

Jetzt oder nie!

Unser Militär muss vernetzter, leistungsfähiger und europäischer werden

David Bachmann, Tobias Bunde et al. | **Europas Streitkräfte sind ausgezehrt, teilweise veraltet und oft nicht ausreichend verfügbar. Steigende Verteidigungsausgaben bieten nun eine einmalige Chance für eine echte Europäisierung und Vernetzung, um die Streitkräfte zu einem handlungsfähigeren Instrument europäischer Außen- und Sicherheitspolitik zu machen.**

Als die Europäische Union 2003 ihre erste Europäische Sicherheitsstrategie veröffentlichte, zeichneten die Autoren ein Bild der Zuversicht: „Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen.“ Man freute sich darüber, dass sich im Laufe der Zeit Rechtsstaatlichkeit und Demokratie mehr und mehr durchgesetzt hätten, und war zuversichtlich, dass die Erweiterungen „die Vision eines geeinten und friedlichen Kontinents Realität werden lassen“ würden. Gleichzeitig erklärte man es sich zur Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, „dass östlich der EU und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können“.

Recht ähnlich sahen es sieben Jahre später die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten. Als diese 2010 ihr neues Strategisches Konzept verabschiedeten, stellten sie fest, dass der euro-atlantische Raum heute befriedet und die Bedrohung des NATO-Territoriums durch einen konventionellen Angriff sehr niedrig sei. Sie sahen Russland als Partner, wenn auch als einen schwierigen.

Verflogener Optimismus

Von diesem Optimismus ist heute wenig übrig. Insbesondere seit 2014 hat sich das sicherheitspolitische Umfeld Europas teilweise dramatisch verschlechtert. Die Beziehungen zu Russland befinden sich vor allem infolge der Krim-Annexion und des Krieges in der Ostukraine nahe des Tiefpunkts. Mehrere Krisen und Kriege im Nahen und Mittleren Osten bringen enorme Konsequenzen für Europa mit sich. Das neue Konfliktfeld Cyberspace stellt Europa vor größte Herausforderungen. Ausgerechnet in diese Zeit hinein fallen Ankündigungen in den USA, sich in Zukunft möglicherweise nicht mehr so sehr wie in den vergangenen sieben Jahrzehnten um die Sicherheit Europas kümmern zu wollen.

Noch bedrohlicher wird dieser Zustand angesichts des teils eklatant schlechten Zustands der europäischen Streitkräfte. Weitgehend unkoordinierte Kürzungen in den Verteidigungshaushalten nach Ende des Kalten Krieges, die sich im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise noch verschärften, aber auch auszehrende Auslandsmissionen haben dazu beigetragen, dass die ohnehin geminderten militärischen Fähigkeiten der Europäer häufig nur zu einem geringen Anteil genutzt werden können. In manchen Ländern ist annähernd die Hälfte der Hubschrauber oder Schützenpanzer nicht einsatzfähig.¹

In Deutschland sorgte im Oktober 2017 die Nachricht für Aufsehen, dass zumindest bis Anfang 2018 kein einziges der sechs deutschen U-Boote für einen Einsatz zur Verfügung steht. Manche Waffensysteme wie die Tornado-Kampfflugzeuge oder die CH-53G-Transporthubschrauber können erst deutlich später ausgemustert werden als geplant, während einige wichtige Rüstungsprojekte wie das Transportflugzeug A400M von Verzögerungen und technischen Mängeln gekennzeichnet sind. Gleichzeitig investieren andere Staaten in zentrale militärische Fähigkeiten und technologische Innovationen wie so genannte „Anti-Access/Area Denial“-Fähigkeiten, die in Zukunft die Bewegungsfreiheit der europäischen Streitkräfte deutlich erschweren werden.

