

CSS STUDIE

Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) als Instrument europäischer Sicherheits- und Integrations- politik: Hintergrund, Perspektiven, Implikationen für die Schweiz

Zürich, Juli 2019

Amos Dossi, Daniel Keohane
Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich

© 2019 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Kontakt:

Center for Security Studies (CSS)

ETH Zürich

Haldeneggsteig 4, IFW

CH-8092 Zürich/Schweiz

Tel.: +41 44 632 40 25

css@sipo.gess.ethz.ch

www.css.ethz.ch

Autoren: Amos Dossi, Daniel Keohane

Projektleitung: Oliver Thränert, Leiter Think Tank

Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

Verfügbarkeit: Diese Studie ist online verfügbar unter www.css.ethz.ch.

Empfohlenes Zitierformat: Amos Dossi und Daniel Keohane, *Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) als Instrument europäischer Sicherheits- und Integrationspolitik: Hintergrund, Perspektiven, Implikationen für die Schweiz* (Zürich: Center for Security Studies, 2019).

Inhalt

1.	Hintergrund	4
1.1.	Vorgeschichte	4
1.2.	Ansatz	4
1.3.	Organisation, Finanzen und Projekte	5
2.	Perspektiven	7
2.1.	Nationale Perspektiven	7
2.1.1.	«Kernstaaten»: Frankreich und Deutschland	7
2.1.2.	«Frontstaaten»: Italien und Polen	8
2.1.3.	«Aussenseiter»: Bündnisfreie und Integrations skeptiker	9
2.2.	Supranationale Perspektiven: EU und NATO	9
2.3.	Technologische Perspektiven: Markt und Innovation	10
3.	Implikationen für die Schweiz: Mögliche Szenarien	11
4.	Bruchlinien	13

1 Hintergrund

1.1 Vorgeschichte

Die Vision einer europäischen Verteidigungsunion ist beinahe so alt wie jene der europäischen Einigung und wurzelt in der deutsch-französischen Versöhnung nach dem Zweiten Weltkrieg. Der erste und bisher ambitionierteste Vorstoss in diese Richtung war die 1950 vom französischen Aussenminister René Pleven initiierte Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Dieser «Pleven-Plan», welcher auf die Bildung einer supranationalen westeuropäischen Streitmacht abzielte, scheiterte jedoch 1954 am Widerstand der französischen Nationalversammlung sowie den Machtverhältnissen auf dem Kontinent. Das bereits etablierte intergouvernementale Modell der NATO setzte sich durch.

Kollektive Sicherheit, seitdem ein transatlantisches Unterfangen unter amerikanischer Führung, konnte somit nicht mehr als Katalysator europäischer Integration dienen. Stattdessen etablierte sich kollektiver Wohlstand – also Wirtschaftspolitik – als Grundmotiv und -modus des Einigungsprojekts. Mit der gemeinsamen Verwaltung strategischer Ressourcen betrieb die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und später die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zwar nicht nur Industriepolitik, sondern auch nach innen gerichtete Sicherheitspolitik. Die 1954 anstelle der EVG ins Leben gerufene Westeuropäische Union (WEU) – formal ein militärischer Beistandspakt – blieb jedoch aufgrund ihrer Überschneidung mit der NATO-Allianzstruktur weitgehend bedeutungslos.

Das Ende des Kalten Krieges eröffnete auch sicherheitspolitisch neuen Integrationsspielraum. 1989 wurde mit der deutsch-französischen Brigade die erste länderübergreifende stehende Formation gebildet. 1992 wurde durch den Maastricht-Vertrag die EWG in die EU überführt, welche sich seitdem ausdrücklich als sicherheitspolitischer Akteur versteht. Entsprechende Zielvorstellungen und institutionelle Erfordernisse wurden 1997–2001 mit den Verträgen von Amsterdam und Nizza konkretisiert. Seit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 beinhaltet die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der heute 28 EU-Mitglieder eine auch die bündnisfreien Staaten betreffende Beistandsklausel (Artikel 42, Absatz 7). Auf dem Papier wurden also wichtige Aspekte des ursprünglichen Einigungsprojektes verwirklicht. Praktisch gesehen hatten diese Schritte jedoch eher Symbolcharakter.

Insbesondere seit dem NATO-Gipfel im Juli 2018 wirkt die diesbezügliche Gangart zielstrebig. Mit

Verweis auf die angenommene geopolitische Interessenverschiebung der USA sowie die zunehmend komplexe eigene Bedrohungslage fordern europäische Spitzenpolitiker vermehrt die Stärkung gemeinsamer Verteidigungsfähigkeiten unter dem Dach der EU. Institutionelles Vehikel dieses Vorhabens soll die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) sein, welcher Ende 2017 alle EU-Staaten ausser Grossbritannien, Dänemark und Malta beigetreten sind. PESCO ist jedoch nicht nur als Antwort auf äussere, sondern auch auf innereuropäische Herausforderungen zu verstehen. In Zielsetzung und institutioneller Ausgestaltung stellt dieser Kooperationsrahmen einen teilweisen Spurwechsel von der wirtschaftlichen zur sicherheitspolitischen Integrationslogik dar und ist in dieser Hinsicht nicht zuletzt auch eine Gegenbewegung zu derzeit innerhalb der EU ausgeprägten zentrifugalen Tendenzen.

1.2 Ansatz

Gemäss übereinstimmender Kommunikés involvierter EU-Institutionen, Staaten und Interessenverbände soll PESCO langfristig die strategische Autonomie Europas vorantreiben. Was aber ist strategische Autonomie? Wer ist ihr Träger? Wie soll sie erreicht werden? Abhängig von strategischer Kultur – derer es auch in Europa mehrere unterschiedlich entwickelte gibt – wird strategische Autonomie absolut (als Zustand) oder relativ (als Prozess) aufgefasst und basiert auf der Koordination unterschiedlicher, als sicherheitsrelevant erachteter politischer und wirtschaftlicher Handlungsfelder. Zwar setzen sich zeitgenössische Autonomiebegriffe zunehmend von jenem der Autarkie ab, werden also inklusiver; ihr dominanter Bezugsrahmen – Zweck, Akteure, Umsetzung – ist jedoch auch weiterhin der nationale.¹

Bisher verzichtet PESCO diesbezüglich auf klare Festlegungen. Als ergebnisoffenes Synergieprojekt an der Schnittstelle zwischen nationaler, intergouvernementaler und EU-Ebene wird strategische Autonomie hier sehr weit gefasst. Der Weg ist gewissermassen das Ziel, was eine systematische Analyse des Vorhabens erschwert. Zwei Spuren dieses Weges zeichnen sich immerhin ab: Es geht um die Vertiefung technologischer und institutioneller Interoperabilität zwischen bisher vornehmlich einzelstaatlich gegliederten Rüstungsmärkten und Streitkräfteorganisationen. Die Gegenüberstellung dieser rüstungs- und bündnispolitischen Dimensionen ist konzeptuell-struktureller Ankerpunkt vorliegender Studie.

¹ Vgl. Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza und Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas: Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte* (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019).

