
Ein Sicherungsnetz für Europas Verteidigung

Deutschland kann Fähigkeits- verluste verhindern



Sophia Becker
Research Fellow, Security
and Defense Program



Christian Mölling
Research Director



Torben Schütz
Research Fellow, Security
and Defense Program

Wegen der tiefgreifenden wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie drohen in Europa ab 2021 Einschnitte in Verteidigungsausgaben und Streitkräftestrukturen. Zugleich verschlechtert sich die Sicherheitslage in Europas Nachbarschaft – eine funktionierende europäische Verteidigung bleibt essenziell. Um den Verlust von Fähigkeiten zu vermeiden, sollten sich die Regierungen koordiniert auf potenzielle Einschnitte vorbereiten. Deutschland kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

– EU und NATO müssen sich auf die Folgen der COVID-19-Pandemie vorbereiten. Auch wenn die Europäer offiziell noch keine Kürzungen ihrer Verteidigungsetats planen, zeichnen sich auf dem Kontinent Bruchlinien ab, die Folgen für die militärischen Fähigkeiten haben werden.

– Deutschland sollte seiner Haushaltsplanung eine europäische Logik zu Grunde legen und den eigenen Verteidigungshaushalt weiter steigern oder mindestens stabil halten. Dies wäre ein wichtiges Signal an seine Partner.

– Um einen Verlust von Fähigkeiten zu verhindern bedarf es mehr Information und besserer Absprachen. Auf Änderungen der Planungen muss rascher reagiert und bestehende Prozesse besser zusammengeführt werden. Deutschland sollte hier eine Initiative einbringen.

NATIONALE WEICHEN FÜR EUROPÄISCHE SICHERHEIT

Europas Sicherheitsumfeld verschlechtert sich stetig. Im Schatten der Pandemie weiten sich die Sicherheitsrisiken und die Instabilität an den europäischen Außengrenzen aus. Das gilt für den Konflikt in Libyen, aber auch für die Entwicklungen in Belarus, chinesische und russische Desinformationskampagnen gegen die EU und ihre Mitgliedsstaaten sowie militärische Drohgebärden im Mittelmeer. Angesichts der Konflikte und der Verpflichtung gegenüber den Partnern zur glaubwürdigen Abschreckung der NATO beizutragen, sind größere Investitionen auch in die Verteidigung notwendig. Doch seit dem Frühjahr sinken durch die wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 die Bruttoinlandsprodukte (BIPs) aller europäischen Ländern dramatisch. Die EU-Kommission prognostiziert für die EU selbst ein Schrumpfen des BIPs um 8,3 Prozent in 2020. Dies ist der Hintergrund, vor dem in den europäischen Demokratien die Verhandlungen über die Haushalte 2021 geführt werden. Diese Debatten um den Gesamthaushalt und den Anteil für Verteidigung orientieren sich traditionell am nationalen Horizont.

Im Gegensatz dazu steht eine Verteidigungslandschaft, die nicht mehr national, sondern nur noch europäisch gedacht werden kann. Der Grund dafür ist nicht, dass fast alle europäischen Staaten der EU und/oder der NATO angehören. Vielmehr sind Europas nationale Streitkräfte allein schon lange nicht mehr in der Lage, den sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken gerecht zu werden.

Was im Schatten der wirtschaftlich schwierigen Situation in den europäischen Hauptstädten entschieden wird, hat langfristige Auswirkungen auf die Verteidigungs- und Rüstungsfähigkeiten des gesamten Kontinents: Militärische Fähigkeiten zu schaffen, dauert oft mehr als ein Jahrzehnt – sie abzubauen gelingt hingegen quasi über Nacht. Noch heute leiden die europäischen Streitkräfte unter den Auswirkungen der Einschnitte in der letzten Finanzkrise. In deren Verlauf wurden etwa zehn Prozent der europäischen Verteidigungsausgaben gekürzt, was aber überproportional auf die militärischen Fähigkeiten durchschlug: In den vergangenen zehn Jahren gingen infolge der Krise etwa 20 Prozent dieser Fähigkeiten verloren. Einer der Gründe war, dass die Europäer ihre Kürzungen zunächst ad hoc, ohne Folgenabschätzung und rein national durchführten, statt sich europäisch zu koordinieren.