**Teilweise ist die Hälfte
der Waffensysteme
nicht einsatzfähig**

Trotz all dieser Schwächen und Herausforderungen leisten sich die Europäer weiterhin eine fragmentierte Verteidigungsindustrie und ein nicht minder fragmentiertes Beschaffungswesen. 2016 hatten die Europäer sechs Mal so viele verschiedene Waffensysteme im Einsatz wie die Amerikaner. Während sich die USA auf einen Kampfpanzertyp beschränken, leisten sich die Europäer 17 verschiedene Typen. Entsprechend teuer sind Anschaffung und Unterhalt der Panzer sowie die Ausbildung der Besatzungen. Die Interoperabilität und damit die Möglichkeit, gemeinsame Einsätze zu bestreiten, werden durch die Fragmentierung stark behindert.

Das führt zu einigen unangenehmen, aber sicherheitspolitisch bedeutsamen Fragen nach der europäischen Handlungsfähigkeit: Wie genau würde eigentlich die europäische Antwort lauten, wenn der UN-Sicherheitsrat um europäische Beiträge für eine robuste militärische Friedensmission im Donbass bitten würde? Was wäre, wenn in Libyen eine größere Anzahl an europäischen Kräften für eine Stabilisierungsmission benötigt würde? Könnten die Europäer ihre Beiträge zur Vorwärtsstationierung der NATO in Polen und den Baltischen Staaten auf weitere Bündnispartner an der Ostflanke ausweiten? Oder um ein noch weiterreichendes Szenario aufzugreifen: Wann könnten die Europäer überhaupt allein in der Lage sein, eine friedens erzwingende Maßnahme wie die Operation „Unified Protector“ 2011 in Libyen durchzuführen, wenn die USA sich tatsächlich einmal vollkommen enthielten?

Seit 2014 und vor allem in den vergangenen Monaten ist Bewegung in die Debatte über den europäischen Verteidigungsbeitrag gekommen. Das Zwei-

¹ Für einige Beispiele vgl. Assemblée Nationale: Rapport d'Information, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3323.asp>; Bundesministerium der Verteidigung: Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr, 2016.

**Lange gaben die
Europäer mehr als
2 Prozent aus**

Prozent-Ziel der NATO – also das gemeinsame Ziel der Mitgliedstaaten, mindestens 2 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben – ist keine neue Erfindung. In Zeiten, als die NATO-Erweiterung diskutiert wurde, war es als Minimalziel für die neuen Mitgliedstaaten gedacht und wurde bald zur informellen Richtlinie für alle Mitglieder der Allianz. Seit der offiziellen Bekräftigung dieses Zieles auf dem NATO-Gipfel 2014 in Wales, die von allen Mitgliedstaaten getragen wurde, scheint aber eine neue Ernsthaftigkeit im Umgang mit diesem Ziel Einzug zu halten. Schließlich soll, so die Zusage auf dem Gipfel, jedes Land das Ziel bis 2024 erreichen. Im historischen Vergleich wird übrigens deutlich, dass die europäischen NATO-Staaten erst seit den frühen 2000er Jahren im Durchschnitt unter die Zwei-Prozent-Marke rutschten. Viele Jahrzehnte lang gaben sie deutlich mehr für Verteidigung aus.

Kritiker des Zwei-Prozent-Ziels verweisen darauf, dass es keine gute oder ausreichende Kennzahl für den tatsächlichen Beitrag eines Landes zur gemeinsamen Sicherheit ist. Tatsächlich ist die Höhe der Rüstungsausgaben allein wenig aussagekräftig. Schließlich wenden zwar einige NATO-Mitglieder mehr als 2 Prozent ihres BIP für Verteidigung auf, tragen aber kaum zu NATO-Operationen bei. Andere geben deutlich weniger aus, sind aber wichtige Stützen von Missionen des Bündnisses und tragen hohe Risiken. Zudem blendet das Ziel nichtmilitärische Beiträge zur Sicherheit aus, obwohl allgemein anerkannt ist, dass ein umfassender Sicherheitsbegriff auch Investitionen in humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Krisenprävention und Diplomatie erfordert. Aus diesem Grund hat Wolfgang Ischinger, der Vorsitzende der Münchner Sicherheitskonferenz, ein 3-Prozent-Ziel vorgeschlagen, das auch die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit, Diplomatie und weitere Krisenpräventions- und Krisenbewältigungsmaßnahmen berücksichtigt.