Technologische (rüstungspolitische) Interoperabilität soll durch die Erarbeitung gemeinsamer technischer Standards sowie kooperative Beschaffungsprogramme unter dem Dach der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) befördert werden. Das Endziel: Reduktion von momentan etwa 180 in Europa gebräuchlichen Typen komplexer Waffensysteme auf 30. Am logischen Endpunkt dieses Pfades stünde einerseits ein innerhalb der Waffensystem-Kategorien europaweit vereinheitlichtes Arsenal, andererseits ein zentralisierter Beschaffungsprozess sowie eine Reihe transnational konsolidierter Systemintegratoren, also rüstungsindustrieller Generalunternehmer. Diese Vorgabe wird zwar in den Vertragstexten nicht ausdrücklich festgehalten, jedoch regelmässig als grosse Vision bemüht, wenn auf die reale oder vermeintliche Redundanz europäischer Rüstungsindustrie-, Beschaffungs- und Streitkräftestrukturen sowie das entsprechende Effizienzsteigerungspotenzial hingewiesen werden soll.²

Die institutionelle (bündnispolitische) Interoperabilität wiederum soll durch die Harmonisierung nationaler Streitkräftestrukturen und die Durchführung gemeinsamer Einsätze vertieft werden. Es geht also um transnationale Vereinheitlichung auf organisatorischer, ausbildungstechnischer und doktrinaler Ebene. Anders als das rüstungspolitische ist das bündnispolitische Endziel von PESCO bisher völlig undefiniert: Interoperabilität als Möglichkeit (nationale Streitkräfte; Zusammenarbeit ad hoc) oder als verbindlicher Rahmen (europäische NATO oder sogar EU-Einheitsarmee)?

Die Harmonisierung von Rüstungsmaterial und Militärorganisation ist zunächst ein praktisch-technisches Anliegen und in dieser Hinsicht auf interministerieller, industrieller und vor allem individueller Ebene handhabbar. Je höher jedoch das Ambitionsniveau, sei es rüstungs- oder bündnispolitisch, desto enger die Verquickung beider Dimensionen und desto tiefgreifender der politische Charakter des Vorhabens insgesamt. Während technologische ohne institutionelle Vereinheitlichung ab einem gewissen Punkt an strukturelle Grenzen stösst, wäre die umgekehrte Herangehensweise inkonsequent – weil bei gelungener institutioneller Vereinheitlichung die meisten Hindernisse technologischer Vereinheitlichung bereits aus dem Weg geräumt wären. Jede Forderung nach weitgehender technologischer Vereinheitlichung impliziert also auch weitgehende institutionelle Vereinheitlichung und ist somit hochpolitisch.

Folglich ist die individuelle und relative Gewichtung rüstungs- und bündnispolitischer Aspekte die zentrale Weichenstellung von PESCO: Wie hoch ist die Ambition? Was ist hier Zweck, was Mittel? In EU-Kommission und -Parlament sowie in Deutschland und Frankreich getätigte Äusserungen lassen regelmässig den Eindruck ent-

stehen, dass PESCO nur vordergründig ein technisches Projekt ist und langfristig den Boden für eine supranational gegliederte Sicherheits- und Verteidigungsunion bereiten soll: Soviel Bündnispolitik wie möglich. In Nord- und Osteuropa wiederum liegt der Fokus auf intergouvernementaler Rüstungszusammenarbeit. Die potenzielle politische Kohärenzwirkung von PESCO wird dort zwar gewürdigt, die Übertragung nationaler Sicherheitskompetenzen an die EU beziehungsweise ein Konkurrenzverhältnis zur NATO jedoch abgelehnt: So viel Bündnispolitik wie nötig. Diese Gemengelage, bereits auf nationaler, zwischenstaatlicher und EU-Ebene komplex, wird durch die Faktoren USA, NATO und Brexit sowie heterogene, teilweise einflussreiche Industrieinteressen noch unübersichtlicher.

1.3 Organisation, Finanzen und Projekte

Beitrittskriterien für PESCO sind neben der EU-Mitgliedschaft die Verpflichtung zu 20 durch den EU-Ministerrat definierten Zielen im Kontext oben skizzierter Dimensionen von Interoperabilität. Zentrale Vorgaben sind die Beteiligung an EU-Battlegroups, der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) und dem Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) sowie – etwas vage – die glaubhafte Bereitschaft, sich einer Verteidigungsausgaben-Quote von zwei Prozent des BIP «anzunähern», wovon zwanzig Prozent in Rüstung und davon wiederum zehn Prozent in Technologieforschung fliessen sollen. Die geforderte Rüstungsinvestitionsquote weicht kaum von der heute in Europa üblichen ab; relevant sind hier eher die zwei Prozent des BIP.³ Zum jetzigen Stand können Nichtmitglieder von PESCO beziehungsweise der EU nur in Ausnahmefällen auf Vorschlag eines am jeweiligen Projekt beteiligten Mitgliedstaates einbezogen werden, wobei erleichterte Zugangsbedingungen für EFTA-Staaten denkbar erscheinen. Noch komplexer ist es industrieseitig: Ob und nach welcher Massgabe ganz oder mehrheitlich in Drittstaaten ansässige Firmen gleichberechtigt berücksichtigt werden, ist noch unklar. Diesbezügliche Vorbehalte der US-Regierung wurden gegenüber der EU-Aussenbeauftragten Federica Mogherini im Mai 2019 in ungewöhnlich scharfem Tonfall vorgebracht.⁴

³ Vgl. Marco Wyss, *Entwicklung der Verteidigungsausgaben ausgewählter europäischer Staaten seit 1990* (Zürich: Center for Security Studies, 2013).

⁴ Die Zeit, *USA bezeichnen EU-Verteidigungsprojekte als «Giftpillen»*, 17. Mai 2019.

² Europäische Kommission, *European Defence Action Plan*, Dezember 2017.

Die organisatorische Grundlage von PESCO ist aufgrund der Vielfalt involvierter Akteure komplex. Der EU-Ministerrat definiert technisch-operative Vorgaben und erstellt entsprechende Projektlisten; die EU-Kommission priorisiert Projekte durch Allokation von EVF-Fördermitteln; das EU-Parlament spricht dafür das Budget und überwacht dessen Einhaltung; die Industrie, deren Einfluss im PESCO-Rahmen als gross eingeschätzt werden kann, wird beratend beigezogen und setzt die Projekte um; der Kreis schliesst sich mit dem einzelnen PESCO-Mitgliedstaat, der sich nach Bedarf am jeweiligen Vorhaben beteiligt. Die Schlüsselphase dieses Prozesses ist der Übergang zwischen der konzeptuellen Ratsebene und der praktischen Projektebene. Die diesbezügliche Koordination obliegt dem PESCO-Sekretariat, welches dem Hohen Vertreter für Aussen- und Sicherheitspolitik untersteht und durch den EU-Militärstab, den Auswärtigen Dienst sowie den Militärausschuss der Europäischen Union unterstützt wird.⁵

Die zentrale Idee von PESCO – Synergien zu befördern in Bereichen, in welchen die einzelnen Staaten ohnehin Geld ausgeben würden – sollte an sich mit einem vergleichsweise geringen Mittelbedarf auskommen. Die Beharrungskräfte nationaler Beschaffungsprozesse sind jedoch stark; Anreize zu ihrer Überwindung wurden mit dem EVF geschaffen. Aus ihm sollen von 2021 bis 2027 insgesamt 13 Milliarden Euro in die Förderung kooperativer Projekte fliessen. Der aus dem EU-Budget stammende Anteil beträgt 4,1 Milliarden Euro, der Länderanteil 8,9 Milliarden Euro. Als förderungswürdig gelten Projekte, an welchen sich mindestens zwei PESCO-Mitgliedstaaten und drei in der EU ansässige Firmen beteiligen. Sind diese Kriterien erfüllt, steuert der EVF bis zu zwanzig Prozent der Projektkosten bei; die verbleibenden achtzig Prozent kommen aus den nationalen Beschaffungsbudgets.

