



Europäische Streitkräfte in ökonomischer Perspektive

Die Frage nach europäischen Streitkräften in ökonomischer Perspektive umfaßt zwei unterschiedliche Aspekte. Dies ist zum einen die ökonomische Perspektive Europas, aus der sich Folgerungen für das Dispositiv europäischer Streitkräfte ergeben. Zum anderen geht es um den Aspekt möglicher Effizienz- und Rationalisierungsgewinne.

1. Die ökonomische Perspektive Europas

Die ökonomische Perspektive Europas ist in eine Reihe von allgemeinen Entwicklungstendenzen im internationalen System eingefügt.

Dazu zählen zunächst das anhaltende Wachstum der Weltbevölkerung und die Dynamik demografischer Entwicklungen. Gegenwärtig leben etwa 6,4 Milliarden Menschen auf der Welt. Diese Zahl wird voraussichtlich bis 2025 auf 7,9 Milliarden, bis 2050 auf über 9 Milliarden ansteigen. Infolge der regional sehr unterschiedlichen Geburtenrate werden sich die regionalen Anteile an der Weltbevölkerung erheblich verschieben. Der Anteil der Europäer (EU-Staaten), der zurzeit bei 7,2 % liegt, wird in den kommenden Dekaden auf etwa 5 % sinken. Weit mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung wird in Asien leben. Wichtige Einzeltendenzen sind regional gegenläufige Verschiebungen im Altersaufbau sowie die global zunehmende Verstädterung. Während der Anteil der über 60-Jährigen in den europäischen Industrieländern erheblich steigt, wächst in anderen Regionen und insbesondere in den Entwicklungsländern der Anteil der jüngeren Altersgruppen. In Afrika, Asien und Lateinamerika werden absehbar mehr als 1 Milliarde Menschen zusätzliche Arbeitsplätze suchen. Der Trend zu Megastädten mit mehr als 10 Millionen Einwohnern hält an, wobei diese Städte weit überwiegend im küstennahen Bereich liegen.

Insgesamt lassen die demografischen Entwicklungstendenzen erhebliche Gewichtsverlagerungen im internationalen System erwarten. Das demografische Gewicht Europas wird geringer. Ohne ein Zusammenwachsen würden die europäischen Staaten von ihren demografischen Anteilen her eine marginale Rolle spielen.



Vor allem wegen des raschen Wachstums und des strukturellen Wandels der Weltbevölkerung ist eine Verschärfung sozialer, ökonomischer und ökologischer Probleme absehbar.

Das globale Wachstum der Weltwirtschaft ist - ähnlich wie das Wachstum der Weltbevölkerung - durch inhomogene Tendenzen gekennzeichnet. Beim Welt-Bruttosozialprodukt liegt der Anteil der Europäer bei etwa 30 %. In der Perspektive der kommenden Jahrzehnte wird dieser Anteil auf unter 25 % absinken. Die globalen Entwicklungslinien des Welt-BSP lassen auch zukünftig eine triadische Struktur der Weltwirtschaft erwarten, bei der 70 % auf die Regionen Nordamerika, die EU und die asiatischen Region entfallen. Innerhalb dieser Struktur sinken jedoch der europäische und nordamerikanische Anteil, während der asiatische Anteil steigt.

Die globalen Trends im Wachstum der Weltwirtschaft sind auf das engste mit einem erheblichen Strukturwandel der Weltwirtschaft verbunden, dessen wesentliches Kennzeichen die Zunahme grenzüberschreitender ökonomischer Transaktionen und Verflechtungen bei starker Verkürzung der raum-zeitlichen Zusammenhänge ist. Dieser Prozeß der Globalisierung hat sich seit den 80er Jahren erheblich beschleunigt und wird auf absehbare Zeit die Entwicklung des internationalen Systems und dabei auch die ökonomische Perspektive Europas maßgeblich beeinflussen.

Zu den generellen Folgen dieses Prozesses gehört eine Zunahme der Interdependenzen und damit zugleich auch eine zunehmende Empfindlichkeit und Verwundbarkeit der nationalen Volkswirtschaften gegenüber Störungen im wirtschaftlichen System. Nicht zuletzt deswegen gehört es zu den vorrangigen Strategien der Nationalstaaten, regionale wirtschaftliche Zusammenschlüsse zu bilden. Dies führt insgesamt zu einem Aufstieg wirtschaftlicher Großregionen. Die EU-Staaten stehen beispielhaft für diese Strategie.

Dennoch bleibt es bei zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeiten, die umso größer sind, je stärker der ökonomische Verflechtungsgrad mit anderen Regionen ist.



Im Vergleich der Regionen weist die EU als Ganzes einen hohen Verflechtungsgrad auf. Im Welthandel als Wachstumsmotor nehmen die Europäer eine Spitzenstellung ein. Der Anteil der EU-Staaten an dem seit den 70er Jahren rasch und stetig ansteigenden Welthandel liegt bei 50 %. Mehr als ein Drittel der Exporte und Importe der EU-Staaten entfällt auf den Warenhandel mit anderen Regionen. Mindestens gleich bedeutsam ist die Intensivierung der globalen Finanzverflechtungen. So haben sich die weltweit erfaßten Kapitalströme in dem Zeitraum von 1975 bis 2000 verdreißigfacht. Begleitet wird dies mit einem starken Anstieg der Direktinvestitionen der Industrienationen, die ihre ausländischen Direktinvestitionen in den 90er Jahren etwa verdoppelt haben. Zunehmend operieren europäische Unternehmen als multinationale Unternehmen und Global Player auf den internationalen Märkten. Bei wichtigen und kritischen Rohstoffen - wie etwa bei den Energieträgern Erdöl und Erdgas, aber auch bei bestimmten Mineralien - ist die EU vom Import dieser Rohstoffe abhängig.

Zu erwarten ist, daß diese beispielhaft angeführten Trends sich verstärken. Es gehört daher zu den elementaren ökonomischen Interessen der Europäer, die Weltmärkte offen zu halten und den Zufluß strategisch wichtiger Rohstoffe zu sichern. Für eine positive ökonomische Perspektive Europas ist dies eine wesentliche Voraussetzung, die nur über eine hinreichende Stabilität im internationalen System erreicht werden kann, in deren Rahmen sich der rasche Strukturwandel der Weltwirtschaft vollzieht.

Diese notwendige hinreichende Stabilität wird durch zahlreiche konfliktträchtige Entwicklungslinien gefährdet.

