Analyse
Nr. 09

DE

Europäische Verteidigung

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

2019

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-XII
Einleitung	01-08
Hintergrund	01-03
Diese Analyse	04-08
1. Verteidigung: die zentrale Rolle der Mitgliedstaaten	09-73
1.1 Verteidigung: ein einzigartiger Bereich im rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU	09-36
Spezifische Verteidigungsbestimmungen in den Verträgen	09-19
Wichtige Interessenträger und Governance-Strukturen	20-27
Operationen und Missionen im Rahmen der GSVP	28
Verteidigungszusammenarbeit in Europa und darüber hinaus	29-36
1.2 Aktuelle Entwicklungen auf EU-Ebene: neue ehrgeizige Zielsetzungen	37-54
Die Globale Strategie der EU und der Europäische Verteidigungs-Aktionsplan	37-40
Verteidigungsausgaben in der EU	41-54
1.3 Risiken im Zusammenhang mit den neuen Zielvorgaben der EU im Verteidigungsbereich	55-73
Zielsetzungen für die EU-Verteidigungspolitik	56-68
Kohärenz mit der NATO	69-73
2. Verteidigungsfähigkeiten und –industrien der EU-Mitgliedstaaten: Herausforderungen für eine globale Position	74-141
2.1 Stärken und Schwächen der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten	75-91
Messung der militärischen Fähigkeiten	75-78
Quantitative Indikatoren	79-81
Qualitative Analyse	82-88
Die Auswirkungen des Brexits	89-91
2.2 Schlüsselmerkmale der europäischen Verteidigungsindustrie	92-113

Der Verteidigungssektor 92-94

Wesentliche Trends 95-97

Die industrielle Landschaft im Bereich der europäischen Verteidigung 98-100

Die Nachfrageseite: die Mitgliedstaaten 101-106

Die Angebotsseite: die Industrie 107-113

2.3 Stärkung der Zusammenarbeit auf EU-Ebene 114-127

Plan zur Fähigkeitenentwicklung 115-116

CARD 117-119

SSZ 120-123

Europäischer Verteidigungsfonds 124-127

2.4 Leistungsrisiken im Zusammenhang mit Verteidigungsprogrammen der EU 128-141

Ein wirksamer EU-Planungsprozess 129-132

Beteiligung der Mitgliedstaaten 133-135

Die Auswirkungen auf den tatsächlichen Bedarf an Fähigkeiten 136-137

Der Governance- und Rechenschaftsrahmen 138-141

Abschließende Bemerkungen 142-144

Anhang I — Zeitlicher Ablauf

Anhang II — Der institutionelle Verteidigungsrahmen Europas: ein komplexer Bereich mit vielen Akteuren

Anhang III — In wichtigen EU-Dokumenten ermittelte Prioritäten hinsichtlich der Fähigkeiten, 2013-2019

Anhang IV — Schlüsselmerkmale der Teilsektoren der EU-Verteidigungsindustrie (Weltraum, Boden, Marine) 1/2

Anhang IV — Schlüsselmerkmale der Teilsektoren der EU-Verteidigungsindustrie (Weltraum, Boden, Marine) 2/2

Anhang V — SWOT Analyse – EDTIB

Anhang VI — Wichtigste Prüfungsregelungen im Bereich der EU-Verteidigung

Akronyme und Abkürzungen

Zusammenfassung

I Verteidigung ist ein besonderer Bereich, der das Kernelement der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten bildet. Für die meisten Mitgliedstaaten der EU setzt sich die europäische Verteidigung im Wesentlichen aus zwei wichtigen Komponenten zusammen: der eigenen Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Selbstverteidigung und der kollektiven Verteidigung durch die NATO. Im Vertrag über die EU wird die Einzigartigkeit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) betont. Die führende Rolle der Mitgliedstaaten ist darin fest verankert, gleichzeitig wird das Handeln der EU in diesem Bereich mehreren Beschränkungen unterworfen.

II Bis vor Kurzem gab es im Verteidigungsbereich nur in begrenztem Umfang Maßnahmen auf EU-Ebene und eine europäische Verteidigungsunion existiert nicht. Aufgrund der Herausforderungen, die sich aus einem neuen globalen Umfeld ergeben, rief die EU jedoch neue Initiativen ins Leben, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Für den Zeitraum 2021-2027 hat die Kommission vorgeschlagen, die Ausgaben für FuE-Projekte im Bereich Verteidigung von 590 Millionen Euro auf 13 Milliarden Euro zu erhöhen. Dies entspricht im Vergleich zum derzeitigen siebenjährigen Zyklus einer Steigerung um das 22-Fache.

III Damit rückt das Thema Verteidigung auch in das Blickfeld des Hofes, denn die deutliche und rasche Aufstockung der Finanzmittel bringt Leistungsrisiken mit sich. Verteidigung beinhaltet den Aufbau konkreter militärischer Fähigkeiten, die das eindeutige Potenzial zur Abwehr möglicher Bedrohungen haben. Zudem setzt sie die Bereitschaft voraus, zu handeln, wenn dies erforderlich ist.

IV Vor diesem Hintergrund hat der Hof dieses Dokument erstellt, bei dem es sich um eine Analyse handelt, die sich auf öffentlich zugängliche Informationen stützt. Im Mittelpunkt stehen dabei (i) der rechtliche, institutionelle und finanzielle Rahmen im Bereich der Verteidigung und (ii) der aktuelle Stand der Verteidigungsfähigkeit und der Verteidigungsindustrien der einzelnen Mitgliedstaaten. Ziel ist es, einige der Hauptrisiken hervorzuheben, die mit den neuen ehrgeizigeren Zielsetzungen der EU und der vorgeschlagenen Aufstockung der Finanzmittel verbunden sind.

V Die verteidigungsbezogenen Initiativen der EU stellen Bestrebungen in einem Bereich dar, in dem die EU bislang nur wenige Erfahrungen gemacht hat. Gegenwärtig besteht ein Risiko, dass möglicherweise keine adäquaten Ziele festgelegt wurden und keine entsprechenden Systeme vorhanden sind, mit denen sich ein derartiger Anstieg der EU-Ausgaben und die in der Globalen Strategie für die Außen- und

Sicherheitspolitik der Europäischen Union festgelegten neuen ehrgeizigeren Zielsetzungen bewältigen lassen.

VI Zwischen den EU-Mitgliedstaaten sind klare Unterschiede in den Strategien erkennbar, insbesondere im Hinblick auf die jeweilige Bedrohungswahrnehmung. Auch haben die Mitgliedstaaten keine gemeinsame Vision von der Rolle der EU. Sie haben unterschiedliche Einsatzregeln und unterschiedliche Standpunkte zum Einsatz militärischer Gewalt. In diesem Kontext sind einige Begriffe wie "strategische Autonomie" oder "eine europäische Armee" weit und vage gefasst.

VII Die Kohärenz der EU-Initiativen und die Synergien mit anderen Rahmen, insbesondere der NATO, sind von grundlegender Bedeutung. Die EU und die NATO stehen vor gemeinsamen sicherheitspolitischen Herausforderungen und haben somit gemeinsame Verteidigungsinteressen. Für 22 Mitgliedstaaten bleibt die NATO der wichtigste Rahmen für die kollektive Verteidigung. Die Mitgliedstaaten der EU verfügen über ein einziges Kräftedispositiv. Um die Verschwendung von Steuergeldern zu vermeiden, ist daher die Frage, ob die EU die NATO ergänzen und so eine Verdoppelung und Überlappung von Funktionen vermeiden kann, für die nähere Zukunft ein entscheidender Punkt von oberster Priorität.

VIII Allerdings haben erhebliche und unkoordinierte Kürzungen der Verteidigungshaushalte der Mitgliedstaaten in Verbindung mit zu geringen Investitionen die militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Derzeit verfügen die Mitgliedstaaten der EU bei weitem nicht über die militärischen Fähigkeiten, die sie benötigen, um den militärischen Zielvorgaben der EU gerecht zu werden. Mit dem Brexit wird sich diese Situation noch verschärfen, da rund ein Viertel der gesamten Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten auf das Vereinigte Königreich entfällt.

IX Die Verteidigungsausgaben der EU sollen zwar in naher Zukunft erhöht werden, doch im Vergleich zu den militärischen Gesamtausgaben der Mitgliedstaaten sind sie gering (im Durchschnitt etwa 3 Milliarden Euro jährlich). Schätzungen zufolge wären mehrere Hundert Milliarden Euro erforderlich, um das Gefälle zwischen den Fähigkeiten zu beseitigen, sollte sich Europa ohne Hilfe von außen verteidigen müssen. Allein um die Leitlinie von 2 % des BIP zu erfüllen, müssten die EU-Mitgliedstaaten, die auch der NATO angehören, jährlich weitere 90 Milliarden Euro investieren, das heißt, ihre Ausgaben im Vergleich zum Jahr 2017 um rund 45 % aufstocken.

X Im Hinblick auf die Auswirkungen der neuen EU-Initiativen und den damit verbundenen raschen Anstieg der Ausgaben sind einige wesentliche Voraussetzungen noch nicht gegeben oder nicht bekannt, insbesondere

- ein wirksamer EU-Planungsprozess,
- die Beteiligung der Mitgliedstaaten,
- die Auswirkungen auf den tatsächlichen Bedarf an Fähigkeiten,
- der Governance- und Rechenschaftsrahmen.

XI Für eine verstärkte EU-Zusammenarbeit in Sicherheits- und Verteidigungsfragen sprechen auch wirtschaftliche und industrielle Erwägungen. Frühere Bemühungen der EU, die Schaffung eines offenen und wettbewerbsfähigen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter zu unterstützen, waren nicht erfolgreich. Die begrenzte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hat zu mangelnder Wirtschaftlichkeit im EU-Verteidigungssektor geführt. Dies bedroht die globale Wettbewerbsfähigkeit der Branche und ihre Fähigkeit zur Entwicklung der erforderlichen militärischen Fähigkeiten. Allerdings besteht bei einer deutlichen Erhöhung der Finanzmittel zur Unterstützung verteidigungsbezogener FuE-Tätigkeiten auch die Gefahr, dass dies keine konkreten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie haben könnte.

XII Die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit in Europa erfordert mehr als bloße Absichtserklärungen, nämlich die wirksame Umsetzung konkreter Initiativen, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie zu fördern und die militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten in vollständiger Komplementarität mit der NATO auszubauen. Letztlich hängen der Erfolg und die Zukunft der EU im Bereich der Verteidigung voll und ganz vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, denn sie spielen in der Verteidigungsarchitektur Europas die zentrale Rolle.

Einleitung

Hintergrund

01 Vor dem Hintergrund der jüngsten internationalen Entwicklungen betrachten europäische Entscheidungsträger die Verteidigung erneut als zentralen Politikbereich, was den steigenden Sicherheitserwartungen der Bürgerinnen und Bürger in Europa entspricht[1]. In den vergangenen Jahren haben die Annexion der Krim durch Russland, der Wandel der transatlantischen Beziehungen, die Intensivierung und Diversifizierung der Sicherheitsbedrohungen sowie die Rückkehr des Kräftemessens zwischen den Großmächten der Frage einer Verteidigungszusammenarbeit auf EU-Ebene neue Dynamik verliehen.

02 Für eine verstärkte EU-Zusammenarbeit in Sicherheits- und Verteidigungsfragen sprechen auch wirtschaftliche Erwägungen. Es ist eine Tatsache, dass Verteidigung auch eine erhebliche wirtschaftliche und industrielle Dimension hat. Die begrenzte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hat in Verbindung mit den seit dem Jahr 2005 vorgenommenen Kürzungen ihrer Verteidigungshaushalte zu mangelnder Wirtschaftlichkeit im EU-Verteidigungssektor geführt. Dies bedroht die globale Wettbewerbsfähigkeit der Branche und ihre Fähigkeit zur Entwicklung der erforderlichen militärischen Fähigkeiten[2].

03 In diesem Zusammenhang ergeben sich aus der Globalen Strategie der EU von 2016 und ihrem Umsetzungsplan für Sicherheit und Verteidigung ehrgeizigere Zielvorgaben für die EU und ihre Mitgliedstaaten, die darauf ausgerichtet sind, ein stärkeres Europa zu fördern. Auf der Grundlage dieser neuen Zielvorgaben wurden in den vergangenen Jahren verschiedene verteidigungsbezogene Initiativen und Mechanismen entwickelt (siehe ***Anhang I***). In dieser Analyse soll eine Bestandsaufnahme der aktuellen Verteidigungszusammenarbeit auf EU-Ebene vorgenommen werden, um einen Überblick über die neu entstehende EU-Verteidigungspolitik zu geben sowie über das konkrete Umfeld, in dem sie umgesetzt wird.

---

[1] *Eurobarometer*, Nr. 90, November 2018.

[2] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Dokument "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds", SWD(2018) 345 final vom 13.6.2018.

Diese Analyse

04 Bei diesem Dokument handelt es sich um eine Analyse, die sich auf öffentlich zugängliche Informationen stützt. Ziel ist es nicht, eine historische Beschreibung der Festlegung der EU-Verteidigungspolitik bereitzustellen. Vielmehr stehen die aktuelle Situation und die Perspektiven für den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) im Mittelpunkt.

05 Diese Analyse soll ein Beitrag zu strategischen Überlegungen sein. Sie soll den gesetzgebenden Organen Erkenntnisse liefern und die Öffentlichkeit sowie andere Interessenträger sensibilisieren. Außerdem erlangt der Hof auf diese Weise Kenntnisse und kann interne Fähigkeiten im Hinblick auf seine künftige Prüfungsarbeit in diesem Bereich entwickeln.

06 Im ersten Teil gibt der Hof einen Überblick über den rechtlichen, institutionellen und finanziellen Rahmen für die EU-Verteidigungspolitik. Im zweiten Teil beleuchtet er die Verteidigung der EU und geht sowohl auf die Fähigkeiten als auch auf industrielle Aspekte ein. Dabei sollen einige der jüngsten Initiativen auf EU-Ebene vorgestellt werden. Im gesamten Dokument verweist der Hof auf die Herausforderungen für eine wirksame Umsetzung der Politik und die Hauptrisiken im Zusammenhang mit den jüngsten Zielvorgaben und Initiativen der EU sowie mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf EU-Ebene.

07 Die in diesem Dokument dargelegten Fakten fußen auf

- einer Analyse von Unterlagen, darunter EU-Unterlagen und Veröffentlichungen anderer Quellen (Thinktanks, Forschungsinstitute, Sachverständige, usw.);
- Befragungen von Mitarbeitern von EU-Organen und -Einrichtungen sowie von anderen Institutionen und Organisationen (z. B. NATO und Thinktanks).

08 In der Analyse sind die Entwicklungen im Bereich der EU-Verteidigungspolitik bis zum 17. Juni 2019 berücksichtigt. Die Europäische Kommission, der Europäische Auswärtige Dienst und die Europäische Verteidigungsagentur hatten Gelegenheit, sich zum Entwurf dieses Dokuments zu äußern. Die in der Analyse zum Ausdruck gebrachten Standpunkte spiegeln nicht notwendigerweise die Standpunkte der vorstehend genannten Organe und Einrichtungen wider.

1. Verteidigung: die zentrale Rolle der Mitgliedstaaten

1.1 Verteidigung: ein einzigartiger Bereich im rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU

Spezifische Verteidigungsbestimmungen in den Verträgen

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

09 Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Der Rahmen für die GSVP ist im Vertrag über die Europäische Union (EUV) festgelegt. Sie soll der EU "eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit [sichern]. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen"[3]. Darüber hinaus schulden die Mitgliedstaaten "im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats" einander gegenseitige Hilfe und Unterstützung[4].

10 Ein grundlegender Aspekt der GASP, einschließlich der GSVP, ist ihr zwischenstaatlicher Charakter. Die Mitgliedstaaten spielen dabei die führende Rolle. Die Außen- und die Verteidigungspolitik werden als Befugnisse, die größtenteils der Exekutive zukommen, und als starke und wesentliche Symbole nationaler Souveränität betrachtet[5]. Im EUV wird der einzigartige Charakter der GSVP, die konkreten Vorschriften und Verfahren unterliegt, hervorgehoben.

11 Insbesondere unterscheidet sich die Rolle der EU-Organe im Rahmen der GSVP von der bei anderen EU-Politiken, die im institutionellen Rahmen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umgesetzt werden (siehe Ziffer *19*). Die

---

[3] Artikel 42 Absatz 1 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV), ABl. C 326 vom 26.10.2012.

[4] Frankreich forderte nach den Terroranschlägen in Paris im Jahr 2016 als erster EU-Mitgliedstaat Hilfe im Rahmen der Beistandsklausel (Artikel 42 Absatz 7 EUV) ein.

[5] Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, "Erschließung des Potenzials der EU-Verträge – Eine artikelweise Analyse der Handlungsmöglichkeiten", Januar 2019.

Kommission verfügt über kein Initiativrecht[6] und das Europäische Parlament über keine Gesetzgebungsbefugnis. Darüber hinaus fällt die GSVP außer in begrenzten Ausnahmefällen[7] nicht in den Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofs der Europäischen Union[8].

12 Der Vertrag über die Europäische Union enthält verschiedene Einschränkungen in Bezug auf die Maßnahmen der EU im Bereich der GSVP. Die erste wichtige Einschränkung besteht in der Achtung der "Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten[9], die ihre gemeinsame Verteidigung in der NATO verwirklicht sehen"[10]. Die Bestimmungen der GSVP lassen den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt, beispielsweise im Hinblick auf die Neutralität.

13 Zweitens können sich Mitgliedstaaten im Rahmen bestimmter Vereinbarungen gegen eine Verteidigungszusammenarbeit entscheiden ("Opt-out-Recht"). Diese Möglichkeit wurde von Dänemark genutzt, das ein Opt-out-Recht hat[11] und sich nicht an der GSVP beteiligt.

14 Drittens ist die Verwendung von Mitteln aus dem EU-Haushalt für Verteidigungszwecke gemäß EUV beschränkt. Insbesondere dürfen aus dem EU-Haushalt keine "Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen" finanziert werden[12]. Dies gilt beispielsweise für Ausgaben für Militäroperationen, die von den teilnehmenden Mitgliedstaaten getragen werden (siehe Ziffer *49*). Außerdem stellen die Mitgliedstaaten der EU zivile

---

[6] Gemäß Artikel 42 Absatz 4 EUV werden Beschlüsse zur GSVP "auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder auf Initiative eines Mitgliedstaats" erlassen.

[7] Dies ist insbesondere der Fall bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit von restriktiven Maßnahmen des Rates gegen natürliche und juristische Personen oder bei der Überwachung der Durchführung der GASP durch die EU-Organe, die "die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union […] vorgesehen sind, unberührt" lässt.

[8] Artikel 24 Absatz 1 EUV.

[9] 22 EU-Mitgliedstaaten sind NATO-Bündnispartner.

[10] Artikel 42 Absatz 2 Unterabsatz 2 EUV.

[11] Dem EUV beigefügtes Protokoll Nr. 22 über die Position Dänemarks.

[12] Artikel 41 Absatz 2 EUV.

und militärische Fähigkeiten für die Umsetzung der GSVP zur Verfügung, die EU darf jedoch keine eigenen militärischen Mittel besitzen.

15 Viertens müssen Beschlüsse des Rates zur GSVP wegen des Vorrangs der nationalen Souveränität in der Regel einstimmig angenommen werden[13]. Die Mitgliedstaaten haben daher ein Vetorecht und können Beschlüsse auf EU-Ebene somit blockieren oder begrenzen.

16 Fünftens wird im Vertrag der Geltungsbereich der GSVP ausdrücklich auf "Missionen außerhalb der Union" beschränkt[14]. Der operative Fokus der GSVP liegt daher auf Krisen und Konflikten außerhalb der EU und nicht auf der territorialen Verteidigung Europas, für die bei der Mehrzahl der Mitgliedstaaten die NATO verantwortlich ist.

17 Mit den im EUV enthaltenen Bestimmungen zur GSVP wird die Rechtsgrundlage für eine "schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union" geschaffen, die "zu einer gemeinsamen Verteidigung" führen soll[15]. Dies hängt davon ab, ob sich die Mitgliedstaaten einstimmig dafür entscheiden, die Zusammenarbeit in Verteidigungsangelegenheiten im Rahmen der EU zu verstärken.

18 Der EUV bietet auch bisher ungenutzte Möglichkeiten[16], beispielsweise eine beschleunigte Finanzierung der GSVP und die Vorbereitung von Missionen im Rahmen der GSVP[17]. Im Fall von zivilen Missionen hat der Rat die Möglichkeit zur Festlegung "besonderer Verfahren, um den schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel der Union zu gewährleisten, […] insbesondere von Tätigkeiten zur Vorbereitung". Für die Vorbereitung militärischer Operationen können die Mitgliedstaaten einen gemeinsamen "Anschubfonds" bilden. Bisher hat der Rat jedoch keines der Instrumente aktiviert.

---

[13] Artikel 42 Absatz 4 EUV, mit Ausnahmen für die Europäische Verteidigungsagentur und die Einführung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit.

[14] Artikel 42 Absatz 1 EUV.

[15] Artikel 42 Absatz 2 EUV.

[16] Für eine ausführliche Analyse siehe "Erschließung des Potenzials der EU-Verträge – Eine artikelweise Analyse der Handlungsmöglichkeiten", Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Januar 2019.

[17] Artikel 41 Absatz 3 EUV.

EU-Politiken im Verteidigungsbereich im Rahmen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

19 EU-Maßnahmen im Bereich der Verteidigung können auch eine industrielle Dimension beinhalten, nämlich wenn die EU das Ziel verfolgt, die Entwicklung einer starken und wettbewerbsfähigen technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung (EDTIB) zu unterstützen. In dieser Hinsicht unterliegen Rechtsakte, die sich auf EU-Politiken beziehen, z. B. in den Bereichen Binnenmarkt, Forschung und Industrie, dem AEUV.

Wichtige Interessenträger und Governance-Strukturen

20 Der institutionelle Rahmen und die Governance-Strukturen im Zusammenhang mit der europäischen Verteidigung sind komplex und umfassen ein weit gespanntes Netz von Interessenträgern aus EU- und Nicht-EU-Ländern. Der zwischenstaatliche Charakter der GSVP zeigt sich an der zentralen Rolle der Mitgliedstaaten und damit auch des Europäischen Rates und des Rates der EU in diesem Bereich (siehe ***Anhang II***).

21 Der Europäische Rat als höchstrangiges EU-Organ legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest. Außerdem ernennt er den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die die GSVP beinhaltet. Im Dezember 2013 hielt der Europäische Rat erstmals eine thematische Debatte zum Thema Verteidigung ab[18]. Seitdem ist die europäische Verteidigungszusammenarbeit ein immer wiederkehrender Punkt auf seiner Tagesordnung[19].

22 Der Rat der Europäischen Union ist für die Annahme von Beschlüssen im Bereich der GSVP zuständig. In den meisten Fällen handelt der Rat einstimmig. Es gibt keinen spezifischen Verteidigungsrat, aber die Verteidigungsminister treffen sich in einer besonderen Zusammensetzung des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) und stützen sich auf die Empfehlungen mehrerer Vorbereitungsgremien[20].

---

[18] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. Dezember 2013 (EUCO 217/13).

[19] "The European Council's 'rolling agenda" on European defence cooperation", *EPRS Briefing*, Juni 2018.

[20] Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK), Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC), Gruppe "Politisch-militärische Angelegenheiten" und Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM).

23 Der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik (HR/VP) ist für die Ausarbeitung von Vorschlägen und die Durchführung der Beschlüsse zur GSVP verantwortlich. Dabei wird der HR/VP von den einschlägigen Abteilungen und Einrichtungen des EAD unterstützt, nämlich dem Militärstab der Europäischen Union (EUMS), der Direktion Krisenbewältigung und Planung, dem Zivilen Planungs- und Durchführungsstab (CPCC) und dem Militärischen Planungs- und Durchführungsstab (MPCC)[21]. Der HR/VP ist zugleich auch Vizepräsident der Europäischen Kommission. In dieser Funktion koordiniert er die EU-Außenpolitik und stellt ihre Kohärenz sicher. Bei der Kommission finanziert der Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) zivile Missionen im Rahmen der GSVP. Der FPI untersteht der direkten Aufsicht des HR/VP und arbeitet eng mit dem EAD zusammen.

24 Parallel dazu besteht eine wichtige Aufgabe der Kommission in der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie (siehe Ziffern ***46*** und ***124***-***127***). Die Generaldirektion Binnenmarkt (GD GROW) ist die leitende GD und auch für den Binnenmarkt für Verteidigungsgüter zuständig.