Letztlich tragen die einzelnen Staaten also die Hauptlast der Projekte und finanzieren die Kooperationsanreize zu zwei Dritteln selber, überlassen jedoch wesentliche Kompetenzen auf konzeptueller und Lenkungsebene der EU-Kommission – und nicht zuletzt auch Industrieinteressen mit zunehmend transnationaler Logik. Dies birgt das Risiko von Fehlanreizen, beispielsweise einer Beteiligung an Projekten ohne adäquate Bedarfs- respektive Fähigkeitenlage. Bemerkenswert an der Ausgestaltung des EVF ist auch die Relation zur Kostenentwicklung bisheriger Rüstungs-Grossprojekte. Wenn die 13 Milliarden Euro aus dem EVF zwanzig Prozent des Gesamtinvestitionsvolumens ausmachen, läge dieses bei 65 Milliarden Euro. Dies entspricht in etwa dem deutschen Anteil am Eurofighter-Projekt, dessen Lebenswegkosten nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes bei über 60 Milliarden Euro liegen dürften.

⁵ Auswärtiger Dienst der Europäischen Union, *Informationsbroschüre PESCO*, 19. November 2018.

Bevor der EVF operativ werden kann, sind noch zwei Hürden zu nehmen. Zum einen muss das EU-Parlament spätestens Mitte 2020 den entsprechenden mehrjährigen Haushalt verabschieden, zum anderen sind Ende 2018 rechtliche Bedenken aufgekommen hinsichtlich einer Unvereinbarkeit des EVF mit Artikel 41 des Lissabon-Vertrages, welcher nach Auffassung der Linksfraktion des EU-Parlaments die Finanzierung von Militärprojekten aus dem EU-Haushalt kategorisch ausschliesst. Diese Vorbehalte werden voraussichtlich noch 2019 dem EU-Gerichtshof zur Klärung vorgelegt.⁶

Die konsolidierte Liste der nunmehr 34 PESCO-Projekte gliedert sich in sieben Kategorien: 1) Training und Infrastruktur, 2) Landstreitkräfte, 3) Marine, 4) Luftwaffe, 5) Führungsinformation, 6) logistische Unterstützungsdienste, 7) Weltraum. Der Anspruch, ein relativ breites Technologie- und Anwendungsspektrum abzudecken, ist hier offensichtlich. Eine ausführliche Untersuchung zu Stand, Zweckmässigkeit und Lücken dieser Entwicklungs- und Koordinationsagenda wurde unlängst vom International Institute for Strategic Studies (IISS) erarbeitet.⁷ Dementsprechend werden hier, unter Verweis auf obige Studie, lediglich einige hervorzuhebende Projekte gelistet (federführende Staaten fett gedruckt):⁸

- Militärlogistischer Schengen-Raum (**DE, NL** + restliche Mitglieder);
- Aufstellung eines europäischen Lazarettkommandos (**DE, ES, FR, IT, NL, CZ, RO, SK, SE**);
- Gemeinsame Nutzung inner- und aussereuropäischer Militärbasen (**FR, BE, DE, ES, NL, CZ**);
- Entwicklung eines unbemannten Landfahrzeugs (**EE, BE, CZ, ES, FR, LV, HU, NL, PL, FI**);
- Entwicklung eines landbasierten Raketensystems mittlerer Reichweite (**FR, BE, CY**);
- Entwicklung eines intelligenten Artilleriesystems nebst Präzisionsmunition (**IT, SK**);
- Entwicklung eines modularen Schützenpanzersystems (**IT, GR, SK**);
- Entwicklung einer Drohne mittlerer Flughöhe (**DE, FR, ES, IT, CZ**);
- Entwicklung eines Drohnenabwehrsystems (**IT, CZ**);
- Weiterentwicklung des Kampfhubschraubers Tiger/Eurocopter (**FR, DE, ES**);
- Militärische Weiterentwicklung des Galileo-Satellitensystems (**FR, BE, ES, DE, IT**).

⁶ Der Spiegel, *Juristen halten EU-Verteidigungsfonds für illegal*, 10. Dezember 2018.

⁷ Vgl. Yvonne-Stefania Efstathiou, Conor Hannigan und Lucie Béraud-Sudreau, *Keeping the Momentum in European Defence Collaboration: An Early Assessment of PESCO Implementation* (London: International Institute for Strategic Studies, 2019), www.iiiss.org/blogs/research-paper/2019/05/pesco.

⁸ Vgl. www.pesco.europa.eu; dort verfügbare Angaben zu Projektteilnehmern sind aufgrund unvermeidbarer Fluktuation nicht völlig deckungsgleich mit dem offiziellen Communiqué des EU-Ministerrats vom 19. November 2018, auf welches sich das vorliegende Dokument stützt.

2 Perspektiven

2.1 Nationale Perspektiven

PESCO-Mitglieder sind insofern gleichberechtigt, als sie über ein Vetorecht verfügen. Hinsichtlich politischen, militärischen, finanziellen und industriellen Kapitals – also individuellen Gestaltungsspielraums – bestehen jedoch grosse Unterschiede. In politischer, finanzieller und industrieller Hinsicht zentral sind die «Kernstaaten» Deutschland und Frankreich. In der Praxis nicht minder bedeutsam sind militärisch geforderte «Frontstaaten» wie beispielsweise Italien und Polen. Dazu kommen neben den westeuropäischen «Mitläufern» die integrations-skeptischen, bündnisfreien oder stark NATO-orientierten «Aussenseiter» in Nord- und Osteuropa. Sowohl rüstungs- als auch bündnispolitische Entwicklungslinien und Erfolgchancen von PESCO hängen massgeblich davon ab, ob diese in sich und untereinander heterogenen Akteursgruppen vereinbare Vorstellungen des Projektes entwickeln. In diesem Kontext entscheidend ist die Frage, ob Ziele und Funktionsbedingungen des nationalen, NATO- und EU-Rahmens als widersprüchlich, einander ergänzend oder als Nullsummenspiel aufgefasst werden.

2.1.1 «Kernstaaten»: Frankreich und Deutschland

Der «europäische Gedanke» wird als Motiv französischer Sicherheits- und Industriepolitik insbesondere dann bemüht, wenn sich daraus für das Land machtpolitische und materielle Vorteile ergeben. Dies zeigt sich exemplarisch anhand der Positionierung Frankreichs im Konsolidierungsprozess der deutsch-französischen Luft- und Raumfahrtindustrie, seines Ausstiegs aus dem Eurofighter-Konsortium sowie allgemein der Bedeutung, die es nationaler Kontrolle über militärische und industrielle Schlüsselfähigkeiten beimisst. Frankreichs Vorstellung gemeinsamer europäischer Verteidigung stellt Qualität vor Quantität und zielt auf die Bildung einer Kerngruppe militärisch hoch befähigter und eng verzahnter Mitglieder. Gemäss Präsident Emmanuel Macron steht hier die autonome europäische Interventionsfähigkeit im traditionellen französischen Einflussgebiet Nord- und Zentralafrika sowie Nahost im Vordergrund, während die Territorialverteidigung auch weiterhin unter dem Dach der NATO gewährleistet werden soll.⁹

Neben der von Frankreich initiierten, inzwischen zehn Mitglieder umfassenden Europäischen Interventionsinitiative, welche weder hinsichtlich Kommandostruktur noch Fähigkeitspektrum wie auch immer gearteten Vorstellungen einer EU-Armee nahekommt, brachte Macron auch die Ideen eines gemeinsamen europäischen Verteidigungshaushaltes sowie einer gemeinsamen europäischen Militärdoktrin ins Spiel. Diese beiden Vorstösse zielen eher in die einst von Pleven verfolgte Richtung. Das französische Weissbuch von 2017 stellt jedoch auch hier praktische Einsatzerfordernisse klar über die Integrations-symbolik beziehungsweise das Integrationspotenzial des gewählten politischen Rahmens.¹⁰ Dieser pragmatische und deshalb institutionell flexible Ansatz manifestiert sich beispielsweise in den französisch-britischen Lancaster-House-Verträgen, einer langfristig angelegten bilateralen Sicherheitskooperation, welche unabhängig vom Brexit fortbestehen soll.

Die strategische Kultur Deutschlands unterscheidet sich stark von der französischen. Frankreich als Nuklearmacht und ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates erhebt für sich den Anspruch, besondere militärische Verantwortung zu tragen und im Rahmen seiner geographisch weit gesteckten Interessensphäre auch unilateral zu intervenieren. Deutsche Sicherheitspolitik wiederum ist im Interessen- und Aktionsradius regional, im Modus reaktiv und wird sich auch in Zukunft stets eng mit europäischen und transatlantischen Partnern abstimmen – unabhängig von der angestrebten Erreichung des Zwei-Prozent-Zieles, wodurch die Bundeswehr zumindest zahlenmässig zum grössten Sicherheitsakteur Europas werden könnte. Diese unterschiedlichen nationalen Dispositionen schlagen sich auch in europapolitischen Präferenzen nieder: Während die französische Vision eines *Europe de la Défense* schon aus machtpolitischen Erwägungen ein intergouvernementales bottom-up-Projekt unter französischer Führung sein muss, würde das in Deutschland verbreitete, eher nebulöse Konzept einer «Europaarmee» einen aus nationaler Hinsicht passiveren, Brüsseler Entscheidungsprozesse vorlagernden top-down-Ansatz verfolgen.

Das deutsche «sowohl als auch» zu NATO- und EU-Sicherheitspolitik wirkt weniger stringent als das französische. So betont das deutsche Weissbuch von 2016 einerseits die zentrale Bedeutung der transatlantischen Bindung für die Sicherheit Deutschlands und Europas, wirbt aber andererseits langfristig für die europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion – ohne dabei entsprechende Vorstellungen greifbar zu machen oder auf die Frage ihrer Vereinbarkeit einzugehen. Während Berlin in seiner Aussen-, Sicherheits- und Europapolitik weder bereit zu sein scheint, grundsätzliche Fragen zu stellen ge-

⁹ Emmanuel Macron, *Ansprache an der Sorbonne-Universität Paris*, 26. September 2017.

¹⁰ Französisches Verteidigungsministerium, *Strategic Review of Defence and National Security* (Paris: Ministère des Armées, 2017).

schweige denn klare Positionen zu beziehen, ist die strukturell auf europäische Zusammenarbeit ausgerichtete Rüstungsindustrie des Landes schon einige Schritte weiter. Wohl auch deshalb ist der deutsche Ansatz – weitgehend verwirklicht in der derzeitigen Ausgestaltung von PESCO – weniger einsatzbezogen als der französische und fokussiert stattdessen auf die rüstungspolitische Dimension, wobei das Augenmerk auf der Beteiligung und Befähigung möglichst aller Mitglieder durch Finanz- und Wissenstransfers liegt. Insofern stecken sowohl Frankreich als auch Deutschland ambitionierte Ziele, folgen dabei jedoch unterschiedlichen Grundverständnissen: Paris setzt auf Tiefe und Hard Power, Berlin auf Breite und Soft Power.

2.1.2 «Frontstaaten»: Italien und Polen

Italien und Polen nehmen aufgrund ihrer relativ ausgeprägten und dabei unterschiedlichen Bedrohungslagen die künftige Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur ernst und folgen dabei einer pragmatischen Herangehensweise. Sie sind nicht die einzigen Frontstaaten – siehe beispielsweise Spanien und Griechenland –, stehen aber in ihrer Polarität repräsentativ für den dualen Charakter der europäischen Sicherheitsproblematik zwischen robuster Interventionsfähigkeit einerseits und glaubhafter Landesverteidigung andererseits. Insbesondere unter Budgetdruck schlägt sich diese Dualität in unterschiedlichen, in konzeptueller, organisatorischer und technologischer Hinsicht teilweise widersprüchlichen Ansätzen nationaler Verteidigungspolitik nieder. Das daraus resultierende Spannungsverhältnis, bereits auf nationaler Ebene komplex, stellt auf EU-Ebene ein Dilemma dar.¹¹

Italien, zunehmend konfrontiert mit den konkreten Auswirkungen von Staatenzerfall, Terrorismus und Migrationsbewegungen in seiner südlichen Nachbarschaft, hat seine sicherheitspolitischen Prioritäten im Weissbuch von 2015 einer Revision unterzogen. Nachdem das Land sich rund um die Jahrtausendwende im Irak und in Afghanistan weit über seine traditionelle Interessensphäre hinaus engagiert hatte, konzentriert sich Rom nun wieder auf jenen Raum, welcher zu römischen Zeiten als *Mare Nostrum* bezeichnet wurde: die südliche EU, den Balkan, den Maghreb, die nahöstlichen Mittelmeeranrainer sowie die Schwarzmeerregion.¹² Diese Schwerpunktlegung und die Bereitschaft, hier gegebenenfalls auch auf eigene Initiative militärisch zu wirken, hat sich seit der Migrationskrise weiter verfestigt.

Bisher war Italien im Sicherheitsbereich ein engagierter europäischer Kooperationspartner. Das Land beteiligt sich an 21 PESCO-Projekten und ist somit einer der Musterschüler dieses Vorhabens. Dies ist nicht nur gutem Willen geschuldet, sondern spiegelt auch die Haushaltslage des Landes und die Fähigkeiten seiner Rüstungsindustrie, welche breit aufgestellt und auftrags hungrig ist. Man möchte sich einbringen und gleichzeitig von Finanz- und Wissenstransfers profitieren. Die langfristige Bereitschaft, unter dem Dach von PESCO die sicherheitspolitische Integration Europas voranzutreiben, wird sich jedoch erst noch erweisen müssen: Während im März 2018 die damalige sozialdemokratische Regierung die Beteiligung an 15 von 17 Projekten zugesagt hatte, will sich die aktuelle Koalitionsregierung von Lega und Cinque Stelle lediglich bei fünf der 17 neu hinzugekommenen Projekte einbringen.