DEUTSCHLANDS ZENTRALE ROLLE

Im europäischen Geflecht von Rüstungs- und Militärbeziehungen bildet Deutschland das unbestrittene Zentrum. Frankreich ist zwar die größte Militärmacht der EU; wichtigster Kooperationspartner für die meisten Europäer ist jedoch die Bundesrepublik. Diese Kooperationen mit europäischen Partnern sind fester Bestandteil der Sicherheitsplanung Deutschlands, wie im Weißbuch 2016 festgehalten wurde. Zentrale Rüstungsprojekte sind entweder Kooperationsprojekte oder von unmittelbarer Relevanz für gemeinsame Truppenverbände. Deutschland baut U-Boote mit Norwegen und Panzer und Flugzeuge mit Frankreich. Deutsche Verbände für die Schnelle Eingreiftruppe der NATO (VJTF) rüstet die Bundeswehr so aus, dass andere sich ankoppeln können. Das schafft Synergien, aber auch gegenseitige Abhängigkeiten. Gleiches gilt für jene Bereiche, in denen Deutschland sich als „Anlehnungspartner“ anbietet, vor allem auf Basis seines Rahmennationenkonzeptes (FNC). Die Bundeswehr soll das Rückgrat von kostspieligen, aber unverzichtbaren Fähigkeiten wie Luftverteidigung bilden, die sich kleinere Partner allein nicht leisten können. Denn es sind diese teuren, hochtechnologischen Fähigkeiten, an denen es Europa schon jetzt am meisten mangelt.

Deutschlands Entscheidungen zum Verteidigungsbudget werden also nicht nur das zukünftige Gesicht der Bundeswehr, sondern das der europäischen Verteidigung insgesamt prägen. In die Haushaltsentscheidungen in Berlin müssen daher auch die Auswirkungen auf die europäischen und transatlantischen Partner einbezogen werden.

INNEREUROPÄISCHE BRUCHLINIEN UND SPANNUNGEN

Obwohl die meisten europäischen Staaten bislang an ihren Budget- und Strategieplanungen der vergangenen Jahre festhalten, zeichnet sich schon jetzt durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie eine Spaltung zwischen südlichen und nordöstlichen EU-Mitgliedsstaaten ab. Einerseits schlägt sich die wirtschaftliche Rezession in den verschiedenen Staaten unterschiedlich nieder; andererseits haben sich im Schatten der Pandemie Bedrohungen intensiviert, die in den Mitgliedsstaaten zu unterschiedlichen Prioritätensetzungen führen können. Deutschland muss sich auf diese Möglichkeit vorbereiten, um notfalls Schadensbegrenzung betreiben zu können.