25 Drei Agenturen sind in die GSVP eingebunden: die EDA, das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien und das Satellitenzentrum der Europäischen Union. Dabei spielt die 2004 gegründete EDA eine zentrale Rolle. Sie hilft dem Rat und die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten der Union im Bereich der Krisenbewältigung und unterstützt die GSVP. Die EDA untersteht dem HR/VP und hat drei Hauptaufgaben[22]:

1) wichtiges zwischenstaatliches Priorisierungsinstrument auf EU-Ebene zur Unterstützung der Entwicklung von Fähigkeiten;

---

[21] Der MPCC ist ein 2017 eingerichtetes dauerhaftes operatives Hauptquartier. Er übernimmt die strategische Verantwortung für die operative Planung und Durchführung militärischer EU-Missionen ohne Exekutivbefugnisse. Derzeit gibt es drei EU-Ausbildungsmissionen: in der Zentralafrikanischen Republik, in Mali und in Somalia. Am 19. November 2018 stimmte der Rat der Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des MPCC zu, damit dieser in der Lage ist, bis zum Jahr 2020 eine Militäroperation mit Exekutivbefugnissen beschränkt auf EU-Gefechtsverbandsgröße (etwa 2 000 Truppen) durchzuführen.

[22] Beschluss (GASP) 2015/1835 des Rates vom 12. Oktober 2015 über die Rechtsstellung, den Sitz und die Funktionsweise der Europäischen Verteidigungsagentur. Im Mai 2017 billigten die Verteidigungsminister die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der langfristigen Überprüfung der EDA und stärkten die Rolle der Agentur.

2) bevorzugtes Kooperationsforum und Verwaltungsunterstützungsstruktur auf EU-Ebene für Mitgliedstaaten, die sich an Maßnahmen zur Entwicklung von Technologien und Fähigkeiten beteiligen möchten;

3) zentraler Akteur für die von der EU finanzierten verteidigungsbezogenen Aktivitäten.

26 Das Europäische Parlament spielt in der GSVP nur eine begrenzte Rolle. Es verfügt über einen eigenen Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung und wird regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und grundlegenden Weichenstellungen der GSVP konsultiert. Das Europäische Parlament bewertet regelmäßig die Fortschritte bei der GSVP und kann dem Rat oder dem HR/VP Empfehlungen unterbreiten. Außerhalb der GSVP prüft das Europäische Parlament als gesetzgebendes Organ die aus dem EU-Haushalt finanzierten Programme, die sich auf die Verteidigungsfähigkeit und die Forschung in diesem Bereich beziehen, beispielsweise den vorgeschlagenen Europäischen Verteidigungsfonds (siehe Ziffer ***124***). Allerdings hat es in den ersten Stadien des Verteidigungsplanungsprozesses der EU nur einen begrenzten Einfluss[23].

27 Die Prüfungsrechte des Europäischen Rechnungshofs beziehen sich in erster Linie auf die Finanzierungsquellen der verschiedenen Komponenten der GSVP. Der Hof hat kein Mandat zur Prüfung von im Rahmen der GSVP durchgeführten Militäroperationen. Gleiches gilt für die EDA, ihre finanzierten Projekte und die operativen Ausgaben im Rahmen der GSVP, die von den Mitgliedstaaten getragen werden. Diese werden von speziellen Rechnungsprüfungskollegien geprüft. Dagegen unterliegen verteidigungsbezogene Projekte, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, der Prüfung durch den Hof. Dies gilt auch für zivile GSVP-Missionen, die aus dem Gesamthaushalt der EU finanziert werden und zu denen der Hof in den vergangenen Jahren zwei Sonderberichte veröffentlicht hat[24].

Operationen und Missionen im Rahmen der GSVP

28 Die operative Komponente der GSVP nahm in Form von 35 zivilen und militärischen Missionen und Operationen Gestalt an, die seit dem Jahr 2003 weltweit

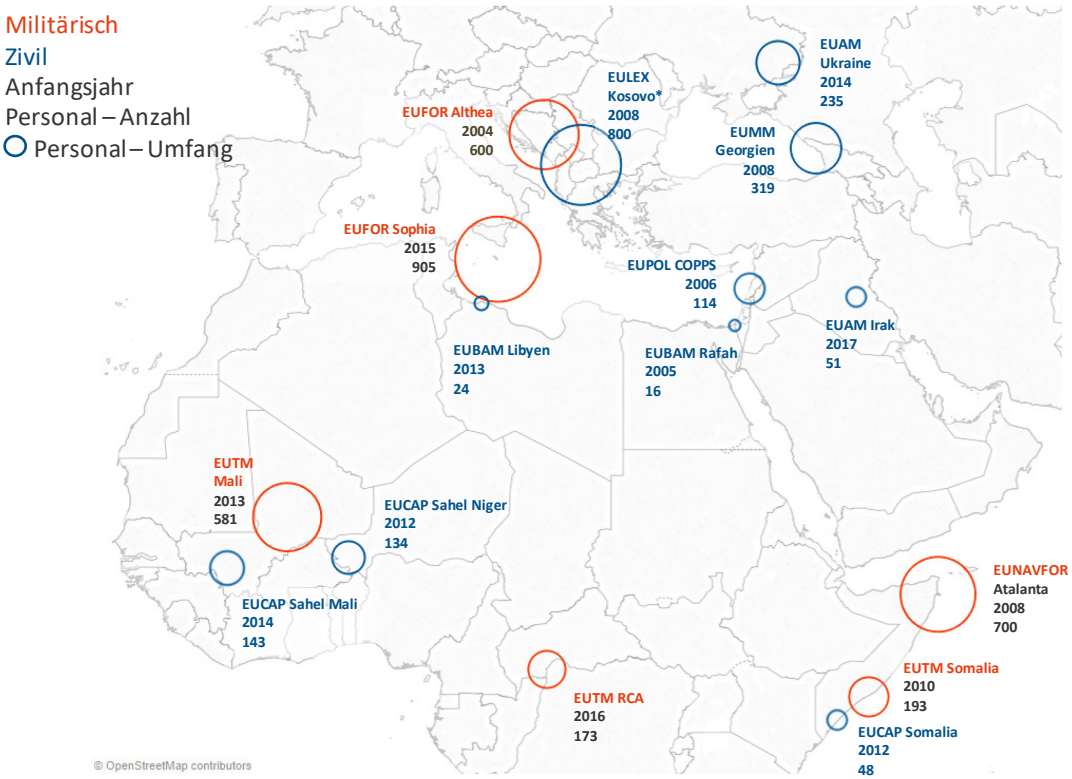
---

[23] Daniel Fiott, "*The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*", vom Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) in Auftrag gegebene Studie, April 2019.

[24] Sonderbericht Nr. 15/2018: "Stärkung der Kapazitäten der internen Sicherheitskräfte in Niger und Mali nur begrenzte und langsame Fortschritte" und Sonderbericht Nr. 7/2015: "EU-Polizeimission in Afghanistan: gemischte Ergebnisse".

umgesetzt wurden. Bei den Zielsetzungen, der Durchführung und der Finanzierung dieser beiden Arten von Missionen gibt es wichtige Unterschiede. Bei militärischen Missionen und Operationen werden Soldaten aus EU-Mitgliedstaaten entsandt, um Gewalt zu beenden und den Frieden wiederherzustellen. Im Jahr 2017 führte die EU sechs Militärmissionen mit rund 3 200 militärischen Kräften durch. Im Rahmen ziviler Missionen helfen zivile Mitarbeiter, die hauptsächlich von den Mitgliedstaaten entsandt werden, beispielsweise Richter oder Polizeibeamte, nach Konflikten beim Wiederaufbau der Institutionen eines Landes, indem sie Schulung und Beratung für die nationalen Behörden bereitstellen. Im Jahr 2017 beteiligten sich rund 1 880 Mitarbeiter an 10 zivilen Missionen (siehe ***Abbildung 1***).

Abbildung 1 – Ort und Umfang der GSVP-Missionen und -Operationen – Dezember 2017



* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrats und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des EAD, Jahresbericht über GSVP-Missionen und -Operationen 2017 und *EUISS Yearbook of European Security 2018*.

Verteidigungszusammenarbeit in Europa und darüber hinaus

29 Die EU ist einer von mehreren Rahmen für die Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich. Die GSVP ist Teil einer komplexen europäischen Sicherheits- und

Verteidigungsarchitektur, welche sich aus mehreren Rahmen oder "Clustern" für die Zusammenarbeit zusammensetzt, die außerhalb des institutionellen Rahmens der EU auf bilateraler oder multilateraler Ebene erfolgt. In den vergangenen Jahren wurden diese Cluster sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht weiterentwickelt[25]. Die Initiativen unterscheiden sich in Art und Umfang und betreffen sowohl (i) die Entwicklung und den Erwerb von Fähigkeiten als auch (ii) operative Maßnahmen.

30 Zwei internationale Organisationen – die NATO und die Vereinten Nationen (UN) – spielen im Bereich der Friedenssicherung und anderer ziviler und militärischer Operationen eine entscheidende Rolle.

NATO

31 Die NATO ist das mächtigste Militärbündnis der Welt. Ihre Kernaufgaben sind die kollektive Verteidigung, das Krisenmanagement und die kooperative Sicherheit[26]. Der Grundsatz der kollektiven Verteidigung, der auch den gegenseitigen Beistand der Bündnispartner beinhaltet, ist im Gründungsvertrag der NATO verankert[27].

32 Mehrere Staaten gehören sowohl der EU als auch der NATO an[28]; daher stehen die EU und die NATO vor gemeinsamen sicherheitspolitischen Herausforderungen und haben somit gemeinsame Verteidigungsinteressen. Für die meisten Mitgliedstaaten der EU setzt sich die europäische Verteidigung im Wesentlichen aus zwei wichtigen Komponenten zusammen: der Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Selbstverteidigung und der kollektiven Verteidigung durch die NATO. In diesem Zusammenhang stellt die Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO einen festen Bestandteil der Arbeit der EU zur Stärkung der europäischen Sicherheit und Verteidigung dar[29]. Wie in der

---

[25] Dick Zandee, "Clusters: the drivers of European Defence", *Nação e Defesa* Nr. 150, 2018.

[26] https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm.

[27] Artikel 5 des Nordatlantikvertrags.

[28] 22 EU-Mitgliedstaaten sind NATO-Verbündete und sechs EU-Mitgliedstaaten (Finnland, Irland, Malta, Österreich, Schweden und Zypern) gehören nicht der NATO an, während mehrere Mitgliedstaaten der NATO keine EU-Mitgliedstaaten sind (Albanien, Island, Kanada, Montenegro, Norwegen, die Türkei und die Vereinigten Staaten).

[29] Dritter Sachstandsbericht über die Umsetzung des vom Rat der EU und vom NATO-Rat am 6. Dezember 2016 und 5. Dezember 2017 gebilligten gemeinsamen Pakets von Vorschlägen, Juni 2018 *(liegt nur in englischer Sprache vor)*.

Globalen Strategie der EU dargelegt[30], bleibt für die meisten EU-Mitgliedstaaten die NATO der wichtigste Rahmen für die kollektive Verteidigung. Da jedoch bestimmte EU-Mitgliedstaaten nicht der NATO angehören, zieht dies "andere Verpflichtungen dieser Mitgliedstaaten im Kontext der Europäischen Verteidigungsunion nach sich"[31]. Dies steht der Tatsache, dass die Zusammenarbeit mit nicht der NATO angehörenden EU-Mitgliedstaaten "integraler Bestandteil der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO ist", jedoch nicht entgegen[32].

33 Um ihre Aufgaben in den Bereichen Abschreckung und kollektive Verteidigung zu erfüllen, will die NATO das gesamte Spektrum an Fähigkeiten abdecken, einschließlich der nuklearen und konventionellen Fähigkeiten und der Fähigkeiten zur Abwehr ballistischer Flugkörper. Ihre eindeutige politisch-militärische Kommandokette wird durch eine Kommandostruktur unterstützt, die sich aus dauerhaften multinationalen Hauptquartieren auf der strategischen, operativen und taktischen Führungsebene zusammensetzt[33] und rund 6 800 Mitarbeiter hat. Darüber hinaus stellen die NATO-Mitgliedstaaten über die NATO-Truppenstruktur dauerhaft oder vorübergehend Truppen und Hauptquartiere für die Operationen der NATO bereit.

34 Die Beziehungen zwischen der EU und der NATO wurden 2001 formalisiert und führten zum Aufbau einer strategischen Partnerschaft. Nach der Gemeinsamen Erklärung EU-NATO von 2016[34] wird derzeit ein Katalog von 74 Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen umgesetzt, in denen eine verstärkte Zusammenarbeit angestrebt wird: Verteidigung gegen hybride Bedrohungen, operative Zusammenarbeit einschließlich in maritimen Angelegenheiten, Cybersicherheit und Cyberabwehr, Verteidigungsfähigkeiten, Verteidigungsindustrie und -forschung, Übungen, Aufbau von Fähigkeiten im Bereich Verteidigung und Sicherheit und Dialog zwischen der EU und der NATO.

---

[30] "Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union", Juni 2016.

[31] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2018 zu den Beziehungen zwischen der EU und der NATO, 2017/2276(INI).

[32] Schlussfolgerungen des Rates zum dritten Sachstandsbericht über die Umsetzung des vom Rat der EU und vom NATO-Rat gebilligten gemeinsamen Pakets von Vorschlägen, Juni 2018 *(liegen nur in englischer Sprache vor)*.

[33] "The NATO Command Structure", *NATO Factsheet*, Februar 2018.

[34] https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf. Am 10. Juli 2018 wurde eine zweite gemeinsame Erklärung unterzeichnet, https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf.

Die Vereinten Nationen

35 Seit dem Beginn der GSVP-Missionen und -Operationen im Jahr 2003 waren die EU und die Vereinten Nationen als Partner im Bereich der Krisenbewältigung und der zivilen, polizeilichen und militärischen Friedenssicherung tätig. Die meisten GSVP-Missionen und -Operationen werden tatsächlich in denselben geografischen Gebieten wie UN-Missionen durchgeführt, sodass die Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit gegeben ist. Im September 2018 bauten die EU und die Vereinten Nationen ihre strategische Partnerschaft im Bereich der Friedenseinsätze und der Krisenbewältigung für den Zeitraum 2019-2021 aus.

36 Zusammen sind die EU und ihre Mitgliedstaaten die größten Beitragszahler zum System der Vereinten Nationen. Die EU-Mitgliedstaaten finanzierten mehr als 31 % des Haushalts für im Jahr 2017 durchgeführte Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen[35]. Im Jahr 2019 stammten fast 6 000 Soldaten, Polizisten und Sachverständige aus den EU-Mitgliedstaaten, die damit rund 6,5 % der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen stellten[36]. In einigen Fällen, beispielsweise in Bosnien und Herzegowina oder zuvor in der Demokratischen Republik Kongo, traten EU-Missionen an die Stelle von UN-Missionen.

1.2 Aktuelle Entwicklungen auf EU-Ebene: neue ehrgeizige Zielsetzungen

Die Globale Strategie der EU und der Europäische Verteidigungs-Aktionsplan

37 In der Globalen Strategie der Europäischen Union[37] (EUGS) wird eine strategische Vision zur Untermauerung der EU-Außenpolitik entworfen[38]. Die EUGS stützt sich auf

---

[35] "The European Union at the United Nations", *Informationsblatt*, 21. September 2018.

[36] Anfang 2019 waren insgesamt 89 480 Mitarbeiter an Friedenssicherungseinsätzen der Vereinten Nationen beteiligt, 5 965 davon kamen aus EU-Mitgliedstaaten. Vereinte Nationen, "Summary of Troop Contributing Countries by Ranking", 28. Februar 2019.

[37] "Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa – Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union", Juni 2016.

[38] Im Zuge eines im Dezember 2013 eingeleiteten Prozesses beauftragte der Europäische Rat im Juni 2015 den HR/VP, den Prozess der strategischen Überlegungen im Hinblick auf die Erarbeitung einer Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortzuführen. Der Europäische Rat begrüße die

fünf Prioritäten, darunter die Sicherheit der Union, und einen integrierten Ansatz für Konflikte und Krisen[39].

38 In der EUGS wird strategische Autonomie als ein Ziel für die Union genannt. Strategische Autonomie wird definiert als die Fähigkeit, soweit möglich mit internationalen und regionalen Partnern zu agieren und zu kooperieren, dabei aber gegebenenfalls auch autonom handeln zu können[40].

39 Auf der Grundlage der EUGS und des sich daran anschließenden Umsetzungsplans für Sicherheit und Verteidigung (IPSD) legte der Rat im November 2016 die Zielvorgaben für die EU fest[41] (siehe ***Kasten 1***).

Kasten 1

Zielvorgaben für die EU

Die Zielvorgaben für die EU haben eine politische und eine militärische Dimension[42]. Sie leiten sich aus aufeinander folgenden Texten ab, die in den Jahren 1999-2016 erstellt wurden.

Politische Dimension

In politischer Hinsicht sind die neuesten Zielvorgaben für die EU in der EUGS und dem IPSD festgelegt. In der EUGS werden im Bereich Sicherheit und Verteidigung drei strategische Prioritäten genannt: (i) Reaktion auf externe Konflikte und Krisen;

EUGS im Juni 2016 und der Rat verabschiedete im November 2016 Schlussfolgerungen zur Durchführung der Globalen Strategie der EU.

[39] Die fünf Prioritäten sind: die Sicherheit unserer Union, Resilienz von Staaten und Gesellschaften in unserer östlichen und südlichen Nachbarschaft, ein integrierter Ansatz zur Bewältigung von Konflikten und Krisen, auf Zusammenarbeit beruhende regionale Ordnungen und eine globale Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert.

[40] "Umsetzungsplan für Sicherheit und Verteidigung", 14. November 2016 *(liegt nur in englischer Sprache vor)*.

[41] Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung vom 14.11.2016.

[42] "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", IISS und DGAP, November 2018.

(ii) Aufbau der Kapazitäten von Partnern und (iii) Schutz der Union und ihrer Bürger[43].

Militärische Dimension

Aus militärischer Sicht setzen diese Zielsetzungen das "gesamte Spektrum an Verteidigungsfähigkeiten“ voraus[44]. Allerdings führte die EUGS nicht zu einer vollständigen Überprüfung der Arten von Operationen, zu deren Durchführung die EU und ihre Mitgliedstaaten in der Lage sein sollten[45]. Die aktuellen militärischen Zielvorgaben der EU ergeben sich nach wie vor aus (i) dem EUV und (ii) den Planzielen[46].

- Gemäß dem EUV[47] sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten folgende Operationen durchführen können: "gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten"[48].

- Die Planziele beziehen sich auf die Fähigkeit, innerhalb von 60 Tagen für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr eine schnelle Eingreiftruppe von 50 000-60 000 Soldaten für Aufgaben mit höchsten Anforderungen bereitstellen zu können[49].

---

[43] Die drei strategischen Prioritäten wurden in den Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung vom 14.11.2016 ausführlicher erläutert.

[44] "Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa – Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union", Juni 2016.

[45] "Protecting Europe: meeting the EU’s military level of ambition in the context of Brexit", IISS und DGAP, November 2018.

[46] In den Planzielen wird das politische Ziel der EU im Hinblick auf Aufgaben im Bereich der Krisenbewältigung dargelegt, einschließlich der militärischen Zielvorgaben. Die jüngste Formulierung bezieht sich auf die für das Jahr 2010 festgelegten Ziele.

[47] Artikel 43 Absatz 1 EUV.

[48] Im Anhang zu den Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung vom 14.11.2016 werden die Arten möglicher ziviler GSVP-Missionen und militärischer Operationen, die sich aus den Zielvorgaben für die EU ergeben, näher erläutert.

[49] Entsprechend der vom Europäischen Rat im Dezember 2008 vereinbarten Zielvorgabe sollte die EU in der Lage sein, in unterschiedlichen Szenarien gleichzeitig eine Reihe ziviler und militärischer Operationen durchzuführen.

40 Die Kommission legte im November 2016 einen Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan[50] vor, in dem die industriellen Aspekte der Verteidigung behandelt werden. Der Plan umfasst

- die Einrichtung eines Europäischen Verteidigungsfonds[51] zur Unterstützung einer wettbewerbsfähigen und innovativen Verteidigungsindustrie in Europa;
- die Förderung von Investitionen in kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Midcap-Unternehmen entlang der Lieferketten im Verteidigungsbereich, und zwar durch EU-Mittel und finanzielle Unterstützung für Technologien mit doppelter Verwendbarkeit durch die Europäische Investitionsbank[52];
- den Ausbau des Binnenmarktes für Verteidigungsgüter durch eine wirksame Umsetzung der Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern[53] und der Richtlinie über die Verbringung von Verteidigungsgütern[54].

Verteidigungsausgaben in der EU

41 Verteidigungsbezogene Ausgaben in der EU lassen sich in drei Kategorien einteilen:

1) nationale Ausgaben der EU-Mitgliedstaaten,

2) Ausgaben aus dem EU-Haushalt,

---

[50] Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, Mitteilung der Kommission, COM(2016) 950 final, November 2016.

[51] Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds", COM(2018) 476 final vom 13.6.2018.

[52] Im Rahmen der Europäischen Sicherheitsinitiative wird die Europäische Investitionsbank im Zeitraum 2018-2020 insgesamt 6 Milliarden Euro für FuE mit doppelter Verwendbarkeit, Cybersicherheit und zivile Sicherheit bereitstellen. "The EIB Group Operating Framework and Operational Plan 2018", 12.12.2017.

[53] Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit.

[54] Richtlinie 2009/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern.

3) Mechanismen, die Teil des EU-Rahmens sind, aber von den Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Haushalts finanziert werden (größtenteils zwischenstaatliche Vereinbarungen)[55].

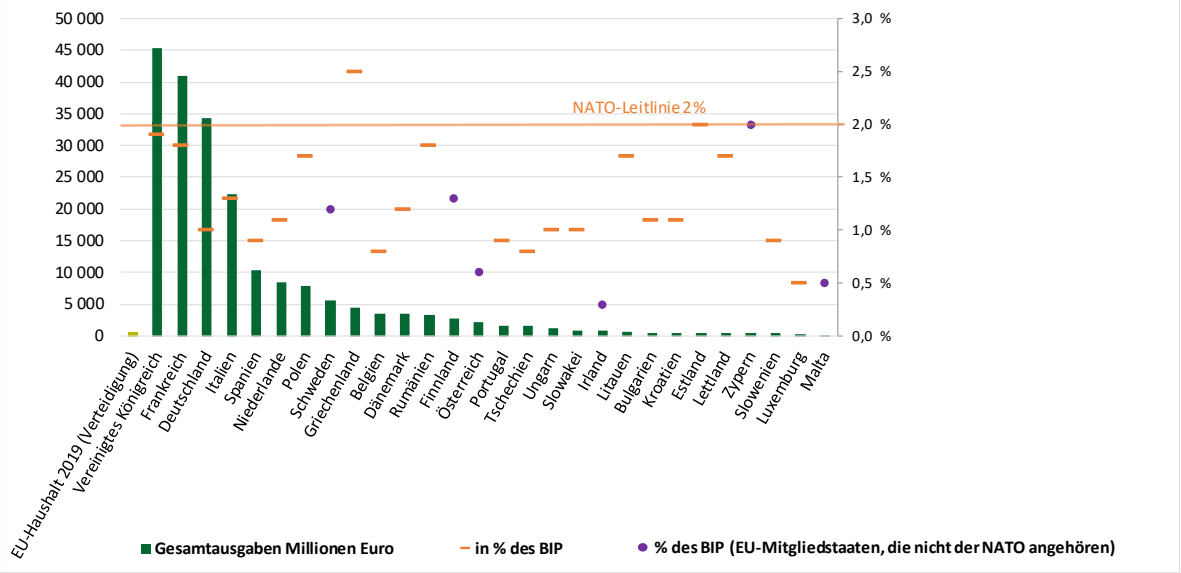
42 Die ehrgeizigeren Zielsetzungen der EU lassen sich an der deutlichen Zunahme der im EU-Haushalt für Verteidigung vorgesehenen Mittel ablesen, insbesondere für den nächsten MFR (siehe Ziffer ***52***). Auch wenn die Verteidigungsausgaben der EU in naher Zukunft erhöht werden sollen, sind sie gering (im Durchschnitt etwa 3 Milliarden Euro jährlich) und machen weniger als 2 % der militärischen Gesamtausgaben der Mitgliedstaaten aus. Tatsächlich fällt der Großteil der Verteidigungsausgaben auf nationaler Ebene an.