So umfaßt die Globalisierung als Ganzes zwei gegenläufige Tendenzen. Einerseits verstärken sich globale Vernetzungen, Vereinheitlichungen und wechselseitige Abhängigkeiten, andererseits wachsen im gleichen Ausmaß Tendenzen zur Regionalisierung, Differenzierung und Fragmentierung. Der Wettbewerb wird zunehmend globalisiert und insgesamt härter.

Kontrovers werden die Wohlstandswirkungen der Globalisierung diskutiert. Vorherrschend wird die Ansicht vertreten, daß sich das weltweite Wohlstandsgefälle zwischen den reichen und armen Ländern in den letzten Jahrzehnten nicht verringert, sondern eher vergrößert hat. Einkommen und Vermögen auf der Erde sind zunehmend ungleich verteilt. Der Gesamttrend spricht nicht für eine



durchgreifende positive Änderung des Armutsanteils in der Weltbevölkerung. Auch in der Perspektive der nächsten Jahrzehnte wird der Anteil der Weltbevölkerung, der von weniger als 2 US-\$ pro Tag lebt, bei über einem Drittel liegen. Die Europäer gehören zu den Reichen der Weltgesellschaft. Ihr Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist mehr als fünfmal so groß wie der entsprechende Wert für die Weltbevölkerung insgesamt. Weltweit hat sich die Arbeitslosigkeit zu einem der größten wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen entwickelt. Nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisationen (ILO) sind über 25 % aller erwerbsfähigen Menschen auf der Erde erwerbslos oder unterbeschäftigt. Selbst wenn die zukünftige globale Wohlstandsentwicklung eher positiv eingeschätzt wird, so führen doch die ökonomische Globalisierung sowie die Verschärfung des Wettbewerbs zu einer neuen Gruppierung von Gewinnern - und zumindestens relativen - Verlierern. Das Reaktionsmuster der Verlierer ist ungewiß. Häufige Folgen sind ideologische Radikalisierungen und zunehmende Gewaltbereitschaft, die die Empfindlichkeit moderner Gesellschaften nutzen wird.

Die demographischen und ökonomischen Entwicklungslinien, in die die ökonomische Perspektive Europas eingefügt ist, verknüpfen sich mit übergreifenden Trends, die ebenfalls erhebliche Konfliktpotentiale enthalten. Zu ihnen zählt absehbar eine Verschärfung der ökologischen Probleme. Auch wenn in den letzten Jahrzehnten zahlreiche positive Ansätze zur Lösung dieser Probleme entwickelt wurden, sind doch die Aussichten auf eine global wirksame Umsetzung wegen der demografischen und ökonomischen Wandlungsprozesse sowie der Verschärfung des globalen Wettbewerbs eher skeptisch zu beurteilen. In der Gesamttendenz ist der Bestand an natürlichen Ressourcen zunehmend gefährdet. Bei einer Reihe von Rohstoffen - wie etwa bei Erdöl und Wasser - zeichnen sich kritische Verknappungen ab, deren Konfliktpotentiale durch unterschiedliche regionale Verteilungen erhöht werden. Ein Anstieg ressourcenbedingter geopolitischer Konflikte ist deshalb wahrscheinlich.

Große demografische und ökonomische Wandlungsprozesse haben in der menschlichen Geschichte regelmäßig zu einem Anstieg gewaltsamer Konflikte geführt. Auch wenn dies keine Gesetzmäßigkeit bildet, so ist dies doch in der Perspektive der kommenden Jahrzehnte zu erwarten. Dabei ändern sich die Formen und Mittel gewaltsamer Konfliktaustragungen. Ihre Erscheinungsformen reichen von Terrorismus und archaischen Typen des Warlord-Krieges bis hin zum High-Tech-



Krieg - meist in unterschiedlichen Kombinationen. Für global vernetzte und hochentwickelte Volkswirtschaften stellt jede dieser Erscheinungsformen ein hohes ökonomisches Gefährdungspotential dar.

Die Folgerungen für die Europäer sind naheliegend. Als einer der Hauptakteure der Weltwirtschaft muß Europa von seiner ökonomischen Perspektive her seine Außen- und Sicherheitspolitik global ausrichten und fähig sei, in dieser Dimension seine ökonomischen Interessen wahrzunehmen und Einfluß auszuüben. Auch wenn die dazu erforderliche Strategie kooperativ ausgerichtet ist und vor allem auf eine Stärkung übernationaler Regime setzt, so erfordert dies doch militärische Fähigkeiten, die dieser Dimension entsprechen. Die ökonomische Perspektive Europas gehört deshalb zu dem Rational europäisch konzipierter Streitkräfte mit einem Potential, das auch in der globalen Dimension durch die Projektion von Kampfkraft stabilisierend wirken kann. Dies bedeutet, daß europäische Streitkräfte in wesentlichen Teilen als Interventionsstreitkräfte auszulegen sind. Neben einer angemessenen Größenordnung erfordert dies vor allem eine weitreichende Führungs- und Aufklärungsfähigkeit, strategische Mobilität sowie rasch verfügbare und durchhaltefähige Einsatzkräfte.

Eine weitere Folgerung ergibt sich aus der großen und zunehmenden Bedeutung ökonomischer Konfliktursachen und Verwundbarkeit, die insbesondere die äußere und innere Stabilität hochentwickelter und vernetzter Wirtschaftsräume wie die der EU gefährden. Weit stärker als bisher ist deshalb die Analyse ökonomischer Zusammenhänge und Gefährdungspotentiale in die sicherheitspolitische Lagebeurteilung einzubeziehen. Es genügt nicht, dies nationalen Ministerien zu überlassen, bei denen überdies die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik nicht selten durch Ressortegoismen oder aufgespaltene Zuständigkeiten beeinträchtigt wird und innenpolitische Gesichtspunkte dominieren. Dies spricht dafür, auf der sicherheitspolitischen Ebene der EU ein Analysezentrum einzurichten, das nicht nur laufend die ökonomischen Risikopotentiale beurteilt, sondern zugleich ökonomisch orientierte Strategien der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung entwickelt und wirtschaftspolitische Maßnahmen bei kurzfristig auftretenden Krisen empfiehlt. Es wäre ein schwerwiegender Fehler, sich institutionell auf politische und militärische Einrichtungen zu beschränken. Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen im Vorfeld von Krisen - gestützt auf militärische Fähigkeiten - sind oft kostenwirksamer als der Einsatz der Streitkräfte selbst und die anschließende ökonomische Stabilisierung der Region. Die intensive

Einbeziehung ökonomischer Kompetenz ist deshalb ein zwingendes Gebot sicherheitspolitischer Rationalität.

