

Ein neuer Handlungsansatz

Ende 2017 hat die Europäische Union ein neues strategisches Instrument im Bereich Sicherheit und Verteidigung geschaffen. Ein dauerhafter Rahmen sowie ein strukturierter Prozess sollen die europäische Verteidigung effizienter und leistungsfähiger gestalten. Die Zahl der unterschiedlichen Waffensysteme soll stark verringert und die Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsindustrie verbessert werden. Die Schweiz steht der Initiative abwartend gegenüber.

Peter Müller, Redaktor ASMZ

Die jüngste Studie des *Center for Security Studies (CSS)* der ETH Zürich greift ein neues strategisches Instrument der Europäischen Union (EU) auf, welches in unserem Land noch relativ unbekannt sein dürfte: Am 11. Dezember 2017 gründeten 25 EU-Mitgliedstaaten im Sicherheits- und Verteidigungsbereich die sogenannte «Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ)»; geläufiger ist sie unter der englischen Abkürzung PESCO (Permanent Structured Cooperation). Grossbritannien, Dänemark und Malta haben sich aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Mitgliedschaft entschieden. Im vergangenen Jahr verständigte sich die PESCO in zwei Schritten auf insgesamt 34 unterschiedlichste Zusammenarbeitsprojekte (siehe Kasten); weitere Vorhaben sollen bis Ende dieses Jahres folgen.

Bedenkenswertes Überlegungen

Die EU liess sich bei der Gründung von PESCO durch folgende Überlegungen leiten: Die Verteidigungsindustrie in Europa ist nach wie vor national ausgerichtet und stark fragmentiert. Daraus entstehen ungünstige Kostenstrukturen, Nachteile im internationalen Wettbewerb und eine potenziell höhere Belastung der einzelnen Verteidigungshaushalte. Das Bundesministerium für Verteidigung in Deutschland beispielsweise bezeichnet die aktuelle Situation unverblümt als «teuer und ineffektiv».

Beunruhigend für die EU ist aber auch die starke Abhängigkeit von den USA, deren Unberechenbarkeit sowie die labilere Sicherheitslage weltweit als auch in Europa. Das Endziel von PESCO ist sehr ambitiös: Die momentan rund 180 in Europa gebräuchlichen Typen komplexer Waffensysteme sollen auf 30 reduziert werden! Die EU setzt damit auf ein europaweit vereinheitlichtes Waffenarsenal, auf transna-

CSS Studie

«Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) als Instrument europäischer Sicherheits- und Integrationspolitik: Hintergrund, Perspektiven, Implikationen für die Schweiz.»

Hrsg: Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich (Juli 2019, 13 S.)

tional konsolidierte Systemintegratoren und kooperative (zentralisierte) Beschaffungsprozesse. Der Zweck ist klar: Die europäische Verteidigung effizienter und leistungsfähiger gestalten, Fähigkeiten, Standards und Ausbildung harmonisieren. Im Fokus steht zu Beginn die rüstungspolitische und technologische Interoperabilität.

Strenge Teilnahmekriterien

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich auf relativ strenge Voraussetzungen geeinigt, damit bei PESCO mitgemacht werden kann: Im Zentrum stehen nicht weniger als 20 verbindliche Verpflichtungen (siehe Kasten). Damit es nicht bloss bei hehren Absichtserklärungen bleibt, müssen die Mitglieder jedes Jahr im Januar einen nationalen Umsetzungsplan vorlegen, wie sie die einzelnen Verpflichtungen erfül-

len wollen. Die Teilnahme an den einzelnen Projekten ist für die Mitglieder freiwillig. Die Federführung wird im Einzelfall einem bestimmten Staat übertragen; es bestehen gemeinsame Vorschriften zur Steuerung. Soll ein Projekt in den Genuss einer finanziellen Unterstützung durch den Europäischen Verteidigungsfonds gelangen (siehe separaten Beitrag in dieser Nummer), so müssen sich mindestens zwei PESCO-Mitgliedstaaten und drei in der EU ansässige Rüstungsfirmen beteiligen.

Die PESCO-Mitgliedschaft ist grundsätzlich nur EU-Ländern vorbehalten. Drittstaaten sollen jedoch ausnahmsweise gewissermassen als assoziiertes Mitglied auf Projektebene mitarbeiten können. Die genauen Teilnahmekriterien werden gegenwärtig erarbeitet und stehen noch nicht abschliessend fest. Offen ist auch, wie in Drittstaaten ansässige Rüstungsfirmen sich in einzelne Projekte einbringen können.

Komplexe Aufgabe

CSS weist in seiner Studie zu Recht darauf hin, dass PESCO den teilnehmenden Staaten eine ganze Reihe von Herausforderungen bereithält. Es beginnt bei der

PESCO: Ziele und Organisation

- Engere Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung;
- Gemeinsame Umsetzung ausgewählter Rüstungs- und Verteidigungsprojekte;
- Stärkung der strategischen Autonomie Europas;
- Technologische (rüstungspolitische) Interoperabilität fördern;
- Erarbeitung gemeinsamer technischer Standards;
- Entwicklung kooperativer Beschaffungsprogramme;
- Institutionelle (bündnispolitische) Interoperabilität vertiefen;
- Teilnahme von 25 EU-Mitgliedstaaten;
- Einigung auf 20 verbindliche Verpflichtungen der Mitglieder;
- Teilnahme an einzelnen Projekten ist freiwillig;
- Finanzielle Unterstützung durch Europäischen Verteidigungsfonds;
- Leitung eines Projekts wird bestimmtem Land übertragen;
- Drittstaaten können ausnahmsweise auf Projektebene mitarbeiten;
- Kriterien für die Teilnahme von Drittstaaten werden noch erarbeitet.

Quellen: CSS Studie und diverse weitere Publikationen

Vielfalt an involvierten Akteuren; dabei stehen nicht bloss die einzelnen Länder im Fokus, sondern auch die verfahrensbeteiligten Institutionen auf EU-Ebene (vom EU-Ministerrat bis zum PESCO-Sekretariat). Entscheidender scheint CSS beispielsweise, dass die Kernstaaten Frankreich und Deutschland andere sicherheits- und rüstungspolitische Prioritäten setzen als beispielsweise die bündnisfreien EU-Mitglieder Finnland, Irland, Österreich und Schweden oder die sogenannte «Visegrad-Gruppe» (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn).

Daneben bestehen gemäss CSS ein paar weitere Fragezeichen beziehungsweise Gegenargumente zu PESCO: So müssen beispielsweise «objektiv unterschiedliche Einsatzerfordernisse ohne Abstriche durch universelle Systeme erfüllbar sein». Ferner müsse der Kostenzuwachs aus der höheren Komplexität von Universalsystemen «geringer ausfallen als die durch Kooperation und Massenproduktion erreichbaren Skalen- und Verbundeffekte». Schliesslich könnten tendenziell Technologieinnovationen gebremst werden, wenn im Markt «überkomplexe Technologien und industrielle Monopole» vorherrschen. Nicht zu unterschätzen seien auch die wirtschaftlich-politischen Einflüsse: Durch Standardisierung und Konsolidierung werden Industrien redundant und damit industriellen Fähigkeiten sowie Arbeitsplätze gefährdet. Es gelte deshalb, «die Zusammenhänge zwischen Markt, Technologie und Innovation im Auge zu behalten».

Bedrohung erkannt?

PESCO ist zwar erst im Aufbau begriffen und zahlreiche Fragen sind noch ungeklärt. Trotzdem haben die USA offen-

PESCO: Laufende Projekte

Die Mitgliedstaaten haben sich 2018 in zwei Schritten auf insgesamt 34 gemeinsame Projekte geeinigt. Als Beispiele seien genannt:

- Entwicklung eines unbemannten Landfahrzeugs;
- Entwicklung eines intelligenten Artilleriesystems;
- Entwicklung eines modularen Schützenpanzersystems;
- Entwicklung eines Drohnenabwehrsystems;
- Militärische Weiterentwicklung des Galileo-Satellitensystems;
- Erleichterung der militärischen Mobilität;
- Aufbau eines Katastrophenschutzentrums;
- Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe zur Abwehr von Cyber-Angriffen;
- Gemeinsame Nutzung inner- und ausser-europäischer Militärbasen;
- Standardisierung von Befehlsstrukturen europäischer Armeen;
- Ende 2019 sollen in einem dritten Schritt weitere Projekte folgen.

Quellen: CSS Studie und diverse weitere Publikationen

bar bereits die Gefahr gewittert, dass in Europa eine rüstungspolitische Konkurrenz entstehe und weniger Waffensysteme in den USA eingekauft würden. Zudem fürchten sie, dass die strategische Autonomie der EU gestärkt und militärisches Know-how in Europa gehalten werde. Das gefällt der US-Regierung gar nicht; sie hat denn auch bereits gegenüber der EU interveniert. Insbesondere stört sie sich daran, dass Nicht-EU-Staaten nur eingeschränkter Zugang zu Projekten erhalten sollen und die US-Rüstungsindustrie von weiteren Entwicklungen ausgeschlossen werde. Die

EU lässt sich jedoch nicht beirren: Einerseits stellt sie klar, dass daraus keine Konkurrenz zur NATO entstehe und dass sie damit einer Forderung der USA nachkämen, «ihre Verpflichtungen gegenüber der NATO zu erfüllen». Andererseits erinnert sie daran, dass europäische Rüstungsunternehmen nur in «extrem begrenztem Umfang» an Rüstungsprojekten der USA teilnehmen könnten.

Was tut die Schweiz?

CSS weist zu Recht darauf hin, dass auch die Schweiz rüstungspolitisch bisher einen «einzelstaatlichen, autonomieorientierten Ansatz» verfolgte. Die damit verbundene Fragmentierung berge «das Risiko wirtschaftlicher und institutioneller Überforderung» und damit von Ineffizienz. Insgesamt bestehe eine «Redundanz europäischer Rüstungsindustrie-, Beschaffungs- und Streitkräfteulturen» mit entsprechenden Effizienzsteigerungspotenzialen.

Die Finanzprobleme der Schweizer Armee sind hinlänglich bekannt, ebenso die anstehenden Grossinvestitionen während der nächsten 15–20 Jahre. Die beschlossenen 34 PESCO-Projekte sind ebenfalls bekannt; viele von ihnen sind praktisch identisch mit den künftigen Investitionsvorhaben unserer Armee. Trotzdem übt sich die Schweiz momentan in vornehmer Zurückhaltung und beobachtet bloss die Entwicklung, da «die Grundsatzfrage der Teilnahme von Drittstaaten an PESCO noch nicht geregelt sei». Es gibt immer tausend Gründe, um etwas nicht zu tun; man vermeidet beispielsweise Veränderungen. Und man kennt die gängigen «Totschlag-Argumente» wie Neutralität, Integrationsnotwendigkeit in bestehende Systeme, divergierende Zeitfenster und spezielle Bedürfnisse der Schweizer Armee.

Mögliche Umsetzungsprobleme von PESCO und offene Grundsatzfragen sollen nicht von der Hand gewiesen werden. Aber man könnte sich zusätzliche Entwicklungs- und Beschaffungsoptionen offenhalten, indem ein klares Signal ausgesendet wird: Wir wären am Assoziierten-Status (wie bei der Europäischen Verteidigungsagentur) und an der Zusammenarbeit in konkreten Projekten interessiert. Die geltende Rüstungspolitik legt die Basis dazu (Kooperationsnotwendigkeit). Frühzeitig Flagge zeigen und sich einbringen, anstatt zuzuwarten und abseits zu stehen: Diese Diskussion sollte rasch geführt werden. ■

PESCO: Teilnahme-Verpflichtungen

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich auf folgende Eckwerte (Auszug):

- Verteidigungsfähigkeit stetig weiterentwickeln;
- Teilnahme an multinationalen und europäischen Ausrüstungsprogrammen;
- Fähigkeit, bewaffnete Kräfte und logistische Unterstützung bereitzustellen;
- Regelmässige Erhöhung des Verteidigungshaushalts;
- Mittelfristiges Ziel: Rüstungsanteil an Verteidigungsausgaben von 20%;
- Mittelfristiges Ziel: Forschungsanteil an Verteidigungsausgaben von 2%;
- Durchführung gemeinsamer strategischer Rüstungsprojekte;
- Verbesserung der Interoperabilität der Streitkräfte;
- Engere Zusammenarbeit im Bereich Cyber-Defence;
- Mehr Wettbewerb auf den europäischen Rüstungsmärkten;
- Die Einhaltung der Verpflichtungen wird jährlich überprüft;
- Basis der Überprüfung bilden die Nationalen Implementierungspläne (NIP).

Quelle: Diverse Merkblätter der EU