Nationale Haushalte der EU-Mitgliedstaaten

43 Allein im Jahr 2017 sahen die 28 EU-Mitgliedstaaten öffentliche Ausgaben in Höhe von über 200 Milliarden Euro für "Verteidigung" vor. Die nationalen Verteidigungshaushalte liegen deutlich über dem Verteidigungshaushalt der EU: Sie sind etwa 75-mal so hoch wie die Verteidigungsausgaben der EU unter dem derzeitigen MFR. In ***Abbildung 2*** sind die gesamten Verteidigungsausgaben der einzelnen EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2017 dargestellt.

[55] Ausgaben, die in diese Kategorie fallen, sind tatsächlich Teil der nationalen Ausgaben der EU-Mitgliedstaaten (1). Aus Gründen der Klarheit werden sie als gesonderte Kategorie dargestellt.

Abbildung 2 – Verteidigungsausgaben in der EU – nationale Haushalte im Jahr 2017[56]



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

EU-Haushalt

44 Die Nutzung von EU-Haushaltsmitteln für Verteidigung ist hinsichtlich der Art (durch den Vertrag, siehe Ziffer ***14***) und der Höhe der Mittel begrenzt. Das wichtigste Finanzierungsprogramm für diesen Zweck ist das GASP-Kapitel des Haushaltsplans (siehe ***Tabelle 1***).

[56] Zu Vergleichszwecken sind auch die Verteidigungsausgaben im EU-Haushalt für das Jahr 2019 angegeben.

Tabelle 1 – Wichtigste operative Haushaltslinien im Zusammenhang mit GASP-Maßnahmen und Ausgaben für Sicherheit/Verteidigung, aktueller MFR 2014-2020

Haushaltslinie	Rubrik	Haushalt 2019 (Millionen Euro)	2014-2020 (Millionen Euro)
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik			
19 03 01	GASP: Stabilitätsfördernde Maßnahmen durch Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Sonderbeauftragte der Europäischen Union	314	2 066
19 03 02	GASP: Unterstützung von Nichtverbreitungs- und Abrüstungsmaßnahmen	20	
Stabilitäts- und Friedensinstrument			
19 02 01	Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung	30	100
19 02 02			
21 05 01			
Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit in der Verteidigungsindustrie			
02 04 77	Vorbereitende Maßnahme im Bereich Verteidigungsforschung (PADR)	25	90
02 07 01	Europäisches Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich	245	500
INSGESAMT		**634**	**2 756**

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

45 Aus dem EU-Haushalt werden ausschließlich zivile GSVP-Missionen finanziert. Militärische Operationen werden von den Mitgliedstaaten finanziert (siehe Ziffer ***49***). Außerdem werden aus dem EU-Haushalt gemäß den Bestimmungen des AEUV verteidigungsbezogene FuE-Tätigkeiten unterstützt.

46 An der Schaffung von zwei Pilotprogrammen (PADR und EDIDP) lässt sich die Aufstockung der Verteidigungsausgaben der EU erkennen. Im Bereich Forschung können ab 2017 Forschungsprojekte für militärische Zwecke im Rahmen der PADR erstmals direkt über den EU-Haushalt finanziert werden (siehe Ziffern ***124***-***127***).

47 Neben der Finanzierung von FuE-Projekten mit Verteidigungsbezug unterstützt die EU auch Technologien mit doppelter Verwendbarkeit. Abhängig von ihren Zielsetzungen haben europäische Unternehmen in der Verteidigungsindustrie Zugang zu einer Vielzahl verschiedener Finanzierungsprogramme. Dazu gehören insbesondere Mittel zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit großer Unternehmen sowie von KMU

(COSME) und zur Unterstützung von Satellitensystemen für Navigation und Erdbeobachtung (Galileo und Copernicus)[57].

Von Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Haushalts finanzierte EU-Mechanismen

48 Verschiedene Mechanismen auf europäischer Ebene, beispielsweise die Europäische Verteidigungsagentur, werden direkt von den EU-Mitgliedstaaten finanziert. Der Gesamthaushaltsplan der Agentur finanziert sich aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten[58]. Ferner können die EU-Mitgliedstaaten gemäß ihren nationalen Erfordernissen auf Ad-hoc-Basis entscheiden, ob sie sich an Projekten der Agentur beteiligen.

49 Im operativen Bereich werden militärische GSVP-Missionen von den teilnehmenden Mitgliedstaaten über zwei Kanäle finanziert: (i) über die Bereitstellung von Personal, Dienstleistungen und Gütern, die national finanziert werden, nach dem Grundsatz, dass Kosten dort übernommen werden, wo sie anfallen, und (ii) über den Pooling-Mechanismus "Athena".

50 Athena ist ein haushaltsexternes Instrument, in dem Mittel der Mitgliedstaaten gebündelt werden[59]. Es dient der Finanzierung der gemeinsamen Kosten[60] von militärischen Operationen der EU. Allerdings wird nur ein begrenzter Anteil der Gesamtkosten übernommen (5-15 %). Der überwiegende Teil der Kosten[61] wird direkt von den einzelnen Mitgliedstaaten getragen. Derzeit werden über Athena Mittel für sechs aktive militärische Operationen der EU bereitgestellt; sie machen ein jährliches Budget von etwa 78 Millionen Euro aus. In ***Abbildung 3*** werden die

---

[57] Eine vollständige Liste der EU-Fonds, mit denen zivile Projekte und Projekte mit doppelter Verwendbarkeit unterstützt werden, ist über den Funding Gateway der EDA zugänglich. In Europa gegründete Unternehmen können auch Unterstützung aus dem europäischen Netz der im Verteidigungssektor engagierten Regionen www.endr.eu erhalten, das sich zum Ziel gesetzt hat, für mehr Verteidigungsprojekte einen Zugang zu EU-Mitteln zu ermöglichen.

[58] Im Jahr 2018 belief sich der Gesamthaushaltsplan der EDA auf 33 Millionen Euro und der Gesamthaushalt betrug rund 94 Millionen Euro.

[59] Der Beitrag der Mitgliedstaaten richtet sich nach einem Schlüssel gemäß dem Bruttonationaleinkommen. Nicht-EU-Länder, die sich an GSVP-Missionen beteiligen, leisten einen Beitrag auf Ad-hoc-Basis.

[60] Beispielsweise laufende Kosten für die Hauptquartiere, die Infrastruktur, medizinische Dienste usw.

[61] Kosten im Zusammenhang mit Militärpersonal, Gütern usw.

Finanzierungsquellen aufgeschlüsselt nach Art der Kosten und Art der GSVP-Missionen dargestellt.

Abbildung 3 – Finanzierung von GSVP-Missionen

		Finanzierungsquelle		
		Gesamthaushaltsplan der EU	Mitgliedstaaten (ohne Dänemark)	
			Athena-Mechanismus (gemeinsame Finanzierung)	Nationale Mittel
GSVP-Missionen	Zivil	Verwaltungs-* und operative Kosten		
	Militärisch	Verwaltungskosten*	Gemeinsame operative Kosten	Individuelle operative Kosten

* Aus dem EU-Haushalt können Verwaltungsausgaben nur für die EU-Organe abgedeckt werden (Artikel 41 Absatz 1 EUV).

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

51 Ebenfalls außerhalb des EU-Haushalts unterstützt der Europäische Entwicklungsfonds über die Friedensfazilität für Afrika (*African Peace Facility*) die Maßnahmen der Afrikanischen Union im Bereich Frieden und Sicherheit, darunter auch militärische Schulungen oder Güter für Operationen unter afrikanischer Führung[62].

Vorschläge für die Zukunft

52 Der Vorschlag der Kommission für den MFR 2021-2027 verdeutlicht die Zielvorgabe, dass das Thema Verteidigung in Zukunft eine wichtigere Rolle spielen soll. Im EU-Haushalt sind rund 22,5 Milliarden Euro für Verteidigung vorgesehen[63], was eine deutliche Erhöhung gegenüber den 2,8 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014-2020 bedeutet. In ***Abbildung 4*** sind die wichtigsten Veränderungen zwischen dem derzeitigen MFR und den Vorschlägen für den nächsten MFR dargestellt.

53 Haushaltsexterne Instrumente werden bei der künftigen Finanzierung operativer Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) voraussichtlich eine wichtige Rolle

[62] Ein Überblick über die Friedensfazilität für Afrika findet sich im Sonderbericht Nr. 20/2018: "Die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA): Es bedarf einer Neuausrichtung der EU-Unterstützung".

[63] Für den Europäischen Verteidigungsfonds sind 13 Milliarden Euro, für die militärische Mobilität 6,5 Milliarden Euro und für die GASP 3 Milliarden Euro vorgesehen.

spielen[64], was sich auch an dem Vorschlag, eine Europäische Friedensfazilität (EPF) außerhalb des MFR einzurichten, ablesen lässt.

54 Die Europäische Friedensfazilität (EPF), die im Zeitraum 2021-2027 ein Volumen von über 10,5 Milliarden Euro haben soll, stützt sich auf bestehende Mechanismen[65], die sie in einem einzigen Fonds zusammenführt. Ziel ist es, bestehende Lücken und Beschränkungen zu überwinden und die Fähigkeit der Union zur Friedenserhaltung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit zu verbessern[66]. Der Vorschlag konzentriert sich auf drei Hauptbereiche:

1) Unterstützung militärischer Operationen der EU durch Bereitstellung eines ständigen Fonds mit einem im Vergleich zum Athena-Mechanismus erweiterten Umfang der gemeinsamen Kosten[67];

2) Erweiterung des Spielraums der EU für die Finanzierung von Friedensunterstützungsmissionen für Drittstaaten und internationale Organisationen auf globaler Ebene[68];

3) Ausweitung der EU-Unterstützung für die Maßnahmen zum Aufbau von Fähigkeiten der Streitkräfte in Partnerländern.

---

[64] "European Peace Facility: An EU off-budget fund to build peace and strengthen international security", Informationsblatt des EAD, Juni 2018.

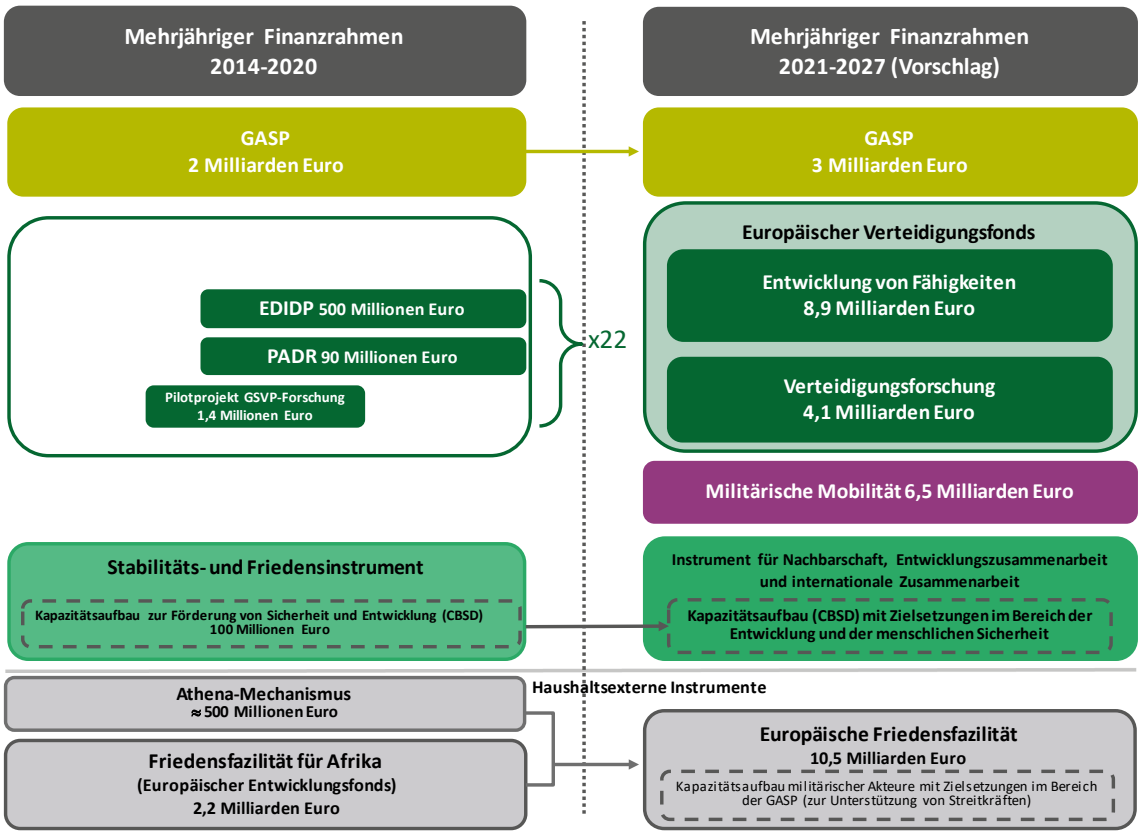
[65] Die APF und der Athena-Mechanismus.

[66] Vorschlag der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vom 13.6.2018 an den Rat, mit Unterstützung der Kommission, für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität (HR(2018) 94).

[67] Infolgedessen werden die gemeinsamen Kosten militärischer Operationen auf voraussichtlich 35-45 % der Gesamtkosten der Missionen steigen, verglichen mit 5-15 % im Rahmen des derzeitigen Athena-Mechanismus.

[68] Im Rahmen der APF ist diese Unterstützung zurzeit auf Afrika und die Afrikanische Union begrenzt.

Abbildung 4 – Vorgeschlagene Änderungen an der Finanzierung der EU-Verteidigung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1.3 Risiken im Zusammenhang mit den neuen Zielvorgaben der EU im Verteidigungsbereich

55 Die verteidigungsbezogenen Initiativen der EU stellen Bestrebungen in einem Bereich dar, in dem die EU bislang nur wenige Erfahrungen gemacht hat. Politische Erklärungen, die im Zusammenhang mit den neuen Initiativen abgegeben wurden, haben möglicherweise Erwartungen geweckt, die die EU unter Umständen nicht erfüllen kann[69]. Gegenwärtig besteht ein Risiko, dass möglicherweise keine adäquaten Ziele festgelegt wurden und keine entsprechenden Systeme vorhanden sind, mit denen sich ein derartiger Anstieg der EU-Ausgaben und die in der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union festgelegten neuen Zielvorgaben bewältigen lassen.

[69] S. Blockmans, "The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?", 2018.

Zielsetzungen für die EU-Verteidigungspolitik

56 Verteidigung ist ein besonderer Bereich, der das Kernelement der nationalen Souveränität bildet. Entscheidungen der EU im Verteidigungsbereich sind daher das Ergebnis eines politischen Prozesses, in dessen Rahmen Kompromisse zwischen einer Vielzahl von Beweggründen und Interessen erzielt werden müssen.

57 In diesem Zusammenhang sind zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten klare Unterschiede in den Strategien erkennbar[70]:

- Sie haben keine gemeinsame Wahrnehmung von Bedrohungen.
- Sie haben unterschiedliche institutionelle Rahmen mit unterschiedlichen Einsatzregeln und unterschiedliche Standpunkte zum Einsatz militärischer Gewalt.
- Letztlich haben sie keine gemeinsame Vision von der Rolle der EU.

58 Beispielsweise konzentrieren sich einige Mitgliedstaaten eher auf die territoriale Verteidigung gegenüber den militärischen Bedrohungen, die von Russland ausgehen, während sich andere eher mit sicherheitspolitischen Herausforderungen befassen, die ihren Ursprung in Nordafrika und dem Nahen Osten haben[71]. Einige Mitgliedstaaten sind traditionell neutral, während andere bereit sind, sich an weitreichenden Operationen zu beteiligen.

59 In diesem Kontext sind einige Begriffe wie "strategische Autonomie" oder "eine europäische Armee" weit und vage gefasst. Derartige Begriffe können als kontraproduktiv für die Beziehungen zu und die Zusammenarbeit mit der NATO wahrgenommen werden – ein Bereich, der für die meisten EU-Mitgliedstaaten von wesentlicher Bedeutung ist.

Strategische Autonomie und Zielsetzungen

60 Europas strategische Autonomie ist eines der zentralen Konzepte der EUGS (siehe Ziffern ***37***-***39***)[72]. Da die Mitgliedstaaten jedoch keine gemeinsame Auffassung davon

---

[70] J-D. Giuliani, "Defence: Europe's awakening", *European issues* 474, Robert-Schuman-Stiftung, Mai 2018.

[71] "In Defence of Europe: Defence integration as a response to Europe's strategic moment", *EPSC Strategic note*, Juni 2015.

[72] Das Konzept wird regelmäßig in amtlichen Dokumenten der EU erwähnt. Beispielsweise erklärte der Rat im Juni 2019: "Indem die EU den aktuellen und künftigen Sicherheits- und

haben, was eine solche Autonomie mit sich bringt, wurden die politischen Zielsetzungen der EUGS in militärischer Hinsicht nicht vollständig umgesetzt[73]. Sowohl das Konzept der strategischen Autonomie als auch die Zielsetzungen, einschließlich des Verweises auf das "gesamte Spektrum an Verteidigungsfähigkeiten", sind im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Verteidigung vage gehalten[74].

61 Der EUGS, insbesondere der dritten strategischen Priorität, dem "Schutz Europas und der europäischen Bürgerinnen und Bürger", fehlt es an einer klaren, vollständigen und detaillierten Umsetzung. Zentrale Fragen sind nach wie vor unbeantwortet, beispielsweise: Beschränken sich die Zielsetzungen der EU im Hinblick auf die Autonomie auf Operationen außerhalb der EU? Oder ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten auch in der Lage sein sollten, ihr eigenes Hoheitsgebiet zu verteidigen[75]? Einige Experten sind daher der Ansicht, dass die Verteidigungsziele der EU nicht eindeutig sind[76].

62 Außerdem stehen die ehrgeizigen Zielsetzungen der EUGS (siehe ***Kasten 1***) im Gegensatz zu den verfügbaren Ressourcen und einschlägigen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten. Verschiedene EU-Länder haben schon Schwierigkeiten, ihren Beitrag zur NATO zu erfüllen[77], die für die meisten Mitgliedstaaten das wichtigste Verteidigungsnetzwerk darstellt (siehe ***Abbildung 2***). Somit besteht zwischen den Erwartungen, die an die Mitgliedstaaten gestellt werden, und dem, worauf sie sich einigen und was sie leisten können, eine deutliche Kluft[78].

Verteidigungsbedarf Europas angeht, verbessert sie ihre Fähigkeit, als Bereitsteller von Sicherheit aufzutreten, und sie baut ihre strategische Autonomie und ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit Partnern aus."

[73] Jo Coelmont, "European Strategic Autonomy: Which Military Level of Ambition?", März 2019.

[74] Thierry Tardy, "The return of European Defence?", *European issues* 474, Robert-Schuman-Stiftung, Mai 2018.

[75] Sven Biscop, "EU-NATO relations: a long-term perspective", *Nação e Defesa*, November 2018.

[76] Frédéric Mauro und Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) und *Group for Research and Information on Peace and Security* (GRIP), "A European Army to do what?", April 2019.

[77] Beim Gipfel in Wales im Jahr 2014 sicherten die NATO-Mitgliedstaaten zu, bis zum Jahr 2024 mindestens 2 % ihres BIP für Verteidigung auszugeben.

[78] Herbert Sailer, "EU Capability Development", *CSDP Handbook*, Mai 2017.

"Europäische Armee"

63 Das Konzept einer europäischen Armee wird in den jüngsten amtlichen EU-Dokumenten zwar nicht erwähnt, hat aber im öffentlichen und politischen Raum wieder breite Beachtung gefunden und verdient daher eine genauere Untersuchung in dieser Analyse. Die Schaffung einer europäischen Armee, für die es bereits in den 1950-er Jahren Pläne gab[79], ist ein wiederkehrendes Konzept im Bereich der EU-Verteidigung, das seit Kurzem wieder auf der Tagesordnung steht. Doch die politischen Erklärungen zur Schaffung einer europäischen Armee sind mehrdeutig und in absehbarer Zukunft unrealistisch[80]. Einige ehemalige ranghohe Militärangehörige haben die Relevanz einer europäischen Armee infrage gestellt und somit gezeigt, dass die Voraussetzungen für eine solche Armee nicht gegeben sind[81].

64 Die EU-Mitgliedstaaten sind sich nicht einig, was "europäische Verteidigung" genau bedeutet. Angesichts des Fehlens einer gemeinsamen Strategiekultur oder einer gemeinsamen Vision im Hinblick auf den Einsatz militärischer Gewalt sowie in Anbetracht eines auf dem Grundsatz der Einstimmigkeit beruhenden Entscheidungsprozesses ist es unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten in der Frage, ob Streitkräfte für weitreichende Interventionen entsendet werden sollen, einen Konsens erreichen[82]. Nach Ansicht mancher Experten könnte das Konzept einer europäischen Armee, wenn es zu weit vorangetrieben würde, die Kluft zwischen den EU-Mitgliedstaaten noch weiter vertiefen[83].

65 Dies erklärt, warum frühere Entsendungen von Streitkräften nicht unter dem Banner der EU, sondern unter nationaler Zuständigkeit oder im Rahmen von Ad-hoc-Koalitionen erfolgten. Beispielsweise wurde der Gefechtsverband der EU nie entsendet, obwohl er seit dem Jahr 2007 einsatzfähig ist. Die 35 Missionen und Operationen, die im Rahmen der GSVP durchgeführt wurden, waren vorrangig ziviler

---

[79] In dem Vertrag, mit dem im Jahr 1952 die "Europäische Verteidigungsgemeinschaft" gegründet wurde, waren gemeinsame Streitkräfte, ein gemeinsamer Haushalt und gemeinsame Institutionen vorgesehen.

[80] Sophia Besch, *Centre for European Reform*, "An EU Army? Four reasons it will not happen", Mai 2016.

[81] Z. B. General Charles-Henri Delcour, ehemaliger belgischer Stabschef.

[82] Dick Zandee, "Core groups: the way to real European Defence", *Egmont Royal Institute for International relations*, Februar 2017.

[83] Siehe beispielsweise Vladimir Bilcik, "After the EU global strategy: Consulting the Experts", 2016.

Art, oder es handelte sich um militärische Operationen mit geringer Intensität, bei denen das Krisenmanagement im Mittelpunkt stand[84]. An den militärischen Operationen mit den höchsten Anforderungen, beispielsweise in Libyen oder in Syrien, war die EU nicht beteiligt. Genauso wenig beteiligte sie sich an der Verteidigung und Abschreckung im engeren Sinne des militärischen Schutzes von Hoheitsgebieten und Bevölkerungen[85] in Europa.

66 Ausgehend von einer Durchsicht der Publikationen zu diesem Thema[86] würde eine tatsächliche und glaubwürdige Armee mehrere Kernelemente erfordern, darunter[87]

- ein aus einem gemeinsamen Haushalt finanzierter ständiger Truppenverband;
- eine gemeinsame Verteidigungsplanung zur Entwicklung und Aneignung gemeinsamer Fähigkeiten;
- autonome militärische Fähigkeiten, darunter eine vollwertige Anordnung und Kontrolle;
- einen wirksamen Entscheidungsprozess mit einer einzigen Kommandokette und einer klaren Führung, die über die für den Einsatz von Streitkräften erforderliche Autorität und Legitimität verfügt;
- zivile und demokratische Kontrolle über das Militär und den Einsatz der Streitkräfte.

67 Derartige Elemente dürften in absehbarer Zukunft auf EU-Ebene kaum gegeben sein. Der Aufbau einer sogenannten Europäischen Armee bedingt die Übertragung

---

[84] Frédéric Mauro und Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) und *Group for Research and Information on Peace and Security* (GRIP), "A European Army to do what?", April 2019.

[85] Claudia Major, *Carnegie Europe*, "Credible EU defence means rethinking sovereignty", Juni 2017.

[86] Z. B. Frédéric Mauro und Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) und *Group for Research and Information on Peace and Security* (GRIP), "A European Army to do what?", April 2019.

Judy Dempsey und Expertenbeiträge, *Carnegie Europe*, "Does the EU need its own Army?", März 2015.

[87] Die Elemente stellen keine vollständige Liste aller Voraussetzungen für die Schaffung einer Armee dar.

nationaler souveräner Befugnisse auf die supranationale Ebene der EU, was von mehreren Mitgliedstaaten abgelehnt wird[88].