Insgesamt erfordert die ökonomische Perspektive Europas eine global ausgerichtete Gesamtstrategie, die politische, ökonomische und militärische Einzelstrategien konsistent verbindet und dies auch institutionell verankert.

2. Mögliche Effizienz- und Rationalisierungsgewinne durch europäische Streitkräfte

2.1 Effizienzmessung

Unter Effizienz wird allgemein das Verhältnis von Wirksamkeit zu den aufgewandten Mitteln verstanden. Entsprechend sind Effizienzgewinne positive Veränderungen in diesem Verhältnis.

Grundsätzlich ist die Messung der Effizienz von Streitkräften methodisch nicht unproblematisch. Das plakative „Value for money“ ist sicherlich eine allgemeine Leitlinie, erfordert aber doch Konkretisierungen, die sehr unterschiedlich vorgenommen werden können.

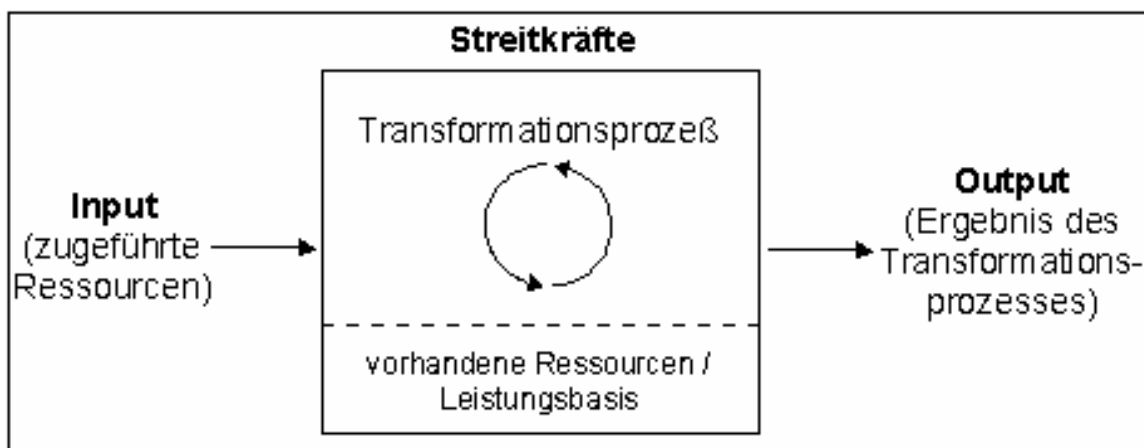


Abb. 1: Streitkräfte als System



Wählt man den systemorientierten Ansatz - wie es Abb. 1 veranschaulicht - , dann ist auf der „Output-Seite“ zunächst zu klären, wie der Wert zu messen ist, den die Streitkräfte für das Erreichen übergeordneter politischer Ziele beitragen. Derartige übergeordnete Ziele könnten z. B. Sicherheit und Stabilität oder - in einem enger gefaßten Verständnis - Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sein. Über diese Ziele gibt es in den europäischen Staaten weitgehend Konsens. Dennoch zeigen die politischen Debatten, daß die Beiträge, die Streitkräfte hier leisten können, sehr unterschiedlich bewertet werden können. Eine konsistente, stabile und gemeinsam akzeptierte Meßgröße, für das, was als „Wert“ der Streitkräfte anzusetzen ist, wird sich deshalb kaum finden lassen.

Der Ausweg aus dieser Meßproblematik besteht in Demokratien im wesentlichen aus zwei, meist miteinander kombinierten Verfahren. Das erste Verfahren folgt dem demokratischen Grundverständnis. Es akzeptiert verschiedene gesellschaftliche Gruppen und bringt deren Rational in den gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß ein. Den „Wert“ von Streitkräften bestimmen insofern die Bürger selbst. Zum Ausdruck kommt dieser Wert in den streitkräftebezogenen Entscheidungen der von ihnen gewählten Vertretern im Parlament und in der Regierung. Das zweite Verfahren bestimmt die Praxis der Streitkräfteplanung: Es arbeitet mit unterschiedlichen, aber leichter erfaßbaren Größen, die den allgemein formulierten politischen Auftrag der Streitkräfte in quantitative Größen umsetzen und diese dann für die Messung des Outputs nutzt. Beispielhaft hierfür ist der fähigkeitsorientierte Ansatz, der bei der Reform der Bundeswehr gewählt wurde. Als wesentliche generelle Meßgröße wurde die Fähigkeit zugrundegelegt, bestimmte näher definierte Operationen durchführen zu können. Einen ähnlichen Ansatz wählten auch die USA, wenn von ihren Streitkräften die generelle Fähigkeit gefordert wurde, „two major regional conflicts nearly simultaneously“ führen zu können.

Meßprobleme treten auch auf der „Input-Seite“ auf, bei der je nach Betrachtungsweise unterschiedliche absolute und relative Größen für die Verteidigungsausgaben sowie auch für die verursachten volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten einbezogen werden können.

Für die Abschätzung von Effizienzgewinnen durch integrierte europäische Streitkräfte gibt es deshalb kein Analysemuster, das nicht kritikanfällig wäre. Andererseits wäre ein Verzicht auf Meßgrößen zugleich ein Verzicht auf die



Gestaltung von Streitkräften nach ökonomischen Prinzipien. Vom Methodischen her kann deshalb der Ansatz im Popper'schen Verständnis nur in einem transparenten diskursiven Vorgehen bestehen, das zu begründeten Vermutungen und Hypothesen führt.

2.2 Wesentliche Einflußgrößen auf mögliche Effizienzgewinne

Zu den wichtigsten Einflußgrößen möglicher Effizienzgewinne durch die Zusammenfassung von Streitkräften zählt der Integrationsgrad. Ähnlich wie in der Wirtschaft wird dieser Integrationsgrad vorrangig durch die Zentralisierung von Planungs- und Steuerungskompetenzen bestimmt. Grundsätzlich gilt, daß die möglichen Effizienzgewinne umso größer sind, je höher in diesem Verständnis der Integrationsgrad ist. Entsprechend würden einheitlich und zentral konzipierte europäische Streitkräfte den größten Effizienzgewinn erwarten lassen. Umgekehrt wären rein national konzipierte Streitkräfte in der europäischen Perspektive mit hohen Effizienzverlusten verbunden. Zwischen diesen beiden Eckpunkten bewegt sich der Integrationsgrad.

Der gegenwärtige Integrationsgrad der europäischen Streitkräfte ist in der ökonomischen Perspektive als eher gering einzuschätzen. Die Planungs- und Steuerungskompetenz für die Streitkräfte liegt bei den Nationen, die ihre Streitkräfte vorrangig nach ihrer nationalen Interessenlage gestalten. Im wesentlichen unverändert sind die nationalen Streitkräfte so konzipiert, daß sie alle wesentlichen funktionalen Aufgabenbereiche eigenständig wahrnehmen können.

Integrierende Elemente zeigen sich vornehmlich in drei Bereichen. Bei der nationalen Streitkräfteplanung werden in zunehmenden Maß europäische Bündnisvorgaben auf der Grundlage von nationalen Verpflichtungen einbezogen. Das Fähigkeitsprofil der jeweiligen nationalen Streitkräfte ist insofern eine Kombination aus den angestrebten nationalen und spezifischen, vom Bündnis geforderten Fähigkeiten, die modulartig bereitstellbar sind. Integrativ wirkt ebenfalls die Schaffung multinationaler europäischer Großverbände auf der Korpsebene mit integrierten Stäben sowie der Aufbau koordinierender Organisationselemente auf der europäischen Ebene. Hierzu zählt insbesondere die vor kurzem geschaffene European Defence Agency. Schließlich gibt es die seit langen praktizierte, Rationalisierungen anstrebende Zusammenarbeit in funktionalen Teilbereichen wie



etwa im Beschaffungswesen, in der Logistik oder in Ausbildungsbereichen.

In der politischen Dimension sind diese integrativen Elemente zweifellos von sehr wesentlicher Bedeutung, in der ökonomischen Perspektive allerdings weit weniger befriedigend. Grund hierfür ist die bereits erwähnte fehlende zentralisierte Planungs- und Steuerungskompetenz auf der europäischen Ebene.

Ressourcenbereitstellung, Ressourcenverwendung und im wesentlichen auch das Fähigkeitsprofil sind zusammen mit der Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte Teil der nationalen Souveränität. Der von den einzelnen Nationen angestrebte Integrationsgrad wird im wesentlichen von dem nationalen politischen Interesse am Bündnis und möglichen Rationalisierungen bestimmt, ohne daß dabei das Grundprinzip des souveränen Nationalstaates aufgegeben wird.

Das Ausmaß möglicher Effizienzgewinne wird daher letzten Endes - und dies ist keine neue Erkenntnis - von dem politischen Willen und der Bereitschaft der europäischen Nationen bestimmt, Dispositionsrechte über Ressourcen und Fähigkeiten an zentrale europäische Instanzen zu übertragen.

Unter diesem Gesichtspunkt läßt sich das Modell einer umfassenden Integration von unterschiedlichen Modellen der Teilintegration unterscheiden.

2.3 Umfassende Integration

Das Modell einer umfassenden Integration legt die Vision der „Vereinigten Staaten von Europa“ zugrunde, die über voll integrierte Streitkräfte nach dem Muster der USA verfügen. Auch wenn ein solches Modell eher utopischen Charakter haben dürfte, so erlaubt es doch die Diskussion einiger Effizienzüberlegungen.



	(1) Bevölkerung [Mio.]	(2) BIP* [Mrd. US-\$]	(3) BIP* pro Kopf [US-\$]	(4) präsen- ter SK-Umfang [Tsd.]	(5) Soldaten je 10.000 Einwohner	(6) Verteidigungs- ausgaben [Mrd. US-\$]	(7) Anteil der Verteidigungs- ausgaben am BIP
EU / NATO- Europa (ohne Türkei)	444,8	10.861	24.418	2.076	47	207,0	1,90%
USA	292,3	10.923	37.369	1.496	51	383,7	3,50%

	(8) Verteidigungs- ausgaben pro Kopf [US-\$]	Verteidigungsinvestive Ausgaben (Capital Expenditures)			Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Beschaffung (Major Equipment Expenditures)		
		(9) Höhe [Mrd. US-\$]	(10) Anteil an Verteidigungs- ausgaben	(11) Anteil am BIP	(12) Höhe [Mrd. US-\$]	(13) Anteil an Verteidigungs- ausgaben	(14) je Soldat [US-\$]
EU / NATO- Europa (ohne Türkei)	465	43,9	21,20%	0,40%	37,7	18,20%	18.160
USA	1.313	112	29,20%	1,03%	105,9	27,60%	70.789

Abb.2: Vergleich militärökonomischer Kennzahlen. Quellen: unterschiedliche, vorwiegend NATO-Quellen und eigene Berechnungen, Bezugsjahr der Daten 2003

* Die Zahlen legen Wechselkursparitäten zugrunde. In Kaufkraftparitäten ist das BIP der Europäer größer als das der USA.



Diese lassen sich zunächst generell auf den Status im internationalen System beziehen. Auch wenn dieser Status von vielen Faktoren abhängt, so sind doch Bevölkerung, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und militärische Leistungsfähigkeit als wesentliche Machtbasen von vorrangiger Bedeutung.

Vergleicht man unter diesem Gesichtspunkt Europa mit den USA, so könnte von der Bevölkerungszahl und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit her der Status der Vereinigten Staaten von Europa im internationalen System desjenigen der USA vergleichbar sein (Abb. 2, Spalte 1 und 2). Dies trifft jedoch nicht für die militärische Leistungsfähigkeit zu. Blicke es bei den gegenwärtigen Dispositiven und Strukturen der nationalen Streitkräfte in Europa, so würde die Summe ihrer Fähigkeiten keinesfalls an die militärische Leistungsfähigkeit der USA heranreichen. Ein vergleichbarer Status mit der entsprechenden Effizienz des politischen Handels ist für die Europäer nur über die Neugestaltung ihrer Streitkräfte als militärisches Instrument ihrer Außen- und Sicherheitspolitik erreichbar.

Dies berührt die Effizienz europäischer Streitkräfte im engeren Sinne.

Die Europäer geben etwa 207 Mrd. \$ für ihre Verteidigung aus und betreiben damit Streitkräfte in einem präsenten Umfang von ca. 2,1 Mio. Soldaten. Im Vergleich dazu liegen die Verteidigungsausgaben der USA bei 380 Mrd. \$ und der Personalumfang bei 1,5 Mio. Soldaten (Abb. 2, Spalte 4 und 6).

Wollten die Europäer militärische Fähigkeiten erreichen, die denen der USA vergleichbar wären, dann würde dies auf der Ressourcenseite eine Strategie erfordern, die mehrere Komponenten umfaßt.