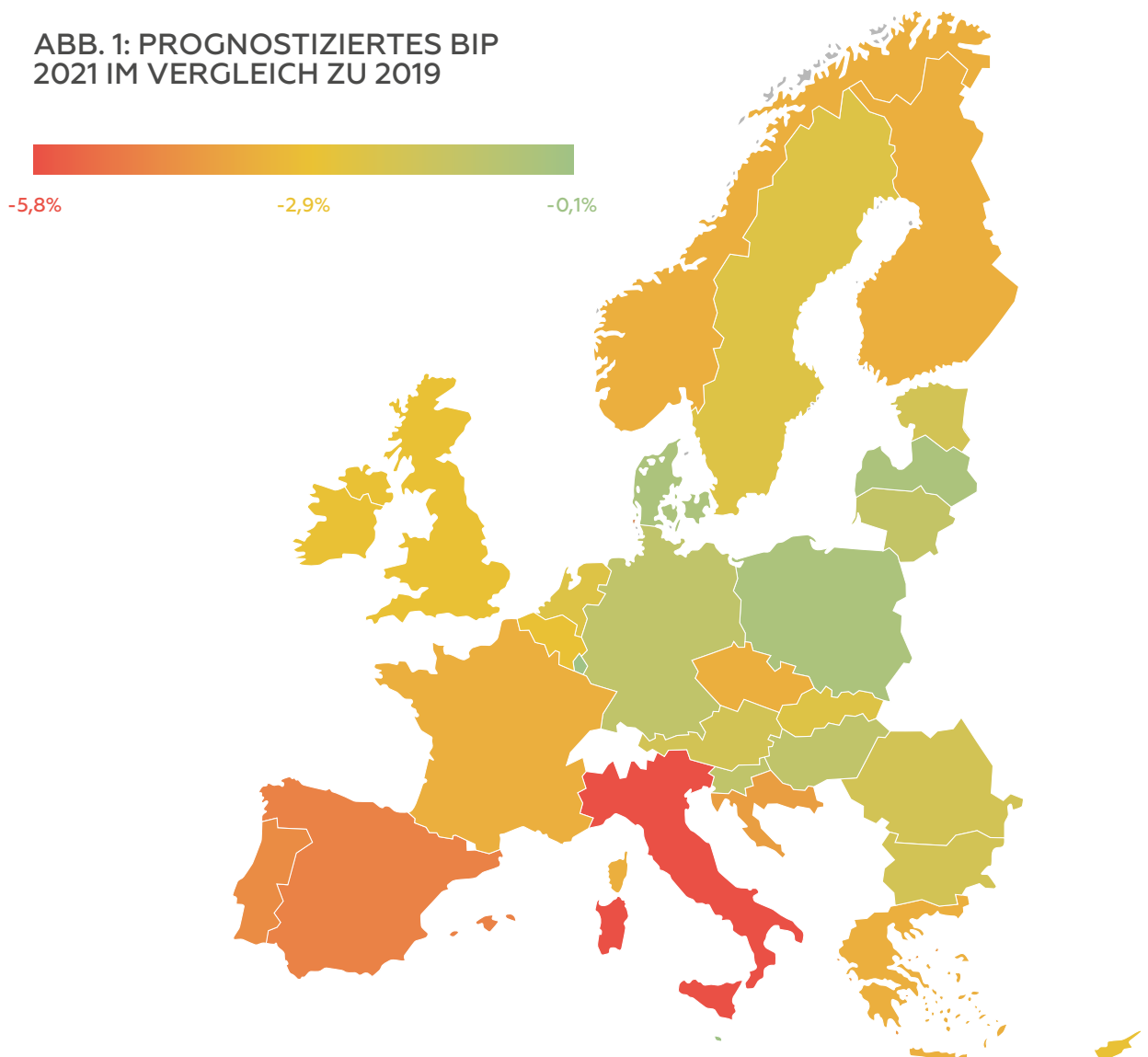
Makroökonomische Vollbremsung

Schon früh wurde klar, dass die Krise erhebliche volkswirtschaftliche Auswirkungen haben wird. Auch wenn es nicht zu einem weiteren Lockdown kommt, wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU-Staaten, Norwegens und Großbritanniens 2021 um etwa drei Prozent geringer ausfallen als 2019. Das BIP der Euro-Zone verliert zwei Prozent im Vergleich zu vor der Krise und 4,5 Prozent im Vergleich zu den Prognosen vor der Pandemie. Deutschland erlebt 2020 einen ähnlichen wirtschaftlichen Einbruch wie 2009.

Allerdings gibt es gravierende Unterschiede innerhalb Europas, was die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie betrifft. Die südlichen EU-Länder