68 Im Hinblick auf die Fähigkeiten bedeutet der Aufbau einer Armee einen erheblichen Zeit- und Geldaufwand. Zur Veranschaulichung der damit verbundenen Summen und ohne eine Schätzung des zum Aufbau einer Armee erforderlichen Haushalts zu geben: Die EU-Mitgliedstaaten, die zugleich auch der NATO angehören, müssten jährlich 90 Milliarden Euro zusätzlich investieren, nur um die Leitlinie von 2 % des BIP zu erfüllen, was einem Anstieg um etwa 45 % gegenüber ihrem Ausgabenniveau von 2017 entspräche[89].

Kohärenz mit der NATO

69 Die Kohärenz der EU-Initiativen und die Synergien mit anderen Rahmen, insbesondere der NATO, sind von grundlegender Bedeutung. Der Umstand, dass die Mitgliedstaaten an mehreren Rahmen für die Zusammenarbeit beteiligt sind (siehe Ziffer ***29***), könnte zu einer Abschwächung der jeweiligen Vorteile und zu konkurrierenden Praktiken und einer Doppelung von Prozessen führen.

70 Dies gilt insbesondere im Fall der NATO, da EU-Initiativen zu Doppelungen führen oder als solche wahrgenommen werden können. Der Generalsekretär der NATO begrüßt zwar die Verteidigungsinitiativen der EU, hat jedoch mehrmals davor gewarnt, dass Doppelungen und eine Konkurrenzsituation zwischen der EU und der NATO[90] letztlich die transatlantischen Beziehungen und damit die Sicherheit Europas schwächen könnten. In ähnlicher Weise betonte die US-Regierung im Mai 2019, neue Initiativen der EU könnten zu Doppelungen, nicht miteinander kompatiblen militärischen Systemen, der Umlenkung knapper Verteidigungsressourcen sowie zu einem unnötigen Wettbewerb zwischen der NATO und der EU führen[91].

---

[88] Claire Mills, "EU Defence: Where is it heading", Mai 2019.

[89] Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

[90] Z. B. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm und https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm.

[91] Guy Chazan und Michael Peel, *Financial Times*, "US warns against European joint military project", 14.5.2019.

71 Die Komplementarität zwischen der EU und der NATO ist ein zentraler Punkt, der in amtlichen Dokumenten der EU wiederholt betont wurde[92]. Die NATO ist für die kollektive Verteidigung ihrer Mitglieder zuständig. Die Mitgliedstaaten der EU verfügen über ein einziges Kräftedispositiv. Um die Verschwendung von Steuergeldern zu vermeiden, ist daher die Frage, ob die EU die NATO ergänzen und so eine Verdoppelung und Überlappung von Funktionen vermeiden kann, für die nähere Zukunft ein entscheidender Punkt von oberster Priorität. Wirtschaftlichkeit setzt voraus, dass alle Formen einer unnötigen Doppelung vermieden werden, ob bei Prozessen, Strukturen wie der Operativen Führung oder bei den Outputs.

72 In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO wurden unlängst weitere Schritte bekannt gegeben[93]. Ein gutes Beispiel für die Komplementarität zwischen der EU und der NATO ist die militärische Mobilität. Daran lassen sich potenzielle Synergien und eine mögliche Komplementarität zwischen beiden Organisationen erkennen (siehe ***Kasten 2***).

---

[92] Z. B. "Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union", Juni 2016, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2018 zu den Beziehungen zwischen der EU und der NATO, 2017/2276(INI), Vierter Sachstandsbericht vom 17. Juni 2019 über die Umsetzung des vom Rat der EU und vom NATO-Rat gebilligten gemeinsamen Pakets von Vorschlägen vom 6.12.2016 und 5.12.2017.

[93] "Vierter Sachstandsbericht vom 17. Juni 2019 über die Umsetzung des vom Rat der EU und vom NATO-Rat am 6. Dezember 2016 und 5. Dezember 2017 gebilligten gemeinsamen Pakets von Vorschlägen".

Kasten 2

Militärische Mobilität

Anders als zivile Beförderungsmittel, für die im Schengen-Raum die Freizügigkeit gilt, können militärisches Personal und militärische Güter nicht einfach so Grenzen überqueren[94].

Dadurch werden die EU-Mitgliedstaaten in ihrer Fähigkeit beeinträchtigt, auf Krisen zu reagieren, und zwar sowohl außerhalb des Hoheitsgebiets der EU im Rahmen der GSVP als auch in einem anderen Rahmen, beispielsweise als NATO-Mitglied, um die territoriale Verteidigung von Europa zu gewährleisten. Militärische Mobilität wurde als vorrangiger Bereich für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO ermittelt.

Die Kommission führte im März 2018 einen Aktionsplan zur militärischen Mobilität ein[95], in dem eine Mittelzuweisung von 6,5 Milliarden Euro für den nächsten MFR vorgeschlagen wurde. In dem Plan werden unter Berücksichtigung von Beiträgen der NATO operative Maßnahmen für militärische Anforderungen, Verkehrsinfrastruktur und verfahrenstechnische Aspekte vorgeschlagen. Zudem sollen Synergien zwischen dem zivilen und dem militärischen Bedarf entwickelt werden, insbesondere durch die Doppelnutzung des transeuropäischen Verkehrsnetzes.

73 Wie im ersten Teil dieser Analyse gezeigt und trotz der jüngsten Entwicklungen in der Verteidigungspolitik der EU haben die Mitgliedstaaten in Fragen der europäischen Verteidigung nach wie vor das Steuer in der Hand. Ihre führende Rolle wird durch rechtliche, institutionelle und finanzielle Erwägungen gestützt.

---

[94] "Defending Europe: Improving military mobility in the European Union", *Informationsblatt der Europäische Kommission*, 2018.

[95] Gemeinsame Mitteilung der Europäischen Kommission und der HR/VP an das Europäische Parlament und den Rat über den Aktionsplan zur militärischen Mobilität, JOIN(2018) 5 final, März 2018.

2. Verteidigungsfähigkeiten und – industrien der EU-Mitgliedstaaten: Herausforderungen für eine globale Position

74 Im zweiten Teil dieser Analyse befasst sich der Hof mit der europäischen Verteidigung auf Ebene der Fähigkeiten wie auch auf Ebene der Industrien. Dabei sollen die in diesen Bereichen entwickelten neuen Initiativen der EU sowie die ihnen zugrunde liegenden Risiken vorgestellt werden.

2.1 Stärken und Schwächen der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten

Messung der militärischen Fähigkeiten

75 Im militärischen Sinn ist Fähigkeit eine Kombination von Mitteln und Methoden zur Ausführung einer Reihe von Aufgaben[96]. Unter diese weit gefasste Definition fallen Ausrüstung und Personal sowie ihre operative Einsatzbereitschaft und ihre Fähigkeit, den operativen Einsatz über einen bestimmten Zeitraum aufrechtzuerhalten. Militärische Fähigkeiten zielen letztlich darauf ab, bei der Abschreckung oder dem Kampf gegen potenzielle oder tatsächliche Feinde gegenüber diesen Feinden militärisch im Vorteil zu sein.

76 Die Messung der militärischen Fähigkeiten und der militärischen Stärke eines Landes ist komplex und erfordert sowohl quantitative als auch qualitative Daten, die

---

[96] Im "EUMC Glossary of Acronyms and Definitions" (Abkürzungs- und Definitionsverzeichnis des EU-Militärausschusses) von 2017 ist militärische Fähigkeit definiert als eine Kombination von Mitteln und Methoden zur Ausführung einer Reihe von Aufgaben oder zur Erzielung einer auf einen bestimmten Standard bezogenen Wirkung unter festgelegten Bedingungen. Weiter heißt es in dem Glossar: Militärische Fähigkeit umfasst in der Regel vier Hauptkomponenten: Truppenstruktur – Personal, Anzahl, Größe und Zusammensetzung der Truppen; Konfiguration – technischer Entwicklungsstand der Truppen und Güter; Bereitschaft – Fähigkeit, die von den Befehlshabern für die Ausführung der ihnen übertragenen Missionen geforderten Fähigkeiten bereitzustellen; Dauerhaftigkeit – Fähigkeit, das erforderliche Niveau und die Dauer der operativen Aktivitäten zur Erreichung der militärischen Ziele aufrechtzuerhalten.

oft nicht öffentlich verfügbar sind. Darüber hinaus können die Stärken und Schwächen in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten der jeweiligen Länder nur beurteilt werden anhand (i) der ermittelten Bedrohungen; (ii) der Fähigkeiten potenzieller Feinde und (iii) der Fähigkeiten von Bündnispartnern.

77 Daher sollen in diesem Abschnitt einige zentrale Überlegungen zu den militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen hervorgehoben werden. Es handelt sich nicht um eine umfassende Bewertung ihrer militärischen Stärke.

78 In den verschiedenen militärischen Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten spiegeln sich nach wie vor ihre Geschichte, ihre geografische Lage und ihre nationalen Interessen wider[97]. Beispielsweise verfolgen Frankreich und das Vereinigte Königreich das Ziel, Operationen des gesamten Spektrums – darunter auch High-End-Operationen – durchzuführen und auch Expeditionskräfte außerhalb der EU einzusetzen. Deutschland hingegen misst der territorialen Verteidigung mit eher schweren Formationen größere Bedeutung zu[98].

Quantitative Indikatoren

79 Der Verteidigungshaushalt ist ein erster globaler Indikator, der allgemein mit militärischen Fähigkeiten in Zusammenhang steht. Auch ohne eine Untersuchung der wirtschaftlichen Nutzung der Ressourcen vermittelt dieser Indikator eine allgemeine Vorstellung von der Größe und Stärke des Militärs, und zwar sowohl auf absoluter als auch auf vergleichender Basis. In dieser Hinsicht sind die Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedstaaten zusammengenommen weltweit am zweithöchsten, nur übertroffen von den USA (siehe ***Abbildung 8***). Allerdings haben erhebliche und unkoordinierte Kürzungen der Verteidigungshaushalte der Mitgliedstaaten zwischen 2005 und 2015 in Verbindung mit zu geringen Investitionen die militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten beeinträchtigt[99].

---

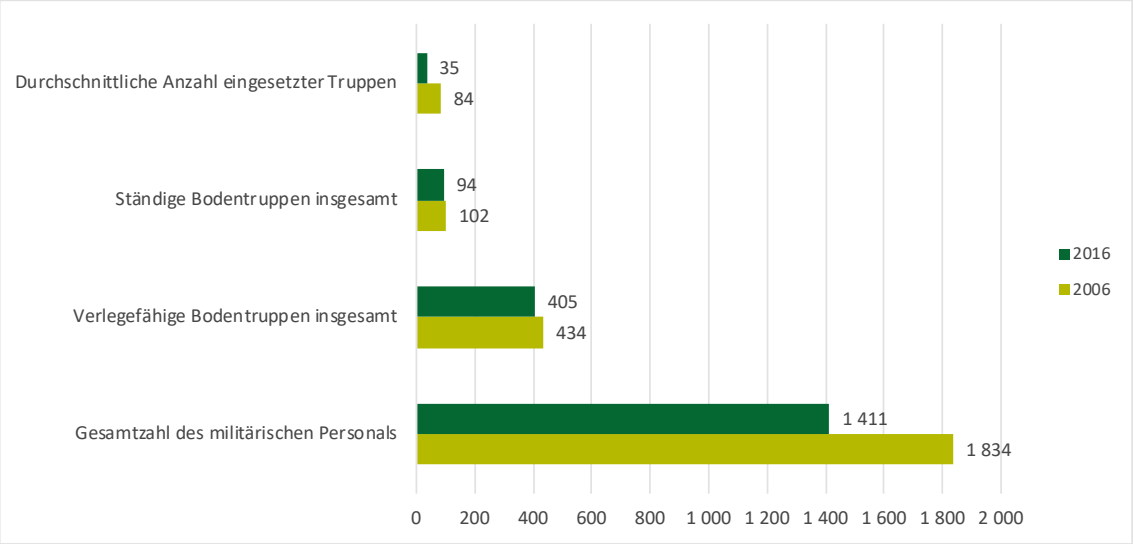
[97] Dick Zandee, "Core Groups: The way to real European Defence", *Egmont – Royal Institute for International Relations*, Februar 2017.

[98] Margriet Drent, Eric Wilms, Dick Zandee, "Making sense of European Defence", Dezember 2017.

[99] Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, COM(2018) 476 final vom 13.6.2018.

80 Ein zweiter wichtiger Indikator ist das Ausmaß der militärischen Personalstärke. Zusammengenommen verfügen die EU-Mitgliedstaaten mit ihrem militärischen Personal über die zweitgrößte Armee der Welt[100]. In den vergangenen 10 Jahren ist der konsolidierte militärische Personalbestand um 23 % zurückgegangen. Die Gesamtzahl der verlegefähigen und dauerhaft einsetzbaren Bodentruppen ist ebenfalls rückläufig, jedoch in geringerem Ausmaß (***Abbildung 5***).

Abbildung 5 – Entwicklung des militärischen Personals der EDA-Mitgliedstaaten – 2006-2016 (in Tsd.)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EDA-Daten.

81 Was konsolidierte Fähigkeiten und das Fähigkeitsspektrum angeht, verfügen die EU-Mitgliedstaaten nach den USA über einen erheblichen Anteil an militärischen Fähigkeiten (***Tabelle 2***), wenngleich ein Großteil ihrer verfügbaren konventionellen militärischen Ausrüstung seit 2000 reduziert wurde (***Abbildung 6***).

McKinsey, "More European, More Connected and More Capable: Building the European Armed Forces of the Future", 2017.

[100] Nach China, IISS, "Military Balance 2019" und *European Political Strategy Centre*, Strategic Note 4/2015, "In Defence of Europe", S. 3.

Tabelle 2 – EU und andere Militärmächte – ausgewählte militärische Ausrüstung, 2018

* Für Russland sind keine Daten verfügbar.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Internationalen Instituts für Strategische Studien (IISS), "Military Balance 2019".

Abbildung 6 – Entwicklung ausgewählter militärischer Ausrüstung der EU-28 – 2000-2018 (Anzahl Einheiten)

	2000	2010	2018	2018/2000
Kampfpanzer	15 868	7 131	4 324	-73 %
Schützenpanzer	8 644	7 379	6 571	-24 %
Taktische Flugzeuge	2 949	2 296	1 863	-37 %
Tankflugzeuge	77	66	47	-39 %
Kampfhubschrauber	283	360	373	32 %
Wichtigste Überwasserschiffe	172	146	121	-30 %
U-Boote	86	66	62	-28 %
Unbemannte Luftfahrzeuge	22	127	230	945 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des IISS, "Military Balance".

Qualitative Analyse

82 Eine Analyse der militärischen Fähigkeiten geht über eine Überprüfung der quantitativen Daten hinaus. Von entscheidender Bedeutung sind insbesondere auch die Qualität und die Art der Fähigkeiten, die zur Unterstützung der Wirksamkeit der Streitkräfte zur Verfügung stehen. Die Kürzungen der nationalen Verteidigungshaushalte führten in Verbindung mit einer größeren Anzahl aufwendigerer Operationen dazu, dass die bestehenden Fähigkeiten erheblichem Druck ausgesetzt sind. Die seltenere Erneuerung von militärischer Ausrüstung hat zur Überalterung der militärischen Fähigkeiten geführt[101], die operative Bereitschaft und Einsatzfähigkeit haben abgenommen und der Zeitaufwand und die Kosten für Wartungs- und Reparaturarbeiten sind gestiegen (siehe ***Kasten 3***).

[101] Beispielsweise sind rund 80 % der Ressourcen für die Seeraumüberwachung, Fregatten und Korvetten älter als 15 Jahre (*Quelle:* EDA, "Future capabilities, emerging trends and key priorities", 2018).

Kasten 3

Beispiel für Probleme hinsichtlich der Bereitschaft – Deutschland[102]

In den jüngsten Jahresberichten des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages wurde auf wiederkehrende Ausrüstungsmängel in allen Truppengattungen des Heeres hingewiesen. Laut dem Bericht des Jahres 2017 ist "die tatsächliche Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme in vielen Bereichen dramatisch niedrig"[103].

Beispielsweise waren aufgrund fehlender Ersatzteile nur 39 % der Leopard 2-Kampfpanzer einsatzbereit. Zwischenzeitlich waren alle sechs U-Boote ausgefallen und weniger als die Hälfte der Eurofighter und Tornado-Kampfflugzeuge waren flugfähig. Eine rasche Entsendung von Truppen wäre damit unter Umständen nicht möglich gewesen. Zudem konnten Militärangehörige wegen dieser Mängel mitunter keine adäquaten Ausbildungsmaßnahmen absolvieren.

83 Die militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten sind auch von einem hohen Maß an Überschneidungen und Fragmentierung gekennzeichnet. Somit sind die europäischen Streitkräfte weniger interoperabel[104]. Im Jahr 2017 wurden in der EU 178 verschiedene Waffensysteme eingesetzt, in den USA dagegen 30[105]. Die große Vielfalt an im Betrieb befindlichen Systemen – und der damit verbundene Mangel an einheitlichen technischen Standards – beeinträchtigen die Interoperabilität der verschiedenen Streitkräfte in Europa. In einem Umfeld, in dem gemeinsame Missionen und Operationen die Regel sind, ist ein angemessener Grad an Interoperabilität eine entscheidende Voraussetzung für eine wirksame (Ko-)Operation.

84 Aufgrund der Erfahrungen aus den operativen Interventionen in Libyen (2011) und Mali (2013-2014), wurden kritische Mängel im Bereich der Fähigkeiten ermittelt. Diese zeigten sich vor Ort in Form einer erheblichen Abhängigkeit von den strategischen Fähigkeiten der USA[106]. Insbesondere die fehlenden strategischen

---

[102] 59. und 60. Jahresbericht des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, Dr. Hans-Peter Bartels.

[103] 59. Jahresbericht des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, Dr. Hans-Peter Bartels, 20.2.2018, S. 41.

[104] "Joining Forces, the way towards the European Defence Union", Europäisches Zentrum für politische Strategie, 14.2.2019.

[105] "Defending Europe – The case for greater EU cooperation on security and defence", Informationsblatt der Europäischen Kommission, 2017.

[106] "NATO chief: Mali shows holes in EU defence", *EU Observer*, 4.2.2013.

Grundvoraussetzungen[107] wie Präzisionsmunition, Luftbetankung, Kommando und Führungsstruktur oder Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung wurden sowohl von der EU als auch von ihren Bündnispartnern zur Sprache gebracht[108]. Gleiches gilt für die strategische Abschreckung (einschließlich nuklearer Verteidigung)[109], wo die Abhängigkeit der EU-Mitgliedstaaten von den USA sehr groß ist[110].

85 Gleichzeitig investieren Russland, China und andere große Länder derzeit massiv in den Erwerb von High-End-Fähigkeiten und die Entwicklung innovativer Technologien[111] wie Hyperschallwaffen. Rasante technologische Entwicklungen bieten neue Möglichkeiten für Streitkräfte und schaffen einen Bedarf an neuen militärischen Fähigkeiten. In der EUGS wird eingeräumt, dass die EU-Mitgliedstaaten "in digitale Fähigkeiten zur Sicherung von Daten, Netzen und kritischen Infrastrukturen innerhalb des europäischen digitalen Raums investieren" müssen[112]. Im Jahr 2017 wurde auf der Münchner Sicherheitskonferenz ein Bericht vorgestellt, laut dem Schätzungen zufolge jährliche Investitionen von 30-50 Milliarden USD erforderlich sind, um die Vernetzungs- und Digitalisierungslücke der europäischen Streitkräfte[113] in Bereichen wie Verbindungsplattformen und Kommando, Führungsstrukturen, Kommunikation, Computer, Informationsgewinnung, Überwachung und Aufklärung zu schließen.

---

[107] Strategische Grundvoraussetzungen ermöglichen die Entsendung, Wirksamkeit und Dauerhaftigkeit militärischer Operationen.

[108] Pressekonferenz von NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen nach dem Treffen der Verteidigungsminister am 5.10.2011; Interview mit General Mikhail Kostarakos, ehemaliger Vorsitzender des Militärausschusses der Europäischen Union (EUMC), *European Defence Matters*, Ausgabe 11/2016.

[109] "Europe is in particular fully dependent on the US nuclear umbrella", Sven Biscop, *Egmont Paper* 103, "Fighting for Europe: Europe strategic autonomy and the use of force", Januar 2019.

[110] "Strategische Autonomie Europas: Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte", SWP Forschungsbericht, Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza und Volker Perthes (Hrsg.), 2019.

[111] Generalbericht an die Parlamentarische Versammlung der NATO, "Maintaining NATO's technological edge: strategic adaptation and defence research and development", Oktober 2017.

[112] "Globale Strategie der EU für Außen- und Sicherheitspolitik", Juni 2016.

[113] Unter Annahme eines Upgrade-Zyklus von fünf bis sieben Jahren – "More European, More Connected and More Capable", Münchner Sicherheitskonferenz, McKinsey und *Hertie School of Governance*, 2017.

86 Derzeit verfügen die Mitgliedstaaten der EU bei Weitem nicht über die militärischen Fähigkeiten, die sie benötigen, um den militärischen Zielvorgaben der EU gerecht zu werden[114] (siehe ***Kasten 1***). In einer unlängst veröffentlichten Studie des Internationalen Instituts für Strategische Studien (IISS) und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) wurde auf der Grundlage der aktuellen und der für das Jahr 2030 prognostizierten Fähigkeiten der Mitgliedstaaten bewertet, inwieweit die EU in der Lage ist, diese Zielvorgabe zu erfüllen[115]. Unter Annahme unterschiedlicher, aus den EU-Zielvorgaben abgeleiteter Eventualitäten gelangen die Autoren der Studie zu dem Schluss, dass es in allen Bereichen erhebliche Mängel im Bereich der Fähigkeiten gebe und oftmals weniger als ein Drittel des Truppenbedarfs erfüllt werde. Damit sei die strategische Autonomie Europas auf das untere Ende des operativen Spektrums begrenzt.

87 Sollten sich außerdem die EU- und die NATO-Mitgliedstaaten gegen einen militärischen Angriff verteidigen müssen, ohne dabei auf den militärischen Schutz der USA zurückgreifen zu können, müssten schätzungsweise mehrere Hundert Milliarden Euro investiert werden, um die aktuelle Lücke im Bereich der Fähigkeiten zu schließen. Unter Annahme des hypothetischen Szenarios eines regional begrenzten Kriegs in Europa gegen einen Drittstaat kommen die Autoren einer weiteren Studie des IISS zu dem Schluss, dass die europäischen NATO-Mitgliedstaaten 288-357 Milliarden USD investieren müssten, um die Lücken im Bereich der Fähigkeiten zu schließen, die sich in diesem Szenario ergeben[116].

88 Die Ermittlung von Prioritäten hinsichtlich der Fähigkeiten ist ein dynamischer Prozess. In ***Anhang III*** wird dargelegt, dass sich die Verteidigungsfähigkeiten im Laufe der Zeit weiterentwickeln, ausgehend von der Art der ermittelten Bedrohungen und

---

[114] "Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung", Informationsblatt der EDA, 26.11.2018 *(liegt nur in englischer Sprache vor)*: Im Beitrag des EU-Militärausschusses zum CARD-Probelauf wurde festgestellt, dass die EU nicht über alle militärischen Fähigkeiten verfügt, die erforderlich sind, um die aus der Globalen Strategie der EU abgeleiteten militärischen Zielvorgaben im Bereich der GSVP zu erfüllen.

[115] "Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit", IISS und DGAP, November 2018.

[116] D. Barrie et al., "Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members", Internationales Institut für Strategische Studien, April 2019.

den Zielvorgaben für die EU[117]. In ***Kasten 4*** werden auf der Grundlage verfügbarer Informationen einige zentrale Mängel im Bereich der Fähigkeiten aufgezeigt.

Kasten 4

Beispiele für Mängel im Bereich der Fähigkeiten

In Fachartikeln, die in den Jahren 2016-2019 veröffentlicht wurden, werden oft Beispiele für Fähigkeitslücken der EU-Mitgliedstaaten in den folgenden Bereichen genannt:

Luft – unbemannte Luftfahrzeuge (Drohnen), Luftbetankung, strategischer und taktischer Lufttransport, Luftkommando- und -kontrollsysteme, Präzisionsmunition, Fähigkeiten zur Abwehr ballistischer Flugkörper, Ausschaltung gegnerischer Luftverteidigungssysteme;

Weltraum – Satellitenkommunikation und Erdbeobachtung, eigenständiger Zugang zum Weltraum;

Informationsüberlegenheit – Fähigkeiten zur Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung;

IKT-Technologien – Cyber-Kriegsführung, künstliche Intelligenz;

Marine – Seeraumüberwachung, Amphibienschiffe, U-Boote, überseeische Einsatzfähigkeit;

Strategische Grundvoraussetzungen – militärische Mobilität, strategischer Transport und medizinische Evakuierung;

Boden – bodengestützte Präzisionskampfmittel, moderne gepanzerte Kampffahrzeuge.