Zu reduzieren wäre zunächst der Personalumfang um 600.000 auf 1,5 Mio. Soldaten. Damit wäre ein Absenken der Ausgaben für den Betrieb der Streitkräfte sowie für die militärische Infrastruktur in der Größenordnung von bis zu 20 Mrd. \$ verbunden.

Diese Mittel wären in den investiven Bereich umzuschichten und dort insbesondere für militärische Beschaffung sowie für Forschung und Entwicklung vorzusehen. Die



Zahlen in Abb. 2, Spalte 9 bis 14, verdeutlichen den Hauptmangel in der Ressourcensteuerung der Europäer. Sie geben zuviel für den Betrieb ihrer Streitkräfte und entsprechend zuwenig für die Modernisierung der Ausrüstung aus. Der Anteil der investiven Ausgaben („Capital Expenditures“) an den Verteidigungsausgaben liegt erheblich unter demjenigen der USA. Gleiches gilt für die spezifischen Ausgabenanteile, die auf die Forschung, Entwicklung und Beschaffung großer Ausrüstungsvorhaben („Major Equipment Expenditures“) entfallen. Wegen des zusätzlich zu berücksichtigten größeren Streitkräfteumfangs der Europäer führt dies im Ergebnis dazu, daß die USA für eine moderne Ausrüstung je Soldat nahezu viermal so viel wie die Europäer ausgeben (Abb. 2, Sp. 14). Neben der Höhe der Verteidigungsausgaben liegen hier die wesentlichen Gründe für die hohe militärtechnologische Überlegenheit der USA als Basis ihrer militärischen Leistungsfähigkeit. Eine Umschichtung der europäischen Verteidigungsausgaben hätte deshalb eine starke effizienzsteigernde Wirkung.

In der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Lage und ihrer absehbaren Entwicklung sind Wehrpflichtstreitkräfte aus ökonomischer Sicht weniger effizient als Freiwilligenstreitkräfte. Von daher sollte eine Reduzierung des europäischen Streitkräfteumfangs vorrangig bei dem Wehrpflichtigenanteil vorgenommen werden. Die nationalen Anteile an integrierten europäischen Streitkräften können unter unterschiedlichen Gesichtspunkten diskutiert werden. Naheliegend sind Umfänge, die den Bevölkerungsanteilen entsprechen und insbesondere bei Auslandseinsätzen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung eine faire Risiko- und Lastenteilung gewährleisten. Legt man dem Muster der USA folgend integrierte europäische Streitkräfte in einem Umfang von 1,5 Millionen Freiwilligen zugrunde, so würde dies für die Bundeswehr einen präsenten Streitkräfteumfang von etwa 280.000 Soldaten (Freiwilligen) bedeuten.

Zu den Wirkungen einer personellen Reduzierung des gegenwärtigen Gesamtumfangs der europäischen Streitkräfte und einer Umschichtung der Verteidigungsausgaben zählen auch volkswirtschaftliche Effekte. Das freigesetzte Personal würde weit überwiegend in den volkswirtschaftlichen Prozeß der Produktion von zivilen Gütern und Dienstleistungen eingesetzt werden können. Hinzu kommen Wachstumseffekte infolge der Umschichtung von staatlichen



Konsumausgaben in investive Ausgaben. Multiplikatoreffekte verstärken diese Wirkungen und führten zu einer keineswegs unbeachtlichen Erhöhung des Bruttosozialproduktes. Über Einkommens- und Steuerwirkungen würde dies c. p. mittelbar auch die staatlichen Einnahmen erhöhen. Sofern der politische Wille vorliegt, könnten diese Mehreinnahmen zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben genutzt werden, ohne daß Umschichtungen im staatlichen Gesamthaushalt zu Lasten anderer staatlicher Aufgabenfelder führen würden.

Anzunehmen ist dennoch, daß die Europäer auch unter Einbeziehung dieser volkswirtschaftlichen Effekte ihre Verteidigungsausgaben erhöhen müßten, wenn sie eine militärische Leistungsfähigkeit erreichen wollten, die derjenigen der USA entspräche.

Ohne Einbeziehung der volkswirtschaftlichen Effekte wären aus den gegenwärtigen staatlichen Haushalten der Europäer für die Verteidigung zusätzlich etwa 175 Mrd. \$ - also etwa 1,6 % ihres BIP - bereitzustellen, um die Höhe der Verteidigungsausgaben der USA zu erreichen. Dies würde dann zu einer etwa gleich großen Verteidigungsquote führen, wobei jedoch die Verteidigungsausgaben pro Kopf der Bevölkerung (863 \$ pro Kopf statt 465 \$ pro Kopf) immer noch deutlich unter der entsprechenden Zahl der USA (1.313 \$ pro Kopf) lägen.

Eine quantitative Abschätzung der Effizienz ist - wie dargestellt - methodisch problematisch. Wesentliche Größe ist hier die Einschätzung, um wieviel größer die militärischen Fähigkeiten der USA im Vergleich zu den gegenwärtigen Fähigkeiten der europäischen Streitkräfte vor dem Hintergrund der sicherheitspolitischen Lage und ihrer Erfordernisse anzusetzen sind. Die Formulierung „um ein Mehrfaches“ müßte dann durch einen entsprechenden Faktor konkretisiert werden. Variiert man diesen Faktor zwischen zwei und fünf, so erzielen die USA mit ihren Verteidigungsausgaben eine Effizienz, die um ca. 10 % (Faktor 2) bis ca. 170 % (Faktor 5) höher ist als die von den Europäern erreichte Effizienz ihrer Verteidigungsausgaben. Nimmt man aus dieser Bandbreite einen mittleren Wert (Faktor 3,5), so kann vermutet werden, daß die USA mit ihren Verteidigungsausgaben im Vergleich mit den Europäern eine etwa doppelt so hohe Effizienz erreichen. Die gegenwärtigen Dispositive, Strukturen und



Ressourcensteuerung der europäischen Streitkräfte sind daher aus ökonomischer Sicht wenig effizient. Zu vermuten ist aufgrund dieser Überlegungen ebenfalls, daß integrierte europäische Streitkräfte, die insgesamt lediglich die gegenwärtigen militärischen Fähigkeiten der Europäer aufweisen sollten, einen weit geringeren Ressourcenaufwand erforderten. Blicke es bei der gegenwärtigen, aber in der Ausgabenschichtung veränderten Höhe der europäischen Verteidigungsausgaben, so könnte die Ressourceneffizienz an diejenigen der USA herangeführt werden. Die militärische Leistungsfähigkeit der USA wäre damit allerdings nicht erreichbar.