Wie Italien muss auch Polen sicherheitspolitische Prioritäten setzen. Sein strategischer und operativer Ansatz, festgehalten im Verteidigungskonzept von 2017, unterscheidet sich in drei Kernaspekten stark vom italienischen. Erstens geographisch: Der Fokus polnischer Sicherheitspolitik liegt im nord- und osteuropäischen Raum und ausdrücklich auf der Abwehr einer konventionellen beziehungsweise «hybriden» Bedrohung durch Russland. Zweitens konzeptuell: Die polnische Regierung belebt momentan, im scharfen Gegensatz zum eher interventionsfreudigen multilateralen Ansatz Italiens, klassische Konzepte der Territorialverteidigung wieder und beabsichtigt, innerhalb der nächsten zehn Jahre die Streitkräfte durch Berufs-, Wehrpflicht- und Milizsoldaten auf 200'000 Angehörige zu verdoppeln sowie das Verteidigungsbudget schrittweise auf 2,5 Prozent des BIP zu erhöhen. Drittens institutionell: Aufgrund der historisch und geographisch begründeten Maxime, ein hohes Mass autonomer Abwehrbereitschaft zu erreichen, ist der Rahmen für die polnischen Defensivbestrebungen vorrangig der nationale, ergänzt durch das NATO-Rahmengebäude sowie die enge die Anbindung an die USA.

Anders als Frankreich, Deutschland und teilweise Italien sieht Polen die optimistische Vorstellung eines Nebeneinanders beziehungsweise einer Synergie zwischen NATO- und EU-Sicherheitskompetenzen sowie die diesbezügliche Experimentierfreude westeuropäischer Partner skeptisch. Warschau betrachtet den intergouvernementalen NATO-Rahmen sowie die bilaterale Anbindung an die USA als Schlüsselemente seiner Strategie kollektiver Territorialverteidigung; eine Haltung, welche sich unter anderem im ausgeprägten NATO-Engagement des Landes sowie der Beschaffung kostspieliger Grosssysteme amerikanischer Bauart manifestiert. Die polnische Regierung jedenfalls macht unmissverständlich, dass die künftige Entwicklung von PESCO weder zu Einschnitten nationaler Souveränität noch zu einem Konkurrenzverhältnis zur NATO führen dürfe.

¹¹ Vgl. Daniel Keohane, «Die Verteidigungspolitik Italiens und Polens», *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 219 (Zürich: Center for Security Studies, 2017).

¹² Italienisches Verteidigungsministerium, *Weissbuch* (Rom: Ministero della Difesa, 2015).

2.1.3 «Aussenseiter»: Bündnisfreie und Integrations skeptiker

Mitglieder (beziehungsweise noch-Mitglieder) der EU, aber nicht von PESCO sind Dänemark, Malta und Grossbritannien. Dänemark nimmt aufgrund einer Ausnahmeregelung, welche 1992 nach dem Volks-Nein zum Maastricht-Vertrag eingeführt wurde, nicht an der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teil; Malta ist aus Budgetgründen ferngeblieben. Da PESCO derzeit nur EU-Mitgliedern offensteht, ist das austrittswillige Grossbritannien momentan ebenso aussen vor wie Norwegen und die Schweiz. Sowohl Grossbritannien als auch Norwegen interessieren sich jedoch für einen politisch unverbindlicheren Assoziiertenstatus. Norwegen beispielsweise beteiligt sich bereits an der EVA sowie der GSVP und würde sein Engagement gegebenenfalls auch auf den EVF ausweiten.

Die «Aussenseiter», also jene EU-Staaten, welche der Vertiefung europäischer Integration allgemein skeptisch gegenüberstehen, beurteilen PESCO unterschiedlich. Die bündnisfreien EU-Mitglieder Irland, Österreich, Schweden und Finnland sind beigetreten. Diese Positionierung wurde in den jeweiligen nationalen Debatten weitgehend entpolitisiert und stattdessen als Sicherheitsgewinn beziehungsweise Profitance dargestellt; eine Perspektive, welche sich noch als zu kurzfristig erweisen könnte. Stärkere neutralitätspolitische Widerstände kamen aus Irland; dies wohl auch deshalb, weil in der irischen Wahrnehmung durch PESCO weder sicherheitspolitisch noch industriell Nennenswertes zu gewinnen ist. In Österreich erfolgte der Beitritt unter Neutralitätsvorbehalt, dessen rechtliche Verbindlichkeit jedoch umstritten ist. Momentan bringt sich das Land in den Bereichen Logistik und Ausbildung ein und zieht als rote Linien die Beteiligung an Kampftruppen oder Waffenexporte an kriegführende Nationen. Der finnische Beitritt verlief bemerkenswert glatt, der schwedische war etwas kontroverser. In beiden Debatten überwogen (vermeintlich) pragmatische Motive, wofür nicht zuletzt die als gestiegen wahrgenommene Bedrohung durch Russland sowie die daraus resultierende Infragestellung der Bündnisfreiheit eine Rolle gespielt haben dürfte.¹³

Die dezidiert NATO-nahe Visegrad-Gruppe, welcher Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn angehören, tritt zunehmend selbstbewusst und koordiniert auf. Über eine im europäischen Mittelfeld angesiedelte und breit aufgestellte Rüstungsindustriebasis verfügend, sehen diese Staaten die rüstungspolitische Komponente von PESCO eher positiv, lehnen aber die Abgabe sicherheitspolitischer Souveränität ab. Dies einerseits aus Prin-

zip, andererseits aber auch aufgrund ihrer momentanen sicherheitspolitischen Lage, in welcher die Infragestellung etablierter Modelle nicht ratsam erscheint. Aktuell jedenfalls liegt der Schwerpunkt darauf, die Beziehungen zur NATO und den USA zu festigen. Parallel dazu vertiefen die Visegrad-Staaten untereinander ihre Kooperation, so beispielsweise unter dem Dach der V4-Battlegroup sowie im Rahmen gemeinsamer Rüstungsprojekte in den Bereichen der Landssysteme und Kleinwaffen.

2.2 Supranationale Perspektiven: EU und NATO

Auf der EU-Ebene stehen sich die oben skizzierten nationalen Positionen in abstrakterer Form – und ergänzt durch die ihrer eigenen Logik folgenden Positionen der EU-Institutionen – gegenüber. Die für PESCO charakteristische Unbestimmtheit zentraler Zielvorgaben ist hier sowohl Funktionsbedingung als auch Kernproblematik. Einerseits wäre es anders kaum möglich, Staaten mit derart unterschiedlichen sicherheits- und europapolitischen Dispositionen ins Boot zu holen. Andererseits beinhaltet diese Unklarheit das Risiko, dass sich das Projekt in Spekulation und in Misstrauen zwischen den einzelnen Akteuren verliert.

Der EU-Ministerrat tendiert wie die Mehrheit der Mitgliedstaaten dazu, mittelfristigen technologischen und militärischen Fähigkeitengewinn als prioritären Zweck von PESCO aufzufassen, woraus sich wiederum die Wahl der Mittel – kompakter institutioneller Rahmen und begrenzter politischer Horizont – zu ergeben hat. In EU-Kommission und -Parlament sowie unter deutschen und französischen Spitzenpolitikern scheint wiederum die umgekehrte Perspektive vorzuherrschen: Hier entsteht teilweise der Eindruck, dass politische Integration der eigentliche langfristige Zweck eines nur vordergründig praktisch-militärischen Projektes sein soll. Die im Folgenden angerissene Positionierung von PESCO im transatlantischen Rahmen dürfte indikativ dafür sein, welcher Ansatz sich hier letztlich durchsetzt.

Konzentriert PESCO sich auf die Nutzung konkreten Synergiepotenzials in Beschaffungswesen und Einsatz, kann eine für alle Seiten vorteilhafte – und auch so wahrgenommene – Situation entstehen. Soll PESCO jedoch als institutioneller Brückenkopf für zunächst militärische, langfristig aber politische Integrationsbestrebungen dienen, sind neben den innereuropäischen (siehe oben, 2.1.) und technologischen (siehe unten, 2.3.) auch fundamentale transatlantische Konflikte, im Folgenden dargestellt als Dilemmata, kaum vermeidbar.

¹³ Vgl. Piret Kuusik und Kristi Raik, «The Nordic-Baltic Region in the EU: A Loose Club of Friends», *European Policy Analysis* 10/18 (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2018), www.sieps.se/globalassets/publikationer/2018/2018_10epa.pdf.

Brexit-Dilemma: Ohne die Briten fehlt es der europäischen Verteidigungskooperation an Glaubwürdigkeit, mit ihnen ist das politische Integrationspotenzial des Projektes jedoch begrenzt. Erst der bevorstehende EU-Austritt Grossbritanniens hat die bisher vor allem rhetorisch genutzte Möglichkeit eröffnet, die von London strikt abgelehnte «EU-Armee» voranzutreiben. Zudem dient der mögliche Ausschluss aus einem künftigen Rüstungs-Binnenmarkt als starkes Druckmittel in den Brexit-Verhandlungen und dürfte französischen und deutschen Firmen Wettbewerbsvorteile verschaffen. Gleichzeitig verfügt aber auch Grossbritannien über gewichtige Verhandlungspfände: Einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, eines der beiden europäischen Nukleararsenale sowie exklusiven Zugang zu US-Geheimdienstnetzwerken – ganz abgesehen von der wohl am umfassendsten befähigten europäischen Rüstungsindustrie. Hier stellt sich die grundsätzliche Frage nach Sinn und Prioritäten eines Projektes, welches ohne Not auf die Einbindung eines der wichtigsten europäischen Sicherheitsakteure zu verzichten bereit ist.

NATO/USA-Dilemma: Wie den gesteckten Zielen gerecht werden, ohne Washington und transatlantisch orientierte EU-Mitglieder zu vergraulen? PESCO will im Sinne des *Strategic Hedging* Abhängigkeiten von den USA reduzieren. Sind diese Emanzipationsbestrebungen zu ambitioniert, könnte Washington dies gemäss insbesondere in Osteuropa verbreiteter Befürchtungen als Signal werten, sein Engagement in Europa zu reduzieren. Unabhängig von der Berechtigung dieser Befürchtung wäre ein solches Szenario doppelt problematisch, weil die Abkehr der USA von Europa einerseits die NATO entkernen würde, andererseits aber völlig unklar ist, ob der PESCO-Rahmen die entstehende Lücke auch nur ansatzweise schliessen könnte. Ein die Dominanz der NATO und der USA als langfristige Rahmenbedingung akzeptierender «pragmatischer Ansatz» wiederum würde kaum das Momentum entfalten, welches für die Überwindung der im Verlauf des Projektes unvermeidlich auftretenden Widerstände notwendig wäre.

2.3 Technologische Perspektiven: Markt und Innovation

Im Gegensatz zur oben umrissenen bündnispolitischen Dimension kann der rüstungspolitische – also technologiebezogene – Ansatz von PESCO bereits konkreter beurteilt werden. Seine Grundannahme lautet, national gegliederte Rüstungsindustrie- und Beschaffungsstrukturen

seien redundant, weil der technologische und wirtschaftliche Leistungsausweis ihrer Produkte grundsätzlich schlechter sei als der durch europaweite Vereinheitlichung erreichbare. Folglich geht es um Konsolidierung des Angebots (Industrie) und Zentralisierung der Nachfrage (Beschaffungswesen) auf dem europäischen Rüstungsmarkt sowie, parallel dazu, um die Standardisierung von Militärmaterial. Diese Herangehensweise, propagiert insbesondere von EU-Integrationsbefürwortern und Vertretern marktdominierender Rüstungskonzerne, ist durchaus begründet. Für sie sprechen die Schwächung von nationalem Protektionismus, die Schaffung einer Koordinations- und Anreizstruktur zur Nutzung kooperativer Synergien sowie die grundsätzliche Einsicht, dass gewisse Technologieprojekte eine finanzielle und industrielle «kritische Masse» benötigen, welche nur im Verbund aufgebracht werden kann. Es gibt jedoch auch fundamentale Gegenargumente.

Rüstungsgüter müssen aus einzelstaatlicher Sicht zweckmässig und darüber hinaus auch bezahlbar sein. Damit dies auf Waffensysteme zutrifft, welche durch Brüsseler Pflichtenhefte standardisiert und von transnational konsolidierten (im Extremfall monopolistischen) Industriebetrieben produziert werden, müssen zwei kritische Dynamiken konvergieren: Einerseits müssen objektiv unterschiedliche Einsatzerfordernisse ohne Abstriche durch ein universelles System erfüllbar sein, andererseits muss der Kostenzuwachs, welcher aus der höheren Komplexität eines solchen Universalsystems resultiert, geringer ausfallen als die durch Kooperation und Massenproduktion erreichbaren Skalen- und Verbundeffekte. Die Frage, ob Konsolidierung, Zentralisierung und Standardisierung die universell gangbare Antwort auf aktuelle rüstungstechnologische Herausforderungen sein kann, ist bereits kritisch. Ihr ist jedoch eine noch fundamentalere vorgelagert: Bietet ein solcher Ansatz langfristig den richtigen strukturellen und konzeptuellen Rahmen für Technologieinnovation?

Die Forschungsdisziplin, welche sich mit derartigen Fragen beschäftigt, ist die industrielle Innovationstheorie. Aus ihrem Blickwinkel ist der von PESCO verfolgte Ansatz kritisch zu bewerten. Zentral steht hier das Konzept des Produktivitätsdilemmas. Es besagt, dass ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen der Exploitation (Ausbeutung) und der Exploration (Neuerschliessung) technologisch-industrieller Fähigkeiten existiert. Der Erfolgsmassstab ersterer ist quantitativ, nämlich die Effizienz des Produktionsprozesses. Letztere dagegen bemisst sich qualitativ, durch die Effektivität eines (neuen) Produktes. Abhängig von der Hierarchisierung dieser Massstäbe ergeben sich entgegengesetzte organisatorische Notwendigkeiten, welche wiederum mit unterschiedlichen Mustern konzeptueller Problemerkennung und praktisch-technischer Problemlösung einhergehen. In sich stimmig, untereinander jedoch widersprüchlich, lassen

sich diese beiden Ansätze auf rüstungspolitische «Idealtypen» übertragen.¹⁴

Ein Fokus auf Exploitation, also Skalen- und Verbundeffekte, erfordert organisatorische Bündelung sowie technologische Standardisierung. Dies ist im Wesentlichen der von PESCO verfolgte Kooperationsansatz. Sein prozessorientierter Charakter impliziert ein statisches, potenziell stagnierendes Technologieverständnis und riskiert damit langfristig Ineffektivität. Dazu kommt die auch aus Effizienzperspektive problematische Tendenz zu überkomplexen Technologien und industrieller Monopolbildung. Umgekehrt erfordert ein Fokus auf Exploration, also anwendungsspezifische Produktentwicklung, organisatorische Kleinteiligkeit und technologische Spezialisierung. Diesem einzelstaatlichen, autonomieorientierten Ansatz folgte lange Zeit auch die schweizerische Rüstungspolitik. Die ihm innewohnende Fragmentierung birgt das Risiko wirtschaftlicher und institutioneller Überforderung, also Ineffizienz. Dazu kommt die auch aus Effektivitätsperspektive problematische Einengung des Einsatzspektrums entsprechend puristisch ausgelegter Waffensysteme. Die einseitige Betonung des einen Erfolgsmassstabes nimmt somit zwangsläufig Defizite beim jeweils anderen in Kauf und führt im Extremfall zu einem Scheitern entlang beider Dimensionen.

Um umfassend erfolgreich zu sein, muss Rüstungspolitik Produkt- und Prozessinnovation vereinigen, also einen Kompromiss zwischen Effektivitäts- und Effizienzmaximierung finden. Wo in der Praxis das Gleichgewicht liegt, wird von zahlreichen, nur teilweise kontrollierbaren Faktoren beeinflusst. Bisherige Erfahrungen legen nahe, dass uneingeschränktes Standardisierungspotenzial (und somit Kooperationspotenzial) nur in Systemkategorien existiert, deren zugrundeliegende Einsatz- und Wirkungskonzepte über Raum und Zeit weitgehend statisch bleiben – und nicht zuletzt auch deshalb «technologisch überschaubar» sind. Je dynamischer und komplexer dieser Kontext, desto unwahrscheinlicher ist es, dass Ersparnisse durch die Massenproduktion eines Universalsystems den zugrundeliegenden Standardisierungsaufwand aufwiegen – und dass dieses Universalsystem darüber hinaus technologisch und einsatzbezogen eine innovative, nachhaltige Lösung darstellt. Hier kann es stattdessen zielführender sein, in kleinerem Rahmen oder sogar unilateral eine spezialisierte Eigenentwicklung voranzutreiben und somit Komplexität und Kosten nicht durch Masse zu absorbieren, sondern durch eine puristische Herangehensweise zu moderieren. Langfristig wird PESCO diesen fundamentalen Zusammenhang zwischen Markt, Technologie und Innovation und die daraus resultierenden «natürlichen» Grenzen von Rüstungskoooperation würdigen müssen.

3 Implikationen für die Schweiz: Mögliche Szenarien

Je enger die Verquickung der rüstungs- und bündnispolitischen Dimensionen von PESCO, desto höher der Anpassungsdruck nach innen und aussen. Die Schweiz hat ein Interesse daran, gute Rüstungsbeziehungen zu ihren europäischen Partnern aufrechtzuerhalten, weil sie von dort für die Armee Waffensysteme beschafft und gleichzeitig ihre Industrie, vor allem als Zulieferer, dorthin exportiert. Diese wechselseitige Abhängigkeit ist asymmetrisch; ein allfälliges Versiegen entsprechender Waren- und Wissensströme wäre für die Schweiz erheblich problematischer als für die EU. Im Verhältnis zwischen der EU und der Summe sonstiger westlicher Industriestaaten stellt sich dies jedoch anders dar.

Gewährt PESCO, rüstungs- und bündnispolitisch pragmatisch, befähigten Nichtmitgliedern einen politisch unverbindlicheren Assoziiertenstatus, kann dies für alle Beteiligten vorteilhaft sein. Soll PESCO jedoch langfristig als integrationspolitischer Hebel dienen, könnte der Zugang zu einem künftigen Rüstungs-Binnenmarkt für integrationsunwillige und Nichtmitglieder erschwert werden. Ein derart radikales Vorgehen wäre für die EU in jeder Hinsicht riskant, ist jedoch nicht kategorisch auszuschliessen. Dies berücksichtigend, zeichnen sich sechs potenzielle Entwicklungslinien ab; die ersten vier unter kooperativen, die letzten beiden unter einzelstaatlichen Vorzeichen. Diese Szenarien und ihre jeweiligen Implikationen für die Schweiz werden im Folgenden in überspitzter Darstellung und unter Differenzierung ihrer jeweiligen rüstungs- und bündnispolitischen Dimensionen kontrastiert.

1) Maximale Integration entlang sowohl der rüstungs- als auch der bündnispolitischen Dimension. Dies bedeutet Schaffung eines europäischen Rüstungs-Binnenmarktes (mit weitgehend konsolidierten Angebots- und Nachfrageseiten) sowie einer europäischen Armee (sei es als «Pleven-Plan 2.0» oder als europäische NATO). In sich ist dieses von EU-Kommission und -parlament als langfristige Vision propagierte Extremszenario stimmig, weil das Ambitionsniveau beider Dimensionen im Gleichgewicht steht. Sein praktisches Eintreten ist jedoch sehr unwahrscheinlich, da der formulierte Anspruch und der sich bisher abzeichnende politische und finanzielle Mittelansatz in keinem sinnvollen Verhältnis stehen. Aufgrund seiner Absolutheit würde ein derartiges Szenario die Schweiz und andere europäische Drittstaaten stark unter Druck setzen.

¹⁴ Vgl. Peter Dombrowski und Eugene Gholz, «Identifying Disruptive Innovation: Innovation Theory and the Defense Industry», in *Innovations* 2/09 (Cambridge MA: MIT, 2009), S. 101–17, www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/itgg.2009.4.2.101.

2) Integrierter Rüstungs-Binnenmarkt plus NATO, allfällig ergänzt durch eine EU-Interventionstruppe. Das Eintreten der rüstungspolitischen Komponente dieses Szenarios ist eine realistische Möglichkeit, sofern das Ambitionsniveau nicht zu hoch ist. Die weitgehende Konsolidierung von Industrie- und Beschaffungsstrukturen ist jedoch unwahrscheinlich, scheint sie doch weniger Vorbedingung als eher mögliches Resultat einer breit angelegten bündnispolitischen Integration zu sein. Der hier skizzierte bündnispolitische Ansatz wiederum ist eher eng gefasst; seine potenzielle Umsetzbarkeit zeichnet sich bereits in aktuellen französischen Vorstössen ab. Die Schweiz jedoch würde dies kaum betreffen.

3) Umgekehrt ist auch eine weitgehende bündnispolitische Integration, also die Aufstellung einer eigentlichen «EU-Armee» unter Ausbleiben rüstungspolitischer Integration unwahrscheinlich. Dies schon deshalb, weil in diesem Fall die meisten politischen Widerstände gegen eine vollständige Umsetzung von Szenario 1 bereits aus dem Weg geräumt wären.

4) Parzellierung entlang beider Dimensionen: Langfristig angelegte kleinteilige Kooperationen, sowohl rüstungs- als auch bündnispolitisch, unterhalb der EU-Ebene und über diese hinaus. Dieses Modell, praktiziert von der Visegrad-Gruppe und den skandinavischen Staaten (NORDEFECO), hat Potenzial, weil es Subsidiarität und Skaleneffekte verbindet. Es entspricht aber nicht den momentan in EU-Kommission und -Parlament mehrheitsfähigen Positionen und ist darüber hinaus nur dort umsetzbar, wo tatsächlich regionale Synergiepotenziale existieren. Rüstungspolitisch ist die Schweiz mit einem ähnlichen Ansatz in der Vergangenheit gut gefahren, wobei dieser weniger auf geographischer Nähe, sondern eher auf Vereinbarkeit strategischer Dispositionen basierte und die Grundlage für stetige Zusammenarbeit mit Grossbritannien, Frankreich und diversen neutralen Staaten darstellte.

5) Freier Markt: Sollten die europäischen Staaten weder ihre Kooperation vertiefen noch nationale – also zumindest teilweise protektionistische – Industriestrategien durchsetzen können, ist ein weiterer Rückgang eigener Industriefähigkeiten bei zunehmender Marktmacht amerikanisch dominierter Konzerne wahrscheinlich. Eine solche Entwicklung wäre nicht unbedingt auf fehlenden Widerstandswillen zurückzuführen, sondern eher auf mangelhafte Kohärenz zwischen Sicherheits- und Industriepolitik (konzeptuelle Defizite) sowie unzureichende Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Dynamiken des Marktes (finanzielle und juristische Defizite) und der technologischen Innovation (finanzielle und Wissensdefizite). Nationale Industrien vor ausländischer Konkurrenz zu schützen ist das eine, sie dazu zu befähigen, den militärischen Bedarf der Zukunft adäquat zu decken, ist das andere. Die Schweiz müsste angesichts einer solchen Entwicklung «amerikanisch kaufen» oder mit mit-

telmässigen Produkten europäischer respektive östlicher Anbieter vorliebnehmen.

6) Staatsgelenkt: Die weitgehende Rückkehr zum bei Mittel- und Grossmächten nach wie vor dominanten nationalen Rahmen für Rüstungsproduktion und -beschaffung. Diese Option ist nur für wenige grosse und industriell hochentwickelte Staaten wie Frankreich, Grossbritannien, Deutschland und eventuell Italien denkbar – welchen sich jedoch kleinere Staaten, sei es langfristig oder ad hoc in wechselnden Beziehungen, als «Juniorpartner» anschliessen könnten. Frankreich verfolgt diesen Ansatz in Schlüsselindustrien bis heute; Grossbritannien wird ihn in Kombination mit einer globalen Exportoffensive nach dem Brexit vermutlich vertiefen. Abhängig vom militärischen und daraus resultierenden technologischen Ambitionsniveau sowie des politischen und finanziellen Mittelansatzes muss ein solcher Weg nicht unbedingt zum Scheitern verurteilt sein. Für die Schweiz würde er zumindest die Möglichkeit eröffnen, zwischen einer Mehrzahl europäischer Lieferanten zu wählen und sich mit den hiesigen, in Kernbereichen weiterzuentwickelnden Industriefähigkeiten in Lieferketten entsprechender «Seniorpartner» einzubringen.

4 Bruchlinien

Bereits auf nationaler und zwischenstaatlicher Ebene ist PESCO ein Balanceakt zwischen divergierenden sicherheitspolitischen Notwendigkeiten, bündnispolitischen Präferenzen und europapolitischen Visionen. Dazu kommen die ihrer eigenen Logik folgenden Interessen der Industrie sowie der EU-Institutionen. Daraus resultierende Bruchlinien lassen sich anhand folgender Gegenüberstellung aufzeigen.

- Strategischer Horizont: PESCO will zielgerichtet *und* ergebnisoffen sein;
- Zweck und Mittel: PESCO will technische über politische Ziele stellen – *und* andersherum;
- Bündnispolitik: PESCO will Ergänzung *und* Alternative zur NATO sein;
- Operative Prioritäten: PESCO will Interventionsfähigkeit *und* Territorialverteidigung;
- Markt: PESCO will Wettbewerb *und* Konsolidierung;
- Technologie: PESCO will radikale Innovation *und* (kleinsten) gemeinsamen Nenner.

Unabhängig davon, ob es gelingt, auf dieser Makroebene einen Kompromiss zu finden, hat der einzelne Mitgliedstaat eine Reihe fundamentaler Fragen zu klären, bevor er eine strukturelle Abkehr vom nationalen Rüstungsrahmen hin zur institutionalisierten Kooperation vollzieht:

- Militärischer Bedarf: Wird es im PESCO-Rahmen langfristig und über das gesamte Technologiespektrum möglich sein, Universalsysteme zu entwickeln, welche die Bedürfnisse aller Partner erfüllen und dabei wirtschaftlich besser abschneiden als auf nationale Bedürfnisse zugeschnittene Einzelbeschaffungen?
- Politische Autonomie: Wird der allfällige Zugewinn technologischer Fähigkeiten und bündnispolitischer Protektion (im Sinne positiver Freiheit) den Verlust nationalen Handlungsspielraums (negative Freiheit) ausgleichen?
- Wirtschaft: Durch Standardisierung und Konsolidierung werden Industrien redundant; wo bleiben die industriellen Fähigkeiten und die Arbeitsplätze? Wer entscheidet über Exportregime? Wie wird der Wettbewerb gewährleistet?
- Diplomatie: Weitgehende Konsolidierung rückgängig zu machen – also nach seiner Zerschlagung zum nationalen Rahmen zurückzukehren – ist schwierig. Wie also steht es um die Exit-Option bei einem politisch, militärisch oder technologisch begründeten Scheitern des Projekts?

Der sich momentan abzeichnende Ansatz von PESCO krankt nicht nur an oben angerissenen Interessen- und Zielkonflikten, sondern darüber hinaus an der innovationstheoretischen Problematik, dass es allem Anschein nach auch bei völliger Überwindung dieser Konflikte kein Patentrezept für die gesamteuropäische Organisation des Hochtechnologiesektors Rüstung gäbe. Vor diesem Hintergrund wird man sich in den Institutionen und Hauptstädten der EU vertieft mit der Frage beschäftigen müssen, wo Rüstungskooperation an ihre natürlichen, technologisch bedingten Grenzen stösst und bis zu welchem Ausmass es sinnvoll ist, sie als langfristiges bündnispolitisches Projekt zu institutionalisieren. Die Devise *form follows function* wäre ein geeigneter Leitgedanke für entsprechende Überlegungen.



Das **Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert.