AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK 06.06.2023 | Lucas Hellemeier & Michelangelo Freyrie

Raus aus der Wehrlosigkeit

Nach der russischen Invasion plant die EU aufzurüsten. Um sich nicht im Klein-Klein zu verlieren, wird es Zeit für eine gemeinsame Rüstungspolitik.

Die Europäische Kommission hat im Zuge der großflächigen russischen Invasion der Ukraine Instrumente angekündigt, um dem plötzlichen Anstieg der Nachfrage nach militärischen Gütern zu begegnen. Mit dem Ausbruch des Krieges wurde die Europäische Friedensfazilität (EPF) zum wichtigsten Instrument der EU für die militärische Unterstützung der Ukraine und erreicht für den Zeitraum 2021 bis 2027 eine Kapitalisierung von fast acht Milliarden Euro.

Ein weiterer Durchbruch gelang im März 2023 mit der Unterzeichnung einer von der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) geleiteten Initiative zur Beschaffung von 155-Millimeter-Artilleriemunition, dem von der Kiewer Armee am häufigsten verwendeten NATO-Standardkaliber. Die Initiative, an der sich 23 EU-Staaten (und Norwegen) beteiligen, umfasst ein zweijähriges Schnellverfahren zur Vereinfachung dieser Munitionsbeschaffung und die Erstattung anfallender Kosten durch die Europäische Friedensfazilität sowie ein siebenjähriges Rahmenprojekt zur Koordinierung der Beschaffung von Munition verschiedener Typen. Im Mai wurde schließlich mit dem *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP) ein weiteres Instrument zur gemeinsamen Analyse und Bewältigung von Engpässen bei der Herstellung von Artilleriemunition geschaffen.

Diese Entwicklungen sowie eine Reihe weiterer mittelfristiger Mechanismen sind zu begrüßen, allerdings vergrößern sie die institutionelle Unübersichtlichkeit. Alle Maßnahmen haben mehr Konvergenz in der Rüstungsbeschaffung der Mitgliedstaaten zum Ziel. So zum Beispiel EDIRPA (*European defence industry reinforcement through common procurement act*), dessen Entwurf sich derzeit noch im Genehmigungsverfahren des EU-Parlaments befindet. Die mit 500 Millionen Euro ausgestattete Initiative soll die Beschaffung von Verteidigungsgütern unterstützen, an denen mindestens drei Mitgliedstaaten beteiligt sind, und die administrativen und technischen Kosten gemeinsamer Beschaffungsverfahren decken. Streitpunkt ist hier

vor allem die Beschaffung von Rüstungsgütern, die von Nicht-EU-Staaten produziert werden.

Der Großteil der Waffenlieferungen an die Ukraine erfolgte bisher aus den Beständen der europäischen Streitkräfte.

Diese Maßnahmen zielen vor allem auf die Nachfrageseite ab und versuchen, die Beschaffungsprioritäten der Mitgliedstaaten zu koordinieren und eine weitere Fragmentierung des europäischen Verteidigungsmarktes zu verhindern. Denn die nationalen Regierungen legen nach wie vor großen Wert auf den Erhalt nationaler industrieller Fähigkeiten, was dazu führt, dass die europäische Rüstungsindustrie trotz ihrer wirtschaftlichen Ineffizienz in separaten Silos agiert. Eine bessere Koordinierung der Beschaffung verspricht die Verbindung von militärischer Effizienz (Interoperabilität) mit wirtschaftlicher Effizienz (durch größere Stückzahlen generierte Skaleneffekte). Aber solche Initiativen leisten sehr wenig mit Bezug auf einer Konsolidierung des Angebots.

In den Jahrzehnten nach dem Ende des Kalten Krieges liefen die Bemühungen um eine Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie unter dem Vorzeichen sinkender oder stagnierender Verteidigungsetats. Die EU-Kommission versuchte mit verschiedenen marktorientierten Instrumenten, die Wirkung des Artikels 346 des Vertrags über die Funktionsweise der Europäischen Union zu entschärfen. Dieser gesteht Regierungen eine Ausnahme von europaweiten Ausschreibungen zu, wenn Aspekte der nationalen Sicherheit tangiert werden. Die Maßnahmen hatten zum Ziel, ein *level playing field* zu etablieren, das heißt eine Konkurrenzsituation zwischen den europäischen Rüstungsunternehmen, die frei wäre von der mit der nationalen Beschaffungspräferenz einhergehenden Subventionierung. Dieser Wettbewerb sollte europäische Champions entstehen lassen. Allerdings haben die nationalen Regierungen diese Maßnahmen nur unzureichend bis gar nicht umgesetzt und die Fragmentierung der europäischen Rüstungsindustrie blieb bestehen. Inklusive des strukturellen Nachteils gegenüber der transatlantischen Konkurrenz.

Wie die Daten der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) zeigen, war und ist die europäische rüstungsindustrielle Landschaft stärker von Konkurrenz als von Kooperation geprägt. Die europäischen Regierungen priorisierten den Erhalt nationaler industrieller Fähigkeiten. Somit hielten sie das Gesamtbild der europäischen Rüstungsindustrie, die in

separaten Silos agiert, am Laufen, trotz der damit einhergehenden ökonomischen Ineffizienz.

Die signifikanten Erhöhungen der europäischen Verteidigungsbudgets senken den Konsolidierungsdruck. Um die Metapher weiterzuspinnen, werden die separaten Silos mit Wasser in der Form von Verteidigungsausgaben befüllt und somit am Leben erhalten, beziehungsweise vergrößert. Allerdings zeigen die Lieferschwierigkeiten, dass strukturelle Änderungen notwendig sind, um die europäischen Streitkräfte materiell ausreichend auszustatten. Der Großteil der Waffenlieferungen an die Ukraine erfolgte bisher aus den Beständen der europäischen Streitkräfte. Diese Bestände gilt es nun aufzufüllen. Ebenfalls muss die kontinuierliche Versorgung der Ukraine sowie der Wiederaufbau einstmals aufgegebener militärischer Abschreckungsfähigkeiten sichergestellt werden. Diesen parallelen Herausforderungen könnte besser mit – durch eine Konsolidierung erfolgenden – Synergieeffekten begegnet werden. Zusätzlich würde eine strategische Konsolidierung die europäische Verteidigungsindustrie nachhaltiger – weil weniger exportabhängig – aufstellen und somit die europäische strategische Autonomie mittel- bis langfristig stärken.

Derzeit konkurrieren drei europäische Kampfflugzeugtypen mit dem F-35.

Beispielsweise führt der südkoreanisch-polnische Panzerdeal zu weiterer Fragmentierung. Polen beschafft zunächst 120 Stück des K2-Kampfpanzers aus südkoreanischer Produktion, während gleichzeitig eine Fertigungslinie in Polen errichtet wird, die weitere 800 Stück für die polnischen Streitkräfte produzieren soll. Somit entsteht ein weiterer Spieler für Landsysteme in der ohnehin schon fragmentierten europäischen Rüstungslandschaft. Der Wunsch Polens, unabhängiger von seinem bisherigen Hauptlieferanten für Landsysteme zu werden, ist angesichts der deutschen Außenpolitik gegenüber den zentral- und osteuropäischen Staaten in den letzten Jahrzehnten verständlich. Hier hätte die Bundesregierung im Einklang mit den Rüstungsunternehmen der polnischen Regierung eine bessere Offerte in Form einer industriellen Beteiligung machen sollen. Das gilt insbesondere deswegen, da Polen plant, innerhalb der nächsten Dekade 1 000 Kampfpanzer und somit fast ein Fünftel der derzeitigen europäischen Panzerflotte in Dienst

zu stellen. Das sind quantitative Dimensionen, die Europa zuletzt während des Kalten Krieges verzeichnete.

Letztendlich ist das die Erfolgslogik des F-35. Die USA bieten industrielle und wirtschaftliche Teilhabe an und im Gegenzug beschaffen die beteiligten Länder eben jenes Gerät, zu dem sie selbst beitragen. Mehr Interoperabilität und Skaleneffekte durch gemeinsame Beschaffung des gleichen Equipments können nur durch eine Europäisierung der Produktion und der Lieferketten erreicht werden. Das erzeugt Anreize für die beteiligten Staaten, diese Systeme zu beschaffen. Derzeit konkurrieren drei europäische Kampfflugzeugtypen mit dem F-35 und haben hinsichtlich der Beschaffungen in den meisten Fällen das Nachsehen. Ein gemeinsames Produkt würde die europäische Position erheblich stärken. Nur durch eine europäische Konsolidierung lassen sich Stückzahlen in der Größenordnung der US-amerikanischen erzielen.

Eigentlich ist das Prinzip der Angebotskonsolidierung auch im europäischen Kontext längst etabliert. Die Schaffung des Europäischen Verteidigungsfonds dient theoretisch vor allem zur mittel- und langfristigen Entwicklung von gemeinsamen europäischen Waffensystemen, die die zukünftigen Fähigkeitsanforderungen der EU-Mitgliedstaaten abdecken müssten. Das heißt konkret, dass europäische Streitkräfte in fünf bis zehn Jahren zum Beispiel mit derselben Infanterieausrüstung kämpfen würden, oder dass der europäische Himmel von einem einzigen Drohnenabwehrsystem geschützt wäre. Der aktuelle Fokus der Europäischen Kommission scheint sich jedoch vor allem auf Artillerie- und Raketenbeschaffung für die Ukraine zu beschränken. Das ist verständlich: Schließlich sind die Bedürfnisse einer aktuell kämpfenden Armee eilig und oft fundamental. Die Umleitung von EU-Haushaltgeldern weg von der Entwicklung gemeinsamer Systeme in Richtung Munitionsbeschaffung gefährdet allerdings die Konsolidierung eines gemeinsamen europäischen Angebots an Rüstungsgütern.

Der aktuelle Fokus der Europäischen Kommission scheint sich jedoch vor allem auf Artillerie- und Raketenbeschaffung für die Ukraine zu beschränken.

In der politischen Abteilung des Bundesverteidigungsministeriums wird gerne darauf verwiesen, dass das Ministerium keine Industriepolitik verfolge. Diese Behauptung ist in Anbetracht der Komplexität und der politischen Risiken, die Rüstungsprojekte mit sich bringen, verständlich. Allerdings ist die Beschaffung militärischer Ausrüstung auch immer zwangsläufig Industriepolitik. Selbst die Verweigerung militärischer Beschaffung hat

> immer industriepolitische Effekte. Auf dem Rüstungsmarkt mit seiner monopsonen Marktstruktur (ein Abnehmer bei verschiedenen Anbietern) hat staatliches Handeln zwangsläufig immense strukturelle Auswirkungen. Die Leugnung dieser Tatsache erinnert an das Mantra ehemaliger Bundesregierungen, dass es sich bei Nord Stream lediglich um ein wirtschaftliches Projekt handele.

Eine effektive Konsolidierung der Angebotsseite hätte zur Folge, dass einige Staaten gewisse industrielle Fähigkeiten verlieren. Beispielsweise konkurrieren derzeit drei europäische Anbieter (anfangs sogar vier) um den Zuschlag für die nächste Generation niederländischer U-Boote. Konventionelle U-Boote sind äußerst kapitalintensive Produkte und eine europäische Fragmentierung auf diesem Niveau ist ein Luxus, den sich Europa weder in Friedens- noch in Kriegszeiten leisten sollte. Insbesondere da die geplante Stückzahl von vier neuen U-Booten kaum dazu geeignet ist, die Fixkosten durch Skaleneffekte auszugleichen. Käme es hier zu einer Konsolidierung würden einzelne Staaten an Autonomie verlieren, während Europa als Ganzes mehr Autonomie gewänne.

Der Verlust industrieller Lead-Fähigkeiten müsste durch eine bessere Integration der Lieferketten aufgefangen werden, so dass es sich trotz des industriellen Leads eines oder weniger Länder immer noch um ein europäisches Produkt handeln würde. So würden pro Waffengattung wenige bis einzelne Produkte übrigbleiben, diese wären jedoch europäische Produkte, die möglichst von allen europäischen Streitkräften genutzt werden. Diese Effizienzsteigerungen würden die europäische Verteidigungs- und Abschreckungsfähigkeit stärken und gleichzeitig die langfristige Versorgung der Ukraine mit Rüstungsgütern sicherstellen. Des Weiteren würde eine effektive Konsolidierung den Exportdruck der europäischen Rüstungsindustrie mindern, und Europa wäre als außenpolitischer Akteur gestärkt, da Rüstungsexporte stärker nach politischen, anstelle von wirtschaftlichen Maßgaben genehmigt werden könnten.

Die Invasion Russlands in der Ukraine markiert eine *Zeitenwende*, die die europäische Sicherheitsordnung für Jahrzehnte prägen wird. Es ist nun von entscheidender Bedeutung, politische Maßnahmen zu ergreifen, um den Europäern die Herstellung der materiellen Grundlagen für die Sicherung und Verteidigung einer zukünftigen Ordnung zu ermöglichen. Diese Maßnahmen sollten kein transatlantisches Entflechten darstellen, sondern vielmehr den Weg zu einer transatlantischen Allianz auf

Augenhöhe ebnen. Daher ist es an der Zeit, eine strategische europäische Rüstungspolitik zu entwickeln, die pragmatische Lösungen für die aktuellen Herausforderungen bietet. Ein wehrhaftes Europa kann nur durch eine europäisierte Verteidigungsindustrie realisiert werden.



Lucas Hellemeier
Berlin

Lucas Hellemeier ist Doktorand am John F. Kennedy Institut für Nordamerikastudien der Freien Universität Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Rüstungspolitik, Hegemonie, Strategie und Europas Rolle im Indo-Pazifik.



Michelangelo Freyrie
Rom

Michelangelo Freyrie ist Forscher am Institut für Internationale Beziehungen (IAI) in Rom. Seine Forschungsschwerpunkte sind europäische Verteidigung, italienische und deutsche Sicherheitspolitik sowie russische Militärangelegenheiten.