

Europa ohne Verteidigung

Die Staaten Europas müssen das Wechselverhältnis zwischen politischer Souveränität, militärischer Effektivität und ökonomischer Effizienz neu bewerten

Christian Mölling

Wie durch ein Vergrößerungsglas zeigen sich am Libyeneinsatz der Nato schwere Missstände in der europäischen Verteidigung. Nicht nur, dass Europas Verteidigungsfähigkeit chronisch unterentwickelt ist und die Unterstützung durch die USA schwindet: Die Ressourcen, mit denen die Staaten diese Defizite bearbeiten könnten, schrumpfen ebenfalls dramatisch. Die Budgetknappheit hat strategische Folgen. Anders als die »normale« Unterfinanzierung europäischer Verteidigungsapparate in der letzten Dekade verändert sie schlagartig und langfristig Mittel und Ziele der Militärpolitik. Wenn Europa den rasanten Abbau seiner Verteidigungsressourcen nicht stoppt, wird dieser die Struktur von Streitkräften und Rüstungsindustrie umwälzen. Am Ende dieses Prozesses wird ein Europa stehen, das nicht imstande ist, seine strategischen Interessen außerhalb seiner Grenzen zu verteidigen.

Am 6. Juli 2011 hat Italien Kriegsgeschichte geschrieben: Aus Spargründen beorderte es seinen Flugzeugträger aus dem Libyeneinsatz der Nato zurück; das erste Mal, dass ein Staat Kriegsgerät wegen Geldmangels aus einer laufenden Operation abzog. Dahinter steht ein neues Paradigma in Europas Verteidigungspolitik: der verteidigungsökonomische Imperativ, also der unbedingte Vorrang des Sparens. Gleichzeitig rasch, drastisch und dauerhaft gekürzte Militäretats sind zum strategischen Faktor geworden. Jenseits sicherheitspolitischer Interessen und Risiken sind sie schon heute nicht mehr nur dafür ausschlaggebend, wie viele und welche Mittel verfügbar sind, sondern auch, welche militärischen Ziele die euro-

päischen Staaten verfolgen. Deshalb steht Europa vor der Wahl: Entweder es organisiert seine Verteidigung effektiver oder es gibt seine Verteidigungsfähigkeit auf.

Marode Fähigkeitsentwicklung

Die Staaten bestehen nach wie vor darauf, selbst über Ausrüstung und Aufbau von Streitkräften zu entscheiden. Das konterkariert die Bemühungen von EU und Nato, wegbrechende Mittel durch Effizienzsteigerung auszugleichen, etwa mit mehr Kooperation. Solche nationalen Egoismen haben drei chronische Probleme verursacht:

Was die Fähigkeitsbereitstellung betrifft, haben EU und Nato-Staaten zwar mit Initia-

tiven und Mechanismen (Nato Capability Initiative, EU Headline Goal) ein Problembewusstsein für ihre Fähigkeitslücken geschaffen. Nur selten aber können die Staaten sich auf zusätzliche Ressourcen einigen, die nötig wären, um neue Lücken zu schließen.

Zudem haben EU und Nato kaum Einfluss auf die Rüstungsproduktion. Statt an gemeinsamen verteidigungspolitischen Zielen orientiert diese sich an nationalen technologie-, industrie- und strukturpolitischen Erwägungen.

Das größte Defizit ist die weitgehende Trennung von Fähigkeitsbereitstellung und Rüstung. Zwar wenden Europas Armeen in gemeinsamen Einsätzen, also unter identischen operativen Bedingungen, regelmäßig die gleichen Fähigkeiten an, entwickeln und produzieren sie aber zumeist national. Rüstungsinstitutionen wie OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement) sind nur schlecht mit EU oder Nato verbunden, die konzeptionellen Grundlagen für Fähigkeitsentwicklung und Rüstung divergieren. Deshalb werden auch die Aufwendungen der Staaten für die Fähigkeiten nicht effektiv investiert.

Libyeneinsatz offenbart Fähigkeitslücken

Der Libyeneinsatz der Nato ist nur das jüngste Beispiel für die beschriebenen ständigen Mängel. Die dabei zutage getretene Abhängigkeit Europas von den USA gibt einen Vorgeschmack auf die Zeit, in der die USA ihren sicherheitspolitischen Schwerpunkt nach Asien verlagern und für europäische Sicherheitsbelange nicht mehr wie bisher zur Verfügung stehen werden.

So mangelte es in Libyen an Aufklärungsmitteln und Flugzeugen. Polen und die baltischen Staaten konnten an der Operation nicht teilnehmen, weil sie schlicht nicht über die Ausrüstung verfügten. Vor allem aber fehlt den Europäern die globale elektronische Schnittstelle C4ISTAR, die alle Informationen zusammenbringt und Waffensysteme untereinander verbindet.

Ohne diese Schnittstelle, die derzeit nur die USA besitzen, ist Europa militärisch weitgehend blind und taub. Rund 90% der Militäraktionen in Libyen wären ohne Washingtons Hilfe nicht möglich gewesen.

Problemkollision und Paradigmenwechsel

Der Verlust der europäischen Verteidigungsfähigkeit ist also keine Zukunftsmusik mehr. Weder ein europäischer Staat allein noch Europa insgesamt wären derzeit in der Lage, Interessen mit militärischer Macht über eine Entfernung von kaum 1000 Kilometern durchzusetzen.

Der desaströse Zustand europäischer Verteidigungsfähigkeit kollidiert nun mit den Auswirkungen der Finanzkrise. Was das bedeutet, wird schon jetzt, drei Jahre nach Beginn der Krise, am rasanten Abbau von Fähigkeiten deutlich. Weitgehend unerkannt hingegen sind die langfristigen Folgen.

Verteidigungsökonomischer Imperativ: Aussicht auf 20 Jahre Sparen

Schon die ersten Ausläufer der Finanzkrise 2009/10 haben den Verteidigungssektoren vieler europäischer Länder schnell und massiv Ressourcen entzogen. Die größten Einschnitte mit bis zu 30% betreffen vor allem kleinere Staaten wie Bulgarien. Die meisten mittleren Staaten kürzen ihre Budgets um 10 bis 15%, die großen wie Deutschland und Großbritannien bislang um weniger als 8%. Daneben gibt es Ausnahmen wie Schweden oder Frankreich, deren Militäretats noch verschont wurden.

Mittelfristig aber wird kein Staat seinen Verteidigungssektor vor Sparmaßnahmen bewahren können, denn die Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte Europas sind eine enorme langfristige Belastung. Zudem wächst die Neuverschuldung wegen der Krise weiter. Damit steigen die Überschuldungsrisiken für Staaten und Finanzsysteme. Weiterer Schuldenabbau ist unverzichtbar.

Um die Schulden dauerhaft auf das Niveau vor der Finanzkrise 2008 zu drücken, müssten die EU-Staaten laut Schätzung der Europäischen Kommission die nächsten 20 Jahre 1% ihres BIP allein für die Tilgung aufwenden. Zurzeit entspräche das 120 Mrd. Euro pro Jahr. Dabei müsste das Sparen sofort beginnen und die Krise dürfte sich nicht weiter verschärfen.

Die Prognosen für die nächsten Jahre lassen jedoch zu schwaches Wachstum befürchten. Schuldendienst und Schuldenabbau müssen also mit weiteren Haushaltskürzungen erwirtschaftet werden. Wegen Vertragsbindungen kann bei Rüstung und Personal kurzfristig aber nur wenig gespart werden. Beide Bereiche müssen über neue Schulden oder andere Haushalte alimentiert werden. Der demographische Wandel und die sinkende Legitimation für Streitkräfte werden mittelfristig den Druck erhöhen, Gelder aus dem Verteidigungset abziehen und auf andere Haushalte zu verteilen.

Erste Auswirkungen: rasanter Abbau militärischer Fähigkeiten

Die Sparmaßnahmen, die die Verteidigungsminister in den letzten 12 Monaten beschlossen haben, liegen schon jetzt jenseits der »normalen« Unterfinanzierung der Verteidigungsapparate. Großbritannien und Deutschland, zwei der drei größten europäischen Truppensteller, haben ihre verteidigungspolitischen Ambitionen gesenkt und werden künftig deutlich weniger Soldaten einsatzbereit halten. Frankreich wird 2012 folgen. Die traditionelle Seemacht Großbritannien stellt über Nacht ihren Flugzeugträger außer Dienst; fabrikneue Seeaufklärer werden gleich wieder zerstört. Die Niederlande legen ihre soeben modernisierten Kampfpanzer still.

Risiko: Europa ohne Verteidigung

Eine weitere Schwächung der Fähigkeiten und größere Lücken sind bereits absehbar. Wenn Europa die Folgen des verteidigungs-

ökonomischen Imperativs weiter ignoriert, läuft es Gefahr, seine militärische Handlungsfähigkeit durch einen ungesteuerten Strukturwandel von Streitkräften und Rüstungsindustrie einzubüßen.

Anfangs wollten die Staaten die Finanzkrise als Chance nutzen, um gemeinsam bei den Armeen »überflüssiges Fett« aus den Zeiten des Kalten Krieges abzuschmelzen und so Europas militärische Muskeln zu stärken. Reagiert haben sie auf die Krise aber wie üblich: mit nationalen Reduzierungen, ohne sich mit den Verbündeten abzusprechen.

Doch diese Rezepte taugen nicht mehr, sie schaden sogar. Die Staaten dünnen lediglich ihre Ausrüstung aus, verkleinern aber nicht das Aufgabenspektrum, das sie abdecken wollen, also ihre Rollenspezialisierung. So werden die militärischen Muskeln eher geschwächt und in manchen Bereichen, etwa bei Jagdflugzeugen, wird sogar noch Fett zugelegt.

Strukturabbau in drei Wellen

Anhaltende Kürzungen werden Europas Verteidigungsfähigkeit in drei Wellen treffen. Zunächst verringern sich die militärischen Fähigkeiten, dann die rüstungsindustriellen Kapazitäten und schließlich die technologische Kompetenz. Dies ist in Ansätzen schon zu erkennen. Je offenkundiger die Misere wird, desto weniger kann Europa noch gegensteuern. Welche Fähigkeiten es in 20 Jahren besitzen wird, entscheidet sich deshalb in den kommenden drei bis fünf Jahren. Danach könnte Europa so viel gespart haben, dass Kooperation mangels Gegenstand nicht mehr zustande kommt.

Erste Welle:

27 Bonsai-Armeen

In der ersten Welle bilden sich in den nächsten fünf Jahren 27 Bonsai-Armeen in Europa. Wegen der nationalen Sparbemühungen werden zuerst die vorhandenen Truppenkörper kleiner und dann ihr Fähig-

keitsspektrum. In Deutschland, Frankreich und Großbritannien wird es Miniaturaufgaben von Armeen geben, die zwar nahezu das gesamte Fähigkeitsspektrum abdecken, aber kaum noch militärische Durchschlagskraft besitzen. Die kleinen und mittleren Staaten aber befinden sich schon in einem Wettlauf nach unten. Sie geben unilateral ganze Fähigkeitsbereiche auf und verlassen sich auf jene, die solche Fähigkeiten noch besitzen, wenn es darum geht, damit verbundene Aufgaben in EU und Nato zu übernehmen. Mit dieser unbeabsichtigten Rollenspezialisierung weiten sich Fähigkeitslücken eher aus, als dass sie sich schließen.

Überdies tut sich eine Modernisierungslücke auf. Die großen Staaten erneuern ihr Militär zwar langsamer, aber kontinuierlich. Doch etliche mittlere und kleinere Länder sind gezwungen, die Weiterentwicklung ihrer Streitkräfte zu verschieben. Viele Staaten können darum nur noch marginale Beiträge zu gemeinsamen Operationen im Rahmen der EU oder Nato leisten. Damit reduzieren sich ihre Möglichkeiten, über eigene militärische Beteiligung auch an sicherheitspolitischen Entscheidungen und damit an der Gestaltung gemeinschaftlicher Sicherheitspolitik mitzuwirken. Auf diese Weise lassen Fähigkeits- und Modernisierungslücke auch die Solidarität erodieren.

Zweite Welle: rüstungswirtschaftlicher Exodus

In der zweiten Welle innerhalb von fünf bis zehn Jahren wird die Rüstungsindustrie Europa verlassen. Die Haushaltskürzungen werden Europas Staaten davon abhalten, große neue Rüstungsprojekte aufzulegen. Während jedoch der europäische Markt schrumpft, wachsen alle anderen, insbesondere in Asien und Südamerika. Deshalb werden die in Europa ansässigen Industrien versuchen, über Kooperationen, Exporte und Produktionsverlagerungen Zugang zu diesen neuen Märkten zu erhalten. Europäische Firmen werden dann Teil einer

globalisierten Rüstungsproduktion sein und noch mehr als heute miteinander wetteifern. Damit steigen auch die Abhängigkeiten von außereuropäischen Partnern und Lieferländern. Im Vergleich dazu wird die staatliche Sorge um die innereuropäische Versorgungssicherheit bei Rüstungsgütern zum Randproblem. Vorstufen dieser Entwicklung sind bereits zu beobachten: Die Staaten stornieren Bestellungen. Nicht nur der Export, auch der Technologietransfer in die neuen Absatzmärkte nimmt zu. Europäische Firmen kaufen sich verstärkt in diese Märkte ein.

Dritte Welle: technologische Zweitklassigkeit

In der dritten Welle in zehn bis 20 Jahren werden die Folgen bei Forschung und Entwicklung (F&E) sichtbar. Europa wird seine technologische Führungsposition Stück um Stück preisgeben müssen, weil immer weniger neue Technologien für die verteidigungsindustrielle Verwendung entwickelt werden. F&E-Investitionen sind anders als die Mittel für Rüstung oder Personal nicht langfristig in den zukünftigen Verteidigungshaushalten gebunden. Darum dürften sie kurzfristig auftauchenden Sparzwängen leichter zum Opfer fallen.

Die Stunde der Verteidigungsminister

Der verteidigungsökonomische Imperativ zwingt die Staaten Europas, das Wechselverhältnis zwischen politischer Souveränität, militärischer Effektivität und ökonomischer Effizienz radikal neu zu bewerten. Auf eine solche systematische und gemeinsame Revision müssen die Verteidigungsminister die Entschlüsse in der EU zu Pooling und Sharing und in der Nato mit Blick auf den Chicago-Gipfel und Smart Defense gründen. Gelingt ihnen dies nicht, werden in wenigen Jahren die Finanzminister ihre Armeen übernehmen – als Konkursmasse.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364