Zusammenfassend ist zu vermuten, daß mit dem Modell umfassend integrierter Streitkräfte der „Vereinigten Staaten von Europa“ sehr hohe Effizienzgewinne verbunden wären. Bei einem Mehraufwand, der in der Größenordnung von 1,6 % ihres Bruttosozialproduktes läge, könnten die Europäer in der ökonomischen Perspektive einen Rang und militärischen Status im internationalen System erreichen, der mit den USA vergleichbar wäre. Dabei lägen die Verteidigungsausgaben pro Kopf sowie der Anteil der Soldaten an der Gesamtbevölkerung immer noch deutlich unter den errechneten Kennzahlen der USA.

Die bisherigen Überlegungen legten zur Diskussion möglicher Effizienzgewinne das Modell eigenständiger, umfassend integrierter europäischer Streitkräfte zugrunde. Wird bei diesen Überlegungen das NATO-Bündnis als Ganzes einbezogen, so muß die dazu bisher gewählte ökonomische Perspektive relativiert und um die politische Dimension erweitert werden.

In der politischen Dimension ist mit dem skizzierten Modell das Risiko einer Schwächung des transatlantischen Zusammenhalts verbunden. Dies dürfte allerdings prinzipiell der Preis für eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik sein, die ihre globalen Interessen eigenständig und notfalls auch ohne die militärische Unterstützung der USA wahrnehmen will.

In der ökonomischen Perspektive zeigen sich ähnliche Probleme. Sofern die Europäer umfassend eigenständige und der USA vergleichbare militärische Fähigkeiten entwickeln, würden aus der Sicht der NATO zahlreiche Fähigkeiten dupliziert. Die Ressourceneffizienz der NATO als Ganzes würde sinken. Blicke es allerdings dabei - und dies ist zu erwarten - , daß die USA ihre nationalen Interessen



notfalls auch ohne NATO-Verbündete militärisch allein durchsetzen wollen, so sind gewisse Duplizierungen von Fähigkeiten grundsätzlich unvermeidbar, sofern die Europäer in gleicher Weise eigenständig und militärisch unabhängig von den USA handeln wollten. Allerdings ließen sich die dann eintretenden Effizienzverluste mildern. Wesentliche Strategien wären dabei begrenzte Aufgabenteilungen - etwa bei den Konfliktpräventionen und der Aufklärung - sowie die Beibehaltung des Prinzips „separable, but not separate“, das jedoch im einzelnen neu auszugestalten wäre.

Für eine Förderung des transatlantischen Zusammenhalts wäre es aus ökonomischer Sicht wichtig, im militärischen und technologischen Fähigkeitsprofil der Europäer insbesondere solche Module zu entwickeln und auszubauen, die aus der Sicht des Bündnispartners USA besonders wertvoll sind und über die sie nicht oder nur begrenzt verfügen.

2.4 Teilintegrierte Modelle und Modulkonzepte

Allgemeines Kennzeichen teilintegrierter Modelle und Modulkonzepte ist, daß die europäischen Streitkräfte nicht von einer zentralen europäischen Instanz gestaltet und gesteuert werden, sondern die Nationen grundsätzlich ihr Dispositionsrecht behalten. Basis europäischer Streitkräftedispositive sind entsprechend nationale Verpflichtungen, die im gemeinsamen europäischen Interesse übernommen werden. Mit der stärkeren Herausbildung gemeinsamer europäischer Interessen, Institutionen und Identitäten wächst diese Bereitschaft. Ausdruck hierfür sind die bereits erwähnten integrativen Elemente, zu denen als wichtige Entscheidung der letzten Jahre insbesondere die European Headline Goals und das Aufstellen einer europäischen Eingreiftruppe gehören.

Dies ist zugleich der Weg, auf dem die Europäer in einem Prozeß von Einzelschritten ihre an den Zielen der ESVP ausgerichtete militärische Leistungsfähigkeit verbessern werden. Wesentliche Prinzipien werden dabei der stufenweise Ausbau integrativer Elemente und des Modulkonzepts sein, bei dem die Europäer Teile ihrer nationalen militärischen Fähigkeiten zugleich für den Einsatz gemeinsam gebildeter und europäisch geführter Großverbände vorsehen.

Auch wenn in der ökonomischen Perspektive dies nicht zu dem Effizienzgewinn führen kann, wie es bei einer umfassenden Integration zu erwarten ist, so sind unter



diesem Gesichtspunkt doch deutliche Verbesserungen erreichbar. Auf mögliche Perspektiven, Strategien und Ansatzpunkte, die fortzuführen oder aufzugreifen sind, soll im folgenden kurz eingegangen werden. Grundlage bildet dabei das in Abb. 3 dargestellte Modell funktionaler Aufgabenbereiche in Streitkräften, das - in vereinfachter Weise - die Dimensionen Funktionen, Teilstreitkräfte und hierarchische Ebene einbezieht. Integrationsschritte bedeuten in dieser Sicht die zunehmende Verknüpfung der Elemente auf den verschiedenen Dimensionen, nach denen die Streitkräfte der Europäer gegenwärtig strukturiert sind.

In einer ganzheitlichen Betrachtung wäre es aus ökonomischer Sicht zunächst vorrangig, sich evolutionär einem europäischen Streitkräftemanagement aus einer Hand zu nähern, das Fähigkeits- und Ressourcenentscheidungen zusammenführt und integriert. Auszubauen ist deshalb das System europäischer Streitkräfteplanung, dessen leitendes Ziel die ganzheitliche Verbesserung der Effizienz ist und mit dessen Hilfe es möglich ist, die Ressourcen dorthin zu lenken, wo ihre Beiträge zum Erreichen der sicherheitspolitischen Ziele der Europäer am größten sind. Zu etablieren wäre deshalb auf der politischen und militärpolitischen Ebene ein strategisches Management mit einem entsprechenden Organisationselement, das unter Nutzung professioneller Methoden für Effizienzgewinne und Rationalisierungen zuständig ist.