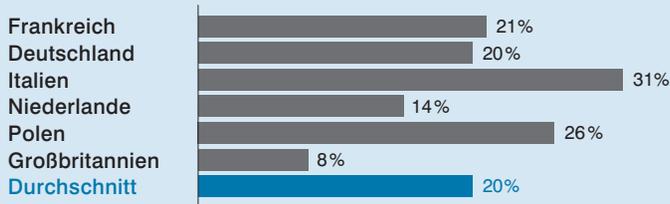
Deutliche Steigerungen notwendig

Doch bei aller Kritik an der Messlatte selbst: Ohne deutliche Steigerungen in den Wehretats können die Fähigkeitslücken bei den europäischen Streitkräften nicht geschlossen werden. Auch wenn wir es für unwahrscheinlich halten, dass bis 2024 alle NATO-Staaten das Zwei-Prozent-Ziel erreichen, haben wir die Waliser Beschlüsse als Ausgangspunkt für unsere Berechnungen genommen, um zu illustrieren, über welche Beträge wir in der bislang eher abstrakten Debatte sprechen. Die grundsätzlichen Ergebnisse gelten auch für den Fall, dass einige Mitgliedstaaten das Ziel verfehlen und die Beträge entsprechend niedriger ausfallen. Wir fordern dezidiert kein bestimmtes Ausgaben-niveau und bewerten auch nicht, ob 2 Prozent des BIP der richtige Zielwert ist. Es geht darum zu berechnen, was die Umsetzung des Zwei-Prozent-Zieles bedeuten und was das Schließen bestimmter Fähigkeitslücken kosten würde.

Sollten ab 2024 die 28 EU-Mitglieder und Norwegen 2 Prozent ihres BIP für Verteidigung ausgeben, stünden jährlich zusätzlich 114 Milliarden Dollar zur Verfügung. Dies entspricht in etwa dem doppelten Verteidigungshaushalt des Vereinigten Königreichs im Jahr 2017. Etwa die Hälfte der zusätzlichen Ausgaben müsste von nur drei Staaten geleistet werden: Deutschland, Itali-

Wie sollte die Kooperation zwischen den Streitkräften in Europa im Jahr 2040 aussehen?

Streitkräfte in Europa sollten vollkommen integriert sein und unter einem einheitlichen europäischen Kommando stehen.



Streitkräfte in Europa sollten aus nationalen Streitkräften bestehen, die eng miteinander verbunden sind, zusammen operieren und von einem einzelnen Land nur noch sehr begrenzt eingesetzt werden können.



Streitkräfte in Europa sollten aus nationalen Armeen bestehen, die regelmäßig miteinander kooperieren, aber immer noch unabhängig voneinander eingesetzt werden können.



Die Streitkräfte in Europa sollten aus nationalen Armeen bestehen, die völlig unabhängig voneinander operieren können.



Quelle: YouGov-Meinungsumfrage für MSC und McKinsey, 11/2017, an 100 % fehlende Angaben = weiß nicht/möchte ich nicht beantworten

en und Spanien. Doch selbst wenn die Europäer das NATO-Ziel erreichten, würde sich an der allgemeinen Lastenteilung im transatlantischen Bündnis wenig ändern. Aufgrund der hohen Ausgaben der USA wären die EU-Staaten in der NATO selbst dann nur für etwa 30 Prozent der gesamten Verteidigungsausgaben aller NATO-Mitglieder verantwortlich. Sollten die USA ihre Ausgaben auf 2 Prozent senken (ein eher unwahrscheinliches Szenario), wären es 40 Prozent.

75 Prozent sind für die „Europäisierung“ der Streitkräfte

Doch wie und wofür sollte das zusätzliche Geld sinnvoll ausgegeben werden? Eine Politik des „Weiter wie gehabt“ würde zwar dazu führen, einzelne Fähigkeitslücken nach und nach zu schließen. An der Fragmentierung und den damit einhergehenden Ineffizienzen europäischer Verteidigungspolitik würde sich aber nichts ändern. Schlimmer noch: Sie würden für Jahrzehnte festgeschrieben. Weitgehend unstrittig ist, dass die Streitkräfte der Zukunft „europäischer“ sein müssen. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger jedenfalls stehen einer stärkeren militärischen Zusammenarbeit der EU-Mitglieder positiv gegenüber. Laut einer exklusiv für unsere Studie durchgeführten YouGov-Umfrage in sechs großen europäischen Ländern befürworteten 75 Prozent der Befragten eine enge Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften der europäischen Staaten. 41 Prozent sind für eine so weitreichende Zusammenarbeit, dass nationale Streitkräfte überhaupt nur noch sehr begrenzt allein eingesetzt werden könnten. Nur 6 Prozent lehnen eine Zusammenarbeit gänzlich ab (s. S. 47).

Fünf Punkte für die Streitkräfte der Zukunft

Die Europäer haben jetzt die Gelegenheit, die Weichen für europäischere, besser vernetzte und handlungsfähigere Streitkräfte zu stellen. Folgende fünf Maßnahmen können helfen, den größten Mehrwert aus steigenden Verteidigungsbudgets zu gewinnen:

Erstens sollten die Europäer steigende Budgets in erster Linie für gemeinsame Beschaffung ausgeben. Eine Harmonisierung der Anforderungen an die Industrie und die gemeinsame Beschaffung identischer Produkte könnten nicht nur bis zu 30 Prozent der Beschaffungskosten einsparen – etwa 15 Milliarden Dollar pro Jahr –, sondern würden auch den gemeinsamen Einsatz und Unterhalt erleichtern beziehungsweise überhaupt erst ermöglichen.

Von besonderer Bedeutung ist zweitens, gemeinsam an der mangelnden Verfügbarkeit zu arbeiten. Schneller und günstiger kann die Einsatzfähigkeit unserer Streitkräfte nicht verbessert werden. Selbst eine minimale Erhöhung der durchschnittlichen Verfügbarkeit um nur einen Prozentpunkt brächte das gleiche Ergebnis wie Neuinvestitionen von zehn Milliarden Dollar. Berücksichtigt man, dass der Unterhalt eines Waffensystems für 30 bis 70 Prozent der Gesamtkosten über die Nutzungsdauer zu Buche schlägt, sollte die gemeinsame Instandhaltung den Kern zukünftiger europäischer Kooperation ausmachen.

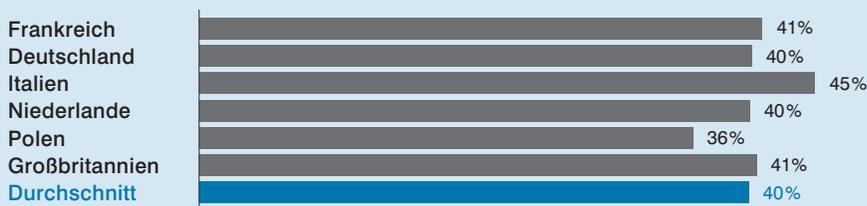
Drittens bedarf es einer weiteren Konsolidierung der europäischen Verteidigungsindustrie. Dafür muss die Politik einen klaren Rahmen vorgeben. Insbesondere muss die Bevorzugung nationaler Rüstungsunternehmen auf Kos-

Wenn Ihr Land mehr Geld für Verteidigung ausgeben würde, auf welche Bereiche sollte sich die Regierung konzentrieren?

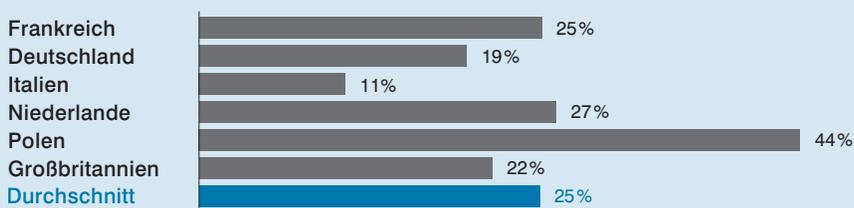
In Cyber-Sicherheit investieren (z.B. ein Cyber-Kommando aufbauen)



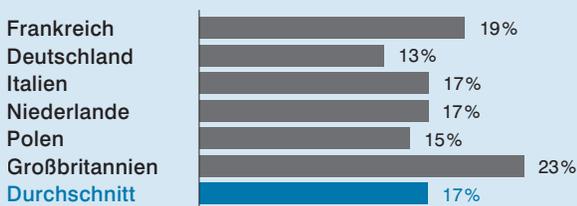
Die bestehende Ausrüstung modernisieren (z.B. moderne Kommando-/Kontrollsysteme)



Mehr Ausrüstung beschaffen (z.B. neue Hubschrauber, Panzer)



Mehr Soldaten rekrutieren



Quelle: YouGov-Meinungsumfrage für MSC und McKinsey, 11/2017, maximal zwei Antworten möglich

Mehr investieren
in Digitalisierung
und Vernetzung

ten der Interoperabilität und europäischer Sicherheit stark reduziert werden.

Viertens sollten die Europäer vor allem auf besser vernetzte Streitkräfte setzen. Dazu gehört, die etwa 120 bis 140 Milliarden Dollar große Investitionslücke im Bereich „Interconnectedness“ und Digitalisierung zu schließen und existierende Systeme zu modernisieren. Weiterhin sollten Europas Cyber-Fähigkeiten deutlich ausgebaut werden. Um diese Investitionen zu stemmen, sollten die Europäer in Zukunft deutlich mehr als die von der NATO empfohlenen 20 Prozent des Verteidigungshaushalts für Ausrüstung ausgeben. Eine solche Schwerpunktsetzung ließe sich auch der Bevölkerung gut vermitteln. In der für unsere Studie durchgeführten Umfrage wurde auch danach gefragt, welche Prioritäten bei den Verteidigungsausgaben gesetzt werden sollten. Zwischen 46 Prozent (in Deutschland) und 65 Prozent (in Italien) der Befragten sprachen sich dafür aus, in Cyber-Sicherheit zu investieren (s. S. 49). Danach folgte die Modernisierung von bestehenden Waffensystemen, nicht der Kauf von mehr Waffensystemen oder die Aufstockung des Personals.

Fünftens schließlich sollten die europäischen Staaten ihr Budget für Forschung und Entwicklung stark ausbauen und idealerweise verdreifachen. Ansonsten droht die Gefahr, dass Europa dauerhaft den technologischen Anschluss verliert. Ebenso müssen die europäischen Länder Wege finden, innovative Unternehmen, die bislang wenig mit Verteidigung zu tun hatten, mit in den Prozess einzubeziehen. Eine sinnvolle Maßnahme könnte sein, eine europäische Version der amerikanischen Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) zu gründen. Die Investitionen von DARPA haben in der Vergangenheit immer wieder zur Entwicklung neuer Technologien geführt, sowohl für die zivile als auch die militärische Nutzung.

Steigende Verteidigungshaushalte bieten der Politik in den nächsten Jahren die Möglichkeit, der neuen Bedrohungslage angemessenere europäische Streitkräfte aufzubauen. Sollte die Chance vertan werden, würde der beklagenswerte Zustand der europäischen Streitkräfte wohl auf Jahrzehnte festgeschrieben. Nur wenn Europas Nationalstaaten die Kleinstaaterei in der Verteidigungspolitik überwinden und gemeinsam europäischere und besser vernetzte Streitkräfte aufbauen, werden sie die militärischen Fähigkeiten erlangen können, die sie benötigen, um Europa sicherheitspolitisch wirklich handlungsfähig zu machen.

David Bachmann, McKinsey & Company; **Tobias Bunde**, Hertie School of Governance/ Münchner Sicherheitskonferenz; **Quirin Maderspacher**, Münchner Sicherheitskonferenz; **Adrian Oroz**, Münchner Sicherheitskonferenz; **Kai Wittek**, McKinsey & Company.

Dieser Text basiert auf der Studie „More European, More Connected, and More Capable. Building the European Armed Forces of the Future“, die als Gemeinschaftsprojekt die politisch-strategische Perspektive der Münchner Sicherheitskonferenz und der Hertie School of Governance mit den quantitativen Analysen von McKinsey & Company kombiniert. Die Originalversion ist erhältlich unter: <https://www.securityconference.de/de/debatte/european-defence-report/>.