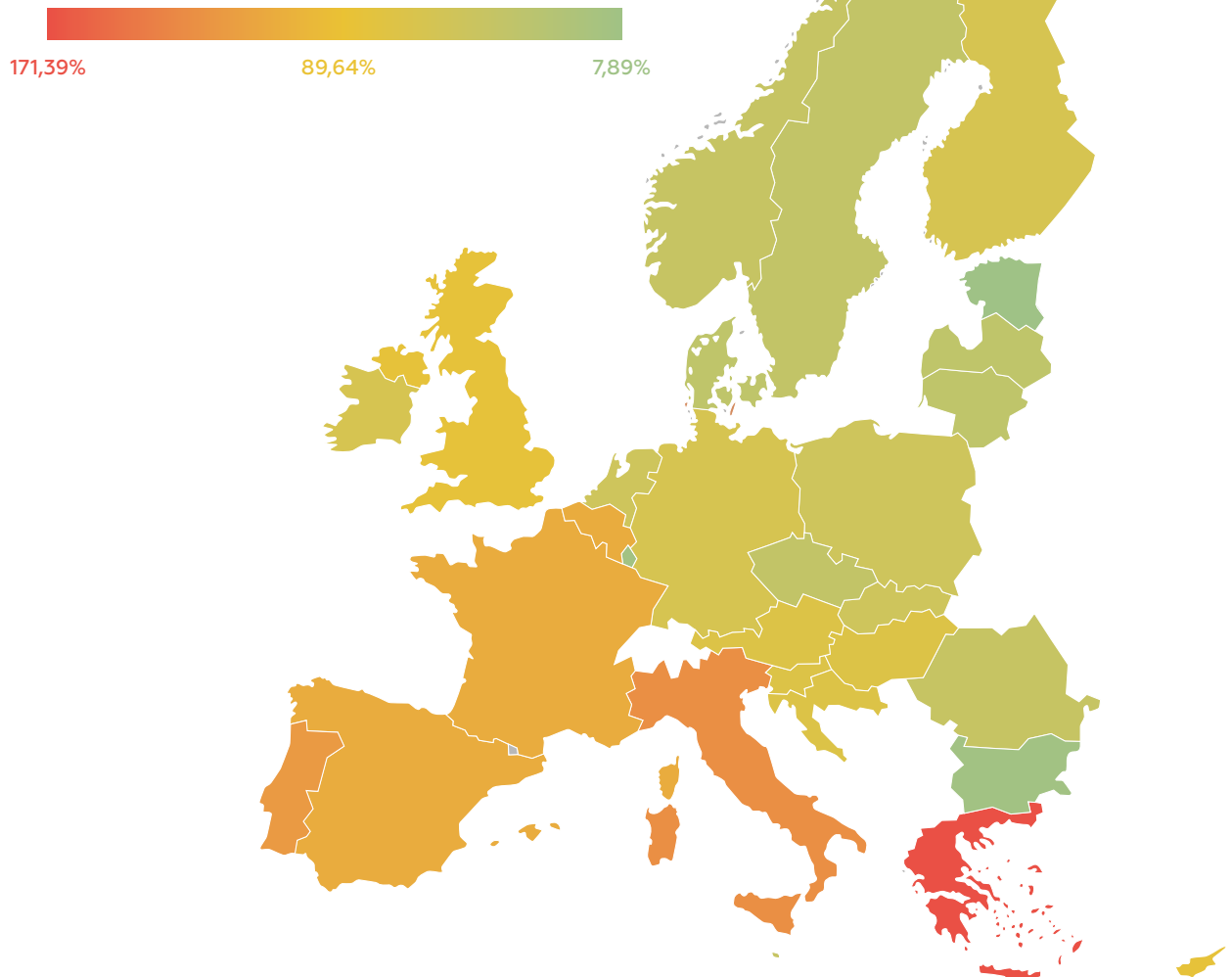
haben viel größere wirtschaftliche Einbußen zu verbuchen als ihre nordöstlichen Partnerländer. Auch die Projektionen der Wirtschaftsentwicklung für 2020 und 2021, wie in Abbildung 1 dargestellt, belegen diese Spaltung. Doch die COVID-19-Krise trifft die Staaten nicht nur unterschiedlich hart. Diese sind auch noch unterschiedlich vorbelastet, wie Abbildung 2 zeigt. Manche Länder sind nun in der Zwickmühle, da sie durch zu hohe Verschuldungsquoten (über 90 Prozent) bereits überlastet sind. Sie stehen vor der Wahl, sich durch eine Sparpolitik zum jetzigen Zeitpunkt noch mehr zu schaden oder die Last ihren Kindern aufzubürden, indem sie die Schulden weiter erhöhen.

ABB. 1: PROGNOTIZIERTES BIP 2021 IM VERGLEICH ZU 2019



Quelle: EU-Kommission "European Economic Forecast Summer 2020"

ABB. 2: STAATSVerschuldung 2020
IN PROZENT DES BIP (PRÄ-COVID-19)



Quelle: IMF World Economic Outlook Database October 2019

Verteidigungsökonomische Gräben

Bisher hat sich die wirtschaftliche Rezession infolge der COVID-19-Pandemie nicht auf die Verteidigungshaushalte ausgewirkt, da die Budgets für 2020 bereits gesetzt waren. Die meisten europäischen Regierungen planen bislang auch offiziell keine Kürzungen, auch weil sie die Signalwirkung für die anstehenden Budgetverhandlungen und die NATO Diskussion um das 2% Ziel fürchten. Doch vor allem in Italien und Spanien ist es wahrscheinlich, dass die Verteidigungshaushalte stärker unter Druck geraten, weil die dortigen Regierungen weniger Spielraum in der Wahl zwischen schuldenfinanzierten Haushalten und Austeritätspolitik haben.

Die nordosteuropäischen Staaten gaben schon während der letzten sechs Jahre mehr für Verteidigung aus (gemessen als Anteil des BIP) als die südwestlichen Mitgliedsstaaten (siehe Abbildung 3). Sie sehen sich nach wie vor von einem aggressiven Russland bedroht. Ihr Schuldenstand gemessen in Prozent des BIP ist im Schnitt über 50 Prozent geringer als im Südosten. Deswegen ist es wahrscheinlich, dass diese Länder wie angekündigt ihre Verteidigungsausgaben halten oder sogar erhöhen werden. Jedoch ist ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Europäer eher gering, sodass sie die potenziellen Einbußen, die durch Kürzungen im Süden entstehen, nicht auffangen können. Verteidigungspolitische Schwergewichte wie Frankreich und Großbritannien streben

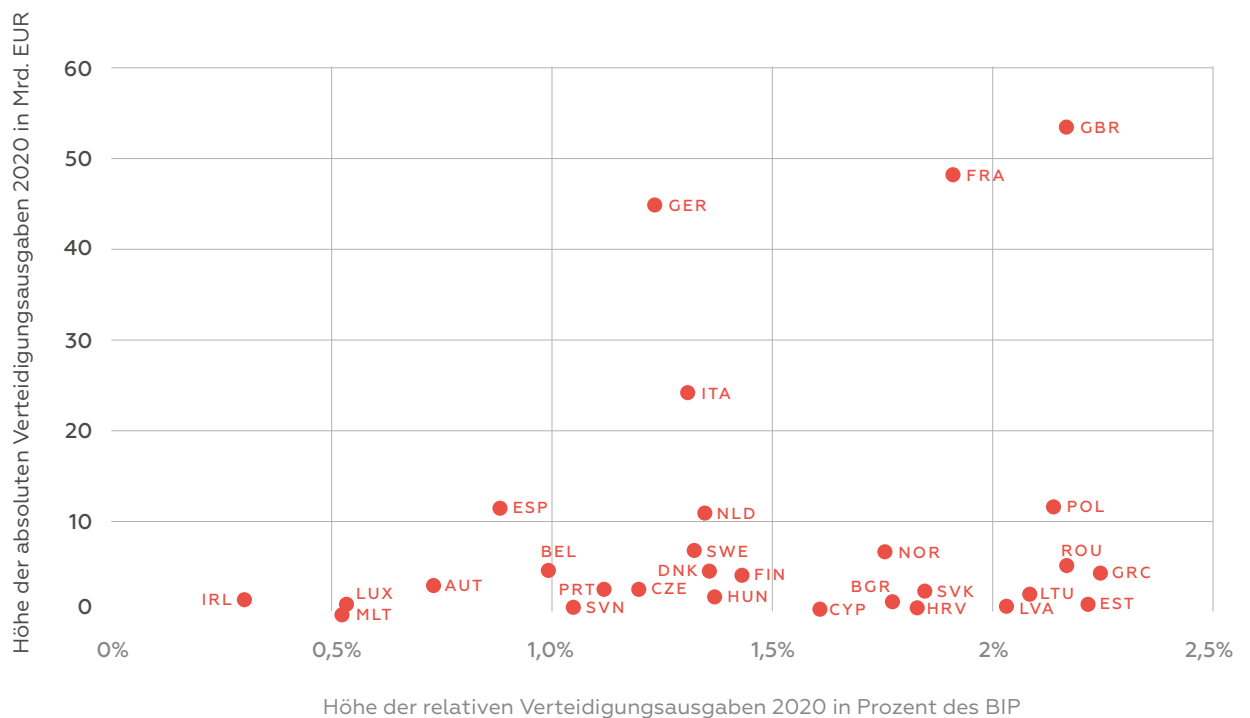
bisher an, das aktuelle Niveau ihrer Verteidigungsausgaben zu halten oder sogar zu steigern, doch die tatsächliche Umsetzung ist ungewiss. Als größte europäische Volkswirtschaft steht Deutschland hier unter Zugzwang.

RISIKEN FÜR 2021 UND DANACH

In den nächsten Budgetzyklen muss zumindest in einigen europäischen Ländern mit Kürzungen der Verteidigungshaushalte gerechnet werden. Auch nach der Finanzkrise 2008 wurde mit Verzögerung gekürzt, dann allerdings schnell und unkoordiniert. Das Ergebnis war ein bis heute nicht ausgeglichener Einbruch in der Quantität und Qualität der europäischen Streitkräfte. Sollte sich dies in Europa wiederholen, selbst regional begrenzt, steht die Wirksamkeit multilateraler Verteidigungskooperationen auf dem Spiel. Konkrete Risiken für den Status Quo europäischer Verteidigungsprojekte und die aktuellen Fähigkeitsplanungen ergeben sich in drei Bereichen:

Erstens kann ein asymmetrisches Ausgabeverhalten zwischen kleinen, vorrangig nordöstlichen, Staaten und mittleren und großen Staaten im Südwesten eine Finanzierungslücke bei teuren Fähigkeiten zur Folge haben. Kleinere Staaten können sich diese selbst bei hohen relativen Verteidigungsausgaben nicht leisten. Es lohnt sich auch nicht, solche Fähigkeiten in sehr geringer Stückzahl aufzubauen. Wenn also die mittleren und großen Staaten hier aufgrund der Wirtschaftsfolgen von COVID-19 kürzen, wird es schwer, in Europa Ersatz zu finden. Gleichzeitig bestehen aber gerade bei diesen kapitalintensiven Fähigkeiten schon jetzt große Lücken. Dazu zählen Aufklärungsfähigkeiten, der strategische Lufttransport oder auch Luftbetankungsfähigkeiten. Um diese Lücken zu füllen, müssten große europäische Staaten ihre Ressourcen auf sie fokussieren oder mehr multinationale Fähigkeitsverbände bilden. Damit bietet dieses Risiko eine Chance, das Rahmennationenkonzept und die Permanente Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) für die strategische Verteidigungskooperation zu nutzen.

ABB. 3: ABSOLUTE UND RELATIVE VERTEIDIGUNGS AUSGABEN IN EUROPA (IN MRD. EUR/PROZENT DES BIP, 2020)



Quelle: Zusammenstellung der Autoren (IWF World Economic Outlook Database April 2020 für BIP-Daten, IISS Military Balance 2020 für Verteidigungsausgaben 2020)

Zweitens könnte Deutschland auch durch die Erwartungen seiner europäischen Bündnispartner unter Druck kommen, seine Ausgaben- und Fähigkeitsplanungen angesichts der skizzierten Bruchlinien zu beschleunigen. Dies würde den momentan gültigen Planungshorizont des Verteidigungsministeriums bis 2031/2032 in Frage stellen und gravierende politische, budgetäre, industrielle und planerische Konsequenzen haben. Da Rüstung und Verteidigung grundsätzlich träge Systeme sind, sind rapide Veränderungen nur schwer umsetzbar.

Drittens genießt Verteidigungspolitik – auch weil COVID-19 eine akutere Krise begründet – derzeit für die EU keine Priorität. Interne Kompetenzstreitigkeiten behindern Fortschritte. Zwar ist es verständlich, dass die europäischen Staaten zwischen bi- und multinationalen sowie zwischen EU- und NATO-basierten Formaten und Initiativen hin- und her wechseln, um ihre Interessen umzusetzen. Gleichzeitige Aktivitäten in zu vielen fragmentierten Kooperationsformaten schaden jedoch der Effizienz und vergeuden politische Energie, die gebraucht wird, um europäische Kooperation gegen nationale Widerstände durchzusetzen.

Unabhängig von COVID-19 und trotz anders lautender politischer Bekundungen besteht die potenzielle Bruchlinie in der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO weiterhin. In der NATO dient der NATO Defence Planning Process (NDPP) der Entwicklung von Fähigkeiten, die vor allem der Abschreckung dienen. In der EU gibt es den Capability Development Plan (CDP), den Coordinated Annual Review on Defence (CARD) und die PESCO. Die Fähigkeiten sollen vor allem dem Krisenmanagement im Süden dienen. Obwohl in beiden Organisationen die Prozesse darauf zielen, die Prioritäten zwischen EU und NATO komplementär zu halten, die Ergebnisse abzustimmen und unnötige Duplizierungen zu vermeiden, mangelt es in der Praxis noch immer an Kohärenz. Die Fähigkeitsplanungen beider Organisationen basieren darauf, dass die Staaten ihren Beitrag in der jeweiligen Organisation umfassend leisten.

Gerade in Zeiten knapper Kassen und steigenden Abstimmungsschleifen besteht die Gefahr, dass sich Mitgliedsstaaten auf einen einzigen Prozess fokussieren und nur diesen umsetzen. In Polen beispielsweise wird dem NATO-Verfahren NDPP Vorrang gegeben, Schweden und Finnland bleibt nur der EU Prozess, obwohl sie die enge Verbindung mit der

NATO suchen.¹ Damit würde ein Teil der erforderlichen Fähigkeiten und die damit verbundenen Bestrebungen der Organisationen und ihrer Mitglieder nach mehr Sicherheit nicht erreicht.

Es bedeutet auch, dass die EU ihre neu geschaffenen Instrumente für den Fähigkeitsaufbau, nämlich den Europäische Verteidigungsfonds und das Europäische Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich, nicht einsetzen können, um NATO-Ziele direkt zu erreichen.

Wichtig für Deutschland ist es, nicht nur die Veränderungen bei Partnern zu beobachten, mit denen es konkrete Kooperationen gibt, etwa im Rahmen des FNC. Auch gravierende Einschnitte in Verteidigungsbudgets und Fähigkeiten in Ländern wie Spanien oder Italien können zu schweren Verlusten bei den europäischen Fähigkeiten führen.

Hinzu kommt, dass auch in den USA vermutlich weniger Geld für Verteidigung zur Verfügung stehen wird. Je nachdem, wer die US-Präsidentschaftswahl im November gewinnt, werden die USA sich weiter vom europäischen Kontinent zurückziehen. Die Europäer müssen dann einen noch größeren Teil zu ihrer eigenen Verteidigung beitragen.

PRÄVENTIVE VERTEIDIGUNGSPOLITIK: BAUSTEINE

Die Europäer in EU und NATO haben jetzt die Chance, sich frühzeitig darauf einzustellen, einen krisenhaften Verlauf von spontanen und ungeplanten Ausgabenkürzungen- und Fähigkeitsverlusten zu verhüten. Dazu gehört, die dann schlagartig steigenden Bedürfnisse nach Information und Absprache zwischen den Europäern jetzt schon zu antizipieren. Das bedeutet Informationen bereitzustellen, aber auch für ihre zeitnahe Aktualisierung zu sorgen. Dabei geht es nicht um Vorfestlegungen, sondern um Eventualplanungen für Fähigkeiten mit Blick auf Prioritäten, Schwerpunkte und Prozesse.

Aufbau von Monitoring-Fähigkeiten auf nationaler Ebene: Im Bundesministerium für Verteidigung (BMVg) sollte eine Planungszelle Europa geschaffen werden. Durch ein engmaschiges Monitoring der Budgetentwicklungen und Planungen und Entscheidungen in Partnerländern könnte diese Zelle wichtige Hinweise zeitnah liefern, wie Fähigkeiten in mul-

¹ Umfrage der Autoren unter europäischen Experten.

tilateralen Formaten betroffen sein könnten. Das Ministerium kann dann die eigene Planung abgleichen und präventive bzw. reaktive Optionen entwerfen. Sollten die öffentlichen Haushalte 2021 stark sinken, entstehen Folgebewegungen, die rasche Reaktionen erfordern, sowohl innerhalb von NATO und EU wie auch in deren Zusammenarbeit.

Gemeinsame Bedrohungsanalyse von EU und NATO: Parallel zu einem gemeinsamen Bild der Veränderungen in den Streitkräften benötigen die Europäer eine gemeinsame Vorstellung, für welche Bedrohungen sie welche Fähigkeiten als Antwort brauchen. Aus dieser Bedrohungsanalyse resultiert ein Spektrum von notwendigen Missionen, die die Europäer durchführen können sollten. Analyse und Aufstellung könnten federführend durch die Länder vorangetrieben werden, die sowohl der NATO als auch der EU angehören. Darauf basierend könnten die Stäbe beider Organisationen herangezogen werden, um Fähigkeiten zu identifizieren, die für ein institutionenübergreifendes Mission Spectrum gebraucht würden. Gerade mit Blick auf sicherheitspolitische Herausforderungen wie die Auflösung der europäischen Rüstungskontrollarchitektur und die steigende Volatilität in der Nachbarschaft durch COVID-19 wäre dies wertvoll. Der Strategische Kompass, ein Prozess zur Harmonisierung der Sicherheitspolitik in der EU, könnte dafür eine weitere Grundlage liefern. Dazu müsste die Fragestellung des Kompasses abgestimmt werden mit dem, was in der NATO zu den politischen, strategischen und militärischen Herausforderungen bereits gesagt und entschieden wurde. Es wäre sinnvoll, im Sinne einer Arbeitsteilung festzulegen, welche Prioritäten besser im Rahmen des NATO-NDPP verfolgt werden sollen und welche mit Hilfe der EU-Instrumente (CDP, CARD, PESCO, EDF).

Synchronisierung der Planungsprozesse der NATO (NDPP) und der EU (CDP/CARD): Bei der Fähigkeitsplanung könnten die 22 Staaten, die Mitglieder von EU und NATO sind, „Joint Teams“ bilden. Diese Teams würden ihre jeweiligen Staaten in allen Prozessen zur Fähigkeitsentwicklung vertreten, in EU, NATO, so wie in bi- und multinationalen Kooperationen. So könnten diese 22 Staaten die Abstimmung der Fähigkeitsplanung in EU und NATO erhöhen. Eine nicht zu unterschätzende Schlüsselfunktion hätte dabei der Zugang der Teams zu relevanten Dokumenten in beiden Organisationen. So können wichtige Informationen aus EU und NATO ohne Verletzung der Geheimhaltungsvorgaben in die übergreifende Arbeit an den Fähigkeitsplanungen einfließen. Die Synchronisierung der Planungsprozesse

NDPP und CDP/CARD würde vorangetrieben; die Kohärenz zwischen EU und NATO erhöht.

Framework Nation Concept zur Harmonisierung und Spezialisierung nutzen: Weitere Fortschritte beim FNC hängen stark von Führung und Engagement der Führungsnation Deutschland auf politischer Ebene ab. Das FNC bietet die Chance, die Einsatzgrundsätze, Führungsverfahren und Ausrüstungen der Truppenteile der teilnehmenden Nationen zu vereinheitlichen. Bei einem breiter werdenden Fähigkeitspektrum mit bestenfalls gleichbleibender finanzieller und materieller Ausstattung müssen die Europäer prüfen, ob und wie Arbeitsteilung und Spezialisierung möglich sind. Dies würde bedeuten, dass Streitkräfte bewusst und geplant auf einige Handlungsoptionen auf nationaler Ebene verzichten. Sie sind dann darauf angewiesen, dass andere diese Option bereitstellen oder eine Kooperation eingehen.

Politische Initiative über die Ratspräsidentschaft und den Strategischen Kompass: Diese zum Teil technischen Lösungen benötigen einen politischen Rahmen, um Sichtbarkeit und Wirkung zu entfalten. Deshalb könnte Deutschland die skizzierten Ansätze zu einer politischen Initiative in der EU zusammenfassen. Eine deutsche Initiative könnte sowohl national als auch international den Diskurs über europäische Verteidigung und deutsche Beiträge im Wahljahr 2021 voranbringen. Deutschland hält zur Gestaltung einer solchen Initiative auf europäischer Ebene alle Fäden in der Hand: Es hat bis Dezember die EU-Ratspräsidentschaft inne. Zudem hat es bereits den Prozess des Strategischen Kompass lanciert, der viele der oben skizzierten Aufgaben im EU-Kontext anstoßen soll. Eine derartige EU-Initiative sollte immer auch in der NATO gespiegelt werden.

Zwar kann Deutschland ebenso wenig wie andere externe Akteure einen direkten Einfluss auf die nationalen Haushaltsplanungen in anderen Hauptstädten nehmen, aber dennoch hat es eine Führungsrolle in Europa. Noch ist Zeit, diese zu nutzen um die Effekte von COVID-19 abzufedern und ein Sicherungsnetz für Europas Verteidigungsfähigkeiten zu spannen. Im besten Fall kann die Bundesregierung den drohenden Einbruch in den Verteidigungshaushalten auch als Chance nutzen, um die europäischen Verteidigungsanstrengungen einen weiteren Schritt voranzubringen. Die eigene Budgetplanung im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten oder sogar aufzustocken, wäre ein erstes wichtiges Signal.

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin

Tel. +49 (0)30 25 42 31-0

info@dgap.org

www.dgap.org

[@dgapev](https://www.instagram.com/dgapev)

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Redaktion Bettina Vestring

Layout/Infografiken Luise Rombach

Design Konzept: WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.