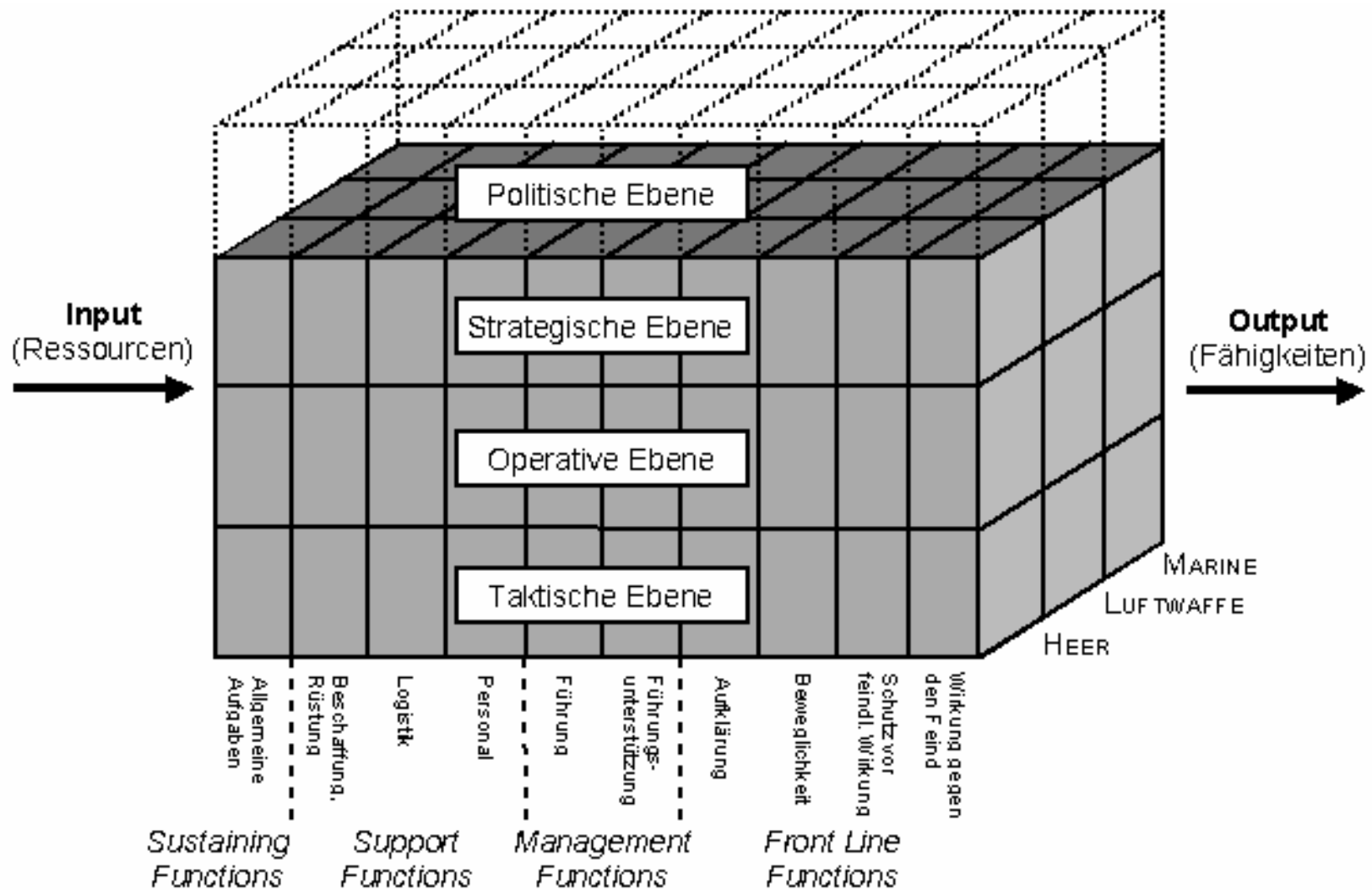


Abb. 3: Funktionale Aufgabenbereiche in Streitkräften



Zu seinen Kernaufgaben gehörte das strategische Controlling, mit dem durch die Wahrnehmung von Planungs-, Steuerungs- und Überwachungsfunktionen die für strategische Entscheidungen notwendigen Informationen bereitgestellt werden. Das Selbstverständnis sollte das eines Kompetenzzentrums für Ressourceneffizienz sein und dem eines Integrierten Konzernmanagements ähneln.

Auch wenn die Entscheidungen selbst das Vorrecht der europäischen Bündnismitglieder bleiben, so könnten doch von einem solchen Kompetenzzentrum starke Impulse für effizienzsteigernde Maßnahmen ausgehen. Unterstützt werden könnte dies durch periodische Gutachten eines unabhängigen Sachverständigenrates. Die Bündelung von Sachkompetenz auf der europäischen Ebene dürfte zugleich die Bereitschaft steigern, nationale Planungs- und Dispositionsrechte schrittweise auf die europäische Ebene zu verlagern.

In einer ganzheitlichen Betrachtung sind die Fähigkeits- und Ressourcenseite stets zugleich und zusammen einzubeziehen. Dies gilt auch für die Schritte auf dem Weg zu integrierten europäischen Streitkräften.

Auf der Fähigkeitsseite wären stufenweise die Fähigkeiten weiter auszubauen, die zu Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in der globalen Dimension erforderlich sind. Im wesentlichen bedeutet dies die Erweiterung und stärkere Ausdifferenzierung der Module, die die Bündnismitglieder für europäische Streitkräfte zur Verfügung stellen oder gemeinsam aufbauen. Vom Methodischen her geht es hier um die intensivierete Identifizierung, Priorisierung und Beseitigung von Fähigkeitsdefiziten sowie dem Ausbau von möglichen Überlegenheitsvorteilen auf der Grundlage von Stärken-Schwächen-Analysen und Gap-Analysen. Wie bereits herausgestellt, sollten hier diejenigen Module besonders gewichtet werden, die für die USA und die NATO als Ganzes von hohem komplementären Wert sind.

Angestrebte Fähigkeiten bilden die Grundlage für die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen und ihrer Verwendung. Idealtypisch wäre hierzu ein europäischer Verteidigungshaushalt erforderlich, über den gemeinsam entschieden wird. Wie bei den Fähigkeiten kann auf dem Weg dorthin nur evolutionär und schrittweise vorangegangen werden. Weit vorrangig wäre hier zunächst eine Erhöhung der verteidigungsinvestiven Ausgaben und es wäre schon viel erreicht, wenn sich die europäischen Bündnismitglieder auf feste Zielgrößen verpflichteten.



Eine derartige Zielgröße könnte etwa der Anteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben am BIP sein, der von gegenwärtig etwa 0,4 % stufenweise auf bis zu 1,0 % anzuheben wäre und damit die Größenordnung der USA erreichen würde. Dieser für die Modernisierung der europäischen Streitkräfte besonders wichtige Schritt könnte dann auf weitere Teile und Strukturen der europäischen Verteidigungsausgaben ausgeweitet werden und sich so einer ganzheitlichen Ressourcenstrategie annähern.

Auf dem Weg zu europäischen Streitkräften wäre zugleich über neue Formen und Strategien der Finanzierung nachzudenken, die vor allem für eine rasche Anschubfinanzierung zu nutzen wären. Vorstellbar sind hier etwa Kreditaufnahmen im Vorgriff auf bzw. im Zusammenhang mit Rationalisierungen und Privatisierungen, Leasing oder auch die feste Zuordnung bestimmter Einnahmequellen für die europäischen Verteidigungsausgaben. Insgesamt sollte angestrebt werden, die traditionelle Form der nationalen Budgetierungen um flexible Finanzierungsinstrumente zu erweitern, die zumindest in einem begrenzten Umfang ein unternehmerisches Finanzmanagement ermöglichen. Auch dies gehört zu den Chancen einer Europäisierung der Streitkräfte.

Zur schrittweisen Verbesserung der ökonomischen Effizienz gehören neben dem ganzheitlichen Ansatz Einzelstrategien zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in den verschiedenen Aufgabenfeldern der europäischen Streitkräfte, wie sie Abb. 3 vereinfacht veranschaulicht. Im wesentlichen handelt es sich um spezifische Rationalisierungsstrategien, die in Abhängigkeit von den jeweiligen Aufgabenbereichen festzulegen sind und mit denen in der Perspektive europäischer Streitkräfte erhebliche Kostensenkungs- und Rationalisierungspotentiale erschlossen werden könnten.

Zu den wichtigen Einzelstrategien gehören partielle Integration, Pool-Bildung und Arbeitsteilung in Kombination mit querschnittlichen Strategien wie etwa Substitutionsstrategien, Standardisierung, Interne Optimierungen, Benchmarking und Outsourcing. Die Rationalisierung von zusammenwachsenden Streitkräften kann hier auf ein reiches Repertoire an Instrumenten zurückgreifen, das sich in der Wirtschaft insbesondere bei Joint Ventures, strategischen Allianzen und Unternehmenszusammenschlüssen bewährt hat oder im Rahmen des sog. New Public Management entwickelt wird. Wesentlich wäre auch hier, daß die möglichen Rationalisierungsstrategien konsequent und systematisch in den einzelnen



Aufgabenbereichen der drei Dimensionen geprüft, umgesetzt und zentral koordiniert werden.

Sicherlich trifft zu, daß bereits gegenwärtig Rationalisierungsstrategien genutzt werden. Dies gilt insbesondere für die europäische Rüstungszusammenarbeit. In der Perspektive europäischer Streitkräfte sollte nun die Chance genutzt werden, dies stufenweise auf alle Aufgabenbereiche auszuweiten und zu intensivieren, aber auch kritisch zu prüfen. Ein europäischer Streitkräfte-Aktionismus, der möglicherweise mehr Bürokratie und weniger schlankes effizientes Management schafft, muß durch gegensteuernde Maßnahmen von Anfang an vermieden werden. Zu einem einzurichtenden Kompetenzzentrum und Controlling gehören deshalb auch eine Kontrolle der organisatorischen Effizienz und die Prüfung von Einzelprojekten, die im wesentlichen auf der Grundlage von Prozeßanalysen und Kosten-Leistungsrechnungen zu erfolgen hätten. Dieses Grundinstrumentarium, mit dem zugleich die Kosten- und Werttreiber zu ermitteln sind, ist ebenfalls heranzuziehen, wenn zu entscheiden ist, welche Einzelstrategie oder Strategiekombination für das jeweilige zu verknüpfende Aufgabenfeld den größten Effizienzgewinn erwarten läßt. Eine Abschätzung möglicher Kostensenkungen durch das Zusammenwachsen der europäischen Streitkräfte und die Nutzung von Rationalisierungsstrategien ist grundsätzlich problematisch, da hierzu eine Reihe von Annahmen zu treffen wären. Als grober Anhalt erscheint ein Einsparvolumen von 10% bis 15% bei den Betriebsausgaben als nicht unrealistisch. Dies wären bei den gegenwärtigen Ausgaben der Europäer für den Betrieb ihrer Streitkräfte eine Größenordnung von etwa 15 Mrd. US-Dollar, die zur Verstärkung der investiven Ausgaben zu nutzen wären.

3. Zusammenfassung und Ausblick

Die ökonomische Perspektive Europas erfordert eine Neuausrichtung der europäischen Streitkräfte. Als einer der Hauptakteure der Weltwirtschaft braucht Europa militärische Fähigkeiten, die auch in der globalen Dimension stabilisierend wirken können. Dies ist nur über ein Zusammenwachsen und eine stufenweise Integration der europäischen Streitkräfte möglich.

Die militärische Effizienz der Europäer ist aus ökonomischer Sicht unbefriedigend. In der gegenwärtigen und absehbaren sicherheitspolitischen Lage stehen die Höhe und Verwendung ihrer Verteidigungsausgaben nicht in einer angemessenen



Relation zu den damit erreichten und bzw. erforderlichen Fähigkeiten. Zur Umsteuerung der europäischen Streitkräfte ist ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich, dessen wesentliches Ziel zunächst die Modernisierung und damit die deutliche Erhöhung der investiven Ausgaben sein muß. Hierzu sollten feste Zielvorgaben vereinbart werden. Mit dem Zusammenwachsen der europäischen Streitkräfte sind erhebliche Rationalisierungschancen verbunden, die durch die konsequente und professionelle Nutzung von unterschiedlichen Rationalisierungsstrategien zu nutzen sind. Die damit erzielbaren Einsparungen beim Betrieb erlauben Umschichtungen und eine Erhöhung der investiven Ausgaben, die allerdings nicht ausreichen, um sich der militärischen Leistungsfähigkeit der USA zu nähern. Dazu wäre eine Erhöhung der europäischen Verteidigungsausgaben notwendig.

Der Gefahr einer Schwächung des transatlantischen Zusammenhalts durch eigenständige europäische Streitkräfte kann auch durch ökonomische Strategien entgegengewirkt werden, die gezielt einzubeziehen sind.

Insgesamt sprechen sowohl die ökonomische Perspektive Europas als auch mögliche Effizienz- und Rationalisierungsgewinne dafür, auf dem Weg zu integrierten europäischen Streitkräften als Instrument einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranzugehen.