

Smart Defence

Anspruch, Mehrwert und Auswirkungen für Europa

Wolfgang Ischinger, Wolfgang Schneiderhan, Philipp Gallhöfer, Bastian Giegerich, Ryan Mol, Timo Noetzel | **Die EU nennt es Pooling and Sharing, die NATO spricht von Smart Defence: Dabei geht es vor allem um verbesserte multinationale Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, um effektiver und kostengünstiger agieren zu können und langfristig Vertrauen aufzubauen.**

Auf ihrem Gipfel in Chicago haben die Staats- und Regierungschefs der NATO im Mai 2012 eine politische Erklärung verabschiedet, in der Smart Defence als neuer Ansatz zur Entwicklung und Bereitstellung militärischer Fähigkeiten bezeichnet wird. Damit ist klar: Der Kooperationsanspruch unter den Alliierten wird auf absehbare Zeit ein Kernelement der Verteidigungspolitik Deutschlands und Europas bleiben. Nun stehen Entscheidungsträger vor der Aufgabe der Umsetzung. Hierzu muss geklärt werden, was Anspruch und Mehrwert von Smart Defence sind, wie sie erreicht bzw. hergestellt werden können, und welche Implikationen sich für die Politik in Berlin und den anderen Hauptstädten der NATO- und EU-Mitglieder ergeben.

Die Losung lautet nun: wieder mehr Kooperation und dabei neue Wege gehen. Denn Kooperation schafft mehr Effizienz und Effektivität und somit Handlungskorridore. Diese

Grundlogik ist schon oft und zu Recht kritisiert worden: Regierungen könnten sich nicht auf durch Kooperation entstehende wechselseitige politische und militärische Abhängigkeiten einlassen, da ihre sicherheits- und industriepolitischen Interessen zu unterschiedlich seien. Das gegenseitige Vertrauen sei zu niedrig, u.a. weil die Lehren aus der Vergangenheit auf eine Vielzahl von Hindernissen und gescheiterten Projekten hinwiesen.

Wer hinter Smart Defence lediglich „alten Wein in neuen Schläuchen“ vermutet, unterschätzt den deutlich gestiegenen Handlungsdruck, der auf unserer Verteidigung lastet. Smart Defence hat in einem grundsätzlich veränderten Kontext eine ganz andere Relevanz erhalten. Diese resultiert aus drei strukturellen Veränderungen, die Smart Defence eher zu einer pragmatischen Notwendigkeit und weniger einer politischen Vision machen: erstens die haushälterischen Daumenschrauben, die bereits deutlich spürbar

den Verteidigungssektor erfasst haben; zweitens die gestiegenen Anforderungen für die im Einsatz stehenden Streitkräfte (diese werden mit der pazifischen Orientierung der USA für Europa eher noch weiter steigen); und drittens das durch hohe Unvorhersehbarkeit gekennzeichnete sicherheitspolitische Umfeld, das auch in Zukunft neue Anforderungen an die Koordination und Effektivität unserer Verteidigung stellen wird. Das Zusammenwirken dieser drei Veränderungen wirft die Frage auf, wie europäische Regierungen ihren militärischen Gestaltungsanspruch im Kontext neuer Anforderungen und vor dem Hintergrund schwindender finanzieller Ressourcen sichern können.

Smart Defence nach dem Chicago-Gipfel hat dabei den Anspruch formuliert, auf diese mehrfache Herausforderung eine pragmatische und projektbezogene Antwort zu geben. Diese basiert auf den Elementen Kooperation, Priorisierung und Spezialisierung und damit auf dem Versuch, Verteidigungspolitik in Europa auf eine neue organisatorische Grundlage zu stellen. Die Umsetzung soll dabei mit einem projektbezogenen Bottom-up-Ansatz erfolgen und in den Bereichen beginnen, in denen keine Unterschiede in außenpolitischem Gestaltungsanspruch und sicherheitspolitischen Interessen im Wege stehen. Bereits identifizierte Projekte stellen deshalb die Kooperation in der Ausbildung und Übung, der Logistik und Materialerhaltung in den Vordergrund.

In der Theorie ist Kooperation schon fast ein Königsweg, um bei stagnierenden finanziellen Mitteln militärische Fähigkeiten zu sichern.

Schließlich kann der Wert von Kooperation aus finanziellen Einsparungen, gesteigerten militärischen Fähigkeiten und auch gewachsenem gegenseitigem Verständnis unter Partnernationen bestehen. In der Praxis zeigt sich, dass dieser Kooperationsnutzen mühevoll hergestellt werden muss. Wer auf kurzfristige und vor allem finanzielle Effekte hofft, kann enttäuscht werden.

Erst die umfassende und langfristige Perspektive zeigt das Potenzial des Mehrwerts. Smart Defence kann dazu beitragen, dass Verteidigung effizienter und effektiver geleistet wird. Zudem können Bindungen zwischen den Alliierten gestärkt werden, was mit der Zeit die Bereitschaft fördern wird, sich zu spezialisieren und bestimmte militärische Fähigkeiten wechselseitig zur Verfügung zu stellen.

Einsparpotenziale

Eine Analyse der realisierten Einsparungen ist für viele Projekte, wenn überhaupt, nur über Schätzungen möglich, da die beteiligten Akteure die notwendigen Daten entweder nicht bereitstellen oder nicht vorhalten. Dennoch ist unbestritten, dass auf nationaler (beispielsweise durch Zentralisierung des Einkaufs) sowie auf internationaler Ebene (beispielsweise durch Pooling and Sharing) weitere Produktivitätssteigerungen erzielt werden können, die die Bereiche Personal, Beschaffung und Unterhaltung umfassen – und die machen schon ca. 70 Prozent der Verteidigungsbudgets aus. Ob diese Produktivitätssteigerungen durch Smart De-

Europas Verteidigungspolitik soll auf eine neue organisatorische Grundlage gestellt werden

fence sich am Ende eher in Effizienz oder Effektivität übersetzen, ist nicht zuletzt eine sicherheitspolitisch zu beantwortende Frage. Regierungen werden sie aufgrund von Budgetvorgaben und Sicherheitsinteressen von Projekt zu Projekt entscheiden.

Die gemeinsame Beschaffung von Rüstungsgütern verspricht große Skaleneffekte, also gesenkte Stückkosten bei größeren Bestellungen, da so die relativ hohen Fixkosten zum Beispiel für Forschung und Entwicklung auf mehrere Schultern verteilt werden. Oftmals stehen diesem Vorgehen allerdings unterschiedliche Anforderungsprofile und industriepolitische Interessen entgegen. Werden diese über-

wunden, können Einsparungen aber signifikant sein. So gab Schweden be-

Kooperation sichert militärische Fähigkeiten und kann Geld sparen

kannt, dass es 40 Millionen Euro durch die mit Norwegen 2009 gemeinsam durchgeführte Beschaffung des Artilleriesystems ARCHER gespart habe – das waren damals über fünf Prozent des Gesamtetats für Beschaffungen.

Neue Technologien bieten ebenfalls viel Raum für Synergien. Mit ihrer Einführung verbindet sich die Chance, Kooperation langfristig und umfassend zu verankern. Gegenwärtig betreiben fünf europäische Staaten getrennt satellitengestützte Kommunikationssysteme für ihre Streitkräfte. Die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) schätzt, dass diese Systeme insgesamt eine Investition von rund zehn Milliarden Euro erfordert haben. Wenn bei der Entwicklung und Beschaffung einer neuen Generation alle Synergien (Forschung, Entwicklung, Beschaffung, Nutzung) genutzt wür-

den, bestünde nach Berechnungen der EDA ein Einsparpotenzial von einer Milliarde Euro.

Gemeinsame Ausbildungseinrichtungen sind ein guter Beleg für die eher begrenzten, aber schnell zu realisierenden Einsparpotenziale, die darüber hinaus rar gewordene Ausbilderressourcen verfügbar machen, um den Fähigkeitenaufbau zu gewährleisten. So teilen sich Deutschland und Frankreich die jährlichen Kosten (2,2 Millionen Euro) für das Deutsch-Französische Heeresflieger-Ausbildungszentrum in Le Luc (Frankreich). Und Programme der gemeinsamen Logistik und Materialerhaltung senken ebenfalls die Kosten, was der ISAF-Einsatz in Afghanistan belegt: Die gemeinsam zur Verfügung gestellte Logistik für ein Kontingent aus dänischen, niederländischen und norwegischen Kampfflugzeugen hat die Logistikkosten dort um ein Drittel gesenkt.

Fähigkeiten verbessern

Verteidigungskooperation kann neue oder verbesserte militärische Fähigkeiten schaffen, wenn sie zur Bereitstellung von Geräten führt, die andernfalls auf nationaler Ebene aufgrund zu hoher Kosten nicht beschafft würden, wenn bereits bestehende Fähigkeiten aufgrund ihrer Kosten ohne Kooperation abgeschafft würden, oder wenn durch Kooperation die Fähigkeit der Partnernationen zur militärischen Zusammenarbeit erhöht wird.

Die Strategic Airlift Capability (SAC)-Initiative der NATO hat zum Beispiel geholfen, einsatzrelevante Fähigkeitslücken der teilnehmenden Staaten zu schließen oder zumindest zu verkleinern. Gemeinsam haben die zwölf SAC-Staaten drei C-17 Trans-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

portflugzeuge beschafft, die in Papa (Ungarn) stationiert sind, und sie betreiben sie mit multinational zusammengesetzten Crews. Die Kosten sind abhängig von den Transportbedürfnissen: Jedes Land „besitzt“ einen Anteil der verfügbaren Flugstunden und kann diese mit anderen Teilnehmern handeln. Für die meisten Staaten bedeutet dieses Programm eine Verbesserung ihrer Lufttransportfähigkeiten zu vertretbaren Kosten. Für andere kleinere Staaten (wie Litauen oder Slowenien) schafft SAC den Zugang zu einer Fähigkeit, die im nationalen Rahmen aus Kostengründen überhaupt nicht erreichbar wäre.

Auf lange Sicht betrachtet können die Standardisierung und Harmonisierung von Ausbildungsprogrammen außerdem dazu beitragen, dass Staaten auf die Beschaffung von unterschiedlichem Gerät (oder inkompatible Versionen des gleichen Geräts) verzichten. So stehen europäische Staaten immer wieder vor der Herausforderung, aus-

reichend Hubschrauberbesatzungen für Einsätze bereitzustellen. Die EDA hat ein informelles Ausbildungsprogramm, in dem seit 2009 pro Jahr ein bis zwei Übungen durchgeführt werden, die sich auf Einsätze in Wüstenumgebungen und Gebirgen konzentrieren. Durch diese Übungen werden sowohl die Fähigkeiten der einzelnen Crews auf nationaler Ebene als auch die Fähigkeiten zur multinationalen Zusammenarbeit gestärkt. Bisher haben 13 Staaten ihr Interesse ausgedrückt, dieses Ausbildungsprogramm zu institutionalisieren.

Erfolgreiche Prozesse

Mehrwert besteht aber nicht nur aus gesparten Geldern und gesteigerten Fähigkeiten. Auch der Kooperationsprozess selbst kann einen, wenngleich indirekten Mehrwert schaffen. Durch einen strukturierten Prozess der gemeinsamen Planung, Koordination und den Austausch von Informationen entstehen Vertrauen und Bere-

Das EATC plant, beauftragt und kontrolliert am 24. Januar 2012 den Transfer von zwei niederländischen F16 nach Afghanistan und zurück. Bei einer Distanz von 4000 Kilometern wird mehrmals in der Luft aufgetankt

chenbarkeit. Dieser immaterielle Mehrwert hilft wiederum, die durch Kooperation entstehenden wechselseitigen politischen und militärischen Abhängigkeiten akzeptabler zu machen. Dieser Nutzen erschließt sich allerdings erst aus einer langfristig angelegten Perspektive.

Die Erfahrung der Zusammenarbeit von Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden zeigt, dass nicht jedes Programm materiellen Nutzen bringt, aber vielfältige andere Vorteile entstehen können. Eine Auswertung von 117 Kooperationsinitiativen der vergangenen Jahre ergibt, dass rund die Hälfte in konkrete Projekte über-

Die nordischen Staaten zeigen, dass ihre Kooperation bereits vielfältige Vorteile hat entstehen lassen

führt wurde. Viele indirekte Vorteile weisen auf ein gesteigertes gegenseitiges Verständnis hin. So wurden

durch die nordische Verteidigungskooperation das Wissen um die Erfahrungen der Partner, um Investitionsabläufe und -entscheidungen sowie der Austausch zu Forschungsergebnissen vertieft. In der Folge gelangen auch die Definition gemeinsamer Interessen und Handlungsempfehlungen sowie die Harmonisierung von militärischen Anforderungen. Dies führte 2010 dazu, dass den auf Rüstung fokussierten Initiativen politische und einsatzbezogene Ziele an die Seite gestellt wurden.

EATC als gutes Beispiel

Das European Air Transport Command (Europäisches Lufttransportkommando, EATC) kann als Model dafür dienen, wie Smart Defence in der europäischen Verteidigung konkret operationalisiert werden kann.

Seit September 2010 plant und beauftragt das EATC die Lufttransporte der vier Partnerländer Belgien, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden; es hat bewiesen, dass durch die Bündelung von militärischen Fähigkeiten mehr Effizienz und Effektivität erreicht werden können und gleichzeitig Vertrauen aufgebaut werden kann.

Die garantierte Verfügbarkeit der bereitgestellten Flugzeuge wurde trotz Souveränitätsvorbehalten durch vier Bausteine erreicht: 1. Das EATC hat die operationelle Kontrolle über die Flugzeuge und kann demnach jederzeit Aufträge anordnen. 2. Die Partnernationen können frei entscheiden, wie viele und welche Flugzeuge sie dem EATC unterstellen. 3. Jede Partnernation hat einen Veto-Verantwortlichen, der Einsätze aus nationalen Gründen ablehnen kann. 4. Jede Nation kann bei Bedarf Einsätze rein national durchführen.

In der Mission des EATC werden „Synergien“ und „ökonomische Lösungen“ als Kernziele genannt. Neben Effizienzgewinnen ist eine höhere Effektivität wichtig, um die Akzeptanz der Militärs zu gewinnen. Diese hat das EATC in unterschiedlichen Bereichen schon erreicht: So konnte ein französischer Pilot während des Libyen-Einsatzes seinen niederländischen Kameraden auf dem Rückflug über die Lage vor Ort auf dem Flugfeld in Libyen informieren. Durch deutsche Unterstützung konnte Frankreich die Ausbildung seiner Piloten aufrechterhalten, da weiterhin eigene Transportflugzeuge zur Verfügung standen und nicht nach Libyen fliegen mussten. Den Partnernationen stehen mehr Flugzeuge und -typen für Lufttransporte zur Verfü-

gung, was insbesondere für kleinere Länder ein großer Vorteil ist. Darüber hinaus werden durch die operative Zusammenarbeit das gegenseitige Verständnis und die Akzeptanz erhöht: Offiziere und Unteroffiziere lösen täglich gemeinsam Probleme – eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Kooperationen.

Effizienzgewinne werden beim EATC auf unterschiedliche Weise erzielt. Das Bundesverteidigungsministerium hat nach über 40 Jahren Ende Dezember 2010 das Lufttransportkommando der Bundeswehr aufgelöst, weil die meisten Transportflugzeuge dem EATC unterstellt worden waren; dies hat zu jährlichen Einsparungen von ca. 3,5 Millionen Euro geführt. Weit aus größere Effizienzgewinne werden durch den Austausch von Flugstunden erreicht: Der Ladefaktor verdoppelte sich auf ca. sieben Tonnen, der Leerfluganteil sank von 22 auf ca. 14 Prozent. Und ohne Flugstundenaustausch hätten die Flüge nur national oder gar nicht durchgeführt werden können. Allein letzteres führt zu einem von uns geschätzten jährlich generierten Mehrwert von 50 bis 65 Millionen Euro.

Bedeutung für Europa

Smart Defence muss im europäischen Kontext auf zwei Wegen umgesetzt werden: Spezialisierung und Bündelung. Das kann nur erfolgreich sein, wenn die militärische Handlungsfähigkeit im Bedarfsfall sichergestellt bleibt. Europas Staaten müssen lernen, gemeinsam Fähigkeiten zu entwickeln und über die Frage, wer sich

auf das Vorhalten welcher Ressourcen militärischer Macht konzentriert, gemeinsam zu entscheiden. In nicht allzu ferner Zukunft könnten also nationale Einsatzvorbehalte eher die Ausnahme als die Regel werden.

Wer aber schon jetzt die volle Konvergenz in außen- und sicherheitspolitischen Interessen und geostrategischen Gestaltungsansprüchen als „*Conditio sine qua non*“ für die Umsetzung von Smart Defence und Pooling and Sharing

anführt, verkennt Der Weg: Spezialisierung und Bündelung militärischer Fähigkeiten

Logik der europä-

schen Integration: Klar ist, dass Smart Defence in vielen Bereichen nicht notwendigerweise eine Einigung über die Bereitstellung von Fähigkeiten im multinationalen Kontext voraussetzt. Die genannten Beispiele zeigen, dass ein pragmatischer, projektbezogener Ansatz im Rahmen des Möglichen zunächst durchaus Erfolg im Sinne von Effizienz, Effektivität und Vertrauensbildung verspricht. Es gibt genügend Potenziale, die schon durch eine effizientere Beschaffung und koordinierte Unterhaltung von Fähigkeiten gehoben werden können.

Die Geschichte der europäischen Integration zeigt zudem, dass jedes große Projekt immer die Summe kleiner Initiativen war. Es wäre also nicht das erste Mal, dass Europa, getrieben aus ökonomischer und funktionaler Notwendigkeit, nationale Vorbehalte überwindet und schlussendlich auch politisch enger zusammenwächst.¹

¹ Dieser Beitrag ist eine gekürzte Version des Policy Briefs „Smart Defence nach dem NATO-Gipfel. Anspruch, Mehrwert, Implikationen“, verfasst von Wolfgang Ischinger, Wolfgang Schneiderhan, Philipp Gallhöfer, Bastian Giegerich, Ryan Mol und Timo Noetzel, stiftung neue verantwortung, Berlin 2012, www.stiftung-nv.de.