---

[117] Auf EU-Ebene wird im Fortschrittskatalog 2018 (Verschlusssache) der Grad der Erfüllung der militärischen Zielvorgaben der EU im Bereich der GSVP festgelegt, zudem werden priorisierte militärische Mängel im Bereich der Fähigkeiten der EU, die sogenannten Fähigkeitsziele mit hohem Wirkungsgrad (*High Impact Capability Goals*), vorgestellt. Hierbei handelt es sich um die Fähigkeitslücken, die kurzfristig (2026) und mittelfristig (2032) angegangen werden müssen.

Die Auswirkungen des Brexits

89 Ohne den Ausgang des Brexits vorwegzunehmen, ist davon auszugehen, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU auch Folgen für die Verteidigung der EU haben dürfte. Das Vereinigte Königreich gibt unter den Ländern Europas traditionell am meisten für Verteidigung aus. Im Jahr 2017 entfiel etwa ein Viertel der gesamten Verteidigungsausgaben aller EU-Mitgliedstaaten auf den britischen Verteidigungsetat[118]. Aus einem anderen Blickwinkel betrachtet bedeutet der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, dass dann 80 % der NATO-Verteidigungsausgaben von Nicht-EU-Staaten getätigt werden[119]. Zudem haben britische Unternehmen eine starke Position auf dem europäischen Verteidigungsmarkt[120].

90 In operativer Hinsicht war der Beitrag des Vereinigten Königreichs zu sowohl zivilen als auch militärischen GSVP-Missionen und -Operationen insgesamt begrenzt: Das Land leistete rund 2,3 % der Personalbeiträge der Mitgliedstaaten und stellte Großgeräte wie Marineschiffe, Flugzeuge und Truppenverstärkung auf Standby-Basis bereit[121]. Andererseits sind der Verlust strategischer Grundvoraussetzungen (Luftbetankung und Fähigkeiten zur Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung) sowie von Spezialeinheiten Beispiele für Fähigkeitsbereiche, die durch den Brexit erheblich in Mitleidenschaft gezogen würden.

91 Somit wird die EU-27 deutlich weniger Ressourcen haben, um die ermittelten Lücken im Bereich der Fähigkeiten und der militärischen Forschung zu schließen. Die Mängel in beiden Bereichen werden durch den Brexit wahrscheinlich noch verschärft: Auch ohne eine gleichmäßige Verteilung über das gesamte Fähigkeitsspektrum dürfte der Brexit eine deutliche Verringerung der bestehenden Fähigkeiten der EU insgesamt

---

[118] Im Jahr 2017 gab das Vereinigte Königreich 45,3 Milliarden Euro für Verteidigung aus, das entspricht 22,1 % der 205,1 Milliarden Euro, die von den 28 EU-Mitgliedstaaten investiert wurden. Zahlen von Eurostat, Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG), veröffentlicht am 22.3.2019.

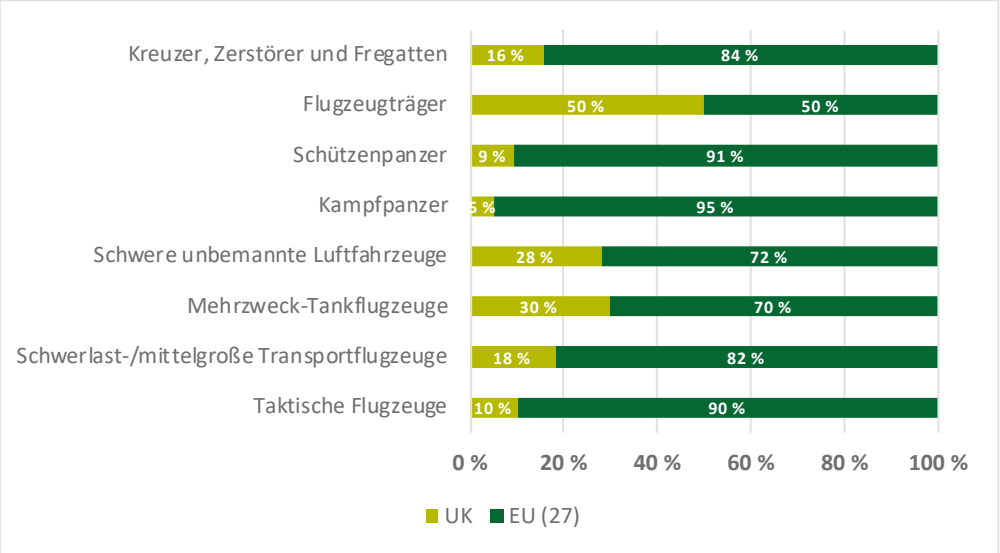
[119] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2018 zu den Beziehungen zwischen der EU und der NATO, 2017/2276(INI), Ziffer 19.

[120] Ausgehend vom SIPRI Top-100-Ranking hatten sie im Jahr 2018 einen Anteil von 38 % am Umsatz der europäischen Rüstungsindustrie.

[121] "Brexit: Common Security and Defence Policy missions and Operations", *House of Lords – European Union Committee*, Mai 2018.

bedeuten (***Abbildung 7***) und eine Investitionslücke bei Forschung und Entwicklung nach sich ziehen[122].

Abbildung 7 – Anteil des Vereinigten Königreichs an ausgewählter militärischer Ausrüstung aller EU-Mitgliedstaaten, 2018



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des IISS, "Military Balance", 2019.

2.2 Schlüsselmerkmale der europäischen Verteidigungsindustrie

Der Verteidigungssektor

92 Der Verteidigungsmarkt ist im Vergleich zu den traditionellen kommerziellen Märkten einzigartig. Das wichtigste Unterscheidungsmerkmal ist die zentrale Rolle der Regierungen. Tatsächlich werden nationale Verteidigungsmärkte oft als Monopson bezeichnet: Es gibt einen Käufer, nämlich den Staat, und mehrere Anbieter. Als einzige Endkunden spezifizieren, regulieren und finanzieren die Regierungen die Entwicklung und Beschaffung von Verteidigungsgütern.

93 Der Verteidigungssektor ist von strategischer Bedeutung. Die Verteidigungsindustrie trägt zur Handlungsautonomie des Staates bei, indem sie die erforderlichen Fähigkeiten produziert und Versorgungssicherheit gewährleistet. Der

[122] Das Vereinigte Königreich gab im Jahr 2017 3,2 Milliarden Euro für Forschung und Entwicklung im Verteidigungsbereich aus (EDA-Daten).

Sektor ist daher auf nationaler Ebene in hohem Maße reguliert[123]. Insbesondere können Verteidigungsgüter Beschränkungen im Hinblick auf die Nutzung der Rechte an geistigem Eigentum oder im Hinblick auf Exportmöglichkeiten unterliegen[124]. Darüber hinaus wird der Zugang zum nationalen Verteidigungsmarkt oft von der staatlichen Beschaffungspolitik beschränkt, um grundlegende Sicherheitsinteressen zu schützen und die nationale Industriebasis zu unterstützen[125]. Infolgedessen sind die Barrieren für den Markteintritt und -austritt hoch.

94 Der Verteidigungssektor ist forschungs- und entwicklungsintensiv[126]. Die Entwicklung von Verteidigungsfähigkeiten erfordert innovative High-End-Technologie, um einen komparativen militärischen Vorteil bieten zu können. Dies setzt erhebliche Vorabinvestitionen und lange Zyklen der Fähigkeitenentwicklung voraus, ohne dass es für die Rüstungsunternehmen letztlich eine Kommerzialisierungsgarantie gibt. Um die technologischen und finanziellen Risiken zu mindern, die mit der Entwicklung von Fähigkeiten verbunden sind, werden Forschungsaktivitäten im Bereich der Verteidigung in der Regel vollständig von den Regierungen finanziert.

Wesentliche Trends

95 Die Verteidigungsindustrie ist von neuen Formen der Abhängigkeit gekennzeichnet[127]. Erstens wird sie immer stärker globalisiert. Große Rüstungsunternehmen sind zunehmend von Exportumsätzen abhängig und ihre Lieferketten sind komplexer, vielfältiger und internationaler.

96 Darüber hinaus hängt der Verteidigungssektor zunehmend von Innovationen im zivilen Sektor ab[128]. Aus Forschung und Entwicklung im Bereich von Technologien mit

---

[123] Website der GD GROW.

[124] "Financial instruments in support of a resilient and autonomous defence sector", *Expert Group on the Financial Toolbox*, November 2018.

[125] "Europe's Defence Industry: An Economic Perspective", K. Hartley, 2013.

[126] "Defence Sector Report", *House of Commons, Exiting the European Union Committee* (Brexit-Ausschuss), November 2017.

[127] "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)", Studie für den Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments, Juni 2013.

[128] M. Drent and D. Zandee, "More European defence cooperation", *Clingendael Institute*, Juni 2018.

doppelter Verwendbarkeit ergeben sich große Chancen, aber auch Herausforderungen, denn innovative Technologien wie künstliche Intelligenz, unbemannte Fahrzeuge, Big Data oder Nanotechnologien werden vorrangig im zivilen Sektor entwickelt und produziert.

97 Ein weiterer wichtiger struktureller Trend im Verteidigungssektor sind die wachsenden Kosten für Verteidigungsgüter und -systeme. Vor dem Hintergrund des technologischen Wettbewerbs koppelte sich das Wachstum der Kosten für die einzelnen Generationen von Verteidigungsgütern in den letzten Jahrzehnten vom Wachstum der Verteidigungshaushalte ab und übertraf Letzteres deutlich. Die Folgen waren eine sinkende Anzahl von Einheiten, die im Rahmen der nationalen Haushalte angeschafft werden können, eine Verkürzung der Dauer der produzierten Serien, eine begrenzte Kapazität zur Nutzung von Skalenvorteilen und eine geringere Häufigkeit neuer Entwicklungsprojekte[129].

Die industrielle Landschaft im Bereich der europäischen Verteidigung

98 Es gibt keinen umfassenden Datensatz zur technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung (EDTIB)[130]. Die europäische Verteidigungsindustrie, in der etwa 500 000 Personen direkt beschäftigt sind, erzielt einen Umsatz von rund 100 Milliarden Euro[131]. Ihre Struktur gleicht einer Pyramide[132], an deren Spitze einige wenige große Rüstungsunternehmen – die Hauptauftragnehmer – stehen. Entlang der Lieferkette werden diese Unternehmen von 2 000-2 500 nachgeordneten Unternehmen unterstützt[133] – vorrangig Midcap-

---

[129] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Dokument "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds", SWD(2018) 345 final, Juni 2018.

[130] Keith Hartley, "Creating a European Defence Industrial Base", 2013.

[131] Website der GD GROW: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_en.

[132] A. Marrone und A. R. Ungaro, "Actors in the European defence policy area: roles and developments", *Istituto affari internazionali*, November 2014.

[133] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Dokument "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds", SWD(2018) 345 final, Juni 2018.

Unternehmen und KMU –, die den Hauptauftragnehmern Teilsysteme oder Komponenten liefern.

99 Die EDTIB ist nicht gleichmäßig auf die EU verteilt. Die Verteidigungsindustrien sind auf die sechs Länder konzentriert, die ein Rahmenübereinkommen (Letter of intent, LoI) unterzeichnet haben[134], d. h. Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich, und spiegeln die Höhe der nationalen Haushalte wider. Diese Länder generieren mehr als 80 % der im europäischen Verteidigungssektor erzielten Umsätze[135]. Die Kapazitäten, die Fähigkeiten und die Wettbewerbsfähigkeit der DTIB sind je nach Mitgliedstaat und je nach Teilsektor unterschiedlich[136] (siehe ***Anhang IV*** für Angaben zu den Schlüsselmerkmalen der Sektoren Luftwaffe, Heer und Marine). Diese fragmentierte Basis ist das Ergebnis der geografischen, historischen und militärischen Kulturen, welche die industrielle Landschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten geprägt haben[137]. In Europa gibt es ebenso viele DTIB wie Mitgliedstaaten und damit verbundene nationale Politiken in den Bereichen Verteidigung, Technologie, Märkte, Beschaffung usw.[138]

100 In Studien wurde auf die Stärken des europäischen Verteidigungssektors hingewiesen. Insbesondere wurde die europäische Verteidigungsindustrie insgesamt als global wettbewerbsfähig, innovativ, hoch technologisiert und fähigkeitsorientiert beschrieben[139]. Die europäische Verteidigungsindustrie kann das gesamte Spektrum an Verteidigungsfähigkeiten bieten, von großen und komplexen Plattformen bis hin zu innovativen Produkten. Allerdings haben mehrere negative Trends die EDTIB und ihre globale Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Jahren beeinträchtigt (siehe ***Anhang V***).

---

[134] Das Rahmenübereinkommen wurde am 20.7.1998 von sechs EU-Ländern unterzeichnet, um einen Rahmen für die Zusammenarbeit zur Förderung der Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie zu schaffen.

[135] *The Aerospace and Defence Industry Association of Europe*, *ASD Facts & Figures,* 2017.

[136] C. Mölling, "Future of the EDTIB at the Defence Council 2013. The German Position, European Realities and December Opportunities", 2013.

[137] "The State of Europe's defence industrial base", Parlamentarische Versammlung der NATO, Ausschuss für Wirtschaft und Sicherheit, Oktober 2017.

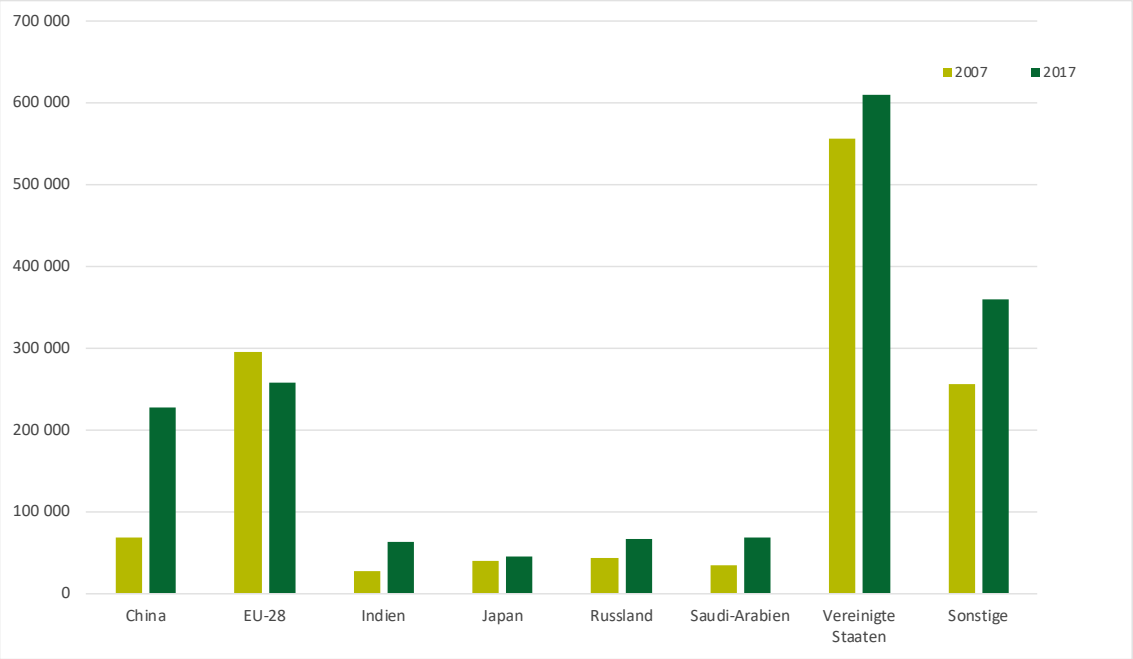
[138] "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)", Studie für den Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments, Juni 2013.

[139] Bericht "Group of Personalities – European Defence Research" (vorbereitende Maßnahme zur GSVP), Februar 2016.

Die Nachfrageseite: die Mitgliedstaaten

101 Die Wettbewerbsfähigkeit der Verteidigungsindustrie hängt stark von der Nachfrage seitens der Mitgliedstaaten ab. In den Jahren 2007-2015 wurden die nationalen Verteidigungshaushalte der EU-Mitgliedstaaten deutlich – um rund 15 % – gekürzt, während die Militärausgaben weltweit stiegen. Seit dem Jahr 2015 ist der Trend der allgemeinen Verteidigungsausgaben in der EU positiv[140], wenngleich die realen Verteidigungsausgaben im Jahr 2017 weiterhin unter dem Niveau von 2007 lagen (***Abbildung 8***).

Abbildung 8 – Entwicklung der Verteidigungsausgaben 2007-2017 (in Millionen USD zu jeweiligen Preisen)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der SIPRI-Datenbank[141].

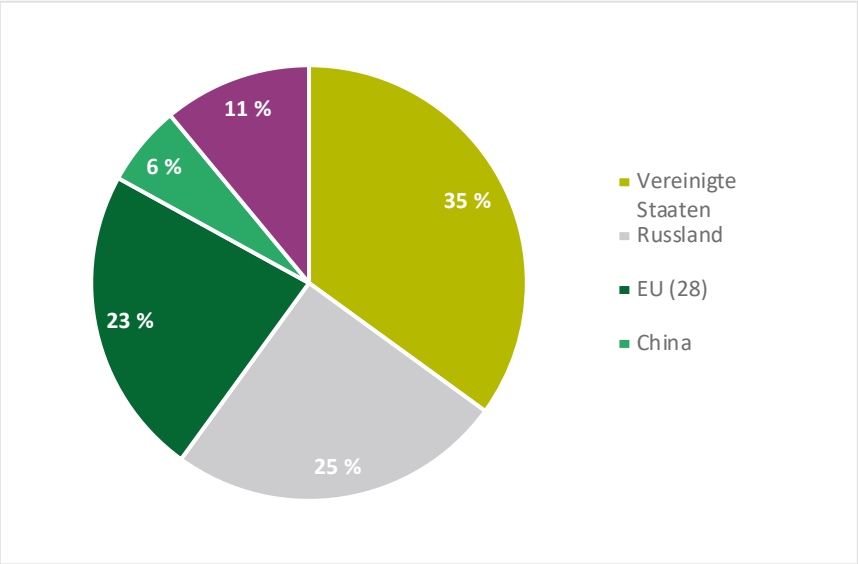
102 Eine rückläufige interne Nachfrage auf dem EU-Markt hat in Verbindung mit der steigenden Nachfrage auf den internationalen Märkten dazu geführt, dass die

[140] Erkenntnisse des CARD-Probelaufs.

[141] In diesem Dokument verwendet der Hof die Datenbanken des Internationalen Friedensforschungsinstituts Stockholm (Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) als Bezugsgröße für seine Analysen. Zu den Beschränkungen der zugrunde liegenden Daten und der damit verbundenen Auswirkungen auf die Analysen des Hofes siehe https://www.sipri.org/databases.

Verteidigungsindustrie der EU vermehrt in Nicht-EU-Märkte exportiert[142]. Wie in *Abbildung 9* gezeigt wird, hat die EU – auch wenn sie noch hinter den USA und Russland liegt – einen erheblichen Anteil an den gesamten Waffenexporten, was die Wettbewerbsfähigkeit der Verteidigungsindustrie verdeutlicht.

Abbildung 9 – Durchschnittlicher Anteil an Waffenexporten, 2010-2018 (bereinigt um Exporte innerhalb der EU)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der SIPRI-Datenbank.

103 Die EDTIB ist zunehmend von Exporten abhängig, woraus sich Herausforderungen für die Zukunft ergeben. Die erste Herausforderung stellen die Unterschiede zwischen der jeweiligen Exportpolitik und Exportgesetzgebung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten dar. Die Lieferketten der großen Rüstungsunternehmen in Europa sind zunehmend integriert. Die Tatsache, dass die einzelnen Mitgliedstaaten jeweils eine unterschiedliche Exportpolitik verfolgen[143], könnte daher die Wettbewerbsfähigkeit großer EU-Unternehmen auf dem internationalen Markt einschränken.

104 Außerdem haben Transfers der für den Zugang zu ausländischen Märkten erforderlichen Technologie in Verbindung mit erheblichen Verteidigungsinvestitionen

---

[142] "The extra-EU defence exports" effects on European armaments cooperation", Studie für den Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments, Juni 2015.

[143] "The further development of the Common Position 944/2008/CFSP on arms exports control", Studie für den Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments, Juli 2018.

im Ausland zur Entstehung neuer internationaler Konkurrenten geführt[144]. Wenn die EU-Industrie ihren Wettbewerbsvorteil behaupten will, muss sie sich auf ihre Innovationskapazität verlassen können.

105 Allerdings sind die Verteidigungshaushalte der EU-Mitgliedstaaten durch einen hohen Anteil an Personalausgaben (49 %) im Vergleich zu den Investitionsausgaben (21 %) gekennzeichnet[145]. Darüber hinaus wirkten sich frühere Kürzungen der Verteidigungshaushalte negativ auf die FuE-Ausgaben aus[146]. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten insgesamt das 2 %-Ziel für Forschung und Entwicklung im Bereich der Verteidigung nicht erreichen[147], weckt Zweifel an der langfristigen Innovationsfähigkeit im Bereich der Zukunftstechnologien[148] und gefährdet somit die Wettbewerbsfähigkeit der EDTIB.

106 Bisher ist die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im FuE-Bereich und bei Investitionen in Verteidigungsgüter begrenzt und liegt unter der Zielvorgabe[149] (***Abbildung 10***). Frühere Bestrebungen der EU, die Schaffung eines offenen und wettbewerbsfähigen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter zu unterstützen, waren nicht erfolgreich. Insbesondere wurde die Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern aus dem Jahr 2009 in den einzelnen Mitgliedstaaten uneinheitlich

---

[144] "The State of Europe's defence industrial base", Parlamentarische Versammlung der NATO, Ausschuss für Wirtschaft und Sicherheit, Oktober 2017.

[145] Verteidigungsdaten für 2016-2017, EDA.

[146] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Dokument "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds", SWD(2018) 345 final, 13.6.2018.

[147] Im November 2007 genehmigte der EDA-Lenkungsausschuss auf Ministerebene vier gemeinsame Richtwerte für Investitionen:

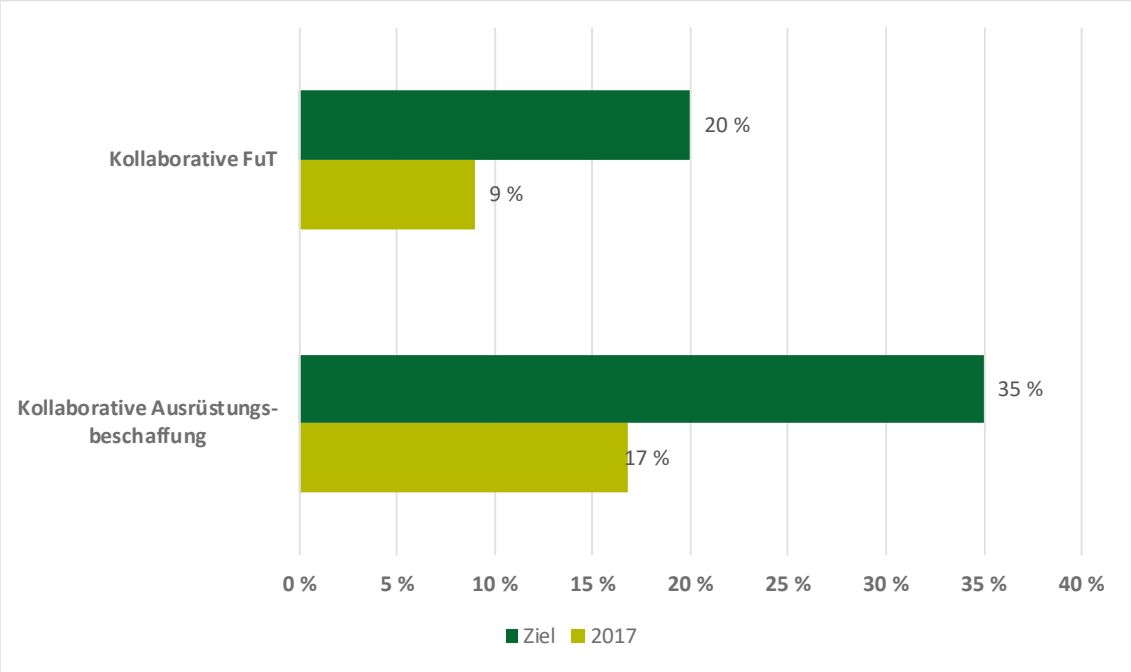
- Ausrüstungsbeschaffung: 20 % der gesamten Verteidigungsausgaben;
- Kollaborative Ausrüstungsbeschaffung: 35 % der gesamten Ausrüstungsbeschaffung;
- FuT im Bereich Verteidigung: 2 % der gesamten Verteidigungsausgaben;
- Kollaborative FuT: 20 % der gesamten FuT im Bereich Verteidigung.

[148] "Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung", Informationsblatt der EDA, 26.11.2018 *(liegt nur in englischer Sprache vor)*.

[149] Für Informationen zu den mit den ausgewiesenen Zahlen verbundenen Datenbeschränkungen siehe https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/defence-data-2016-2017.

umgesetzt[150]. Ein sehr großer Anteil der Ausgaben für die Beschaffung von Verteidigungsgütern, vor allem bei hochwertigen und strategischen Verteidigungssystemen, erfolgt nach wie vor außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie[151], sodass die Verträge vorrangig an nationale Unternehmen vergeben werden.

Abbildung 10 – Benchmark-Ergebnisse für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten – 2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Verteidigungsdaten 2016-2017 der EDA.

Die Angebotsseite: die Industrie

107 Zur Anpassung an die zunehmende Globalisierung des Verteidigungsmarktes hat der Verteidigungssektor einen Prozess der Konsolidierung in Form von Fusionen und Übernahmen durchlaufen. Daraus sind einige wenige große multinationale Konzerne wie BAE, Airbus und Thales entstanden. Die grenzüberschreitende Konsolidierung beschränkte sich jedoch in erster Linie auf die Sektoren Luft- und Raumfahrt und Elektronik. Aufgrund der Prävalenz nationaler

[150] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG zur Vergabe öffentlicher Aufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit gemäß Artikel 73 Absatz 2 dieser Richtlinie, COM(2016) 762 final vom 30.11.2016.

[151] Ebd.

Souveränitätserwägungen fand die Konsolidierung vorrangig auf nationaler Ebene statt, insbesondere in den Segmenten Heer und Marine.

108 Die mangelnde Kooperation auf der Nachfrageseite, d. h. zwischen den Mitgliedstaaten, hat eine weitere Integration und Konsolidierung auf dem europäischen Markt für Verteidigungsgüter verhindert[152]. Diese Fragmentierung führte wiederum zu Effizienzmängeln in Form von Überschneidungen, Überkapazitäten in einigen Bereichen und fehlenden Größenvorteilen, wodurch letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie auf dem globalen Markt beeinträchtigt wird. Zudem wird aus operativer Sicht die Interoperabilität zwischen den Streitkräften der Mitgliedstaaten nicht unterstützt. In den USA gibt es 11 Verteidigungsplattformen und –systeme, in Europa waren dagegen im Jahr 2013 insgesamt 36 in Produktion[153], obwohl die Militärausgaben der EU 2,5-mal niedriger sind als die der USA.

109 Die globale Position der EU-Verteidigungsindustrie spiegelt sich in ihrem Anteil am Umsatz der 100 führenden Rüstungsunternehmen wider[154]. Auf die wichtigsten Unternehmen der EU entfällt ein erheblicher Anteil am globalen Umsatz (etwa ein Viertel); sie liegen aber deutlich hinter den US-Unternehmen, die eine beherrschende Stellung haben. Am Trend der vergangenen 20 Jahre (***Abbildung 11***) lässt sich erkennen, dass die Konkurrenz durch Unternehmen, die nicht in der EU oder den Vereinigten Staaten ansässig sind, zunimmt. Im Hinblick auf die großen Akteure zeigt der Umsatz, den die fünf größten EU- und US-Unternehmen erwirtschaften (***Abbildung 12***), dass die wichtigsten US-Unternehmen in wesentlich größerem Maßstab tätig sind als die der EU.

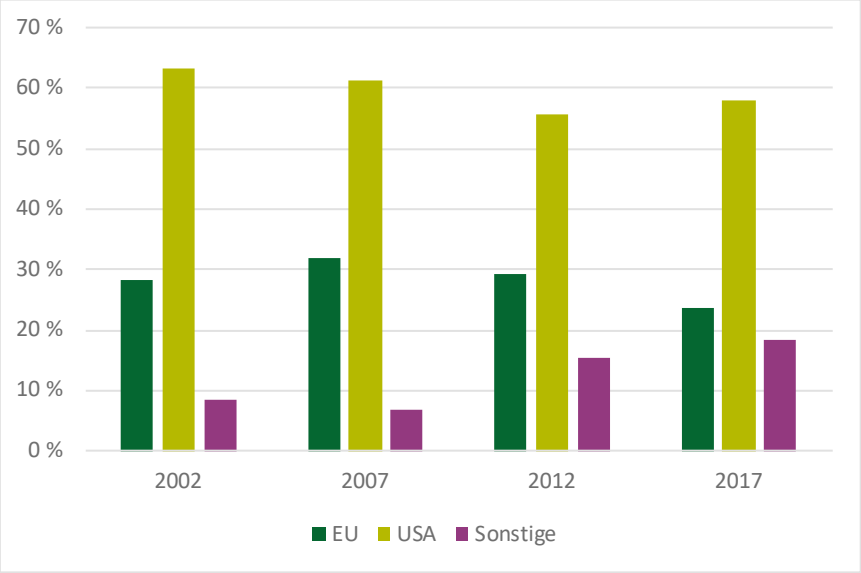
---

[152] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Dokument "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds", SWD(2018) 345 final, Juni 2018.

[153] V. Briani, "Armaments duplication in Europe: A quantitative assessment", *CEPS Policy Brief*, Nr. 297, Juli 2013.

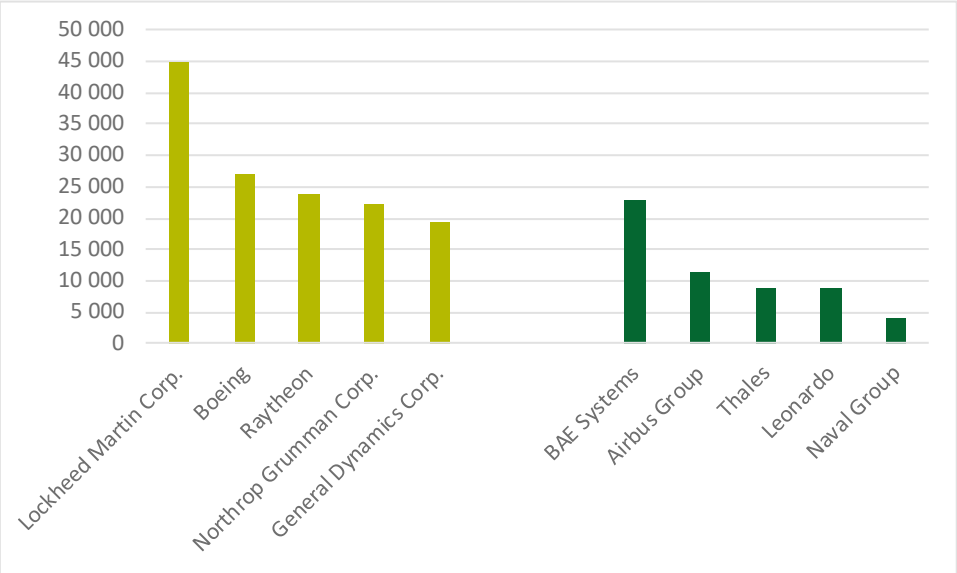
[154] Das SIPRI Top-100-Ranking berücksichtigt keine chinesischen Rüstungsunternehmen.

Abbildung 11 – Umsatzanteil der 100 führenden Rüstungsunternehmen, 2007-2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der SIPRI-Datenbank.

Abbildung 12 – Umsatz der fünf größten US- und EU-Unternehmen (2017) – in Millionen USD

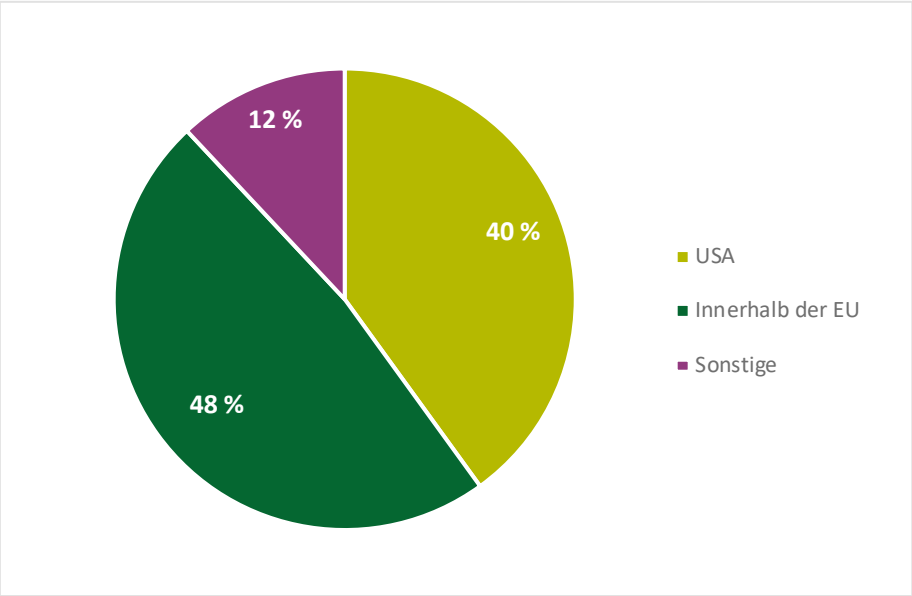


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der SIPRI-Datenbank.

110 Die jeweilige Positionierung der Basis der Verteidigungsindustrie der EU und der Vereinigten Staaten auf dem globalen Markt unterstreicht die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie. Im Hinblick auf die industriellen und kommerziellen Verbindungen entsprechen die EU-Importe von US-Unternehmen im Zeitraum 2010-2018 mit 40 % nahezu dem Niveau des Austauschs innerhalb der EU (***Abbildung 13***). Im selben Zeitraum stammten mehr als 50 % der

Waffenimporte der Vereinigten Staaten aus den EU-Mitgliedstaaten[155], in absoluten Zahlen ist die Höhe jedoch begrenzt[156]. Das Ungleichgewicht im transatlantischen Handel zugunsten der Vereinigten Staaten ist bedingt durch (i) ihre technologische Vorherrschaft, aber auch durch (ii) Handelsbeschränkungen beim Zugang zum US-Verteidigungsmarkt für ausländische und damit auch EU-Mitbewerber[157] und durch (iii) die fehlende Bevorzugung europäischer Unternehmen unter den Mitgliedstaaten.

Abbildung 13 – Anteile bei den EU-Importen (2017)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der SIPRI-Datenbank.

111 Der Grad der Abhängigkeit der EDTIB von der Produktion in Nicht-EU-Ländern ist je nach Segment unterschiedlich. In ***Abbildung 14*** ist zu erkennen, dass 2,5 % der wichtigsten Militärschiffe, die von den EU-Mitgliedstaaten eingesetzt werden, von Anbietern aus Nicht-EU-Ländern stammen. Bei Kampfpanzern steigt dieser Anteil auf 18,5 % und bei Kampfflugzeugen auf 39,3 %[158].

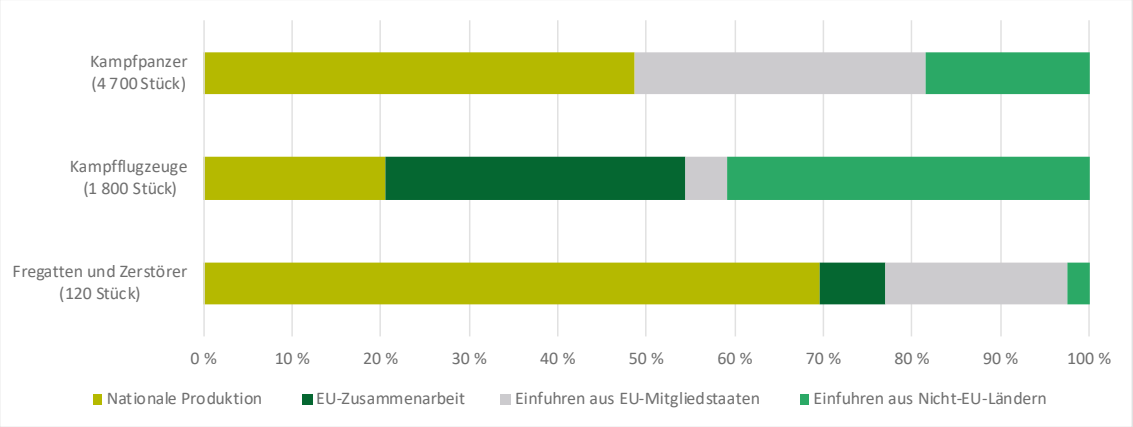
[155] Berechnungen des Hofes auf der Grundlage von SIPRI-Daten.

[156] Daniel Fiott, EUISS, "The poison pill: EU defence on US terms?", Juni 2019.

[157] "Anticipating restructuring in the European defence industry", BIPE, März 2008.

[158] D. Fiott, "Strategic autonomy: towards "European Sovereignty" in defence", EUISS, November 2018.

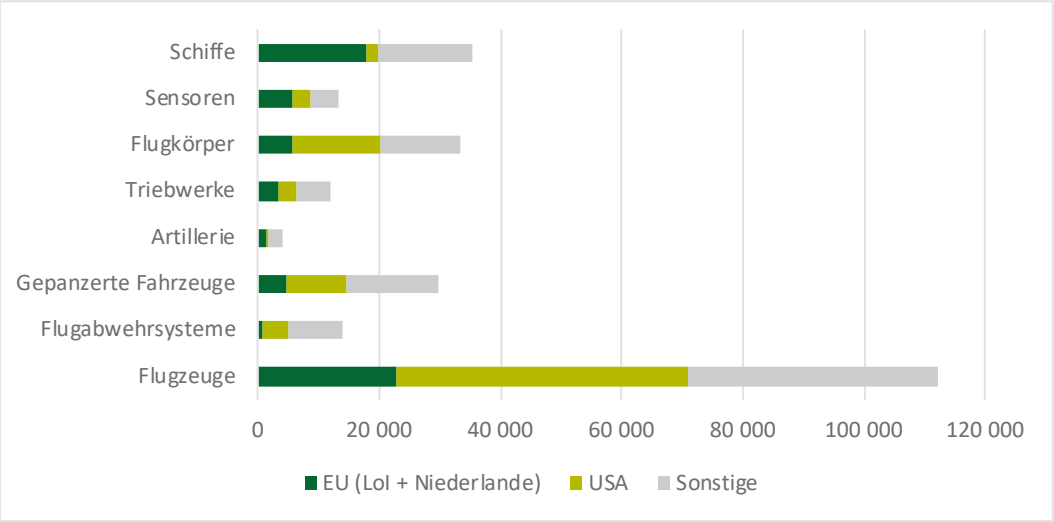
Abbildung 14 – Produktionsursprung von Verteidigungsgütern in der EU (2017)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EUISS – "Strategic autonomy: towards 'European Sovereignty" in defence" – November 2018.

112 Auf globaler Ebene haben die USA im internationalen Handel keine einheitliche Vorrangstellung bei allen Segmenten. Eine klare Führungsposition nehmen US-Rüstungsunternehmen insbesondere beim Export von Flugzeugen, Flugabwehrsystemen, gepanzerten Fahrzeugen und Flugkörpern ein. Dagegen haben EU-Unternehmen[159] einen Wettbewerbsvorteil beim Export von Schiffen und Sensoren (***Abbildung 15***).

Abbildung 15 – Herkunft von Verteidigungsgütern auf internationalen Märkten ("Trendindikatorwerte") – 2010-2018



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der SIPRI-Datenbank.

[159] Basierend auf den LoI-Ländern und den Niederlanden, auf die 95 % der EU-Exporte entfallen.

113 Wenngleich kein vollständiger Überblick über die Auslandsabhängigkeit in der Lieferkette existiert, wird oft berichtet, dass die europäische Verteidigungsindustrie von spezifischen Technologien oder Teilkomponenten (Vereinigte Staaten) und kritischen Rohstoffen (China) abhängig ist. Beispielsweise hängt die EDTIB vollständig von Importen aus einer kleinen Anzahl Drittländer ab, aus denen 19 der 39 kritischen Rohstoffe stammen, die für den Herstellungsprozess benötigt werden[160]. Diese Abhängigkeit von der externen Beschaffung bedroht nicht nur die Handlungsautonomie der EU-Mitgliedstaaten, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie.

2.3 Stärkung der Zusammenarbeit auf EU-Ebene

114 Ausgehend von dem Leitgedanken, dass eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ihre Verteidigungsfähigkeiten erhöhen und die europäische Verteidigungsindustrie stärken würde, wurden in den vergangenen Jahren mehrere Initiativen zur Förderung der Zusammenarbeit im Bereich Verteidigung auf EU-Ebene entwickelt.

Plan zur Fähigkeitenentwicklung

115 Der Plan zur Fähigkeitenentwicklung (*Capability Development Plan*, CDP) ist sowohl ein Dokument als auch ein Prozess. Entwickelt wurde er von der EDA in Zusammenarbeit mit dem EUMS/EUMC und den Mitgliedstaaten. Er gibt einen Überblick über die Fähigkeitsanforderungen. Ziel ist es, die Kohärenz der nationalen Verteidigungsplanungsprozesse zu erhöhen und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Fähigkeitenentwicklung zu unterstützen.

116 Der CDP, der regelmäßig aktualisiert wird, wurde im Juni 2018 von den Mitgliedstaaten überarbeitet und verabschiedet. Insbesondere sind im CDP 2018 die in der EUGS dargelegten neuen ehrgeizigeren Zielsetzungen der EU (siehe ***Kasten 1***) berücksichtigt und wird dem Bedarf an Fähigkeiten des "gesamten Spektrum" Rechnung getragen, insbesondere im Hinblick auf High-End-Fähigkeiten im Bereich der Kriegsführung zu Land, zu Wasser, in der Luft, im Weltraum und über das Internet[161].

---

[160] "Exploring Europe's capability requirements for 2035 and beyond", EDA, Juni 2018.

[161] "The EU Capability Development Priorities", Überarbeitung des CDP 2018, EDA.

Im Rahmen des Verfahrens von 2018 ermittelte die EDA 11 strategische Prioritäten[162] (siehe ***Anhang III***), die die kurz- bis langfristigen Erfordernisse und Möglichkeiten im Hinblick auf die Fähigkeitenentwicklung abdecken.

CARD

117 Die Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD) wurde eingeführt, nachdem die Mitgliedstaaten im November 2016 den IPSD verabschiedet hatten. Die CARD ist ein zwischenstaatlicher Mechanismus, der auf freiwilliger Basis durchgeführt wird. Ziel ist es, eine stärker strukturierte Entwicklung der erforderlichen Fähigkeiten zu erreichen, die auf größerer Transparenz und von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen basiert[163].

118 CARD soll durch größere Transparenz und den Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten den Planungsprozess strukturieren und die Zusammenarbeit auf EU-Ebene verbessern. Durch eine systematische Überwachung durch die EDA bietet der CARD-Prozess einen Überblick über (i) die Verteidigungspläne der Mitgliedstaaten, (ii) den Fortschritt im Hinblick auf die CDP-Prioritäten und (iii) die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit.

119 Die erste CARD fand in Form eines Probelaufs im Herbst 2018 statt. Aufbauend auf diesem Probelauf wird voraussichtlich im Herbst 2019 eine vollständige CARD durchgeführt.

---

[162] Die Prioritäten sind im überarbeiteten CDP 2018 "The EU Capability Development Priorities" weiter in 38 detaillierte Unterbereiche unterteilt.

[163] "Umsetzungsplan für Sicherheit und Verteidigung", 14. November 2016 *(liegt nur in englischer Sprache vor)*.

Kasten 5

Schlussfolgerungen aus dem CARD-Probelauf 2018[164]

Im ersten CARD-Bericht wurde auf einige positive Trends der jüngsten Zeit hingewiesen, insbesondere auf die Höhe der Verteidigungsausgaben und den relativen Anteil der Kooperationsprogramme der Mitgliedstaaten im Bereich der Fähigkeitenentwicklung.

Allerdings gibt die FuT im Bereich Verteidigung nach wie vor Anlass zur Sorge, denn der Anteil der dafür zugewiesenen Investitionsmittel geht immer weiter zurück. Dies gefährdet die langfristige Innovationsfähigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Zukunftstechnologien.

SSZ

120 Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ, auch PESCO) wurde im Jahr 2009 mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt[165]. Gemäß dem Vertrag können "Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die […] untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind", ihre Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung vertiefen. Die SSZ ist ein von den Mitgliedstaaten vorangetriebener Prozess innerhalb des Rahmens der EU. Als sowohl dauerhafter Rahmen als auch strukturierter Prozess unterscheidet sie sich von anderen Ad-hoc-Kooperationsrahmen.

121 An der SSZ, die offiziell am 11. Dezember 2017 begründet wurde[166], nehmen 25 Mitgliedstaaten teil[167]. Sie umfasst zwei Ebenen: (i) die Erfüllung von Verpflichtungen auf hoher Ebene und (ii) die Entwicklung von Kooperationsprogrammen im Bereich der Verteidigung.

122 Ein wesentliches Merkmal der SSZ ist der rechtsverbindliche Charakter der eingegangenen Verpflichtungen. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten haben sich auf 20 Verpflichtungen geeinigt, um Investitionen, Planungen, Entwicklungen und die

---

[164] "Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung", Informationsblatt der EDA, 26.11.2018 *(liegt nur in englischer Sprache vor)*.

[165] Artikel 42 Absatz 6 und Artikel 46 und dem EUV beigefügtes Protokoll Nr. 10.

[166] Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten.

[167] Dänemark, Malta und das Vereinigte Königreich nehmen nicht an der SSZ teil.

operative Umsetzung der Verteidigungsfähigkeiten zu gewährleisten[168]. Der Fortschritt bei der Erreichung dieser Verpflichtungen wird jährlich vom Hohen Vertreter auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Nationalen Umsetzungspläne bewertet.

123 Die zweite Ebene der SSZ betrifft Kooperationsprojekte. Bisher hat der Rat insgesamt 34 Projekte verabschiedet[169], die sowohl die Fähigkeitenentwicklung als auch operative Einsätze betreffen. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten an einzelnen Projekten ist freiwillig, aktuell nehmen durchschnittlich fünf Mitgliedstaaten an einem Projekt teil. Die unter dem SSZ-Rahmen entwickelten Fähigkeiten sind das Eigentum der Mitgliedstaaten, die selbst entscheiden können, ob sie in anderen Rahmen wie der NATO verwendet werden sollen.

Europäischer Verteidigungsfonds

124 Das Konzept eines Europäischen Verteidigungsfonds wurde von der Kommission im November 2016 im Europäischen Verteidigungs-Aktionsplan vorgeschlagen (siehe Ziffer ***40***). In der Praxis wurden im Zeitraum 2017-2020 zwei Pilotprogramme aufgelegt, deren Ziel darin bestand, die Durchführbarkeit und den Mehrwert des Handelns auf EU-Ebene zu prüfen. Außerdem sollten sie der Vorbereitung auf den zukünftigen Europäischen Verteidigungsfonds dienen, der mit dem nächsten MFR (2021-2027) umgesetzt werden soll:

- die Vorbereitende Maßnahme im Bereich Verteidigungsforschung (PADR), ausgestattet mit 90 Millionen Euro zur Unterstützung von FuT-Kooperationsprojekten für den Zeitraum 2017-2019;

- das Europäische Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich (EDIDP) mit einer Mittelausstattung von 500 Millionen Euro zur Kofinanzierung gemeinsamer Industrieprojekte in der Entwicklungsphase für den Zeitraum 2019-2020 (***Kasten 6***).

---

[168] https://pesco.europa.eu/.

[169] Am 6.3.2018 wurden 17 Anfangsprojekte bewilligt. Am 19.11.2018 stimmte der Rat weiteren 17 Projekten zu.

