Grundsätzlich wäre auch die Option einer „Europa-Armee“ denkbar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enorme Effizienz- und Effektivitätssteigerung der ESVP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung einer „Europa-Armee“ zum jetzigen Zeitpunkt unrealistisch. Eng mit der Frage der Finalität der EU verbunden.</li> <li>• Offene Fragen der Aufgaben, Gesamtumfang, Befehlsstrukturen, Führungsphilosophie, Militärrecht, Wehrform und Finanzierung.</li> <li>• Frage des Entscheidungsgremiums für einen Einsatz.</li> </ul>

## Problemstellung

Obwohl der Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) seit den Beschlüssen des Europäischen Rats von Köln und Helsinki 1999 stetig vorangetrieben worden ist, mangelt es der ESVP immer noch an den erforderlichen militärischen Fähigkeiten. Zugleich wird die Notwendigkeit einer handlungsfähigen ESVP angesichts der zahlreichen sicherheitspolitischen Herausforderungen und weltweiten Krisen immer dringlicher. Dieser Tatsache trägt auch die Europäische Sicherheitsstrategie (EUSS) Rechnung, die von dem Hohen Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, erarbeitet und im Dezember 2003 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde. Mit dieser Sicherheitsstrategie setzt sich Europa das ambitionierte Ziel, „Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen“.<sup>1</sup> Neben einer Klärung des Verhältnisses zur NATO setzt dies die Existenz glaubwürdiger militärischer Fähigkeiten voraus. Hierbei ist die ESVP jedoch mit einer schwierigen Problematik konfrontiert: Dem dringenden Aufbau notwendiger militärischer Fähigkeiten bei gleichzeitig knappen finanziellen Ressourcen der Mitgliedsstaaten. Entscheidend ist allerdings nicht nur die Frage, wie viel Finanzmittel für den Aufbau der ESVP generiert, sondern wie diese Ressourcen eingesetzt werden. Ressourcen und Fähigkeiten zu bündeln und somit Duplizierungen zu vermeiden, müssen die Ziele einer ESVP sein, die auf mehr Effizienz (Kostenwirksamkeit) und Effektivität (Zielorientierung) setzt. Hierzu untersucht die vorliegende Studie folgende Fragestellungen: Ist es möglich durch Aufgabenteilungen kostenwirksame Lösungen zu finden, die zugleich den Prozess der Integration im Bereich der ESVP fördern? Welche Chancen und Risiken bieten hierzu die Ansätze des „Pooling“, der Rollenspezifikation und integrierte Gesamtlösungen? Welche Rolle spielt als notwendiger Unterbau hierfür eine gemeinsame europäische Rüstungs- und Beschaffungspolitik?

## Europas militärische Fähigkeiten – Prämissen und Bestimmungsfaktoren

Der Aufbau der militärischen Fähigkeiten im Rahmen der ESVP wird durch drei wesentliche Determinanten bestimmt: Erstens durch das Spektrum der festgelegten militärischen Aufgaben (Petersberg-Aufgaben), zweitens durch die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen qualitativen und quantitativen Ressourcen (European Headline Goal) und drittens durch die verfügbaren Finanzmittel.

---

<sup>1</sup> Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel Dezember 2003, unter: <<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>>, S. 1.

## a) Aufgaben

Das Spektrum der möglichen Einsatzarten und Operationen der ESVP wird durch die „Petersberg-Aufgaben“ beschränkt. Dieser ursprünglich im Rahmen der WEU 1992 formulierte Aufgabenkatalog ist mittlerweile in den Vertrag über die Europäischen Union (EUV) inkorporiert worden. Artikel 17 Absatz 2 EUV benennt humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen als mögliche Einsatzarten der ESVP. Sowohl Landes- und Bündnisverteidigung als auch die Terrorismusbekämpfung werden durch die Petersberg-Aufgaben nicht abgedeckt. Nicht zuletzt mit Hinblick auf die jüngsten Terroranschläge in Madrid wird derzeit über eine Erweiterung des Aufgabenkatalogs nachgedacht.

## b) Notwendige militärische Fähigkeiten

Mit dem so genannten [Helsinki-Planziel](#) (Helsinki Headline Goal) haben sich die Mitgliedstaaten der EU darauf festgelegt, eine glaubwürdige, verfügbare und schlagkräftige schnelle Eingreiftruppe aufzubauen (European Rapid Reaction Force, ERRF). Demgemäß verpflichten sich die Mitgliedstaaten seit 2003 freiwillig Militärkontingente bereitzustellen, so dass insgesamt etwa 60.000 Soldaten (bis zu 15 Brigaden) binnen 60 Tagen in jedes Krisengebiet entsendefähig und für die Dauer von einem Jahr einsetzbar sind. Zu Recht wird jedoch vielfach darauf hingewiesen, dass eine Sollstärke von 50.000 – 60.000 Mann für die ERRF nach Abzug der Kräfte für Logistik und Kampfunterstützung anspruchsvolle Aufgaben größeren Ausmaßes ausschließt. Für eine dauerhafte Einsetzbarkeit der ERRF bedarf es unter Berücksichtigung der unumgänglichen Rotation der Soldaten eines Pools von mind. 180.000 Mann.<sup>2</sup>

Die European Rapid Reaction Force stellt keine ständig stehende Streitmacht dar, sondern wird bei Anforderung von den Nationalstreitkräften und multinationalen Stäben mit den notwendigen Einheiten ausgestattet. Die Zusammensetzung der ERRF aus diesem „Pool“ erfolgt jeweils der Lage und des Auftrags entsprechend. Die Mitgliedstaaten haben im November 2000 insgesamt etwa 100.000 Mann, 400 Flugzeuge und 100 Schiffe zugesagt, womit das Headline Goal quantitativ durchaus erfüllt ist.

Die Beurteilung des tatsächlichen Leistungspotentials der ERRF ist jedoch schwierig. Nach wie vor klaffen erhebliche Lücken zwischen angestrebten Möglichkeiten und existierenden Fähigkeiten, insbesondere in den folgenden Bereichen:

- **Führungs- und Kommandostrukturen:** Die angestrebte autonome Handlungsfähigkeit der ESVP bedingt die Fähigkeit zur Führung auf strategischer, taktischer

---

<sup>2</sup> Ausgangspunkt ist ein Rotations-Rhythmus von einem halben Jahr mit einem Zyklus von Vorbereitung, Einsatz und Nachbereitung. Nationale Vorgaben können den Personalbedarf noch erhöhen, so strebt die Bundeswehr beispielsweise einen Rotationsfaktor von fünf an, der nach einem Auslandseinsatz zwei Jahre Inlandsverwendungen der Soldaten gewährleisten soll.

und operativer Ebene. Da die EU über kein eigenes ESVP-Hauptquartier verfügt, das als Bindeglied zwischen politischer Führung, militärischen Stäben und den eingesetzten Truppenkontingenten fungiert, wird auf vorhandene nationale bzw. multinationale Führungsstäbe zurückgegriffen. Insbesondere bei komplexen und großangelegten Operationen bestehen nach wie vor Defizite was Verfahrensabläufe, die Interoperabilität der Führungs- und Kommandosysteme sowie die Ausbildung der Stäbe betrifft.

- **Aufklärung (Nachrichtengewinnung und Überwachung):** Besondere Defizite bestehen bei der ESVP im Rahmen der Nachrichten- und Informationsgewinnung – C4-ISRT (command, control, communication, computers, intelligence, surveillance, reconnaissance and targeting). Dies gilt sowohl für die strategische Aufklärung durch satellitengestützte Systeme als auch für den operativ-taktischen Bereich durch Fernmeldeelektronik sowie bemannte und unbemannte Aufklärungssysteme.
- **Strategischer Transport (Luft- und Seeweg):** Die schnelle und gesicherte Verlegung über größere Entfernungen und die notwendige Mobilität am Einsatzort sind zur Aufgabenerfüllung der ESVP unabdingbar. Bis zum Zulauf neuer Systeme (A-400M) ist die Transportfähigkeit zurzeit lediglich für Aufgaben des unteren Niveaus ausreichend. Bei dem strategischen See- und Lufttransport über weitere Strecken bestehen erhebliche nationale Defizite. Wie die Bundesrepublik ist eine Vielzahl von EU-Mitgliedsstaaten beim strategischen Transport schweren Geräts auf die Anmietung ziviler Transportmaschinen bzw. Schiffe angewiesen.
- **Fähigkeiten zum effektiven und zielgenauen Einsatz:** Einsatzwirksamkeit durch Lufthöhe und den Einsatz präzisionsgesteuerter Abstandswaffen sowie Waffensysteme zur Ausschaltung gegnerischer Flugabwehr sind zentrale Fähigkeiten für einen zielorientierten und präzisen Einsatz. Der eklatante Mangel an allwetterfähigen und tageszeitunabhängig einsetzbaren Kampfflugzeugen und Kampfhubschraubern zeigte sich bereits im Rahmen der NATO-Luftkriegsoperation „Allied Force“ (Kosovo). Knapp 80% der Einsätze wurden 1999 in Ermangelung europäischer Fähigkeiten von den Vereinigten Staaten durchgeführt.
- **Durchhalte- und Überlebensfähigkeit:** Der Schutz und die Versorgung der eingesetzten Truppenkontingente ist von zentraler Bedeutung. Während bei der sanitätsdienstlichen Versorgung mit luftverlastbaren Feldlazaretten und Lazarettflugzeugen (Airbus 310 Medica Evacuation der Bundeswehr) durchaus Kompetenzen bestehen, sind bei der Fähigkeit zur Abwehr ballistischer Flugkörper Defizite zu verzeichnen. Dies gilt insbesondere bei dem Einsatz von nuklearen, biologischen und chemischen Massenvernichtungswaffen. Des Weiteren bestehen Defizite bei der Logistik und Versorgung der eingesetzten Truppenverbände (z.B. Luftbetankung und „Combat Search and Rescue“)

Vor dem Hintergrund dieser bestehenden Defizite haben die Mitgliedsstaaten im Dezember 2001 den European Action Capabilities Plan (ECAP) zur Koordinierung der Verteidigungsanstrengungen beschlossen. Am 19./20. Mai 2003 wurden im Rahmen der „Capability Conference“ und des ECAP-Prozesses zehn thematische Projektgruppen gebildet (Luftbetankung, „Combat Search and Rescue (CSAR)“, Kommandostrukturen, ABC-Abwehr, Spezialkräfte, Raketenabwehr, Drohnen, strategischer Lufttransport, weltraumgestützte Systeme und Interoperabilität) wobei jeweils eine Nation als „lead nation“ fungiert.<sup>3</sup> Wenngleich ECAP ein vielversprechender Ansatz zur Beseitigung der bestehenden militärischen Defizite ist, bleibt seine Durchsetzungskraft auf Grund der Freiwilligkeit des Projektes und permanenter Unterfinanzierung begrenzt.

Die Verteidigungsminister der Europäischen Union erklärten im Rahmen dieser „Capability Conference“: „Bei der Beurteilung der militärischen Fähigkeiten der EU auf der Grundlage der Beiträge zum Helsinki-Streitkräfte-Katalog 2003 lässt sich derzeit aus militärischer Sicht feststellen, dass die EU nunmehr im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben einsatzfähig ist, wobei es Einschränkungen und Zwänge durch anerkannte Lücken gibt. Diese Einschränkungen und/oder Zwänge bestehen bei der Verlegungszeit, und ein hohes Risiko kann am oberen Ende des Spektrums von Größenordnung und Intensität des Einsatzes auftreten, insbesondere wenn Operationen gleichzeitig durchgeführt werden.“<sup>4</sup> Eine autonome Handlungsfähigkeit der ESVP muss also momentan noch in Frage gestellt werden. Zwar werden viele der signifikanten Fähigkeitslücken der EU im Rahmen bestehender Projekte und Initiativen der Mitgliedstaaten bereits potenziell angegangen, aber oftmals außerhalb des ECAP-Prozesses. Auch die ersten beiden militärischen Operationen der ESVP, „Concordia“ in Mazedonien und „Artemis“ im Kongo, können nur sehr bedingt als Referenzmaßstab gelten. Die Operation „Concordia“ war nur durch den Rückgriff auf NATO-Planungskapazitäten durchführbar und auch die Operation „Artemis“ kann durch ihren beschränkten Umfang und die zeitliche Begrenzung nicht als Bewertungsmaßstab gelten.

### **c) Finanzen**

Die Frage der finanziellen Ressourcen beim Aufbau der notwendigen militärischen Fähigkeiten ist für die Realisierung der ESVP von entscheidender Bedeutung, zumal innerhalb der EU mittlerweile erhebliche Diskrepanzen bei den Verteidigungsausgaben entstanden sind. Vor dem Hintergrund einer allgemeinen angespannten Haushaltslage in Europa besteht jedoch kaum die Möglichkeit, die jeweiligen nationalen Verteidigungsbudgets den sicherheitspolitischen Erfordernissen anzupassen.

<sup>3</sup> Zur Einsetzung der ECAP-Projektgruppen vgl. die Tagung des Rates für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. 9379/03 ( Press 138). Erklärung zu den militärischen Fähigkeiten der EU. Brüssel, 19/20. Mai 2003, hier S. 14 unter: <<http://ue.eu.int/pressData/de/gena/76070.pdf>>.

<sup>4</sup> Ebd., S. 13–15, hier S. 13.

Zugleich ist die Verwirklichung einer kostenneutralen ESVP nicht möglich. Vor dem Hintergrund der angestrebten Aufgaben und den hierzu notwendigen militärischen Beschaffungsprogrammen ist mit wesentlichen finanziellen Anstrengungen zu rechnen. Die Kosten für den Aufbau einer mittleren Interventionskapazität der ESVP mit globaler Reichweite können sicherlich nur geschätzt und müssen mit der notwendigen methodischen Vorsicht genossen werden. Reimund Seidelmann hat in einer Studie dennoch sehr nachvollziehbar die zusätzlichen Kosten für Ausrüstung und Beschaffung mit 200 bis 310 Mrd. € angegeben.<sup>5</sup> Bei einer Aufbauperiode von beispielsweise 10 Jahren ergeben sich also ein jährlicher Mehraufwand von 20 bis 31 Mrd. €. Nicht eingerechnet sind hierbei die im Einzelfall entstehenden Kosten für laufende Operationen. Der politische Wille, zusätzliche Ressourcen für den Aufbau militärischer Fähigkeiten zu generieren, ist natürlich begrenzt. Deswegen ist es notwendig, die verfügbaren Mittel zielorientiert und kostenwirksam einzusetzen.

## Militärische Ressourcen bündeln

Gemessen an den unstrittigen Fähigkeitsforderungen ist das militärische Potential, über das Europa heute verfügt, wenig überzeugend. Kostenintensive Reibungsverluste entstehen innerhalb der ESVP durch unkoordinierte nationale Entwicklungs- und Beschaffungsprogramme für Waffensysteme, die zudem aufgrund kleinster Stückzahlen unwirtschaftlich produziert werden müssen. Zudem halten die europäischen Staaten nach wie vor an der Maxime fest, national über das gesamte Spektrum von Land-, Luft-, und Seestreitkräften verfügen zu müssen. Konzeptionell existieren jedoch Möglichkeiten, vorhandene Ressourcen zu bündeln und so den Ausstattungsbedarf gemeinsam zu decken. Grundsätzlich kann hier zwischen dem Zusammenlegen von vorhandenen nationalen Kräften („Pooling“), der Möglichkeit der Rollenspezialisierung und gemeinsamen integrierten Lösungen unterschieden werden. Wenngleich noch Bedenken bestehen, militärische Hoheitsrechte abzugeben und gemeinsame integrierte Verbände zu betreiben, besteht mit dem „Pooling“ und der Rollenspezialisierung durchaus die Möglichkeit, Organisationsformen zu schaffen, die wirtschaftliche Vorteile des Betriebs mit der souveränen Verfügungsgewalt einzelner Nationen verbinden.

---

<sup>5</sup> Vgl. Reimund Seidelmann, Perspektiven und Optionen für die Kompetenz- und Mittelverteilung zwischen EU, NATO und den Mitgliedsstaaten, in: Erich Reiter; Reinhardt Rummel, Peter Schmidt (Hrsg.), Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP (Forschungen zur Sicherheitspolitik. Bd. 6). Hamburg-Berlin-Bonn 2002, S. 195–221, hier S. 215.



## **Modell 1: „Pooling“**

### *a) Grundprinzipien und Anwendungsbeispiele*

Vor dem Hintergrund der finanziellen Situation gibt es mehrere militärische Kooperationsformen, die sich durch ihren Intensitätsgrad unterscheiden. Eine dieser Möglichkeiten ist das sogenannte „Pooling“. Hierbei geht es um das Zusammenlegen von Fähigkeiten und Kapazitäten verschiedener Nationen in einen gemeinsamen Pool. Diese zur Verfügung gestellten Fähigkeiten/Kapazitäten werden in gemeinsame Strukturen eingebracht und für gemeinsame Operationen eingesetzt. Allgemein ist es denkbar auf zweierlei Art und Weisen zu „poolen“: Zum einen können bereits existierende nationale Fähigkeiten zusammengebracht werden. Zum anderen ist es denkbar, bei der Neubeschaffung einer Fähigkeit von Anfang an zu integrieren. Die zweite Lösung ist jedoch kosteneffektiver: Beim „Pooling“ bestehender Fähigkeiten müssen, um den angesprochenen Vorteil der effizienteren Ressourcennutzung zu erreichen, Einschnitte in die vorhandenen Strukturen gesetzt werden. Die nationale Logistik aller Teilnehmerstaaten muß dementsprechend restrukturiert werden. Wenn die Vorteile des „Pooling“ maximiert werden sollen, ist es also notwendig, bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine maßgeschneiderte „Pooling“ – Logistik zu organisieren. Weiterhin gilt allgemein, dass es militärische Bereiche gibt, die sich eher für das "Pooling" anbieten als andere. Gerade der Bereich der Luftfahrt ist hier an herausragender Stelle zu nennen. Dies hat mehrere Gründe:

Zum einen die Standardisierung: Die zivile wie militärische Luftfahrt ist heute einer der international am meisten standardisierten Bereiche. Verfahren sind harmonisiert, Englisch ist die akzeptierte „Lingua franca“. Seit Jahrzehnten ist darüber hinaus eine breite multinationale Zusammenarbeit bei der Entwicklung, Produktion und Beschaffung neuer Plattformen üblich (z.B. A-400M, Eurofighter, Tornado). Diese Gemeinsamkeit der Plattformen wiederum erleichtert anstehende Rationalisierungen, sobald „Pooling“-Entscheidungen getroffen sind. Die Reorganisation der nationalen Logistik ist nicht mehr in vollem Umfang notwendig.

Aus den genannten Gründen entschieden Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Belgien, Spanien, Italien und die Niederlande am 06. November 2003 die Einrichtung des European Airlift Centre (EAC) ab Juli 2004 in Eindhoven. Das EAC soll aus der European Airlift Coordination Cell (EACC) hervorgehen, die seit Februar 2002 gearbeitet hatte. Die EACC hat seitdem die Machbarkeit des „Pooling“ im Bereich Lufttransport und –betankung nachgewiesen. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden wird sein, dass das EAC für Operationen in Friedens- wie Kriegszeiten zuständig sein wird. Außerdem wird das Europäische Lufttransportkommando für die Verbesserung der Interoperabilität im Training der Besatzungen wie in den Verfahren zu sorgen haben. Die Attraktivität dieses Ansatzes scheint sich zu beweisen: Die

tschechische Republik, Norwegen und die Türkei haben schon Interesse an einer Teilnahme signalisiert.<sup>6</sup>

Die Effektivität dieses Ansatzes wird noch durch die Tatsache gesteigert, dass fast zeitgleich (1. Dezember 2003) ein gemeinsames Seetransportkommando (Sealift Coordination Center) durch neun europäische NATO-Staaten gebildet wurde. Norwegen, Dänemark, Ungarn, Italien, die Niederlande, Portugal, Spanien, Großbritannien und Kanada garantieren einander den ständigen Zugriff auf drei Transportschiffe. Das SCC ist gleichfalls in Eindhoven angesiedelt, um Synergien mit dem ACC erzielen zu können.<sup>7</sup> Bereits heute wird über ein gemeinsames Luft- und Seetransportkommando nachgedacht. Dieses könnte weiterhin zu einer Stärkung der Beziehungen zwischen NATO und ESVP beitragen: Haben doch beide ähnliche Defizite der europäischen Streitkräfte identifiziert und arbeiten an deren Beseitigung. Insofern scheint „Pooling“ nicht nur eine attraktive kosteneffektive Variante zur Steigerung militärischer Fähigkeiten zu sein, sondern auch politisches Potential zu besitzen.

#### *b) Chancen und Risiken*

Was sind genau die Vorteile des „Pooling“?<sup>8</sup> Zum einen wird eine effizientere Nutzung der eingesetzten Ressourcen erreichbar: Entweder sind für das gleiche Budget gemeinsam mehr Fähigkeiten generierbar als alleine oder aber die gleichen Fähigkeiten für einen geringeren Ressourceneinsatz („economies of scale“). Dies kann finanziell durch einen geringeren Bedarf an Soldaten, verkleinerte nationale Beschaffungsanteile für den europäischen Gesamt – „Pool“ oder reduzierte Logistikkosten erreicht werden. Im Rüstungsbereich wäre es auf Grund gemeinsamer Erfahrungen wahrscheinlich einfacher, bei Neubeschaffungen und deren Bedarfsdefinition eine Einigung zu erzielen. Schließlich könnten eingesparte Mittel für den Aufbau anderer Fähigkeiten genutzt werden. Weiterhin erlaubt „Pooling“, dass Fähigkeiten für kleinere Nationen erreichbar wären, die alleine keinesfalls aufgebracht werden könnten. Durch spezielle Beiträge wird es für diese Staaten einfacher, bei Operationen Verantwortung auf europäischer Ebene zu übernehmen. Dieses wiederum entlastet die größeren Mitgliedsstaaten und dient so dem allgemeinen Nutzen.<sup>9</sup> Obwohl „Pooling“ als integrierte Struktur gekennzeichnet werden kann, haben die partizipierenden Staaten bei Bedarf nach wie vor einen nationalen Zugriff auf die eigenen Kapazitä-

---

<sup>6</sup> Vgl. Andrew Chuter, Europe's Airlifters Unite, in: Defense News, 17.11.2003, S. 1+8.

<sup>7</sup> Vgl. Nicholas Fiorenza, NATO Ministers to Pool Sealift Capabilities, in: Defense News, 08.12.2003, S. 12.

<sup>8</sup> Vgl. Katia Vlachos-Dengler, Getting there: building strategic mobility into ESDP, Occasional Paper, No. 38, Institute for Security Studies, November 2002, S. 32f.

<sup>9</sup> Ein Beispiel hierfür ist das gemeinsame Nordische Logistik-Battalion der skandinavischen Staaten, das auf dem Balkan zum Einsatz gekommen ist. Durch dieses „Pooling“ haben sich die Skandinavier nicht nur selbst entlastet, sondern mit dieser Kernfähigkeit auch die großen europäischen Truppensteller wirkungsvoll entlastet. Vgl. Jocelyn Mawdsley/Gerrard Quille,.: Equipping the Rapid Reaction Force. Options for and Constraints on a European Defence Equipment Strategy, Paper 33, Bonn International Center for Conversion (BICC), Bonn 2003, S. 71.

ten. So besteht die Möglichkeit, bei Operationen, die aus (innen-)politischen Gründen nicht mitgetragen werden können, einen Zugriff der Gesamtgruppe auf die eigenen Fähigkeiten zu verhindern.

Diesen erheblichen Vorteilen stehen allerdings auch einige Nachteile gegenüber, die miteinander abgewogen werden müssen. Gerade die Möglichkeit der teilnehmenden Staaten, ihre jeweiligen Elemente aus den gemeinsamen Strukturen lösen zu können, stellt den wesentlichen Nachteil des "Pooling" dar. Je weiter diese Integrationsform vorangeschritten ist, desto gravierender sind die möglichen Auswirkungen eines Rückzugs eines der teilnehmenden Länder. Selbst wenn eine oder mehrere Nationen ihre Fähigkeiten nicht völlig abziehen, sind Schwierigkeiten in der Koordinierung, bzw. Kooperation denkbar. Zudem stellt sich die Frage nach dem gemeinsamen europäischen Standard bei einer bestimmten zu „poolenden“ Fähigkeit.

## **Modell 2: Rollenspezifikation**

### *a) Grundprinzipien und Anwendungsbeispiele*

Im Rahmen des European Capabilities Action Plan (ECAP) hat der Ministerrat der Europäischen Union unlängst dazu aufgefordert, neben Lösungen wie Leasing und Multinationalisierung auch die „Möglichkeiten für eine Rollenspezialisierung“ zu prüfen.<sup>10</sup> Das Konzept der Rollenspezialisierung geht über das Zusammenlegen (Pooling) von militärischen Ressourcen hinaus. Die Idee der Rollenspezialisierung basiert auf der Tatsache, dass im europäischen Verbund einzelne Staaten spezifische Fähigkeiten und spezielle Kompetenzen in die ESVP einbringen.<sup>11</sup> Komparative Vorteile für die ESVP entstehen, wenn sich nationale Streitkräfte auf diese Spezialfähigkeiten konzentrieren anstatt das gesamte militärische Leistungsspektrum abzudecken. Grundsätzlich ist es denkbar, solche Rollenspezialisierungen innerhalb der ESVP entweder situativ oder aber auch permanent einzurichten. Bei einer situativen Rollenspezialisierung werden abhängig von der militärischen Operation und den hierzu notwendigen militärischen Fähigkeiten nationale Spezialfähigkeiten im internationalen Verbund zum Einsatz gebracht. Diese Rollenverteilung erfolgt von Fall zu Fall und ist nicht von dauerhafter Natur. Ausschlaggebend für die Übernahme einer spezialisierten Rolle ist das Aufgabenprofil, das durch die Art und Umfang der militärischen Operation vorgegeben wird sowie die Einsatz- und Leistungsbereitschaft der jeweiligen Nationen. Eine situative Rollenspezialisierung ist vom prinzipiellen Mecha-

<sup>10</sup> 2509. Tagung des Rates für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. 9379/03 ( Press 138). Brüssel, 19/20. Mai 2003, S. 15 unter: <http://ue.eu.int/pressData/de/gena/76070.pdf>.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Rachel Lutz Ellehuus, Multinational Solutions versus Intra-Alliance Specialization. DUPI Report No. 2002/5 und Heiko Borchert/René Eggenberger, Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung. Wie Europas sicherheitspolitische Fähigkeiten gestärkt werden können, in: Hans-Georg Ehrhart/Burhard Schmitt (Hrsg.), EU-Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert: Kooperationen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Herausforderungen. Baden-Baden 2004 (i.E.).

nismus also ein erweitertes „Pooling“. Anwendungsbeispiele existieren insbesondere im Bereich militärischer Spezialfähigkeiten, wie beispielsweise im Sanitätsdienst, Pionierwesen und bei der ABC-Abwehr.

Von dieser situativen Rollenspezialisierung ist die Möglichkeit einer permanenten Spezialisierung zu unterscheiden. Bei einer permanenten Rollenspezialisierung übernimmt ein Nationalstaat stellvertretend für die anderen Mitglieder der ESVP die Gewährleistung einer spezifischen militärischen Fähigkeit. Im Gegensatz zu einer situativen Rollenspezialisierung, die von Fall zu Fall Anwendung findet, ist eine permanente Rollenspezialisierung oftmals irreversibel. Aufgrund der Tatsache, dass die „spezialisierte Nation“ militärische Spezialfähigkeiten für die gesamte ESVP und ihre Mitglieder vorhält, wird die Entwicklung anderer nationaler militärischer Fähigkeiten eingeschränkt bzw. ganz aufgegeben. Ein Anwendungsbeispiel sind Führungs- und Kommandostrukturen. Da die EU zurzeit über kein eigenes Hauptquartier mit einem entsprechenden Stab verfügt, greift die ESVP derzeit im Bedarfsfall auf vorhandene nationale/multinationale Hauptquartiere wie das Einsatzführungskommando der Bundeswehr bei Potsdam zurück. Zwar gab es Überlegungen ein EU-Hauptquartier zu etablieren, allerdings scheint der Rückgriff auf bestehende Kapazitäten im Sinne der Vermeidung von Duplizierungen im Verhältnis zur NATO und entsprechender Kosten durchaus praktikabel. Neben der Bundesrepublik stellen auch Frankreich, Großbritannien, Griechenland und Italien streitkräftegemeinsame nationale „Operation Headquarters“ (OHQ) für Einsätze der ESVP bereit.<sup>12</sup> Aus dem jeweiligen Einsatzführungskommando kommt der Kern des "OHQ-Personals". Führungskräfte aus anderen EU-Staaten können schrittweise im Bedarfsfall integriert werden. Über den grundsätzlichen Einsatz der Hauptquartiere, deren Einsatzbereitschaft und Leistungsfähigkeit bestimmt jedoch im Einzelfall die jeweilige Nation. Aber bei anderen Spezialfähigkeiten ist eine Arbeitsteilung denkbar. Beispielsweise verfügt die Bundesmarine über hochmoderne Fähigkeiten und Technologie bei der Seeminenbekämpfung. Die Kapazitäten sind so ausgelegt, dass andere ESVP-Mitglieder durchaus auf ihre weniger modernen Minenabwehrverbände verzichten könnten und die Bundesrepublik Deutschland als „Spezialist“ diese militärische Fähigkeit für die anderen Staaten übernimmt. Hingegen sind die deutschen Fähigkeiten im Bereich der Seefernaufklärung aufgrund veralteter Systeme stark beschränkt. Die britische Royal Air Force verfügt jedoch über einen erheblichen Bestand an modernen Systemen mit denen Großbritannien für die europäischen Nordseeanrainerstaaten stellvertretend die Aufgabe „Seefernaufklärung“ übernehmen könnte.<sup>13</sup> Die Forderung nach

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Klaus Wiesmann, Die Militärische Einsatzführung bei Operationen der Europäischen Union im Rahmen der ESVP, in: Erich Reiter; Reinhardt Rummel, Peter Schmidt (Hrsg.), Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP (Forschungen zur Sicherheitspolitik. Bd. 6). Hamburg-Berlin-Bonn 2002, S. 233–279 und ders., Die militärische Einsatzführung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). SWP-Studie 39. Berlin 2001.

<sup>13</sup> Vgl. Ulrich Weisser, Integrierte europäische Seestreitkräfte – Eine leicht zu realisierende Vision?, in: Werner Hoyer/ Gerd F. Kaldrack (Hrsg.): Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

einer Zusammenlegung der europäischen Seefernaufklärungskapazitäten ist bereits im Mai 2000 von der „Weizäcker-Kommission“ zur Zukunft der Bundeswehr ange-mahnt worden. Eine solche Rollenspezialisierung kann auf der Makroebene theore-tisch bis auf die Ebene der Teilstreitkräfte ausgedehnt werden. In einem Extrembei-spiel wäre das Vereinigte Königreich von Großbritannien für die maritimen und am- phibischen Komponenten und die Sicherung der Seewege zuständig, während Frankreich und die Bundesrepublik sich vermehrt auf die Fähigkeiten im Bereich der Landstreitkräfte konzentrieren würden.

### *b) Chancen und Risiken*

Der primäre Vorteil einer Rollenspezialisierung dürfte der enorme Kostenvorteil und das Einsparpotential bei den nationalen Verteidigungsbudgets sein. Die ESVP-Mitglieder verzichten auf eine allumfassende nationale Verteidigungspolitik sowie entsprechende Fähigkeiten und spezialisieren sich auf bestimmte Kernkompetenzen, die im Verbund mit den anderen Staaten wirksam werden. Die Kostenersparnisse bei der Rollenspezialisierung sind Schätzungen nach noch wesentlich höher zu bewerte-n als bei multinationalen Lösungen. Ein verstärkter politischer Integrationsgrad der ESVP ist jedoch Grundvoraussetzung für die Umsetzung des Modells der permanen-ten Rollenspezialisierung. Eine verstärkte Interdependenz im Bereich der Sicher-heitspolitik setzt neben gemeinsamen politischen Entscheidungsmechanismen eben- so eine kongruente Analyse der Bedrohungslage wie eine abgestimmte Wahl der Mittel und Instrumente voraus. Zudem setzt das Konzept der Rollenspezialisierung ein Vertrauensverhältnis unter den beteiligten Staaten voraus, das wesentliche Ein- schnitte in die staatliche Souveränität bedingt. Um ein Mindestmaß an nationaler Au- tonomie sicher zustellen, werden die Nationalstaaten kaum gewillt sein, die Band- breite ihrer Verteidigungskapazitäten auf ein Minimum zurückzufahren und sich auf vorab festgelegte Fähigkeiten zu spezialisieren. Dies beinhaltet insbesondere militä- rische Kapazitäten zur Durchsetzung vitaler nationaler Interessen und die Fähigkeit zur Landesverteidigung. Die nationale Gestaltungsfreiheit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird durch das Konzept der Rollenspezialisierung also stark eingeschränkt und erhöht den Druck auf die Nationalstaaten sich an multinationalen Lösungen zu beteiligen. Solange keine europäische Exekutive existiert, die eigen- ständig über den Einsatz europäischer Streitkräfte entscheidet, werden sich nationa- le Regierungen und Parlamente das abschließende Recht über den Einsatz ihrer Streitkräfte vorbehalten. Die Zusage bestimmter spezialisierter Fähigkeiten bleibt al- so unverbindlich und kann im Zweifelsfall dazu führen, dass bei Bedarf nicht alle notwendigen und zugesagten nationalen Kontingente zur Verfügung stehen. Im Um- kehrschluss ist auch die eigene nationale Handlungsfähigkeit von dem Willen und den Fähigkeiten der Partner abhängig. Skeptiker des Konzepts der Rollenverteilung

---

(ESVP). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?, Baden-Baden 2002, S. 87–95, hier S. 94.

kritisieren darüber hinaus insbesondere den irreversiblen Charakter und die Aufgabe bestimmter nationaler Kapazitäten, die sich bei einer Veränderung der Sicherheits- und Bedrohungslage nachteilig auswirken könnte.

### **Modell 3: Integrierte europäische Streitkräfte**

#### *a) Grundprinzipien und Anwendungsbeispiele*

Wenn über integrierte europäische Streitkräfte gesprochen wird, ist der Nationalstaat in seinem Innersten betroffen. Streitkräfte sind der ausdrucksstärkste Teil der Exekutive und ihr Einsatz richtet sich nach den jeweiligen nationalen Regeln und politischen Schwerpunktsetzungen.<sup>14</sup> Insofern kann die Frage von integrierten Streitkräftestrukturen nicht aus militärfachlicher Sicht (etwa Effizienzsteigerung) allein betrachtet werden, sondern muss zunächst übergeordneten politischen Zielvorstellungen folgen.

Streitkräfte müssen aufgrund ihrer Bedeutung und Ausstattung unter politischer Kontrolle stehen. Sie sind kein Selbstzweck, sondern dienen mit ihren besonderen Fähigkeiten einem politischen Gemeinwesen. Streitkräfte sind somit sowohl stärkster Ausdruck von Souveränität als auch zugleich deren Bedingung. Bei dieser grundsätzlichen staatspolitischen Konstruktion beginnt das Dilemma einer Diskussion um vollständig integrierte europäische Streitkräfte. Die EU als einzig denkbare Trägerin von Verteidigung auf europäischer Ebene ist kein Staat. Sie ist vielmehr ein Staatenverbund mit eigenem Völkerrechtsstatus, eine Institution „sui generis“ in der internationalen Ordnung. Geprägt wird sie durch die Aufteilung der Souveränitätsrechte zwischen Nationalstaat und ihr selbst. Doch nicht nur die staatspolitische Konstruktion ist nach heutiger Sicht äußerst komplex. Auch die Akzeptanz einer zentral gesteuerten „Europa-Armee“ erscheint emotional in den meisten Mitgliedsstaaten nicht denkbar.

Unbestritten ist allerdings, dass eine integrierte europäische Streitkraft die maßgeblichen Fähigkeitsprobleme, die Duplizierungen und die finanziellen Beschränkungen in den Mitgliedsstaaten überwinden helfen würde. Zu deutlich ist mittlerweile, dass die heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen (Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, gescheiterte Staaten) nicht mehr von Nationalstaaten alleine bewältigt werden können.

Militärische Integration kann auf verschiedenen Ebenen vollzogen werden: Zum einen ist eine volle Integration denkbar, bei der keine nationalen Streitkräfte mehr existieren, sondern nur noch eine „Europa-Armee“. Diese Umsetzung einer integrierten

---

<sup>14</sup> Vgl. Walter Jertz, Die Zukunft nationaler Luftstreitkräfte im Rahmen der ESVP – Eine Perspektive militärischer Multinationalität?, in: Werner Hoyer/Gerd F. Kaldrack (Hrsg), Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?, Baden-Baden 2002, S. 75-86, hier S. 82.

Streitmacht hat jedoch nur Realisierungschancen, wenn die GASP zu einer wahren EU-Außenpolitik weiterentwickelt wird, d.h., die Nationalstaaten zu einem ihren innersten Wesenskern betreffenden substanziellen Verzicht auf Hoheitsrechte bereit sind. Eine solcherart gestärkte EU würde mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Eigendynamik entfalten, die Bewegung in die euro-atlantische Sicherheitsbeziehungen bringen dürfte. Also müsste das transatlantische Verhältnis völlig neu definiert werden. Im Rahmen dieser Neubestimmung der Ziele und Prinzipien europäischer Außen- und Sicherheitspolitik müsste eine kohärente Ausformulierung der Verteidigungspolitik stattfinden, die in einem verbindlichen Strategiedokument definiert werden würde.<sup>15</sup> Zum anderen kann militärische Integration in Teilbereichen der nationalen Streitkräfte durchgeführt werden. Dies ist heute schon gängige Praxis, etwa bei der Deutsch-Französischen Brigade<sup>16</sup> (seit 1989) oder etwa dem EUROKORPS (seit 1992). Diese Verbände sind durch „tiefe“ Integration geprägt, d.h., es existiert keine permanente Führungsnation mehr. Die Führungsfunktionen wechseln in einem festgelegten Rotationsrhythmus zwischen den beteiligten Nationen, während die Stabsabteilungen ohnehin gemischt besetzt sind.

#### *b) Chancen und Risiken*

Wenngleich das Szenario einer Europa-Armee auf den ersten Blick unrealistisch erscheint, läuft die derzeitige Strategie der Kulmination von finanzieller, personeller und politischer Lastenteilung im Endeffekt auf gemeinsame Strukturen hinaus. Welche Faktoren gälte es zu bedenken? In einer Art Fahrplan müssten die wesentlichen Strukturentscheidungen getroffen werden. Es wären die Fragen von Aufgabe, Gesamtumfang, Befehlsstrukturen, Führungsphilosophie, Militärrecht, Wehrform, Finanzierung und Fähigkeiten zu beantworten. Fast wichtiger wären aber die institutionellen Fragen: Welches Organ würde über das Jus belli et pacis entscheiden? Hierbei gäbe es nicht nur zwischen Exekutive (EU-Kommission) und Legislative (EU-Parlament) zu wählen, sondern auch als intergouvernementales Organ den Europäischen Rat zu bedenken. Wer hätte den europäischen Oberbefehl inne und wie würde diese Person/Gremium bestellt? Denkbar wäre von einem „Verteidigungskommissar“ bis zu einem europäischen Präsidenten fast alles. Wie würde diese Armee aus verschiedenen National-Kontingenten zusammengesetzt? Bei diesem Punkt könnte u.a. eine Spezialisierung unter den Mitgliedsstaaten vorgenommen werden, um eine ökonomisch sinnvolle Arbeitsteilung umsetzen zu können.

Diese unvollständige Auflistung einiger Kernprobleme bei einer Aufstellung einer „Europa-Armee“ verdeutlicht zweierlei: Zum einen wäre ihre Realisierung mutmaßlich die

---

<sup>15</sup> Vgl. Patrick Fitschen /Michael Stehr, Eine gemeinsame Armee für Europa. Stand und Zukunft der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 11, Juni 2003, S. 4.

<sup>16</sup> Vgl. Georg Nachtsheim, Deutsch-Französische Brigade – Ein Strukturmodell künftiger europäischer Streitkräfte, in: Hoyer/Kaldrack (Hrsg), ESVP, S. 68-74, hier S. 72.

beste Antwort auf die heute bestehenden Defizite und Problemlagen.<sup>17</sup> Zum anderen zeigt die Grundsätzlichkeit der aufgezeigten Punkte aber auch, dass die politische Brisanz eines solchen Aufstellungsbeschlusses unübersehbar wäre. Bevor die prinzipiellen übergeordneten Fragen nach der politischen Zielsetzung bei der Aufgabenverteilung zwischen EU und Nationalstaaten nicht beantwortet sind, ist die Beschäftigung mit den aufgezeigten konkreten Problemen müßig. Die Frage der „Europa-Armee“ ist so eng an die Finalität Europas gebunden, dass auf absehbare Zeit hierbei kein Fortschritt zu erwarten ist. In den bereits integrierten Verbänden ist das militärische Alltagsgeschäft problemlos und trotz aller anfänglichen Skepsis sind diese Einheiten schlagkräftig. Gleichwohl sind auch hier Grenzen erreicht, wenn die Staaten nicht zu weiteren Souveränitätsübertragungen bereit sind. Noch immer verfügen etwa die Angehörigen des EUROKORPS-Hauptquartiers nicht über einen einheitlichen Rechtsstatus. Ähnliches trifft alle Angehörigen des Verbandes und dekliniert sich hinunter in alle Bereiche der Dienstzeitregelung, des Mitbestimmungsrechts, des Beurteilungswesens bis hin zum Sold und Urlaubsansprüchen.

## **Gemeinsame Rüstung für gemeinsame Aufgaben**

### **a) Situation der wehrtechnischen europäischen Industrien**

Die Entwicklung einer glaubwürdigen ESVP ist von der Beseitigung der genannten Fähigkeitsdefizite abhängig. Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsspielräume der EU werden dementsprechend durch rüstungsindustrielle Fähigkeiten entscheidend mitbestimmt.<sup>18</sup> Der Erhalt einer wettbewerbsfähigen wehrtechnischen Industrie lässt sich allerdings auf nationaler Ebene in Europa nicht mehr gewährleisten. Selbst auf europäischer Ebene ist der Druck auf die Industrien enorm: Zum einen wurde dies durch die Restrukturierung der US-Industrie und deren starke Rationalisierungserfolge in den 1990er Jahren bedingt, die zusätzlich von hohen staatlichen Investitionen für Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Beschaffungen begleitet wurde. Zum anderen wenden die europäischen Staaten als nahezu exklusive Kunden der Verteidigungsindustrien nicht genügend Geld auf, um durch Neubeschaffungen die Fähigkeitslücke zu beseitigen sowie die Auftragslage zu verbessern. Diese Ausgabenpolitik der europäischen Staaten ist deshalb so verheerend, da ein symbiotisches Verhältnis zwischen Staat und wehrtechnischer Industrie existiert. Der Staat ist in dreierlei Hinsicht für die Industrie von Bedeutung: Als Kunde, Regulator und/oder Eigentümer.<sup>19</sup> Als wichtigster Kunde definiert er über politische Beschaf-

<sup>17</sup> Vgl. Helmut Neubauer, Erfahrungen mit militärischer Integration in Europa am Beispiel des EUROKORPS, in: Ebd., S. 58-67, hier S. 64.

<sup>18</sup> Vgl. Thomas Enders/Joachim Rohde, Europäischer Rüstungsmarkt – Der Zwang zum Zusammenwachsen nationaler Rüstungsindustrien, in: Hoyer /Kaldrack (Hrsg), ESVP, S. 280-289, hier S. 280.

<sup>19</sup> Vgl. ebd., S. 282 f.



fungsentscheidungen Größe und Umfang der Produktionskapazitäten. Als Regulator definiert er über exportpolitische Rahmenbedingungen den für die Industrie zur Verfügung stehenden Markt. Als Eigentümer oder wichtiger Anteilseigner beeinflusst er unmittelbar industrielle Entscheidungen.<sup>20</sup> Staatliche Entscheidungen bestimmen insofern die Struktur der Industrie und letztlich auch das Überleben einzelner Unternehmen. Aber auch die Industrie hat auf vielfältige Weise große Bedeutung für die Staaten: Ihre bloße Existenz hat außen-/sicherheitspolitische Bedeutung. So können mit von ihr zur Verfügung gestellten Systemen bspw. Verbündete unterstützt werden. Verteidigungspolitisch ist die Fähigkeit zu Entwicklung, Produktion und Kampfwertsteigerung von Wehrmaterial einschlägig.<sup>21</sup> Aber auch wirtschafts- und infrastrukturpolitisch ist eine wehrtechnische Industrie von Signifikanz.<sup>22</sup> Zusammengefasst heißt dies, dass einerseits durch rüstungsindustrielle Fähigkeiten sicherheitspolitische Handlungsspielräume der Staaten (und eben auch der EU!) mitbestimmt werden, andererseits aber der Staat starken Einfluss auf die Handlungsoptionen der Industrie hat. Verschärft wird diese Abhängigkeitsproblematik auf europäischer Ebene dadurch, dass die beschriebene Wechselwirkungen in den europäischen Staaten unterschiedlich wahrgenommen werden: Während einige Staaten dieses Verhältnis bewusst gestalten (z.B. Frankreich und Großbritannien), lassen andere strategische Kurzsichtigkeit walten (Deutschland). Um eine erfolgreiche Konsolidierung der europäischen Industrien erreichen zu können, müssen diese Unterschiede nationaler Industriepolitiken jedoch harmonisiert werden. Durch welche allgemeinen Strukturprobleme werden die europäischen Industrien und die Rüstungsbeschaffung der Staaten der EU heute konkret bestimmt? Als Kernpunkte sind zu nennen: Doppelentwicklungen und redundante Kapazitäten; die Fragmentierung in zu kleine nationale Märkte; kleine unwirtschaftliche Produktionsserien und Differenzen bei den militärischen Anforderungen.

- **Redundante Kapazitäten:** Bisher waren alle größeren Staaten in Europa darum bemüht, in technologisch interessanten und militärisch relevanten Feldern eigene Entwicklungs- und Produktionskapazitäten zu unterhalten. Dadurch existieren in Europa für alle wichtigen Bereiche der Waffentechnik mehrere Anbieter und redundante industrielle Kapazitäten: Doppelentwicklungen sind an der Tagesordnung.<sup>23</sup> Das Brisante an der Entwicklung ist, dass die schrumpfenden Ausgaben

---

<sup>20</sup> Dabei erhält dieser Punkt natürlich besonderes Gewicht in Staaten mit einer ausgeprägten Tradition von Aktivitäten als Unternehmer (z.B. Frankreich). Für Deutschland ist diese Komponente von geringerem Gewicht, da die hiesige wehrtechnische Industrie traditionell privatwirtschaftlich organisiert ist.

<sup>21</sup> Vgl. Thomas Pankratz, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Rüstungskoooperation. Dargestellt an der Theorie der Relative Gains, Reihe: Internationale Sicherheit, Bd. 1, Frankfurt/M. 2002, S. 115f.

<sup>22</sup> Vgl. Herbert Strunz/ Monique Dorsch, Sicherheitspolitik und Wirtschaft, Reihe: Internationale Märkte, Bd. 7, Frankfurt/M. 2003, S. 52.

<sup>23</sup> Als Beispiel dient hierbei der Bereich der Kampfflugzeuge: In Europa werden parallel der Eurofighter (EADS), die Rafale (Dassault Aviation) und der Gripen (Saab) produziert, bzw. angeboten. Vgl.

für FuE auf so viele Felder gestreut werden müssen, dass angesichts der explosionsartig steigenden Entwicklungskosten die Position im internationalen Wettbewerb nicht gehalten werden kann.

- **Fragmentierung:** Rüstungspolitik sowie -beschaffung ist bis heute fast ausschließlich im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Nationalstaaten verblieben. In diesem als sensibel erachteten Bereich der nationalen Sicherheit gab es keine Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Institutionen. Dies ist umso entscheidender, als dass der Rüstungsmarkt politisch determiniert ist. Auf keinem ökonomischen Feld sind die Wechselbeziehung und die Abhängigkeit zwischen Staat und Industrie enger, da der Rüstungsmarkt von den Handelsliberalisierungen ausgenommen ist. Die Konzentration auf nationale Märkte ist bei stetig schrumpfenden Beschaffungsausgaben perspektivisch allerdings gefährlich.
- **Unwirtschaftliche Produktionsserien:** Diese Fragmentierung der Rüstungsmärkte führt dazu, dass Unternehmen mit Waffensystemen aus vergleichbaren Bereichen nicht in direktem Wettbewerb zueinander stehen. Insofern übt der Wettbewerb nicht genügend Druck auf industrielle Redundanzen aus: Ergebnis ist die Existenz zu vieler Rüstungsprogramme. Diese Entwicklung wird dadurch verschärft, als dass der Stückzahlbedarf durch die Verkleinerung der Streitkräfte als auch durch die fortschreitende Verbesserung der technologischen Leistungsfähigkeit einzelner Waffensysteme stetig sinkt. Auch müssen die gestiegenen Forschungskosten auf weniger Systeme umgelegt werden.
- **Differenzen bei militärischen Anforderungen:** Da die Definition und die Deckung des Streitkräftebedarfs nach wie vor in nationaler Zuständigkeit verblieben sind, existieren verschiedenste Anforderungen an militärische Ausrüstung in Europa. Dies führt nicht nur zu den beschriebenen kleinen Produktionsserien, sondern auch zu einer mangelnden Interoperabilität zwischen den europäischen Streitkräften. Vor dem Hintergrund der Multinationalität der meisten heutigen Einsätze stellt dies einen zunehmend inakzeptablen Zustand dar.

Die europäischen Industrien werden also durch eine mangelhafte Auslastung ihrer Kapazitäten in große Schwierigkeiten gebracht: Während die Entwicklung moderner Waffensysteme durch den vermehrten Einsatz von Elektronik immer teurer wird und nationale Produktionsstrukturen unwirtschaftlich sind, sinken die investiven Ausgaben der Verteidigungsbudgets. Bereits heute ist kein europäischer Staat mehr in der Lage eigenständig, die gesamte Breite der rüstungsrelevanten Potentiale aufrechtzuerhalten. Wesentliche Nachteile der europäischen Industrien sind deren Heterogenität, die geringe Größe der Unternehmen im Vergleich zu den US-Konzernen und die daraus resultierende mangelhafte Wettbewerbs- und Kooperationsfähigkeit. Der Befund ist eindeutig: Kommt es nicht zu einer grundlegenden Restrukturierung der

---

Grams, Christoph: Das mittlere Erweiterte Luftverteidigungssystem MEADS. Geschichte, Idee, Realisierung, Schriftenreihe des Instituts für Strategische Analysen (ISA), Bd. 8, Bonn 2003, S. 38.

europäischen Industrien über nationale Grenzen hinweg<sup>24</sup>, um notwendige Konzentrationen und Rationalisierungen durchzuführen, wird die europäische wehrtechnische Industrie gegen die wettbewerbsstarke US-Konkurrenz zukünftig keine Chance haben. Damit ist der Erfolg der ESVP im Kern berührt.

## **b) Reaktionen auf den Handlungsdruck**

Der oben beschriebene Handlungsdruck im Bereich Rüstung hat in Europa im letzten Jahrzehnt zu vielfältigen Aktivitäten geführt. Diese wurden auf zwei Ebenen durchgeführt: zum einen auf der intergouvernementalen und zum anderen auf der supranationalen Ebene. Die intergouvernementale Zusammenarbeit der europäischen Staaten untereinander hat zu mehreren Initiativen geführt, die zusammengenommen eine höchst komplexe institutionelle Landschaft zur Förderung der europäischen Rüstungskooperation ergeben haben:<sup>25</sup> In der *Western European Armaments Group (WEAG)* sind alle europäischen NATO-Staaten und EU-Staaten (Ausnahmen: Irland/Island) vertreten. Sie ist aus der ehemaligen Independent European Programme Group (IEPG) der NATO hervorgegangen, verwaltet allerdings nur ein kleines Budget und ist aufgrund ihrer Größe de facto unbedeutend für die europäische Rüstungskooperation. Die 1996 gegründete *Western European Armaments Organisation (WEAO)* ist bisher nicht über den Status der Verwaltung einer kleinen Forschungszelle hinausgekommen. Sie sollte ursprünglich die Kooperation in einigen Feldern der Rüstungskooperation vertiefen, um dem Dilemma der Entscheidungsunfähigkeit innerhalb der WEAG zu entgehen. Im Gegensatz zu WEAG/WEAO steht die *Organisation for Joint Armaments Cooperation (OCCAR)* nicht für einen breiten europäischen Ansatz. Vielmehr handelt es sich hierbei um den Versuch, die Anzahl der teilnehmenden Staaten auf die entscheidenden Rüstungsproduzenten zu limitieren. Gründungsmitglieder waren Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Italien. In der Zwischenzeit wurde Belgien fünftes Mitglied, Spanien und Schweden bemühen sich um die Mitgliedschaft. Genau wie die WEAO hat auch OCCAR die Möglichkeit eine vollgültige Rüstungs- und Beschaffungsagentur zu werden. Bisher ist sie allerdings eher eine Organisation zur effizienteren Verwaltung bestehender gemeinsamer Rüstungsprogramme (wie A-400M, Kampfhubschrauber TIGER). Dies soll über transnationale Projektteams, vereinfachte Genehmigungsprozesse und die Aufgabe

---

<sup>24</sup> Ein erfolgreiches Beispiel dieser Restrukturierungsstrategie über nationale Grenzen hinweg kann im Bereich der Luft- und Raumfahrtindustrie gesehen werden. Mit der Gründung der European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) durch die deutsche DASA, die spanische CASA und die französische Aérospatiale gelang eine wesentliche Konsolidierung der europäischen Industrie in diesem Bereich, die den US-amerikanischen Unternehmen erfolgreich Konkurrenz zu machen im Stande ist.

<sup>25</sup> Vgl. Schmitt, Burkard: Armaments cooperation in Europe, unter: <http://www.iss-eu.org/esdp/07-bsarms.pdf> (05.01.2004), S. 3 f.

des *juste-retour-Prinzips*<sup>26</sup> erreicht werden. Auf der Basis des *Letter of Intent (LoI)* haben sich die sechs größten Rüstungsproduzenten (Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien, Spanien, Schweden) 1998 zusammengeschlossen, um dem Restrukturierungsprozess ihrer Industrien in folgenden Bereichen gemeinsame Grundlagen zu geben: Nachschubsicherheit, Forschung und Entwicklung, Angleichung militärischer Bedarfsforderungen, Umgang mit vertraulichen Informationen sowie Exportgrundsätze. Im letzteren Bereich wurde 2000 ein sog. Framework Agreement geschlossen, das an der Unterschiedlichkeit europäischer Politik in diesem Bereich bisher allerdings wenig geändert hat. Bislang haben diese verschiedenen intergouvernementalen Initiativen nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt. Teilweise überlappen sich die Kompetenzen, während es weiterhin Bereiche gibt, die überhaupt nicht abgedeckt werden. Schließlich sind diese Initiativen nicht koordiniert und der institutionelle Rahmen hat noch immer den Charakter von Stückwerk. Die Situation zeigt, dass eine kohärente Rüstungspolitik auf europäischer Ebene fehlt. Am vielversprechendsten stellt sich momentan OCCAR dar.<sup>27</sup>

Die EU hat gleichfalls Anstrengungen unternommen, um die Situation zu verbessern. Dabei hatte sie stets zu beachten, dass der Bereich der Rüstungszusammenarbeit (Produktion, Beschaffung, Handel) nach Art. 296 EUV aus der europäischen Integration (1. Säule) ausgenommen worden ist. Zusätzlich weigerten sich die Nationalstaaten bisher, diesen Bereich in der GASP/ESVP (2. Säule) besser zu koordinieren. Doch hat die EU in einigen Bereichen Kompetenzen, die mit dem Rüstungssektor verbunden sind: Durch die *Richtlinie zum Export von Dual-use-Gütern*<sup>28</sup> soll die Kontrolle in diesem sensiblen Bereich durch eine gemeinsame Verantwortung von EU-Wettbewerbspolitik und GASP gewährleistet werden. In diesem Zusammenhang steht auch der *Code of Conduct on Conventional Arms Export* von 1998, der auf der Basis von acht Kriterien den Export von Rüstungsgütern außerhalb der EU reglementieren soll. Allerdings ist der Code nur politisch, nicht juristisch bindend. Die vom Rat der Europäischen Union 1995 gegründete *Adhoc European Armaments Policy Group (POLARM)* soll hingegen Vorschläge zur Verbesserung der Kooperation entwickeln. Aufgrund mangelnder Einigkeit war ihr allerdings bis dato kein großer Erfolg beschieden.

Dennoch bietet die EU aufgrund eines breiten Instrumentariums in der Wirtschaftspolitik eigentlich einen geeigneten Rahmen für eine verbesserte Kooperation im Rüstungsbereich. Ein verbesserter ECAP-Prozess könnte Automatismen schaffen, um Beschaffungszyklen zu organisieren. Von zentraler Bedeutung ist die Einführung des

---

<sup>26</sup> Dieses Prinzip besagt, dass der Arbeitsanteil für die Industrie dem Finanzierungsanteil des betreffenden Staates genau entsprechen muß. Bei OCCAR soll der Ausgleich über verschiedene Programme hinweg erfolgen.

<sup>27</sup> Hier sind derzeit rund 80% der europäischen Rüstungsausgaben konzentriert. Vgl. Jocelyn Mawdsley, *The European Union and Defense Industrial Policy*, Paper 31, Bonn International Center for Conversion (BICC), Bonn 2003, S. 18.

<sup>28</sup> Hierbei handelt es sich um Güter/Technologien, die sowohl zivil als auch militärisch nutzbar sind.

„Europäischen Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“ durch den Entwurf des Verfassungsvertrages vom Juli 2003 (Art. I-40.3). Nach Artikel III-212 soll das Amt neben der Programmkoordinierung und gemeinsamer Forschung und Entwicklung insbesondere zur Harmonisierung des operativen Bedarfs und der Festlegung effizienter und kompatibler Beschaffungsverfahren beitragen. Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von Thessaloniki (19./20.6.2003) sollen die Vorbereitungen zum Aufbau einer europäischen Agentur für Rüstung und strategische Forschung unter der Hoheit des Ministerrates bis Ende 2004 abgeschlossen sein. Da eine Teilnahme und Beteiligung an dem Europäischen Rüstungsamt allerdings auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert, sind die Zukunftschancen dieses Ansatzes noch ungewiss.

## Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Entwicklung der ESVP ist durch zwei Faktoren determiniert: Die Notwendigkeit einer handlungsfähigen ESVP wird angesichts der zahlreichen sicherheitspolitischen Herausforderungen und weltweiten Krisen immer dringlicher und zum anderen stehen die notwendigen finanziellen Ressourcen zum Aufbau der hierzu notwendigen militärischen Fähigkeiten nicht zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund sind die Bündelung von Ressourcen und die Ausschöpfung von Synergieeffekten für eine effiziente und effektive ESVP unabdingbar. Um kurz- bis mittelfristig wirksame Effekte zu erzielen, sind nach der vorliegenden Analyse insbesondere das Konzept des „Pooling“ und die Rollenspezialisierung geeignet. Wenngleich Bedenken bestehen, militärische Hoheitsrechte abzugeben und gemeinsame integrierte Verbände aufzustellen, sind „Pooling“ und Rollenspezialisierung durchaus Organisationsformen, die wirtschaftliche Vorteile des Betriebs mit der souveränen Verfügungsgewalt einzelner Nationen verbinden.

Der Mechanismus des „Pooling“ wird bereits auf allen Ebenen erfolgreich praktiziert und wird zukünftig die wahrscheinlichste der aufgeführten Entwicklungsoption darstellen. Das Konzept des „Pooling“ ermöglicht einen kostenwirksamen Einsatz militärischer Fähigkeiten, bewahrt darüber hinaus aber die nationale Zugriffsmöglichkeit auf die zur Verfügung gestellten Verbände. Das „Pooling“ ist zugleich Ausgangspunkt für das effizientere und effektivere Konzept der Rollenspezialisierung.

Insbesondere für das Modell einer permanenten Rollenspezialisierung ist eine umfassende Koordinierung der europäischen Rüstungsbeschaffungen essentiell. Das zu schaffende Europäische Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten wäre der hierzu geeignete Rahmen. Eine umfassende Umsetzung der Rollenspezialisierung müsste vier Schritten folgen: 1.) Militärische Bedarfsanalyse; 2.) Identifizierung bestehender Spezialfähigkeiten; 3.) Bildung von militärischen Kompetenzzent-

ren (Centers of Excellence); 4.) Abstimmung von neuen Rüstungsbeschaffungsmaßnahmen nach Bedarf und bestehenden Kompetenzen.

Im Sinne dieser Kooperation und Konvergenz sollte daher für neue Rüstungsvorhaben die bereits von der Weizsäcker-Kommission geforderte Maxime gelten: Treten europäische und nationale Lösungen in Konkurrenz, „hat die europäische Gemeinschaft Vorrang vor nationalen Optimierungen.“<sup>29</sup> Doch trotz der fiskalischen und sicherheitspolitischen Notwendigkeit wird die Bündelung von militärischen Kapazitäten innerhalb der ESVP zurzeit noch nicht mit dem notwendigen politischen Nachdruck betrieben. Mit „Pooling“ und Rollenspezialisierung und dem neuen Europäischen Rüstungsamt bestehen die notwendigen Mechanismen und Institutionen zur Bündelung von militärischen Ressourcen in Europa, ob sie jedoch mit Leben gefüllt werden, bleibt eine Frage des politischen Willens.

### **Die Autoren:**

Patrick Fitschen, M.A.

Christoph Grams, M.A.

Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISUK)

Westring 400

D-24118 Kiel

Telefon: +049(0)431 880 - 2626

Fax: +049(0)431 880 - 2483

E-Mail: PFitschen@ISUK.org

---

<sup>29</sup> Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung. 23. Mai 2000, S. 36.