Kasten 6

EDIDP – Erste gemeinsame Industrieprojekte im Bereich der Verteidigung

Im März 2019 veröffentlichte die Kommission das Arbeitsprogramm für das Europäische Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich (EDIDP). Ein Teil der Mittelausstattung von 500 Millionen Euro wurde für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen in folgenden Bereichen vorgesehen[170]:

1) Einsatzvorbereitende Operationen, Schutz und Mobilität von Streitkräften: 80 Millionen Euro;

2) Aufklärung, gesicherte Kommunikation und Cyberraum: 180 Millionen Euro;

3) Fähigkeit zur Durchführung hochspezialisierter Operationen: 70 Millionen Euro;

4) Innovative Verteidigungstechnologien und KMU: 27 Millionen Euro.

Darüber hinaus schlug die Kommission zwei Projekte für eine direkte Vergabe vor:

5) 100 Millionen Euro für die Entwicklung europäischer Drohnen mit großer Reichweite (RPAS MALE);

6) 37 Millionen Euro für eine sichere Nachrichtentechnik (europäische gesicherte software-definierte Funktechnik).

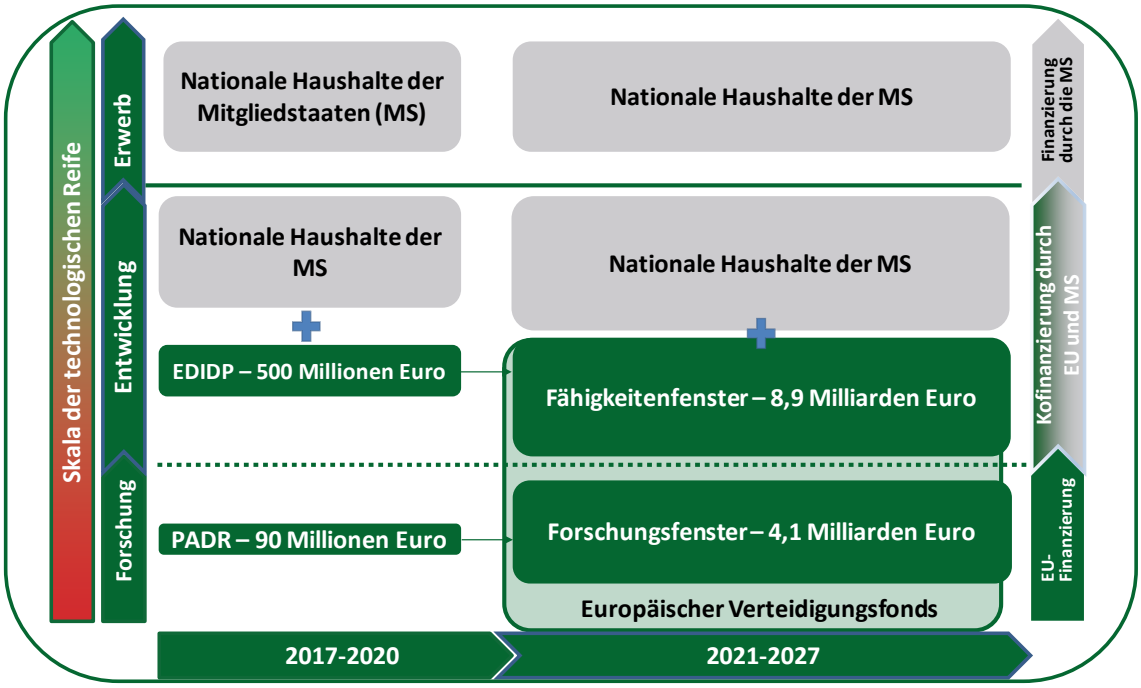
125 Für den nächsten MFR baut der Europäische Verteidigungsfonds auf der PADR und dem EDIDP auf, indem die Forschungs- und Entwicklungskomponenten in einem vollständig entwickelten Fonds integriert werden. Dabei sollen die Finanzmittel deutlich von 590 Millionen Euro auf 13 Milliarden Euro aufgestockt werden. Dies entspricht im Vergleich zum derzeitigen siebenjährigen Zyklus einer Steigerung um das 22-Fache. Im aktuellen Vorschlag ist eine Mittelausstattung von 13 Milliarden Euro vorgesehen. Dabei entfallen 4,1 Milliarden Euro auf Forschung und 8,9 Milliarden Euro auf Entwicklung (siehe ***Abbildung 16***). Die EU würde somit den viertgrößten europäischen Beitrag zu FuE-Tätigkeiten im Bereich der Verteidigung leisten[171].

---

[170] Eine detaillierte Liste der vorgeschlagenen Projekte enthält der Durchführungsbeschluss der Kommission vom 19.3.2019 zur Finanzierung des Europäischen Programms zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich und zur Annahme des Arbeitsprogramms für 2019 und 2020, C(2019) 2205 final https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34515.

[171] "Ein EU-Haushalt für die Zukunft", Informationsblatt der Europäischen Kommission, 13.6.2018.

Abbildung 16 – Der Europäische Verteidigungsfonds



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

126 Das Ziel des Fonds besteht darin, "die Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz und Innovationsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie zu steigern, […] und damit einen Beitrag zur strategischen Autonomie der Union […] in technologischer und industrieller Hinsicht [zu] leisten"[172]. Dazu soll der Fonds Kooperationsmaßnahmen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch finanzielle Anreize für Rechtsträger in sowohl Forschung als auch Entwicklung anregen und unterstützen.

127 Der Fonds hat die folgenden Schlüsselmerkmale:

- An Kooperationsprojekten müssen mindestens drei förderfähige Rechtsträger aus drei Mitgliedstaaten oder assoziierten Ländern beteiligt sein.
- Das vorgeschlagene Finanzierungsniveau kann für die Forschungsphase bis zu 100 % betragen, für die Entwicklungsphase ist eine Kofinanzierung (mit den Haushalten der Mitgliedstaaten) von 20 % bis 80 % möglich.
- Zur Förderung der Beteiligung von KMU und Midcap-Unternehmen und bei SSZ-Projekten ist ein Bonus in Form eines höheren Finanzierungssatzes vorgesehen.

[172] Artikel 3 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds vom 12.12.2018.

- Für die Unterstützung disruptiver Technologien im Verteidigungsbereich sollten 4 % bis 8 % des Budgets von 13 Milliarden Euro verwendet werden.

2.4 Leistungsrisiken im Zusammenhang mit Verteidigungsprogrammen der EU

128 Im Vergleich zu den begrenzten Fortschritten, die in der EU bislang im Verteidigungsbereich erzielt wurden, können die jüngsten Initiativen (SSZ, CARD und der Europäische Verteidigungsfonds) als "großer Schritt nach vorn" eingestuft werden[173]. Im Hinblick auf die Auswirkungen dieser neuen EU-Initiativen und den damit verbundenen raschen Anstieg der Ausgaben sind jedoch mehrere entscheidende Voraussetzungen für die Wirksamkeit dieser Initiativen noch nicht gegeben oder nicht bekannt.

Ein wirksamer EU-Planungsprozess

129 Bis zur Überarbeitung des CDP 2018 (siehe Ziffer ***116***) kam eine unlängst veröffentlichte Studie für das Europäische Parlament[174] zu dem Schluss, dass bisherige Initiativen keinen sinnvollen EU-Planungsprozess als Grundlage für die Fähigkeitenentwicklung schaffen konnten. Nach derzeitigem Stand fehlt auf EU-Ebene nach wie vor ein adäquater Planungsprozess im Bereich der Verteidigung in Form eines Weißbuchs, das mit nationalen Planungsdokumenten vergleichbar wäre. In der Praxis führen die Mitgliedstaaten Planung und Beschaffung im Bereich der Verteidigung aus einer nationalen Perspektive durch. Dies verdeutlicht, dass ihre Verteidigungspläne besser aufeinander abgestimmt werden müssen[175].

130 Am EU-Planungsprozess, der komplex ist, sind viele Interessenträger beteiligt. In der vorstehend angesprochenen Studie hieß es, er sei nicht-zyklisch, unvollständig wegen des Fehlens einer klaren militärischen Zielvorgabe (siehe Ziffern ***60***-***61***) und von

---

[173] Europäisches Zentrum für politische Strategie, "Joining forces – the way towards the European Defence Union", Februar 2019.

[174] Frédéric Mauro erklärt in "EU Defence: The White Book implementation process", einer vom Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments angeforderten Studie vom 12.12.2018 auf S. 64, die europäische Verteidigungsplanung sei ineffektiv und kompliziert und habe seit ihrer Begründung praktisch keine einzige Fähigkeit produziert.

[175] EDA, Informationsblatt zur Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung (CARD), aktualisiert am 26.11.2018.

logischen Mängeln gekennzeichnet[176]. Er besteht aus vier sich überlappenden Ebenen, die auf die Interessenträger, die die verschiedenen Prozesse leiten, aufgeteilt sind[177]. Gleichzeitig werden durch Maßnahmen zur Verbesserung der Verteidigungsplanung der EU häufig verstärkt Maßnahmen auf den Weg gebracht, die parallel zu denen der NATO laufen und sich überlappen können[178].

131 Derzeit mangelt es den Fähigkeitsplanungsprozessen der EU und der NATO an Kohärenz. Der Verteidigungsplanungsprozess der NATO besteht seit fast 50 Jahren und wurde als etablierter, strukturierter Prozess beschrieben[179]. Im Vergleich dazu ist der erst vor Kurzem eingeführte Fähigkeitsprozess der EU noch nicht ausgereift. CDP und CARD könnten enger auf den Planungsprozess der NATO abgestimmt werden, um die Kohärenz von Outputs und Zeitvorgaben sicherzustellen und die Effizienzmängel zu begrenzen, die mit sich überschneidenden Prozessen verbunden sind[180].

132 Mit den neuen Initiativen kommen zusätzliche Elemente hinzu, die die Strukturierung des Planungsprozesses unterstützen. Kohärenz und entsprechende Ablaufplanung, d. h. von Prioritäten zur Fähigkeitenentwicklung, sind von entscheidender Bedeutung[181]. In der Praxis konnte durch den parallelen Beginn der

---

[176] Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process", vom Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments angeforderte Studie, 12.12.2018.

[177] Dieses EU-System ist in mehreren aufeinander folgenden Phasen geschaffen worden, wie Schichten, die übereinander gelegt werden, und insgesamt ist die Kohärenz keineswegs gesichert. Tatsächlich gibt es nicht nur einen Fähigkeitsprozess in der EU, sondern vier: den Mechanismus zur Entwicklung der Fähigkeiten, den CDP, die CARD und die SSZ. So lautet das Fazit von Frédéric Mauro und Olivier Jehin, *Institut de Relations Internationales et Stratégiques* (IRIS) und *Group for Research and Information on Peace and Security* (GRIP) in "A European Army to do what?", April 2019.

[178] Dick Zandee, "PESCO implementation: the next challenge", *Clingendael Institute*, September 2018.

[179] Frédéric Mauro, "EU Defence: The White Book implementation process", vom Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments angeforderte Studie, 12.12.2018, S. 12-13.

[180] Der Planziel-Prozess, bei dem es sich um den systemischen Ansatz der EU im Hinblick auf die Entwicklung der für die GSVP erforderlichen militärischen Fähigkeiten handelt, wurde vor Kurzem im Hinblick auf Zeitvorgaben, Taxonomie und Instrumente mit dem Verteidigungsplanungsprozess der NATO abgestimmt.

[181] EDA, Informationsblatt zur Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung (CARD), aktualisiert am 26.11.2018.

verschiedenen Mechanismen jedoch noch kein logischer Ablauf erreicht werden. Tatsächlich wurden die ersten SSZ-Projekte im März 2018 gebilligt, während der CDP erst im Juli 2018 überarbeitet wurde. Parallel dazu begannen PADR-Projekte bereits im Jahr 2017, gefolgt vom EDIDP Anfang 2019. Unterdessen wurde ein CARD-Probelauf von der EDA erst im November 2018 abgeschlossen. Wirksame Verknüpfungen und Kohärenz zwischen allen Initiativen müssen in der Praxis erst noch zutage treten.

Beteiligung der Mitgliedstaaten

133 Umsetzung und Wirksamkeit der CARD, des Europäischen Verteidigungsfonds und der SSZ hängen von den Mitgliedstaaten und deren Bereitschaft zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen ab. Da die Mitgliedstaaten die Prioritäten festlegen und die Fähigkeiten entwickeln und einsetzen, können neue Initiativen ohne das Mitwirken der Mitgliedstaaten kein Erfolg werden[182].

134 Die CARD ist ein freiwilliger Prozess und somit in erheblichem Maße vom Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten abhängig. Die SSZ bringt verbindliche Verpflichtungen mit sich. Ob die Mitgliedstaaten bereit sind, diese Verpflichtungen einzugehen, bleibt aber noch ein unbekannter Faktor. Hinzu kommt die Tatsache, dass es sowohl aus rechtlichen als auch aus politischen Gründen sehr ungewiss ist, ob die Einhaltung dieser Verpflichtungen durchgesetzt werden kann[183].

135 Zudem setzt der Europäische Verteidigungsfonds die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten voraus, die die Entwicklungsausgaben kofinanzieren sollen. Wie viele und welche Projekte durchgeführt werden können, wird somit davon abhängen, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, zusätzliche Mittel zu investieren. Außerdem besteht das Risiko, dass finanzielle Anreize der EU die nationale Finanzierung nicht ergänzen, sondern ersetzen könnten[184].

---

[182] Daniel Fiott, "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Defesa*, November 2018.

[183] S. Blockmans, "The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO?", 2018 und Daniel Fiott, "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Defesa*, November 2018.

[184] Bastian Giegerich, "After the EU global strategy: Consulting the Experts", 2016.

Die Auswirkungen auf den tatsächlichen Bedarf an Fähigkeiten

136 Die deutliche und rasche Erhöhung der Mittel zur Unterstützung von FuE-Tätigkeiten im Bereich der Verteidigung bringt Leistungsrisiken für den Europäischen Verteidigungsfonds mit sich. Insbesondere besteht das Risiko, dass die Finanzierung nicht dazu dient, die europäische Verteidigungsindustrie wettbewerbsfähiger zu machen oder die erforderlichen Fähigkeiten zu schaffen und auszubauen. Bei der Umsetzung muss daher ein angemessenes Gleichgewicht gewahrt werden, um zu vermeiden, dass die Maßnahmen als Subventionen für KMU in kleineren Mitgliedstaaten oder als ausschließlich für große Unternehmen in größeren Mitgliedstaaten vorgesehenes Instrument angesehen werden[185].

137 Im Hinblick auf die SSZ gelangten die Autoren einer vom *European Leadership Network* und dem IISS durchgeführten Studie im Februar 2019 zu dem Schluss, dass die ersten 34 SSZ-Projekte zwar nützlich gewesen seien, es jedoch unwahrscheinlich sei, dass sie wesentliche Auswirkungen auf die Anforderungen der EU haben würden, insbesondere im Hinblick auf die mit Blick auf die Zielvorgaben der EU ermittelten Mängel[186]. Verteidigung beinhaltet den Aufbau konkreter militärischer Kapazitäten, die das eindeutige Potenzial zur Abwehr möglicher Bedrohungen haben. Zudem setzt sie die Bereitschaft voraus, zu handeln, wenn dies erforderlich ist.

Der Governance- und Rechenschaftsrahmen

138 Die Governance auf EU-Ebene ist komplex und mit einer großen Zahl von Interessenträgern verbunden.

139 Insbesondere die Governance der Verteidigungsfähigkeit durchläuft in der EU derzeit einen tiefgreifenden Wandel[187]. Mit der Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds sind die Kommission, das Europäische Parlament und der EU-Haushalt nun in die Entwicklung von Verteidigungsfähigkeiten – ein traditionell durch zwischenstaatliche Vereinbarungen geregelter Bereich – eingebunden. Mit dem Europäischen Verteidigungsfonds sollen zwei unterschiedliche und komplexe Systeme,

---

[185] Daniel Fiott, "European Defence Markets and Industries: new initiatives, new challenges", *Nação e Defesa*, November 2018.

[186] Alice Billon-Galland und Yvonni-Stefania Efstathiou, European Leadership Network und IISS, "Are PESCO projects fit for purpose?", 20.2.2019.

[187] Dick Zandee "Developing European defence capabilities - bringing order into disorder", *Clingendael Institute*, Oktober 2017.

nämlich das Verteidigungssystem der EU und die nationalen Verteidigungssysteme, miteinander verbunden werden. Diese beiden Systeme haben jeweils ganz eigene operative Merkmale, Traditionen und Regeln[188].

140 Zudem gelten im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht für GSVP-Einrichtungen, -Missionen und -Operationen nicht die gleichen Prüfungs- und Entlastungsregelungen (siehe Ziffern ***26-27***). Insbesondere fehlt bei EDA- und GSVP-Militärmissionen die Aufsicht durch das Europäische Parlament, für sie gelten spezifische Prüfungsregelungen und sie fallen derzeit nicht unter das Prüfungsmandat des Hofes. Wie bereits in der Vergangenheit festgestellt, ist der Hof der Ansicht, dass er mit der externen Prüfung aller zur Umsetzung von EU-Politiken eingerichteten Stellen, einschließlich der EDA, beauftragt werden sollte[189].

141 Die Entwicklung der Europäischen Verteidigungszusammenarbeit, insbesondere durch neue Initiativen wie die SSZ, die CARD und den Europäischen Verteidigungsfonds, dürfte noch mehr Komplexität mit sich bringen. Eigentlich sollen sich die Initiativen zwar gegenseitig verstärken, sie sind jedoch unterschiedlich und haben unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Daher unterliegen sie unter Umständen unterschiedlichen Prüfungs- und Entlastungsregelungen (siehe ***Anhang VI***). Dadurch könnte eine wirksame und umfassende Kontrolle über die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik der EU verhindert werden. Das Europäische Parlament hat die Mitgliedstaaten wiederholt aufgefordert, die Transparenz, die Rechenschaftspflicht und die parlamentarische Kontrolle der GSVP im Einklang mit seinen Befugnissen in anderen Bereichen zu verstärken[190].

---

[188] Burkard Schmitt, "The European Defence Fund – a potential game-changer for European Defence" in *European Files*, *Aerospace and Defence Industries Association of Europe*, Juni 2018.

[189] Themenpapier des Hofes "The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework", Juli 2018, Ziffer 33 *(liegt nur in englischer Sprache vor)*.

[190] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2018 zu dem Jahresbericht über die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (2018/2099(INI)), Ziffern 60-63.

Abschließende Bemerkungen

142 Bis vor Kurzem gab es im Verteidigungsbereich nur in begrenztem Umfang Maßnahmen auf EU-Ebene und eine europäische Verteidigungsunion existiert nicht. Aufgrund der Herausforderungen, die sich aus einem neuen globalen Umfeld ergeben, entwickelte die EU jedoch neue Zielvorgaben und rief neue Initiativen ins Leben, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern.

143 Der Hof wollte in dieser Analyse einige der zentralen Herausforderungen herausstellen, die mit den neuen ehrgeizigeren Zielsetzungen der EU und der vorgeschlagenen Aufstockung der Finanzmittel verbunden sind. Für eine Bewertung der Auswirkungen der jüngsten EU-Initiativen ist es noch zu früh. Der Mehrwert, den ein Handeln auf EU-Ebene im Bereich der Verteidigung mit sich bringt, muss daher in der Praxis noch unter Beweis gestellt werden.

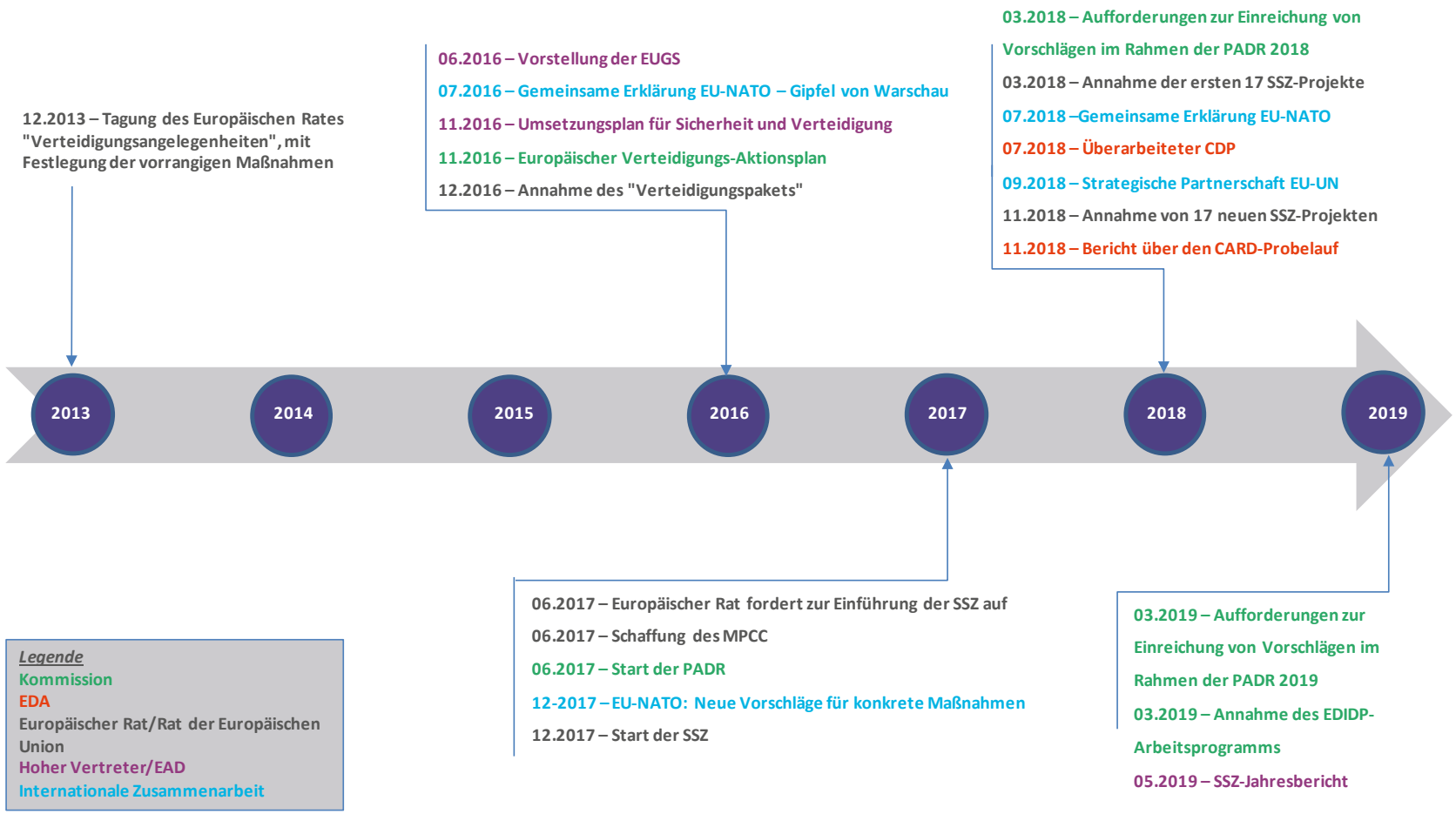
144 Die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit in Europa erfordert mehr als bloße Absichtserklärungen, nämlich die wirksame Umsetzung konkreter Initiativen, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie zu fördern und die militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten in vollständiger Komplementarität mit der NATO auszubauen. Letztlich hängen der Erfolg und die Zukunft der EU im Bereich der Verteidigung voll und ganz vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, denn sie spielen in der Verteidigungsarchitektur Europas die zentrale Rolle.

Dieses Themenpapier wurde von Kammer III in ihrer Sitzung vom 16. Juli 2019 angenommen.

Für den Rechnungshof

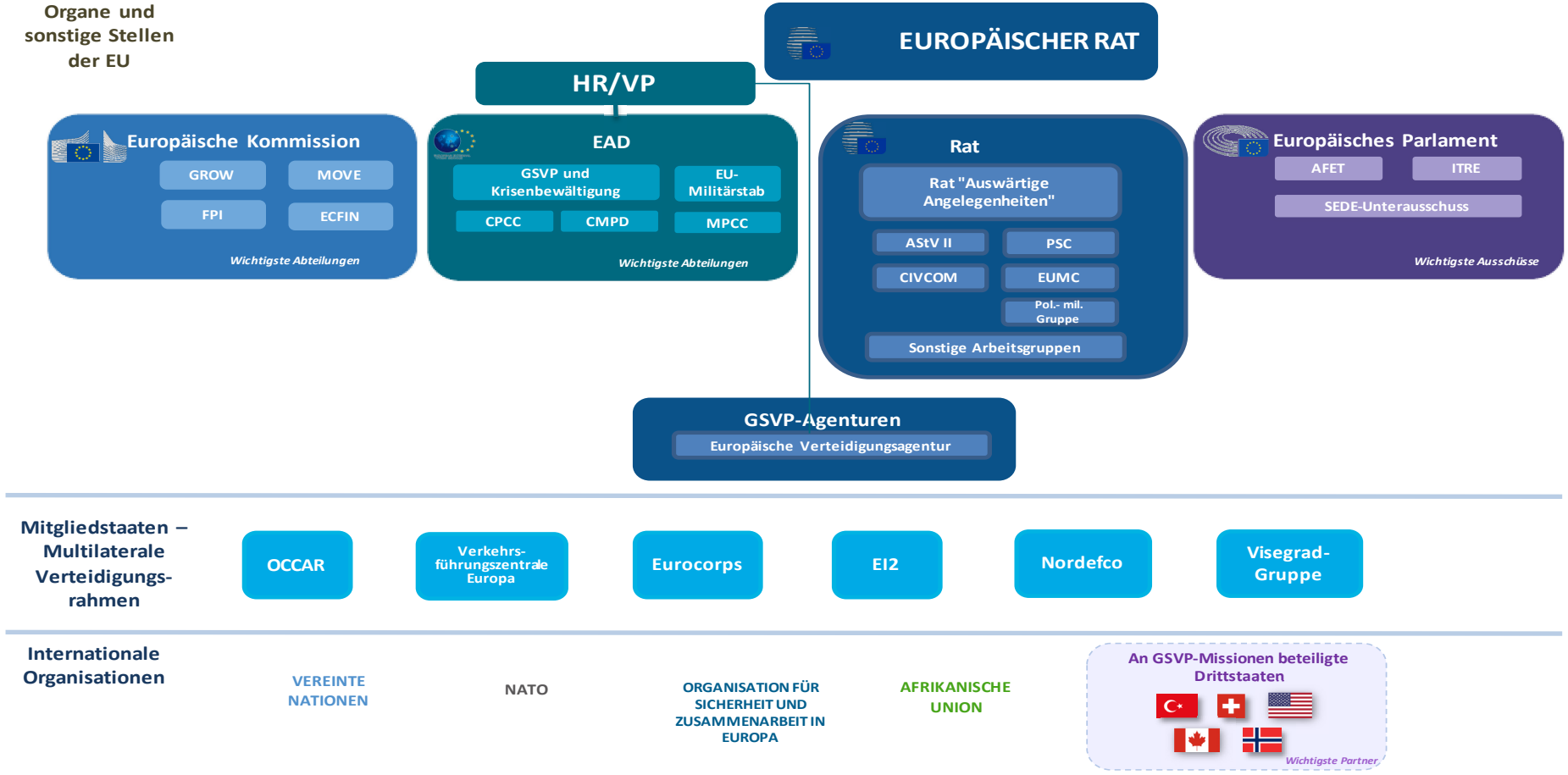
Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Anhang I — Zeitlicher Ablauf



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang II — Der institutionelle Verteidigungsrahmen Europas: ein komplexer Bereich mit vielen Akteuren



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang III — In wichtigen EU-Dokumenten ermittelte Prioritäten hinsichtlich der Fähigkeiten, 2013-2019

	Europäischer Rat 2013	CDP 2014	Globale Strategie der EU 2016	CDP 2018
Luft	Unbemanntes Luftfahrzeug (UAV) Luftbetankung	Strategische Fähigkeiten der Luftwaffe Forschung zum Flugverkehrsmanagement für den einheitlichen europäischen Luftraum (SESAR)		Luftmobilität Luftüberlegenheit Integration der militärischen Fähigkeiten der Luftwaffe in einer im Wandel begriffenen Luftfahrtindustrie
Kommando, Kontrolle, Information und Cyberabwehr	Cyberabwehr Satellitenkommunikation	Abwehr von Cyberbedrohungen (Cyberabwehr) Weltraumgestützter Informationsdienst Ausbau der Dienste im Bereich Gefechtsfeld-Informationen und -Kommunikation Überwachung durch ferngelenkte Luftfahrzeuge Bereitstellung von Fähigkeiten im Bereich der Nachrichtenübertragung durch Satelliten	Nachrichtengewinnung, Überwachung und Aufklärung Autonomer Zugang zum Weltraum und dauerhafte Erdbeobachtung Digitale Fähigkeiten und Cyber-Technologien Ferngelenkte Flugsysteme	Unterstützende Fähigkeiten für Operationen im Bereich der Cyber-Reaktion Weltraumgestützte Informations- und Kommunikationsdienste Informationsüberlegenheit
Boden		Strategische Kampffähigkeiten Ausbau der Logistikunterstützung für eingesetzte Truppen Bereitstellung medizinischer Unterstützung für Operationen		Fähigkeiten zum Kampf zu Lande Erweiterte logistische und medizinische Unterstützungsfähigkeiten
Marine		Maritime Patrouillen und Begleitung Überwachungssysteme der Marine		Manövrierfähigkeit der Marine Unterwasserkontrolle als Beitrag zur Widerstandsfähigkeit auf See
bereichs-übergreifend		Energie und Umweltschutz Modelle, Simulationen und Experimente	Gesamtes Spektrum der Land-, Luft-, Raumfahrt- und Seefähigkeiten, einschließlich strategischer Grundvoraussetzungen	Bereichsübergreifende Fähigkeiten, die zum Erreichen der Zielvorgaben der EU beitragen

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Dezember 2013; Pläne zur Fähigkeitenentwicklung für 2014 und 2018; Globale Strategie der EU 2016.

Anhang IV — Schlüsselmerkmale der Teilsektoren der EU-Verteidigungsindustrie (Weltraum, Boden, Marine) 1/2

	Umsatz (Milliarden Euro)	Beschäftigung	Beispiel für Güter	Hauptstandorte	Wichtigste EU-Unternehmen	Wichtigste Nicht-EU-Interessenträger	Wichtigste Merkmale der EU-Industrie
Luft- und Raumfahrt	45	187 000	Flugzeuge Triebwerke Hubschrauber Flugkörper Weltraumsysteme	Frankreich Deutschland Italien Schweden Vereinigtes Königreich	BAE Systems (UK) Airbus (EU) Thales (FR) Leonardo (IT) MBDA (EU)	Lockheed Martin Corp. (USA) Boeing (USA) Raytheon (USA) Northrop Grumman Corp. (USA) General Dynamics Corp. (USA)	Der Sektor umfasst eine kleine Anzahl großer Industriekonzerne sowie zahlreiche KMU und Midcap-Unternehmen in der Lieferkette. Er weist einen hohen Grad der Konsolidierung auf nationaler und europäischer Ebene auf, globale Unternehmen sind beispielsweise Airbus und EADS. Die wichtigsten EU-Unternehmen sind jedoch im Vergleich zu ihren Konkurrenten aus den Vereinigten Staaten eher klein. Der Sektor ist FuE-intensiv (bis zu 30 % der Gesamtkosten für ein Kampfflugzeug) und eng mit dem zivilen Sektor verknüpft. Mit Ausnahme von einigen wenigen Fällen (beispielsweise BAE Systems, MBDA und Saab) sind die wichtigsten führenden Unternehmen in Tätigkeiten für doppelte Verwendbarkeit involviert und hängen nicht vollständig vom Verteidigungssektor ab.
Boden	28	258 000	Gepanzerte Fahrzeuge (Kampfpanzer usw.) Artillerie Handfeuerwaffen und Munition Motoren Sensoren C4ISR	Frankreich Deutschland Italien Vereinigtes Königreich Finnland	BAE Systems (UK) Leonardo (IT) Rheinmetall (DE) Krauss-Maffei Wegmann (DE) Nexter (FR)	General Dynamics (USA) Oshkosh Corp. (USA) Textron (USA) Mitsubishi Heavy Industries (Jp) Indian Ordnance Factories (In) High Precision Systems (Ru) Uralvagonzavod (Ru)	Der Sektor ist weniger stark konzentriert als der Luft- und Raumfahrtsektor Die wichtigsten Integratoren sind auf LoI-Länder konzentriert. Allerdings spielen KMU eine wichtige Rolle als Unterauftragnehmer und Anbieter von spezialisierten Gütern; sie operieren in Nischenmärkten in der gesamten EU. Die Gründung des Joint Ventures "KNDS" zwischen Nexter und Krauss-Maffei Wegmann veranschaulicht eine aktuelle Konsolidierung des Sektors in der EU. Der Sektor ist relativ gesehen stärker von der Verteidigungsindustrie abhängig und staatliche Beteiligung ist nach wie vor gegeben. Außerdem ist er weniger FuE-intensiv (< 15 % für Landverteidigungsprogramme) als der Luft- und Raumfahrtsektor und es gibt weniger Möglichkeiten der doppelten Verwendbarkeit.
Marine	22		Überwasserschiffe Amphibienschiffe U-Boote Marinewaffen	Frankreich Deutschland Italien Vereinigtes Königreich Spanien Niederlande	BAE Systems (GB) Naval Group (FR) ThyssenKrupp (DE) Fincantieri (IT) Navantia (SP) Damen (NL)	Northrop Grumman Corp. (USA) General Dynamics Corp. (USA) Huntington Ingalls Industries (USA) United Shipbuilding Corp. (Ru)	Europäische Lieferanten sind auf sechs große Marineunternehmen konzentriert, die als Hauptauftragnehmer und Systemintegratoren fungieren. Der Sektor ist von Natur aus von einer vielfältigen Lieferkette abhängig. Diese besteht aus einer großen Anzahl spezialisierter Anbieter, die oft Verbindungen zu anderen Sektoren haben, insbesondere Elektronik (Thales) oder Luft- und Raumfahrt im Bereich Waffen oder Triebwerke (Rolls Royce und MBDA). Der Sektor ist recht stark von der Verteidigungsindustrie abhängig (ausgenommen Fincantieri). Die staatliche Beteiligung ist relativ hoch (Naval Group, Fincantieri und Navantia) und die wichtigsten EU-Unternehmen (ausgenommen BAE Systems) sind in der Regel auf den maritimen Sektor spezialisiert. Möglichkeiten, die sich aus Technologien mit doppelter Verwendbarkeit ergeben, finden in der Lieferkette zunehmend Berücksichtigung.

Quellen: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von
ASD Facts & Figures 2017
Studie für den Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments – "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" – Juni 2013
Von der EDA in Auftrag gegebene Studie zu industriellen und technologischen Kompetenzen im Marinesektor – 2016
TNO - "Development of a European Defence Technological and Industrial Base", 2009
IKEI Research and Consultancy – "Study on the Perspectives of the European Land Armament sector", 2012

Anhang IV — Schlüsselmerkmale der Teilsektoren der EU-Verteidigungsindustrie (Weltraum, Boden, Marine) 2/2

	EU-Zusammenarbeit	Wichtigste Kooperationsprogramme	Fähigkeiten, Kompetenz, Wettbewerbsfähigkeit
Luft- und Raumfahrt	Ein zentrales Merkmal des Luft- und Raumfahrtsektors ist der im Vergleich zu anderen Sektoren relativ hohe Grad der Zusammenarbeit und Integration in der EU. In den vergangenen Jahrzehnten wurden in der EU viele bilaterale und multilaterale Kooperationsprogramme ins Leben gerufen, beispielsweise bei Kampfflugzeugen, Hubschraubern, unbemannten Luftfahrzeugen, Flugkörpern und Weltraumsystemen. Allerdings kam es in der Vergangenheit bei Kampfflugzeugen zu Programmüberschneidungen (Rafale, Gripen und Eurofighter).	A400 NH-90 Eurofighter Typhoon MALE RPAS Meteor Tiger	Der Sektor kann wichtige militärische Fähigkeiten und Spitzentechnologien liefern, beispielsweise moderne Kampfflugzeuge, Flugkörper, Hubschrauber und Fähigkeiten im Bereich strategischer Lufttransport und Tankflugzeuge. Eine technologische Lücke besteht bei Drohnen mit mittlerer Flughöhe und hoher Reichweite *Medium-Altitude Long-Endurance* (MALE). Diese werden bisher überwiegend aus den Vereinigten Staaten und aus Israel bezogen. Allerdings werden auf EU-Ebene derzeit mehrere Kooperationsprojekte (z. B. das europäische MALE-RPAS-Projekt) durchgeführt. Die Industrie ist aktuell auf dem globalen Markt mit erstklassigen Akteuren gut aufgestellt. Einige EU-Güter verzeichneten starke Exportzahlen, z. B. Kampfflugzeuge (Rafale und Typhoon), Flugkörper (MBDA) oder Hubschrauber (Eurocopter). Der Markt wird allerdings nach wie vor von führenden US-Unternehmen beherrscht und neu aufkommende Konkurrenz könnte die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie in diesem Sektor infrage stellen.
Boden	Im Bereich der Landverteidigungsindustrie gibt es auf EU-Ebene nur in sehr begrenztem Umfang Kooperationsprojekte. Der Sektor ist durch die Überschneidung von Fähigkeiten entlang nationaler Grenzen geprägt. Beispielswiese gab es im Jahr 2018 in der EU 17 Arten von Schützenpanzern. Bei dem europäischen Kampfpanzer und einem von Frankreich und Deutschland zu entwickelnden Artilleriesystem der Zukunft gibt es Potenzial für weitere Kooperationsprogramme.	Boxer	Der Sektor kann wichtige militärische Fähigkeiten für die Landkriegsführung entwickeln, herstellen, modernisieren und unterstützen, beispielsweise Kampfpanzer und Schützenpanzer, Munition, Präzisionsmunition, Artilleriesysteme und Raketenwerfer. Der Sektor ist stark bei Exporten (Leopard und Schützenpanzer) nach Südostasien, Indien, in Länder des Nahen Ostens sowie nach Brasilien und Australien. Am Wettbewerb auf dem globalen Markt sind Akteure aus der ganzen Welt beteiligt (Vereinigte Staaten, Russland, Japan, Israel, Indien und Südkorea). Die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie leidet unter der relativ geringen Größe der wichtigsten EU-Unternehmen, insbesondere im Vergleich zu ihren US-Konkurrenten.
Marine	Im Marinesektor ist die Erfahrung mit EU-Kooperationsprojekten begrenzt und fand hauptsächlich auf bilateraler Basis statt (FREMM zwischen Italien und Frankreich). Der Sektor blieb entlang nationaler Grenzen organisiert, 60 % bis 80 % der Materialien, Komponenten und Systeme wurden von den Hauptauftragnehmern auf nationaler Ebene beschafft. Im Fall der EU-Zusammenarbeit in der Lieferkette steigt diese Zahl auf 95 %.	FREMM	Die europäische Marineindustrie kann das gesamte Spektrum an Schlüsselfähigkeiten im Marinesektor entwickeln, integrieren und herstellen, von Schiffen bis hin zu fast allen Kernsystemen und -komponenten. Bei kritischen Systemen besteht keine Abhängigkeit von Nicht-EU-Ländern. Die Industrie ist auf internationalen Märkten äußerst wettbewerbsfähig. Dies zeigt sich am hohen Marktanteil und an den ausgezeichneten Exportzahlen, insbesondere in Marktsegmenten mit höherem Mehrwert wie U-Booten, Zerstörern und Fregatten. Der Marinesektor hängt zunehmend von Exporten ab. Die wichtigsten Exportmärkte sind der Nahe Osten, Afrika, Asien und Südamerika. Die Konkurrenz aus China, Südkorea und Russland nimmt zu.

Quellen: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von
ASD Facts & Figures 2017
Studie für den Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlaments – "The development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)" – Juni 2013
Von der EDA in Auftrag gegebene Studie zu industriellen und technologischen Kompetenzen im Marinesektor – 2016
TNO - "Development of a European Defence Technological and Industrial Base", 2009
IKEI Research and Consultancy – "Study on the Perspectives of the European Land Armament sector", 2012

Anhang V — SWOT[191]-Analyse – EDTIB

Stärken	Schwächen
Präsenz europäischer Marktführer auf den globalen Märkten	Fragmentierter Verteidigungsmarkt mit Überkapazitäten, Überschneidungen und ungenutzten Größenvorteilen
Fähigkeit zur Entwicklung und Produktion einer breiten Palette an Militärgütern in den Segmenten Luft- und Raumfahrt, Boden, Marine und Elektronik	Steigende Kosten für Verteidigungsgüter und -systeme
Erfahrung bei multinationaler Zusammenarbeit (insbesondere im Sektor Luft- und Raumfahrt)	Relativ niedrige FuE-Aufwendungen
Hoch qualifizierte Mitarbeiter	Mangel an kollaborativer Beschaffung und FuE im Verteidigungsbereich
	Unterschiede in der Exportpolitik der Mitgliedstaaten
	Begrenzter Zugang zu grenzüberschreitenden Märkten innerhalb der EU, insbesondere für KMU
Chancen	**Risiken**
Wachstum der weltweiten Militärausgaben	Konkurrenz durch traditionelle und neue Mitbewerber
Impulse für die EU-Verteidigungszusammenarbeit werden von den Mitgliedstaaten unterstützt	Verlust an Innovationsfähigkeit und technologischer Überlegenheit beeinträchtigt die globale Wettbewerbsfähigkeit
Start großer neuer Kooperationsprogramme (Programm "Future Combat Air Systems", Eurodrohne MALE, europäischer Kampfpanzer)	Versorgungssicherheit mit erhöhter Abhängigkeit von internationalen und komplexen Lieferketten
Potenzial für Rationalisierung und Restrukturierung, insbesondere in den Sektoren Boden und Marine	Keine Präferenz für die Nutzung von EU-Lieferanten bei den Mitgliedstaaten
Möglichkeiten der doppelten Verwendbarkeit und wachsende Interaktion mit zivilem Sektor	Hohe Eintrittsbarrieren beim Nicht-EU-Markt

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

[191] Stärken (*strengths*), Schwächen (*weaknesses*), Chancen (*opportunities*) und Risiken (*threats*).

Anhang VI — Wichtigste Prüfungsregelungen im Bereich der EU-Verteidigung

		Europäischer Rechnungshof	Rechnungsprüfungskollegium (-kollegien)	Nationale Rechnungsprüfungs-organe und -einrichtungen
Aktueller MFR (2014-2020)	GASP-Kapitel einschließlich ziviler GSVP-Missionen	x		
	EAD-Verwaltungsausgaben, einschließlich EU-Militärstab	x		
	Militärische GSVP-Missionen Gemeinsame operative Kosten (ATHENA-Mechanismus)		x	
	Militärische GSVP-Missionen Individuelle operative Kosten			x
	GSVP-Agenturen, einschließlich der Europäischen Verteidigungsagentur		x	x
	Friedensfazilität für Afrika	x		
	SSZ – Projekte ohne Finanzierung aus dem EU-Haushalt		?	
	SSZ – Projekte mit Finanzierung aus dem EU-Haushalt	x		
	PADR	x		
	EDIDP	x		
	Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (finanziert im Rahmen des Stabilitäts- und Friedensinstruments)	x		
MFR 2021-2027	Europäischer Verteidigungsfonds*	x		
	Europäische Friedensfazilität**	x		
	Militärische Mobilität*	x		

* Basierend auf den Legislativvorschlägen der Kommission
** Basierend auf dem Vorschlag des HR/VP

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Akronyme und Abkürzungen

APF: *African Peace Facility* (Friedensfazilität für Afrika)

CARD: *Coordinated Annual Review of Defence* (Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung)

CBSD: *Capacity building in support of security and development* (Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung)

CDP: *Capability Development Plan* (Plan zur Fähigkeitenentwicklung)

CIVCOM *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung)

CPCC *Civilian Planning and Conduct Capability* (Ziviler Planungs- und Durchführungsstab)

DTIB: *Defence Technological and Industrial Base* (Technologische und industrielle Basis der Verteidigung)

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

EDA *European Defence Agency* (Europäische Verteidigungsagentur)

EDIDP: *European Defence Industrial Development Programme* (Europäisches Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich)

EDTIB: *European Defence Technological and Industrial Base* (Technologische und industrielle Basis der europäischen Verteidigung)

EUGS: *European Union Global Strategy* (Globale Strategie der Europäischen Union)

EUMC: *European Union Military Committee* (Militärausschuss der Europäischen Union)

EUMS: *European Union Military Staff* (Militärstab der Europäischen Union)

EUV: Vertrag über die Europäische Union

FPI *Foreign Policy Instrument* (Außenpolitisches Instrument)

FuE: Forschung und Entwicklung

FuT: Forschung und Technologie

GASP: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GD GROW: Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU der Europäischen Kommission

GSVP: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

HR/VP *High Representative for Foreign Affairs and Security Policy* (Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik)

IISS: Internationales Institut für strategische Studien

IPSD: *Implementation Plan on Security and Defence* (Umsetzungsplan für Sicherheit und Verteidigung)

KMU: Kleine und mittlere Unternehmen

LoI: *Letter of Intent* (Rahmenübereinkommen)

MFR: Mehrjähriger Finanzrahmen

MPCC: *Military and Planning Conduct Capability* (Militärischer Planungs- und Durchführungsstab)

NATO: *North Atlantic Treaty Organisation* (Nordatlantikvertrags-Organisation)

NORDEFCO: *Nordic Defence Cooperation* (Nordische Verteidigungszusammenarbeit)

OCCAR: *Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement* (Gemeinsame Organisation für Rüstungskooperation)

PADR: *Preparatory Action on Defence Research* (Vorbereitende Maßnahme im Bereich Verteidigungsforschung)

SIPRI: *Stockholm International Peace Research Institute* (Internationales Friedensforschungsinstitut Stockholm)

SSZ: Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Team des Hofes

Die Analyse des Hofes "Europäische Verteidigung" wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" angenommen. Sie stand unter der Leitung von Juhan Parts, Mitglied des Hofes. Herr Parts wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Ken-Marti Vaher und seinem Attaché Margus Kurm.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union 2019.
Die Wiedergabe ist unter Angabe der Quelle gestattet.

Für die Nutzung oder Wiedergabe von Fotos oder anderen Materialien, die nicht unter das Urheberrecht der Europäischen Union fallen, ist eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Abbildung 1 – Karte: © OpenStreetMap contributors. Kartografie in den Kartenkacheln unter der Lizenz Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Verteidigung ist ein besonderer Bereich, der das Kernelement der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten bildet.
Bis vor Kurzem gab es im Verteidigungsbereich nur in begrenztem Umfang Maßnahmen auf EU-Ebene. Aufgrund der Herausforderungen, die sich aus einem neuen globalen Umfeld ergeben, rief die EU jedoch neue Initiativen in diesem Bereich ins Leben, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Damit rückt das Thema Verteidigung auch in das Blickfeld des Hofes, denn der deutliche und rasche Anstieg der Finanzmittel im Zusammenhang mit den neuen Zielvorgaben und Initiativen der EU bringt Leistungsrisiken mit sich.
Vor diesem Hintergrund hat der Hof dieses Dokument erstellt. Hierbei handelt es sich nicht um einen Prüfungsbericht, sondern um eine Analyse, die sich auf eine Durchsicht von Veröffentlichungen zu diesem Thema und Befragungen von Mitarbeitern der EU sowie anderer Institutionen und Stellen stützt. Im Mittelpunkt stehen dabei (i) der rechtliche, institutionelle und finanzielle Rahmen im Bereich der Verteidigung und (ii) der aktuelle Stand der Verteidigungsfähigkeit und der Verteidigungsindustrien der einzelnen Mitgliedstaaten. Ziel ist es, eine Bestandsaufnahme der aktuellen Verteidigungszusammenarbeit auf EU-Ebene vorzunehmen und einige der Hauptrisiken hervorzuheben, die mit den neuen ehrgeizigeren Zielsetzungen und den in den letzten Jahren entwickelten verteidigungsbezogenen Initiativen der EU verbunden sind.
Die Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit in Europa erfordert mehr als bloße Absichtserklärungen, nämlich die wirksame Umsetzung konkreter Initiativen, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie zu fördern und die militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten in vollständiger Komplementarität mit der NATO auszubauen. Letztlich hängen der Erfolg und die Zukunft der EU im Bereich der Verteidigung voll und ganz vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab, denn sie spielen in der Verteidigungsarchitektur Europas die zentrale Rolle.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2019

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

CURIA RATIONUM

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF