

# JUMPING OVER ITS SHADOW

GERMANY AND THE FUTURE OF EUROPEAN DEFENCE

# ÜBER DEN EIGENEN SCHATTEN SPRINGEN

DEUTSCHLAND UND DIE ZUKUNFT  
DER EUROPÄISCHEN VERTEIDIGUNG

REPORT



This report is part of Friends of Europe's Peace, Security and Defence programme. It was written by Paul Taylor and brings together the views of scholars, policymakers and senior defence and security stakeholders, and offers concrete in-depth recommendations for the incoming German government on its future security and defence policy.

Unless otherwise indicated, this report reflects the writer's understanding of the views expressed by the interviewees and participants of the survey. The author and the participants contributed in their personal capacities, and their views do not necessarily reflect those of the institutions they represent, nor of Friends of Europe and its board of trustees, members or partners. Reproduction in whole or in part is permitted, provided that full credit is given to Friends of Europe and that any such reproduction, whether in whole or in part, is not sold unless incorporated in other works.

The Peace, Security and Defence programme is supported by the United States government.

AUTUMN 2017

# JUMPING OVER ITS SHADOW

GERMANY AND THE FUTURE OF EUROPEAN DEFENCE

# ÜBER DEN EIGENEN SCHATTEN SPRINGEN

DEUTSCHLAND UND DIE ZUKUNFT  
DER EUROPÄISCHEN VERTEIDIGUNG

REPORT



Publisher: Geert Cami

Author: Paul Taylor

Publication Director: Dharmendra Kanani

English Editor: David O'Leary

German Editor: Elisabeth Wisniewski

Project Assistants: Skaiste Masalaityte, Daniel Kopp with Iiris André

Design: José Gonçalves

© Friends of Europe - 2017

## ABOUT THE AUTHOR

Paul Taylor is a Paris-based journalist who writes the "Europe at Large" column for POLITICO. He previously spent four decades working for Reuters as a foreign correspondent in Paris, Tehran, Bonn and Brussels, as bureau chief in Israel/Palestine, Berlin and Brussels, as chief correspondent in France, as diplomatic editor in London, and finally as European affairs editor. As a Senior Fellow at Friends of Europe, Paul has also written the report "Crunch time: France and the future of European defence", published in April 2017.

# TABLE OF CONTENTS

---

FOREWORD	6
METHODOLOGY AND ACKNOWLEDGEMENTS	8
EXECUTIVE SUMMARY	13
CHAPTER 1: THE BEAR AND THE SHADOW	30
The shadow of the past	31
A changed neighbourhood	34
A parliamentary army	37
Limited sovereignty	40
Intellectual ferment	43
Choices	46
CHAPTER 2: 'PARTIALLY READY TO DEFEND'	50
Hollow forces	51
CHAPTER 3: SHOULDERING ARMS? GERMANY'S ARMAMENTS DILEMMAS	60
Procurement in turmoil	61
CHAPTER 4: FOURTH TIME LUCKY FOR EU DEFENCE?	70
This time it's different	71
Beyond the rhetoric - a to-do list for eu defence by 2023	78
CHAPTER 5: KEEP GOING, GERMANY!	82
More united European defence	83
How much is enough?	85
Options	86
ANNEX A: German public opinion and defence	171
ANNEX B: what others think	
Survey on Germany's role as a European and global security actor	179

# INHALTSVERZEICHNIS

---

EINLEITUNG	7
METHODOLOGIE UND DANKSAGUNG	10
KURZFASSUNG	21
KAPITEL 1: DER BÄR UND DER SCHATTEN	96
Der lange Schatten der Vergangenheit	97
Eine veränderte Nachbarschaft	100
Eine Parlamentsarmee	104
Beschränkte Souveränität	107
Intellektuelle Fermentation	111
Entscheidungen	115
KAPITEL 2: „BEDINGT ABWEHRBEREIT“	118
Ausgehöhlte Kräfte	119
KAPITEL 3: DAS GEWEHR SCHULTERN? DEUTSCHLANDS DILEMMAS BEI DER BEWAFFNUNG	130
Turbulenzen bei der Beschaffung	131
KAPITEL 4: EUROPÄISCHE VERTEIDIGUNG DIE VIERTE?	142
Dieses Mal wird alles anders	143
Mehr als Worte – eine to-do-Liste für die EU-Verteidigung bis 2023	152
KAPITEL 5: WEITER MACHEN, DEUTSCHLAND!	156
Mehr vereinte Europäische Verteidigung	157
Wie viel ist genug?	159
Optionen	161
ANHANG A: Einstellung der Deutschen zu Verteidigungsfragen	175
ANHANG B: Was andere denken Umfrage zu Deutschlands Rolle als europäischer und globaler Sicherheitsakteur	179

# FOREWORD

---

How times change! When, 65 years ago, NATO's first Secretary General, the UK's Lord Ismay, was asked what the alliance was for, he replied, only half-jokingly, "it's to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down."

The first two goals still may hold good. But the third has long been overtaken by change. Today, the priority amongst defence planners on both sides of the Atlantic is to persuade Germany to shoulder a much heavier share of NATO's burdens.

And not only those of NATO. Strengthening the European Union's still fairly embryonic 'Security and Defence Union' is a prime concern - heightened by the uncertainties over Brexit - and that is putting more pressure than ever on Germany to beef-up its military capabilities.

How willingly, quickly, and effectively, the Federal Republic will be able to do so is the subject of this report. Its author, Paul Taylor, is a former Reuters correspondent and seasoned EU affairs commentator for POLITICO, and this report complements his ground-breaking study earlier this year of France's evolving responses to Europe's security needs.

Both reports are part of Friends of Europe's substantial peace, security and defence programme of events and research. These have flourished and expanded since they were first launched, and we proudly believe that among the major Brussels-based think tanks we continue to be leaders in the field of peace, security and defence policy analysis.



**Giles Merrit**  
Founder and Chairman  
of Friends of Europe



**Geert Cami**  
Co-founder and Managing  
director of Friends of Europe



# EINLEITUNG

---

*Wie sich die Zeiten ändern! Als vor 65 Jahren NATOs erster Generalsekretär, der Brite Lord Ismay, gefragt wurde, wofür die Allianz stünde, antwortete er nur halb-ironisch, „es geht darum, die Russen draußen, die Amerikaner drin und die Deutschen unten zu halten.“*

*Die ersten zwei Ziele gelten wahrscheinlich weiterhin. Aber das dritte wurde längst von der Geschichte überholt. Heutzutage ist es eine Priorität von Verteidigungsstrategen auf beiden Seiten des Atlantiks, Deutschland zu überzeugen, einen weitaus größeren Teil der Last der NATO zu tragen.*

*Und nicht nur die der NATO. Eine Stärkung der noch ziemlich unentwickelten „Sicherheits- und Verteidigungsunion“ ist von oberster Priorität – umso mehr durch Ungewissheiten des Brexit – und das erhöht den Druck auf Deutschland, seine militärische Leistungsfähigkeit zu steigern.*

*Wie bereitwillig, schnell und effektiv die Bundesrepublik dazu in der Lage sein wird, ist das Thema dieses Berichts. Sein Autor, Paul Taylor, ist ein ehemaliger Reuters-Korrespondent und erfahrener EU-Affairs Kommentator Kommentator für POLITICO und dieser Report ergänzt seine grundlegende Studie zu Beginn diesen Jahres über die Entwicklung von Frankreichs Reaktionen auf Europas Sicherheitsanforderungen.*

*Beide Reporte sind Teil des umfangreichen Friedens-, Verteidigungs- und Sicherheitsprogramms von Friends of Europe, das Veranstaltungen und Forschungsvorhaben beinhaltet. Diese sind gewachsen und erweitert worden, seit sie vor 15 Jahren aus der Taufe gehoben wurden und wir glauben fest daran, dass wir unter den großen Brüssler Denkfabriken weiterhin Vorreiter in der Analyse von Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind.*



**Giles Merrit**

Gründer und Vorstandsvorsitzender von Friends of Europe



**Geert Cami**

Mitbegründer und Geschäftsführer von Friends of Europe

# METHODOLOGY AND ACKNOWLEDGEMENTS

---

This report is the second in a series on the future of European defence following the publication in April of a study on France.<sup>1</sup> It was informed by more than 40 in-depth interviews with present and past German, European and NATO policymakers, members of parliament, serving and retired military officers, strategists, diplomats and defence industry executives. The interviews were conducted in person or by telephone between May and July 2017, before the German general election on 24 September 2017. While a handful of serving officials were willing to be quoted by name, numerous policymakers, soldiers and diplomats who gave generously of their time and insights cannot be identified because of the sensitivity of their roles. I am particularly grateful to the Federal Ministry of Defence, the German representations to NATO and the EU, and the NATO press service for their help and support.

In addition, I drew on the programmes and speeches of the main candidates in the 2017 Bundestag elections and their parties, media interviews with some senior figures who were

not available for interview, the defence white paper produced by the German government in 2016, the regular reports of the parliamentary commissioner for the armed forces, and specialised reports by the ministries of economy and defence and the German internal security agency covering arms exports, the availability of equipment to the Bundeswehr and cyber-security and espionage against Germany, as well as the proceedings of a conference on Franco-German defence cooperation held in March 2017 in Berlin by Friends of Europe and the Friedrich Ebert Stiftung.

In parallel, Friends of Europe conducted a multiple-choice survey of senior security and defence experts in government, business and international organisations, NGOs and the media. The findings of the survey are appended to this report (see Annex B).

I would like to express special thanks to two elder statesmen of the German diplomatic and international security establishment, Joachim Bitterlich and Wolfgang Ischinger, who opened their doors, archives and contacts books

---

<sup>1</sup> Crunch Time - France and the Future of European Defence - Friends of Europe, April 2017 ([frnds.eu/frenchsecurity](http://frnds.eu/frenchsecurity))

generously to me. Hans-Peter Bartels, the parliamentary commissioner for the armed forces, was most helpful. Many people in the think-tank community and the media shared valuable information, analysis and perspectives, of whom only a handful are named in the body of the text. My thanks to Sophia Besch, Judy Dempsey, Janis Emmanouilidis, Bastian Giegerich, Francois Heisbourg, Josef Joffe, Karl-Heinz Kamp, Daniel Keohane, John Kornblum, Barbara Kunz, Almut Moeller, Christian Moelling, Jana Puglierin, Daniela Schwarzer, Alison Smale, Constanze Stelzenmueller, Jan Techau, Nathalie Tocci, Thomas Valasek and Stefanie Weiss.

At Friends of Europe, I am grateful to Geert Cami, Co-Founder and Managing Director, for offering me the opportunity to write this study; to Skaiste Masalaityte, Programme Assistant, for her precious research assistance, conduct and analysis of the stakeholder survey and support in arranging many of the interviews; to Pauline Massart, who was Deputy Director for Security & Geopolitics when I began working

on the report and gave me precious stimulation; to Dharmendra Kanani, for encouraging me to focus more on the EU policy context; and to Giles Merritt, Founder and Chairman, for challenging me to dig deeper, and for sharing his many contacts.

Joachim Bitterlich, Jamie Shea, Pauline Massart and Constanze Stelzenmueller kindly agreed to review the first draft and contributed helpful suggestions. Needless to say, the views expressed here, and any errors, are mine and not theirs.

Finally, I wish to thank my former Reuters colleagues in Germany, Andreas Rinke, Sabine Siebold and Noah Barkin, for sharing generously their deep knowledge of Chancellor Merkel's world view, German defence and security policy, the Bundeswehr and the defence industry.

**Paul Taylor**

Paris, September 2017

# METHODOLOGIE UND DANKSAGUNG

---

Dies ist der zweite Bericht einer Serie über die Zukunft der europäischen Verteidigungspolitik nach der im April erfolgten Veröffentlichung einer Studie über Frankreich.<sup>1</sup> Er basiert auf mehr als 40 ausführlichen Interviews mit jetzigen und ehemaligen deutschen und europäischen Politikern und NATO-Personal, Abgeordneten, dienenden und pensionierten Offizieren, Strategen, Diplomaten und Führungskräften der Verteidigungsindustrie. Die Interviews wurden vor den Bundestagswahlen am 24. September 2017 hauptsächlich zwischen Mai und Juli 2017 persönlich oder am Telefon geführt. Während einige der noch amtierenden Personen sich bereit erklärten, namentlich genannt zu werden, werden zahlreiche Politiker, Soldaten und Diplomaten, die ihre Zeit und ihr Wissen zur Verfügung stellten, aufgrund der Vertraulichkeit der Informationen und ihren Rollen nicht namentlich erwähnt. Besonders dankbar bin ich dem Bundesverteidigungsministerium, den deutschen Vertretungen bei der NATO und der EU und dem NATO-Pressedienst für ihre Hilfe und Unterstützung.

Außerdem nahm ich Bezug auf die Parteiprogramme und Reden der wichtigsten Kandidaten bei der Bundestagswahl 2017, auf TV-Interviews mit hochrangigen Persönlichkeiten, die nicht für ein persönliches Gespräch verfügbar waren, sowie auf das 2016 verfasste Verteidigungsweißbuch der deutschen Regierung, die regelmäßigen Berichte des Wehrbeauftragten des Bundestages, die Berichte der Wirtschafts- und Verteidigungsministerien über Waffenexporte und Bundeswehrausstattung sowie des Bundesamtes für Verfassungsschutz über Netzsicherheit und Spionage gegen Deutschland. Mehrere Zitate in meinem Bericht stammen von einer Konferenz über französisch-deutsche Zusammenarbeit auf dem Gebiet Sicherheit und Verteidigung, die im März 2017 in Berlin von Friends of Europe und der Friedrich-Ebert-Stiftung organisiert wurde.

Zeitgleich führte Friends of Europe eine Multiple-Choice-Umfrage unter ranghohen Sicherheits- und Wehrexperthen der Regierungen, Unternehmensverbänden und internationalen Organisationen, NRO und

---

<sup>1</sup> Crunch Time - France and the Future of European Defence - Friends of Europe, April 2017 ([frnds.eu/frenchsecurity](http://frnds.eu/frenchsecurity))

Medienvertretern durch. Die Ergebnisse dieser Umfrage wurden diesem Bericht im Anhang beigefügt (siehe Anhang B).

Ganz besonders bedanken möchte ich mich bei zwei Staatsmännern des deutschen diplomatischen Dienstes und der internationalen sicherheitspolitischen Gemeinschaft, Joachim Bitterlich und Wolfgang Ischinger, die mir ihre Türen öffneten und mir ihre Einsichten, Archive und Kontakte großzügig zur Verfügung stellten. Hans-Peter Bartels, der Wehrbeauftragte des Bundestages, war äußerst hilfsbereit. Viele Mitglieder der Think-Tank-Community und der Medien, von denen nur einige wenige im Bericht namentlich erwähnt werden, haben wertvolle Informationen, Analysen und Perspektiven mit mir geteilt. Bedanken möchte ich mich bei Sophia Besch, Judy Dempsey, Janis Emmanouilidis, Bastian Giegerich, Francois Heisbourg, Josef Joffe, Karl-Heinz Kamp, Daniel Keohane, John Kornblum, Barbara Kunz, Almut Moeller, Christian Moelling, Jana Puglierin, Daniela Schwarzer, Alison Smale, Constanze Stelzenmueller, Jan Techau, Nathalie Tocci, Thomas Valasek und Stefanie Weiss.

Ich bin Geert Cami, dem Mitbegründer und Geschäftsführer von Friends of Europe dankbar für die mir angebotene Gelegenheit, diese Studie zu verfassen. Bedanken möchte ich mich auch bei Skaiste Masalaityte, Forschungsassistentin, für ihre wertvolle Unterstützung bei den Forschungsarbeiten,

der Durchführung und Analyse der Umfrage unter den Interessenvertretern sowie beim Arrangieren zahlreicher Interviews, bei Pauline Massart, die zu Beginn meiner Arbeit stellvertretende Direktorin für Sicherheit & Geopolitik war und mir wertvolle Anregungen gegeben hat, bei Dharmendra Kanani für die Ermutigung, den EU-Politik-Kontext mehr in Betracht zu ziehen, und bei Giles Merritt, Begründer und Vorsitzender, für die Herausforderung, tiefer in die Materie einzusteigen und für die vermittelten Kontakte.

Joachim Bitterlich, Jamie Shea, Pauline Massart und Constanze Stelzenmueller hatten sich freundlicherweise bereit erklärt, mitten im Sommerurlaub den ersten Entwurf durchzusehen und brachten hilfreiche Vorschläge ein. Natürlich ist die hier geäußerte Meinung meine und nicht ihre, und für eventuell vorhandene Fehler übernehme ich die Verantwortung.

Zuletzt möchte ich mich bei meinen ehemaligen Kollegen der Nachrichtenagentur Reuters in Deutschland, Andreas Rinke, Sabine Siebold und Noah Barkin bedanken, die ihr breit gefächertes Wissen über die Weltsicht von Bundeskanzlerin Merkel, die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Bundeswehr und die Verteidigungsindustrie mit mir geteilt haben.

**Paul Taylor**

Paris, September 2017



# EXECUTIVE SUMMARY

---

Germany has been shaken out of its post-Cold War comfort zone by a series of events since 2014 that have upended its cosy strategic environment and forced it to rethink long-standing policies of diplomatic caution, military restraint and shrinking defence spending.

A broad consensus in the political elite has emerged in favour of increasing security expenditure, taking a more pro-active diplomatic role and working towards greater European defence integration. However, public opinion remains deeply reticent about foreign military engagements, especially anything that might involve combat, and a series of political and legal obstacles need to be eased to enable Berlin fully to take new responsibilities.

Having renounced atomic weapons after the Second World War, Germany remains dependent on the United States' nuclear umbrella and the presence of American conventional forces in Europe for protection from a resurgent Russia. So while seeking to

build a more self-reliant European defence capability, it will do nothing that could undermine the American commitment to upholding European security through NATO, which was called into question by the accession of President Donald Trump in 2017. Trump took a tough line towards Germany, both over its trade surplus with the US and its low defence spending, claiming that Berlin owes NATO and Washington billions.

After being on the front line of East-West confrontation between 1945 and 1989, reunited Germany enjoyed two decades of rising prosperity surrounded for the first time by NATO allies and European Union partners, until first global financial crisis and then geopolitical shocks rattled its sense of security and thrust it into an unsought leadership role.

The Great Recession of 2008-9 and the ensuing eurozone debt crisis shook Germany out of its complacency, forcing it reluctantly to agree to bailouts of heavily indebted EU

partners and accept unorthodox central bank measures to save the common currency, of which it is a major beneficiary.

Russia's 2014 seizure and annexation of Crimea from Ukraine, military muscle-flexing, cyber-sabotage and disinformation against Western societies; the influx of more than one million refugees and migrants mostly from Syria in 2015; a wave of Islamist terror attacks in western Europe; Britain's 2016 vote to leave the European Union; the election of an 'America First' US President critical of Germany and of NATO; and an increasingly authoritarian and unstable Turkey have combined to confront Germans with deeply uncomfortable challenges.

They have changed the mental map of Chancellor Angela Merkel, an instinctively cautious leader who showed little interest in defence for nearly a decade until the Ukraine crisis and the refugee surge forced her to take leadership as the US stepped back from Europe. Merkel came to realise that Germany's real external borders are at the perimeter of the Schengen zone of passport-free travel in Europe - making it a neighbour of Ukraine, Belarus, Russia, Turkey, Syria, Lebanon, Israel, Egypt, Libya, Tunisia, Algeria and Morocco. She also displayed a new engagement with the development and security of Africa, Europe's demographic and economic hinterland.

Berlin is under increasing pressure from NATO allies, European partners and global economic players to take greater responsibility in international security. Germany's own

strategic community has realised at least since 2014 that the country needs to assume a bigger role and rebuild its armed forces, hollowed out by 25 years of disinvestment as successive governments took an endless 'peace dividend'.

Defence outlays had fallen below 1.2% of gross domestic product in 2014 - far from the agreed NATO target of two per cent. Since conscription ended in 2011, the armed forces have encountered persistent recruitment and retention problems. Maintenance, ammunition stocks, training and exercising have suffered from deep spending cuts.

The dark shadow of 20th-century history, and the multiple checks and balances built into the Federal Republic's post-Second World War institutions, impose tight psychological and political constraints on Germany's willingness and ability to act beyond its borders. Europe's economically strongest and most populous nation has long been the weakest link when it comes to military resolve.

The lessons of the past forbid the Germans from acting alone and push them to work through multilateral organisations from the United Nations to NATO, the EU and the Organization for Security and Cooperation in Europe.

The armed forces are subject to strict parliamentary control, military virtues are frowned on, a pacifist streak persists notably on the left and in the Protestant church. Arms exports are tightly restricted and debate about



a more active defence posture is swathed in euphemisms such as peacekeeping, stabilisation, crisis management, 'Buendnisfaehigkeit' - fitness to work in an

alliance - and 'enhanced forward presence' (NATO's new deployments of high-readiness forces in the Baltic states and Poland-bordering Russia). In perhaps the supreme euphemism, the military is headed by a 'general inspector' rather than a chief-of-staff.

The Bundeswehr is nevertheless now engaged in 13 foreign operations, from frontline deterrence against Russia in the Baltic states to training Afghan security forces, patrolling and training in UN and EU missions in Mali, flying reconnaissance sorties over Syria for the US-led anti-ISIS coalition and training and

arming Iraqi Kurdish fighters, participating in the EU presence in Kosovo and the UN buffer force in southern Lebanon, rescuing migrants and trying to stop people smugglers in the central Mediterranean, and combating piracy off the coast of Somalia in the Indian Ocean. Altogether some 3,600 German soldiers were serving abroad in early 2017.

These missions would have been unthinkable 25 years ago. It took national soul-searching and a constitutional court ruling for Germany to join NATO operations outside the North Atlantic Treaty area in Bosnia in a non-combat role in 1994. Until then, ex-Chancellor Helmut Kohl's doctrine that German soldiers should never again set foot where the Nazi Wehrmacht had gone in the Second World War prevailed. Subsequently, the German air



force participated in NATO's 1999 campaign in Kosovo, launching its first air strikes, and German soldiers served in the NATO-led stabilisation force in Afghanistan.

These experiences increased public tolerance for sending soldiers abroad, despite casualties. A 2016 White Paper produced by Defence Minister Ursula von der Leyen discussed national interests and security threats more frankly than any previous policy document. Yet it was not debated in parliament, and Germany still lacks a strategic culture that encourages public discussion of military matters. It has no comprehensive national security council and the chancellor faces constitutional limits to her power to impose a coordinated strategic approach.

Since 2014, Germany has begun implementing a 'Framework Nation Concept' under which the Bundeswehr would act as a docking station into which forces from neighbours, including the Netherlands, Belgium, Denmark, Poland and the Czech Republic but also non-NATO European states, can be integrated. Some officials in Berlin see this as an embryo of a future 'European army', although decisions on engaging in military action remain strictly national, and the Bundestag must give prior consent before a single German soldier can be deployed abroad.

Despite a broad political consensus in support of NATO and EU defence efforts - apart from the far-left Die Linke - the 2017 election campaign was marked by disputes over military spending.

The Social Democratic Party, part of which yearns for a return to detente with Russia, campaigned against 'rearmament' and denounced NATO's two per cent spending target despite having signed up to it as part of Merkel's Grand Coalition government. SPD leaders argued for a different target to include development assistance. In a dog-whistle to pacifist sentiment, the SPD also halted parliamentary funding before the election for drones capable of firing weapons. The ecologist Greens also rejected the two per cent defence spending goal.

Merkel's conservative Christian Democratic Union (CDU) affirmed its commitment to the two per cent objective in its manifesto, promising to spend an extra euro on development cooperation for each extra euro spent on defence until Germany reaches the UN goal of 0.7% of GDP for development. The right-liberal Free Democratic Party (FDP), a potential coalition partner in a centre-right government, also backed the two per cent target but advocated a more conciliatory policy towards Russia.

Any new coalition headed by Merkel is likely to increase defence spending, both due to heightened security threats and to respond to US pressure. It is also likely to pursue the goal of closer European defence integration energetically, launching 'permanent structured cooperation' with as many willing countries as possible, starting with modest civilian-military projects such as an EU medical corps.

The German turnaround coincides with the election of a new, pro-European president of France, Emmanuel Macron, who is keen to drive defence cooperation in Europe, and bilaterally with Berlin, at a time when the French military is overstretched and reaching the limits of what it can accomplish on its own<sup>1</sup>.

Berlin will support a European defence fund to stimulate military research and development and encourage joint procurement of weapons systems. In July 2017 it agreed in principle with France to develop a joint next generation combat aircraft to succeed the French Rafale and the German Eurofighter, as well as pursuing collaboration on a new tank, helicopter, patrol boats and drones, although such bold intentions have fallen apart or gone awry before. The delays and cost overruns of the A400M European military transport plane stand as a warning to all.

Any drive to consolidate Europe's fragmented defence industries is bound to run up against vested economic and employment interests of the kind that prompted Merkel to block a proposed merger of plane-maker Airbus and Britain's BAE Systems in 2012, killing the most ambitious effort to create a European defence conglomerate capable of rivalling the US giants.

Given the size of its economy, by far Europe's biggest, how Berlin spends its additional defence euros is crucial for European security. No other country can inject resources comparable to this nation of 82 million with

a €3.13 trillion annual output, even though few experts believe it will come close to the disputed goal of two per cent of GDP in 2024, which would amount to some €70bn a year.

In terms of priorities, the government is committed to fully equipping the existing 177,000-strong Bundeswehr, a 10-to-15-year Herculean task for a military that has got used to cannibalising planes, helicopters, tanks, vehicles and ships to keep a limited number running.

NATO is pressing Germany to provide three heavy armoured divisions with tanks, artillery and mobile air defence to reinforce eastern Europe in case of a Russian challenge to a NATO nation.

France would prefer Berlin to prioritise rapidly deployable projection forces to participate in crisis management operations outside Europe. EU officials want the Germans to prioritise cybersecurity and deployable police and security trainers to help consolidate post-conflict societies. The risk is that Germany could spend billions over the next decade building up a heavy, largely static army to wait for what most experts consider the least likely contingency - a Russian invasion of a NATO ally. That would suit many Germans more comfortable with defending allied territory than with intervening abroad. But it could be an expensive way of preparing to fight the last war rather than addressing more plausible security challenges in Europe's wider neighbourhood

---

<sup>1</sup> 'Crunch Time - France and the Future of European Defence' – Friends of Europe, April 2017

from failed states and non-state actors, mass migration, climate-induced disasters or resource conflicts.

While the quest for more 'European defence' corresponds to a widely shared political aspiration in Berlin, Paris and Brussels and has public support in the aftermath of Brexit and Trump, it must be focused on producing more capabilities, especially for contingencies where the US would not be engaged, rather than just more EU reports, institutions and processes.

The challenge for Germany is to jump over the shadow of its past, develop a real strategic culture, conduct a more assertive foreign policy and produce more usable armed forces, with the training and equipment to deploy rapidly when needed.

To loosen its psychological and legal handcuffs, Berlin needs to find ways to make parliamentary oversight of the armed forces more flexible, ease arms export restrictions and modernise archaic defence budgeting and procurement processes to make itself a more viable partner for European allies.



Since the Munich Security Conference in 2014, when former President Joachim Gauck urged Germans to trust themselves to take more international responsibility, a revolution in strategic culture has begun. It will be a long march and there may be setbacks. But the glass is already more than half full.

This report, following on from a Friends of Europe study on ‘France and the future of European defence’, offers some options for how to build Germany’s role in European defence and international security without scaring its neighbours or its own citizens.

We will see in Chapter 5 what options Germany has for its increased defence effort, and how it might make the most of the new willingness to take greater security responsibility. But we first need to examine Germany’s strategic environment, historical and political factors, and the state of the Bundeswehr and its missions, to understand the starting point and operational constraints, and consider the state of the German defence industry, and the chequered history of previous attempts at closer European defence cooperation.





# KURZFASSUNG

---

Seit 2014 wurde Deutschland durch eine Reihe von Ereignissen aus einer seit Ende des Kalten Krieges bestehenden Komfortzone gerissen. Seine gemütliche strategische Umgebung wurde umgeworfen und es wurde gezwungen, langjährige Strategien diplomatischer Vorsicht, militärischer Zurückhaltung und schrumpfender Verteidigungsausgaben zu überdenken.

Unter der politischen Elite herrscht weitgehend Konsens, die Sicherheitsausgaben zu erhöhen, mehr diplomatische Initiative zu ergreifen und auf eine größere europäische Verteidigungsintegration hinzuarbeiten. Doch die öffentliche Meinung bleibt weiterhin zurückhaltend gegenüber Militärengagements im Ausland, vor allem wenn es um Kampfhandlungen geht und es müssen eine Reihe politischer und juristischer Hindernisse erleichtert werden, damit Berlin in vollem Umfang neue Verantwortung übernehmen kann.

Nachdem Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg auf Atomwaffen verzichtet hat, bleibt es vom nuklearen Schutzschild der Vereinigten

Staaten und der Präsenz konventioneller US-Streitkräfte in Europa zum Schutz vor einem erstarkenden Russland abhängig. Während es also bemüht ist, eine selbständigere europäische Verteidigung aufzubauen, wird es nichts unternehmen, was das amerikanische Engagement zur Bewahrung der europäischen Sicherheit durch die NATO untergraben könnte, das nach dem Amtsantritt von Präsident Donald Trump in 2017 in Frage gestellt wurde. Trump verfolgte Deutschland gegenüber eine harte Linie, sowohl wegen der Handelsüberschüsse mit den USA als auch wegen seiner niedrigen Verteidigungsausgaben und behauptete, Berlin schulde der NATO und Washington Milliarden.

Nachdem es sich zwischen 1945 und 1989 an der Front der Ost-West-Konfrontation befand, genoss das wiedervereinigte Deutschland, erstmals umringt von NATO-Verbündeten und Partnern der Europäischen Union, zwei Jahrzehnte wachsenden Wohlstand bis die erste globale Finanzkrise und danach geopolitische Schocks das Sicherheitsgefühl

ins Wanken brachten und es in eine ungeliebte Führungsrolle drängten.

Die große Rezession von 2008-09 und die darauf folgende Schuldenkrise in der Eurozone rüttelten Deutschland aus seiner Bequemlichkeit und zwangen es, zögernd Rettungsmaßnahmen für schwer verschuldete EU-Partner zuzustimmen und unorthodoxe Maßnahmen der europäischen Zentralbank hinzunehmen, um die gemeinsame Währung zu retten, von der es maßgeblich profitiert.

Russlands Einnahme und Annektierung der Krim von der Ukraine 2014, dessen militärisches Muskelspiel, Cyber-Sabotage und Desinformation gegenüber westlichen Gesellschaften; der Zustrom von mehr als einer Million Flüchtlinge und Migranten überwiegend aus Syrien in 2015; eine Welle islamistischer Terrorangriffe in Westeuropa; Großbritanniens 2016 gefällte Entscheidung, die Europäische Union zu verlassen; die Wahl eines US-Präsidenten, für den „Amerika zuerst“ kommt und der Deutschland und der NATO gegenüber kritisch eingestellt ist und eine zunehmend autoritäre und instabile Türkei, haben die Deutschen mit tiefgreifend unbequemen Herausforderungen konfrontiert.

Sie haben die geistige Landkarte von Bundeskanzlerin Angela Merkel verändert, einer instinktiv vorsichtigen Politikerin, die fast ein Jahrzehnt lang wenig Interesse an Verteidigungspolitik gezeigt hat, bis die Ukraine Krise und Flüchtlingswelle sie dazu zwangen, eine Führungsrolle zu übernehmen, da sich die USA von Europa entfernten. Merkel

erkannte allmählich, dass Deutschlands echte Außengrenzen, durch das passfreie Reisen in Europa, am Rand der Schengenzone liegen – und es somit zu einem Nachbarn von Russland, Türkei, Syrien, Libanon, Israel, Ägypten, Libyen, Tunesien, Algerien und Marokko machen. Sie zeigte auch ein neues Engagement bei der Entwicklung und Sicherheit Afrikas, Europas demographischem und wirtschaftlichem Hinterland.

Berlin befindet sich seitens seiner NATO-Verbündeten, europäischen Partner und globalen Wirtschaftsakteuren unter wachsendem Druck, mehr Verantwortung für die internationale Sicherheit zu übernehmen. Deutschlands strategische Leitlinien haben sich zumindest seit 2014 verändert. Das Land muss eine größere Rolle übernehmen und seine Bundeswehr wieder aufbauen, die durch 25 Jahre des Investitionsabbaus ausgehöhlt wurde, da mehreren Regierungen in Folge eine endlose „Friedensdividende“ kassiert haben.

Die Verteidigungsausgaben waren 2014 auf 1,2 % des Bruttoinlandsprodukts gesunken – weit unter dem vereinbarten NATO-Ziel von zwei Prozent. Seit dem Ende der Wehrpflicht 2011 hat die Bundeswehr anhaltende Probleme bei der Rekrutierung und der Mitarbeiterbindung von Soldaten. Wartung, Munitionslager, Ausbildung und Übungen leiden unter tiefgreifenden Sparmaßnahmen.

Der dunkle Schatten des 20. Jahrhunderts und die vielfältigen Mechanismen gegenseitiger Kontrolle, die nach dem Zweiten Weltkrieg in die föderalen Institutionen der Bundesrepublik



eingebaut wurden, legen Deutschlands Bereitschaft und Fähigkeit, jenseits seiner Grenzen zu agieren, enge psychologische und politische Schranken auf. Europas wirtschaftlich stärkste und bevölkerungsreichste Nation ist schon lange das schwächste Glied in der Kette, wenn es um militärische Entschlossenheit geht.

Die Lektionen der Vergangenheit verbieten es den Deutschen, allein zu handeln und drängen sie, durch multilaterale Organisationen zu agieren, von den Vereinten Nationen über die NATO, bis zur EU und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Die Bundeswehr unterliegt einer strikten parlamentarischen Kontrolle, militärische Tugenden sind verpönt, ein pazifistischer Einschlag hält sich vor allem in der politischen Linken und der evangelischen Kirche. Waffenexporte sind stark eingeschränkt und die Diskussion über aktivere Verteidigungsmaßnahmen wird in Euphemismen wie Friedenssicherung, Stabilisierung, Krisenmanagement, „Bündnisfähigkeit“ – Eignung zur Arbeit in einer Allianz – und „erhöhte Vorwärtspräsenz“ (neue Einsätze von Soforteingreifkommandos der NATO in den baltischen Staaten und dem an Russland angrenzenden Polen) gehüllt.



**Für Deutschland besteht die Herausforderung darin, über den Schatten seiner Vergangenheit zu springen, eine echte strategische Kultur zu entwickeln, eine aussagekräftigere Außenpolitik zu betreiben und brauchbarere Streitkräfte aufzubauen, die mit entsprechender Ausbildung und Ausrüstung bei Bedarf schnell einsetzbar sind.**

Der vielleicht stärkste Euphemismus nennt den Stabschef der Bundeswehr „Generalinspekteur“ .

Die Bundeswehr engagiert sich dennoch in 13 Operationen im Ausland, von der Abschreckung Russlands in den baltischen Staaten bis hin zur Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte; bei Patrouillen und Ausbildung bei UN- und EU-Missionen in Mali, Aufklärungseinsätzen in Syrien für die US-geführte Anti-ISIS-Koalition und der Ausbildung und Bewaffnung kurdischer Kämpfer aus dem Irak, ist an der EU-Präsenz im Kosovo und der UN-Puffertruppe im Südlibanon beteiligt, rettet Migranten und versucht, die Menschenschmuggler im

Mittelmeer zu stoppen und die Piraterie vor der Küste Somalias im Indischen Ozean zu bekämpfen. Insgesamt dienten Anfang 2017 etwa 3.600 deutsche Soldaten im Ausland.

Diese Missionen wären vor 25 Jahren undenkbar gewesen. Es waren nationale Gewissenskämpfe und ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts nötig, bis Deutschland im Jahr 1994 in Bosnien an NATO-Operationen außerhalb des Gebietes des Nordatlantik-Vertrages und ohne Waffeneinsatz teilnahm. Bis dahin herrschte die Doktrin des ehemaligen Kanzlers Helmut Kohl vor, dass deutsche Soldaten niemals wieder dorthin gehen sollten, wo die Nazi-Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg gekämpft hatte. Danach war die deutsche Luftwaffe am NATO-Einsatz 1999 im Kosovo beteiligt, startete ihre ersten Luftangriffe und deutsche Soldaten dienten in der NATO-geführten Stabilisierungsmission in Afghanistan.

Diese Erfahrungen erhöhten die öffentliche Toleranz für die Entsendung von Soldaten ins Ausland, trotz einiger Todesfälle. Ein 2016 von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen veröffentlichtes Weißbuch erörterte nationale Interessen und Sicherheitsbedrohungen offener als jedes vorherige politische Dokument. Dennoch wurde es im Parlament nicht diskutiert. Deutschland fehlt noch heute eine strategische Kultur, die die öffentliche Diskussion über militärische Angelegenheiten fördert. Es hat keinen umfassenden nationalen Sicherheitsrat und der Befugnisse der Bundeskanzlerin, einen koordinierten strategischen Ansatz durchzusetzen, sind verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.

Seit 2014 hat Deutschland mit der Einführung eines „Rahmennationen-Konzepts“ begonnen, bei dem die Bundeswehr als Andockstation fungieren würde, in die Streitkräfte von Nachbarn, darunter die Niederlande, Belgien, Dänemark, Polen und Tschechien, aber auch europäische Staaten, die nicht zur NATO gehören, integriert werden können. Einige Beamte in Berlin sehen dies als Keim einer künftigen „europäischen Armee“, obwohl Entscheidungen über die Teilnahme an Militäraktionen streng national bleiben und der Bundestag zuerst zustimmen muss, ehe ein einziger deutscher Soldat im Ausland eingesetzt werden kann.

Trotz eines breiten politischen Konsens zur Unterstützung der Verteidigungsanstrengungen von NATO und EU – abgesehen von der weit links angesiedelten Die Linke – war die Wahlkampagne 2017 von Streitigkeiten über die Militärausgaben geprägt.

Die Sozialdemokratische Partei (SPD), bei der ein Teil von der Rückkehr zur Entspannungspolitik mit Russland träumt, warb gegen „Aufrüstung“ und verurteilte das 2-Prozent-Ausgabenziel der NATO, obwohl sie sich im Rahmen von Merkels Großer-Koalitionsregierung dazu verpflichtet hat. Die SPD-Führung sprach sich für ein anderes Ziel aus, um Entwicklungshilfe mit einzuschließen. In dem Versuch, pazifistischen Strömungen Rechnung zu tragen, stoppte die SPD vor der Wahl die parlamentarische Finanzierung von Drohnen, die Waffen abfeuern können. Die Grünen (Bündnis' 90/Die Grünen) haben das 2-Prozent-Ziel für Verteidigungsausgaben ebenfalls abgelehnt.

Merkels konservative Christlich Demokratische Union (CDU) bekräftigte in ihrem Wahlprogramm ihr Engagement für das 2-Prozent-Ziel und versprach, einen zusätzlichen Euro für die Entwicklungshilfe pro zusätzlichem Euro für die Verteidigung auszugeben, bis Deutschland das UN-Ziel von 0,7 % des BIP für die Entwicklungszusammenarbeit erreicht habe. Die rechtsliberale Freie Demokratische Partei (FDP), ein potentieller Koalitionspartner in einer Mitte-Rechts-Regierung, unterstützte auch das 2-Prozent-Ziel, befürwortete aber eine versöhnlichere Politik gegenüber Russland.

Jede neue, von Merkel geführte Koalition wird die Verteidigungsausgaben wahrscheinlich erhöhen, wegen der erhöhten Sicherheitsbedrohungen wie auch als Antwort auf den Druck aus den USA. Wahrscheinlich wird das Ziel einer engeren europäischen Verteidigungsintegration energisch verfolgt und eine „ständige strukturierte Zusammenarbeit“ mit möglichst vielen willigen Ländern gestartet, angefangen bei bescheidenen zivil-militärischen Projekten wie einer EU-Sanitätstruppe.

Die deutsche Umkehr fällt zufällig mit der Wahl eines neuen, proeuropäischen Präsidenten in Frankreich zusammen, Emmanuel Macron, der bemüht ist, die Verteidigungszusammenarbeit in Europa und bilateral mit Berlin zu einer Zeit voranzutreiben, in der das französische Militär überstrapaziert ist und die Grenzen dessen erreicht hat, was es auf eigene Faust erzielen kann.<sup>1</sup>

1 „Crunch Time - France and the Future of European Defence“ – Friends of Europe, April 2017



Berlin wird einen europäischen Verteidigungs- fonds unterstützen, um die militärische For- schung und Entwicklung anzuregen und den gemeinsamen Erwerb von Waffensystemen zu fördern. Im Juli 2017 stimmte es grundsätz- lich mit Frankreich überein, ein gemeinsames Kampfflugzeug der nächsten Generation zu entwickeln, das den französischen Rafale und den deutschen Eurofighter ablösen soll, sowie eine Zusammenarbeit für einen neuen Panzer, Hubschrauber, Patrouillenboote und Drohnen zu verfolgen, obwohl solch kühne Absichten in der Vergangenheit manchmal zu nichts

führten oder ins Wanken gerieten. Die Ver- zögerungen und Kostenüberschreitungen des europäischen militärischen Transportflugzeugs A400M sollten hier allen als Warnung dienen.

Jede Bemühung, die zersplitterten Verteidigungsindustrien Europas zu konsolidieren, wird sicher Gegenwind von Wirtschafts- und Beschäftigungsinteressen erhalten, ähnlich wie jene, die Merkel 2012 dazu veranlassten, eine geplante Fusion von Flugzeughersteller Airbus und Großbritanniens BAE Systems zu blockieren und die äußerst



ehrzeigige Anstrengung zur Schaffung eines europäischen Rüstungskonzerns zu vereiteln, der in der Lage wäre, mit den US-Riesen zu konkurrieren.

Aufgrund der Größe seiner Wirtschaft, bei weitem Europas größter, ist es von entscheidender Bedeutung für die europäische Sicherheit, wie Berlin seine zusätzlichen Verteidigungseuros ausgibt. Kein anderes Land kann so viele Mittel investieren wie diese Nation mit 82 Millionen Einwohnern und ein Bruttosozialprodukt von 3,13 Billionen Euro pro Jahr, obwohl nur

wenige Experten glauben, dass es bis 2024 dem umstrittenen Ziel von zwei Prozent des BIP nahe kommen wird, was mindestens 70 Milliarden Euro im Jahr entsprechen würde.

Im Hinblick auf die Prioritäten ist die Regierung bestrebt, die bestehende Bundeswehr von 177.000 Männern und Frauen voll auszurüsten, eine Herkulesaufgabe, die 10 bis 15 Jahre in Anspruch nehmen dürfte, für ein Militär, das sich daran gewöhnt hat, Flugzeuge, Hubschrauber, Panzer, Fahrzeuge und Schiffe auszuschlachten, um eine begrenzte Zahl am Laufen zu halten.

Die NATO setzt Deutschland unter Druck, drei schwere Panzerdivisionen mit Panzern, Artillerie und mobiler Luftverteidigung zur Verfügung zu stellen, um im Falle einer russischen Provokation einer NATO-Nation, das östliche Europa zu stärken.

Frankreich würde es vorziehen, wenn Berlin rasch einsetzbare Projektionskräfte priorisiert, um an Krisenmanagementoperationen außerhalb von Europa teilzunehmen. EU-Beamte wollen, dass die Deutschen ihre Priorität auf Cybersicherheit und einsetzbare Polizei- und Sicherheitsausbilder legen, um bei der Stärkung von Nachkriegsgesellschaften zu helfen. Das Risiko besteht darin, dass Deutschland im nächsten Jahrzehnt Milliarden ausgeben könnte, um eine schwere, weitgehend statische Armee aufzubauen, die auf das wartet, was die meisten Experten für den unwahrscheinlichsten Eventualfall halten – die russische Invasion eines NATO-Verbündeten. Das wäre vielen Deutschen lieber, da sie besser damit zurechtkämen, verbündetes Territorium zu verteidigen als im Ausland einzugreifen. Doch es könnte eine kostspielige Art sein, sich auf verangeme Krisen vorzubereiten, statt wahrscheinlichere künftige Sicherheitsherausforderungen in Europas erweiterter Nachbarschaft zu lösen, die aus gescheiterten Staaten und nichtstaatlichen Akteuren, Massenmigration, klimatisch bedingten Katastrophen oder Ressourcenkonflikten bestehen.

Während die Suche nach mehr „europäischer Verteidigung“ einem weit verbreiteten

politischen Streben in Berlin, Paris und Brüssel entspricht und durch den Brexit und Trump öffentliche Unterstützung erfährt, muss sie sich darauf konzentrieren, mehr Kompetenzen zu schaffen, vor allem für Fälle, in denen sich die USA nicht engagieren würden, anstatt nur mehr EU-Berichte, Institutionen und Prozesse zu schaffen.

Für Deutschland besteht die Herausforderung darin, über den Schatten seiner Vergangenheit zu springen, eine echte strategische Kultur zu entwickeln, eine aussagekräftigere Außenpolitik zu betreiben und brauchbarere Streitkräfte aufzubauen, die mit entsprechender Ausbildung und Ausrüstung bei Bedarf schnell einsetzbar sind.

Um seine psychologischen und rechtlichen Handschellen zu lösen, muss Berlin Wege finden, die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte flexibler zu gestalten, Waffenausfuhrbeschränkungen zu erleichtern und die überalterten Verteidigungsbudget- und Beschaffungsprozesse zu modernisieren, um so ein brauchbarer Partner seiner europäischen Verbündeten zu werden.

Seit der Münchner Sicherheitskonferenz von 2014, als der frühere Bundespräsident Joachim Gauck die Deutschen dringend aufforderte, sich selbst zuzutrauen, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen, hat in der strategischen Kultur eine Revolution begonnen. Es wird ein langer Marsch und es kann Rückschläge geben. Doch das Glas ist bereits mehr als halbvoll.

Dieser Bericht, der auf einer Studie von Friends of Europe über „Frankreich und die Zukunft der europäischen Verteidigung“ aufbaut, zeigt einige Möglichkeiten auf, wie sich die Rolle Deutschlands in der europäischen Verteidigung und internationalen Sicherheit entwickeln könnte, ohne dabei seine Nachbarn oder eigenen Bürger zu erschrecken.

In Kapitel 5 werden wir sehen, welche Optionen Deutschland für seine vermehrten Verteidigungsanstrengungen hat und wie es das Beste aus der neuen Bereitschaft machen

kann, größere Sicherheitsverantwortung zu übernehmen. Doch zunächst müssen wir das strategische Umfeld, historische und politische Faktoren und den Zustand der Bundeswehr und ihrer Missionen untersuchen, um den Ausgangspunkt und die operativen Zwänge zu verstehen. Wir werden auch den Stand der deutschen Rüstungsindustrie und die wechselvolle Geschichte früherer Versuche einer engeren europäischen Verteidigungskooperation unter die Lupe nehmen.



## CHAPTER 1

# THE BEAR AND THE SHADOW



## THE SHADOW OF THE PAST

Outside the gatehouse of the German Defence Ministry on Stauffenbergstrasse, a street named after one of the officers who made an unsuccessful attempt to assassinate Adolf Hitler in 1944, stands a two-metre-high fiberglass 'Buddy Bear' in military camouflage. Rudolph the Bear is one of dozens of sculptures inspired by Berlin's heraldic symbol sprinkled around the German capital, painted in bright colours and different outfits as part of a street art project launched in 2001 "to capture the hearts of Berliners and their guests"<sup>1</sup>.

The cuddly statue could be a metaphor for Germans' ambivalence about their military. After the horrors inflicted by Hitler's armies across Europe in the Second World War, they want the Bundeswehr (federal armed forces) to be loved rather than feared.

German soldiers are trained to be 'citizens in uniform', instructed in the doctrine of '*innere Fuehrung*' (inner leadership) to respect human rights and the legal principles that legitimise the defensive role of armed forces in a democracy, and to know the ethical limits of orders and of obedience. This ideology remains the backbone of military training even though the Bundeswehr has been professionalised since conscription ended in 2011, making it less of a citizen army.

More than 70 years after the defeat of Nazism, the shadow of the past still weighs on attempts to adapt the military, and society, to the missions of the 21st century. Opinion polls show that Germans accept the general principle that their country should take greater responsibility for international security in line

***"I fear German power less than  
I am beginning to fear German  
inactivity"***

**Radoslaw Sikorski**

Polish Minister of Foreign Affairs  
(2007-2014)

with its rising economic and political power, but they remain deeply uneasy about the use of force or sending soldiers abroad<sup>2</sup>.

Having endured living on the heavily militarised frontline of the Cold War for 45 years without firing a shot, they are not eager to be engaged in another civilisational conflict, whether with a revisionist Russia or with Islamist militants.

Former NATO Secretary-General Jaap de Hoop Scheffer recalls having to plead with Chancellor Angela Merkel to contribute more troops to the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan after she took office in 2005. A previous Social Democratic defence minister, Peter Struck, had said famously that "German security is being defended in the Hindu Kush". But Merkel's government resisted easing restrictions on sending German units to more dangerous areas of the country, where American, British and Canadian forces were under fire. "I had the greatest trouble initially to get Germany in at all. I had to beg Angela Merkel and go there four or five times. *Merkel told me: 'You have to understand, we have the Bundeswehr, but the Bundeswehr is not there to fight',*" he said in an interview<sup>3</sup>.

Apart from one clash in Kosovo in 1999, Afghanistan was the first mission where German soldiers were involved in fighting on the ground since 1945, and the first in which it suffered deaths. Despite some traumatic incidents, notably when a German officer called in an air strike on a stolen fuel tanker that killed several civilians, the experience toughened up the military and showed the public was willing to support a sustained overseas operation with casualties.

Polish foreign minister Radoslaw Sikorski, whose country suffered the heaviest toll of German aggression in the Second World War, made a dramatic appeal at the height of the eurozone debt crisis in 2011 for German leadership to hold Europe together. "I will probably be the first Polish foreign minister in history to say so, but here it is: *I fear German power less than I am beginning to fear German inactivity,*" he told an audience in Berlin. (4) There was little immediate response. Berlin remained fixated by the fear that European debtor nations were trying to pick its pocket and by a determination to prevent the currency area becoming a 'transfer union'. It took a dramatic power grab by Russian President Vladimir Putin to shake Merkel out of her strategic caution.

The chancellor, who likes to 'lead from the middle' (i.e. not from the front), has come a long way in her attitude to Germany's security role since Russia's 2014 seizure and annexation of Crimea and fomenting of war in eastern Ukraine, the mass influx of refugees from Syria and other countries into Germany in 2015 and

a wave of Islamist terror attacks in France, Belgium, Britain and Germany.

She irked Western allies by refusing to support a 2011 NATO-backed air campaign that ousted Libyan leader Muammar Gaddafi. Berlin abstained in the United Nations Security Council and even withheld German-crewed NATO surveillance planes from the operation, infuriating Britain and France, which led the campaign. But three years later, she agreed to

send German troops to support French forces in stabilising Mali after Paris intervened on its own in 2014 to prevent advancing Islamist insurgents taking over the Sahel desert state.

“We paid a high price for abstaining on Libya, especially in NATO. Merkel said this must never happen again,” said Karl-Heinz Kamp, president of the Federal Academy for Security Policy (BAKS), a government training centre for senior officials<sup>5</sup>.



## A CHANGED NEIGHBOURHOOD

For much of her first decade in office, Merkel did not appear much interested in defence and tended to avoid military issues. Germany was surrounded by friends and allies, and her international focus was more on economic diplomacy to boost trade and investment with big emerging markets, especially China, and to hold the euro currency zone together. “It’s a fact that Merkel did not make defence one of her priorities, because there was not much to gain,” said Daniela Schwarzer, research director of the German Council on Foreign Relations (DGAP)<sup>6</sup>.

Those who dared to talk publicly about a bigger military role could come to a sticky end. In 2010, President Horst Koehler, a Christian Democrat close to Merkel, resigned after an outcry over comments he made on the need for Germany to be ready for military deployments to keep trade routes open or stabilise crisis regions to uphold its economic and trade interests. Critics accused him of advocating ‘gunboat diplomacy’<sup>7</sup>.

But as the strategic environment has grown more uncertain and dangerous, the Chancellor has reversed the trend of continuous cuts in the defence budget. She has backed Defence Minister Ursula von der Leyen in her attempt to revitalise the Bundeswehr, shake up the German military-industrial complex and make European defence cooperation, especially with France, a political priority.

Defence spending is set to rise by eight per cent in 2017, the largest increase since the end of the Cold War, though that will still only take Berlin’s military outlays to 1.22% of gross domestic product, far below the agreed NATO target of two per cent. The government signed up to the Alliance’s 2014 Wales declaration aiming “to move towards the two per cent guideline within a decade” - a masterpiece of weasel wording - but the goal is politically controversial in Germany.

With the eurozone weakened by the debilitating debt crisis, France in economic and political decline and an inward-looking Britain drifting away, German policymakers gradually came to realise, in the words of Constanze Stelzenmueller of the Brookings Institution, that the European project was in peril, and that Germany, now Europe’s leader by default, would have to step up to the challenge of preserving it<sup>8</sup>.

Less than four years after Koehler’s resignation, President Joachim Gauck and the Foreign and Defence ministers called in landmark speeches at the annual Munich Security Conference in 2014 for a more responsible, pro-active foreign policy<sup>9</sup>. What became known as the ‘Munich consensus’ shapes debate in Berlin today, although not everyone interprets it the same way when it comes to defence and military engagement.

With the United States taking a back seat, Germany began to take more responsibility in diplomacy and military deterrence in eastern Europe. Merkel led diplomatic efforts to try to end Russia's destabilisation of eastern Ukraine, both through negotiations with Moscow and Kiev in the so-called Normandy format with France at her side and by orchestrating European Union sanctions against Russia over its behaviour. She declared that Putin's seizure of territory by force violated the UN charter and the fundamental post-war European security order<sup>10</sup>.

Germany agreed in 2016 to be one of the four lead nations in NATO's Enhanced Forward Presence, a rotating reinforcement of the Baltic states in response to the Ukraine crisis. German troops are guarding the most sensitive area of Lithuania, leading a multinational brigade in the so-called Suwalki gap - 100km of flat terrain that separates the heavily militarised Russian exclave of Kaliningrad from Belarus. Berlin has voluntarily put itself on the front-line of what could be the first flashpoint in any Russian incursion to cut the Baltic states off from the rest of NATO.

The mass arrival of refugees and migrants from Syria, Iraq and beyond who flooded into Europe's Schengen zone of open border travel via Greece in 2015, crossing the western Balkans in a desperate quest to reach Germany, posed the biggest political and humanitarian challenge of Merkel's chancellorship. It also changed her geographical perception of Germany's borders, and hence her strategic outlook.

**"Merkel developed a new concept of the neighbourhood. I saw her thinking evolve because of the refugee crisis"**

**Andreas Rinke**

Reuters' Chief Political Correspondent in Berlin

*"Merkel developed a new concept of the neighbourhood. I saw her thinking evolve because of the refugee crisis,"* said Andreas Rinke, Berlin chief correspondent and 'Merkel watcher' for the Reuters news agency, and author of a biography of the Chancellor. "She had a map prepared for her with the Schengen zone in one colour and all its neighbouring countries in another. It was no longer about Austria and France, but Russia, Turkey, Syria, Lebanon, Israel and Africa all the way to Morocco." <sup>11</sup>

Partly as a result, Germany has developed a new interest in Africa, not just as a recipient of development aid but as a region needing investment, diplomatic attention and institution-building to try to keep migrants at bay and mitigate conflicts and climate-induced disasters that could set millions on the road to Europe. Merkel hosted a summit with African leaders in 2017 and joined with France in offering financial support and training for the G5 group of Sahel states.

Since Britain's vote to leave the EU and the election of 'America first' President Donald Trump, an outspoken critic of NATO who was reluctant to repeat the US commitment to the Alliance's Article 5 mutual defence clause, Merkel has said that the days when Europe could rely on others were "over to a certain extent". *"That is why I can only say: we Europeans must really take our fate into our own hands"*.<sup>12</sup> This is typical of the way she prepares public opinion incrementally for uncomfortable change.

John Kornblum, a former US ambassador to Germany who played a big role in NATO's eastward enlargement in the 1990s, said Trump's election was "for Europe in general and for Germany in particular a major strategic catastrophe. Germany's carefully pieced together world is starting to fall apart around it. Trump is the worst partner they could have right now."<sup>13</sup>

De Hoop Scheffer said Merkel had realised that a dependable '*pax Americana*' may be over for Europe. "Now everybody is looking to Germany for leadership," he said.

The chancellor has signed up to ambitious, if still embryonic, proposals for European defence integration and armaments cooperation with French President Emmanuel Macron<sup>14</sup>. On her watch, Germany has begun to incorporate units from other European countries' armed forces into the Bundeswehr under the 'Framework Nation Concept'. Up to 16 European nations, including non-NATO Sweden, Finland, Austria and Switzerland, have sought involvement in this initiative, which some in Berlin see as the embryo of a potential future European army.

But it remains to be seen whether closer EU defence cooperation and the Framework Nation Concept will produce more usable military capabilities that can be deployed in a timely manner in an emergency in Europe's neighbourhood. Germany will anyway remain dependent on the US nuclear umbrella for protection against Russia, and on the US navy for the protection of freedom of navigation around the world on which its trade-led economy relies.

***"You're sitting around the table in the North Atlantic Council and some nations are able to commit their forces, but the Germans say 'we have to consult parliament first'"***

ambassador from a NATO state, speaking on condition of anonymity

## A PARLIAMENTARY ARMY

Throwbacks to the Nazi era dog efforts to ‘normalise’ the Bundeswehr. The biggest military story in German media in 2017 involved the arrest of two alleged neo-Nazi lieutenants and a civilian accomplice suspected of plotting to assassinate government figures and lay the blame on asylum-seekers. They had managed to steal arms and ammunition despite being on the radar of the military security service, which had taken no action.

Defence Minister von der Leyen denounced a “failure of leadership at several levels”, accusing officers of turning a blind eye to neo-Nazi activism in the ranks. She ordered a search of all barracks for banned memorabilia, which turned up little, and called for reforms to improve “political education” and rewrite the rules on which military traditions may be observed in the Bundeswehr<sup>15</sup>. That in turn made many officers feel they had been hung out to dry by their own minister, prompting the soldiers’ representative body, the Bundeswehrverband, to accuse the minister of overreacting and undermining morale with sweeping generalisations<sup>16</sup>.

Another incident that highlighted the peculiarities of Germany’s relationship with its armed forces arose when NATO ally Turkey’s refused to allow the German parliament’s defence committee to visit a Turkish military base from which the German air force was flying reconnaissance missions over Syria as part of an international coalition against

Islamic State, or Daesh. The Defence Ministry announced it would transfer its Tornado spy planes to non-NATO Jordan in response.

The incident was part of wider tensions over Ankara’s sweeping crackdown on tens of thousands of suspected opponents following a coup attempt against then Prime Minister Recep Tayyip Erdogan’s government in 2016, and Turkish accusations that Germany harbours PKK Kurdish militants.

But the fact that Berlin was willing to forego use of the strategically located Incirlik base illustrated the degree to which parliamentary control of the armed forces is a fundamental tenet of the German political system. Turkish officials found this incomprehensible, given their own leaders’ untrammelled executive power over the military. The Bundestag must authorise in advance all foreign deployments of the armed forces, and exercises tight control on the military budget. The government must submit to lawmakers a reasoned mandate for each mission, something German officials say forces Berlin to take a holistic approach setting operations into a political context and giving due regard to a comprehensive solution to the conflict.

German officials and lawmakers reject the idea that the ‘*Parlamentsvorbehalt*’ (parliamentary reserve) is an obstacle to joining legitimate international action. They note that the Bundestag has never vetoed a deployment

or curtailed a mission, and say it ensures broad public acceptance of overseas operations that could result in German casualties. A cross-party commission headed by former defence minister Volker R uehe reviewed the procedure in 2014-15 but recommended no major departure from the principle of prior approval of all foreign deployments<sup>17</sup>. It was a missed opportunity. An attempt by Merkel's Grand Coalition to enact minor reforms to make the system more flexible was abandoned in early 2017 after her Christian Democrats failed to win agreement to allow routine annual up-front authorisation of certain foreign deployments<sup>18</sup>.

Thomas Hitschler, a Social Democratic (SPD) member of the defence committee, said the parliamentary procedure did not delay action, noting the Bundestag had approved the mandate for the 2015 Mali mission in just three days, less time than it takes the Bundeswehr to mobilise troops for a rapid intervention. "The defence committee can meet within 48 hours. Speed is not the issue. The real problem is our history," he said in an interview<sup>19</sup>.

Germany's partners certainly do see the *Parlamentsvorbehalt* as an obstacle to joint action. "You're sitting around the table in the





*North Atlantic Council and some nations are able to commit their forces, but the Germans say 'we have to consult parliament first',*" said an ambassador from a NATO state, speaking on condition of anonymity<sup>20</sup>. "It gives them a tactical advantage. Everything must be done on their terms. How can it possibly work when they are part of a Very High Readiness Joint Task Force, which has to be ready to go immediately?"

Other critics say warning that the Bundestag might not approve provides a useful alibi when the government does not want to get involved in a military mission, just as it served as a useful handbrake on sovereign bail-outs during the eurozone debt crisis. Since every German government has, by definition, a parliamentary majority which elects the chancellor, it is ultimately a question of political will.

Parliament has its own commissioner for the armed forces, a position unique among major western democracies, whose constitutional role it is to assist in democratic civilian oversight of the military and to look out for soldiers' welfare. His annual reports are a treasure trove of information about the state of the Bundeswehr and shortcomings in equipment, maintenance and training, as well as personnel issues<sup>21</sup>.

German officials and lawmakers criticise American, French and British foreign interventions for too often focusing narrowly on expeditionary warfare without investing sufficiently in crisis prevention or making adequate plans for post-conflict stabilisation,

## **"Germany is more likely than others to favour a non-military solution to conflicts"**

**Hans-Peter Bartels**

Parliamentary Commissioner for the Armed Forces of the German Bundestag

political negotiation, institution building and economic recovery. That was manifestly the case in Iraq, Libya and to some extent in Mali.

*"Germany is more likely than others to favour a non-military solution to conflicts. We are more likely than others to say that everything should be tried before military action,"* Hans-Peter Bartels, the parliamentary commissioner for the armed forces, said in an interview. But he said German society did accept the Bundeswehr's involvement in military action when it was properly explained, for example against the Taliban in Afghanistan, without anti-war protests<sup>22</sup>.

Berlin's partners contend that only they are prepared to do the 'dirty work' of kicking down doors and fighting 'bad guys', while the Germans would rather keep their hands and consciences clean and stick mostly to treating casualties or providing development aid.

## LIMITED SOVEREIGNTY

If Germany is reluctant or squeamish about 'hard security', it is largely a consequence of the trauma of the Second World War. Post-war West Germans were forced - admirably - to confront and come to terms with the unspeakable evil that Nazi Germany had committed towards its own population and across Europe. The message of 'never again war, never again Auschwitz' was hammered home in countless school and university lessons, text books and documentaries.

The Western allies insisted on strict checks and balances in the Basic Law of the Federal Republic that was established in 1949 in the three western occupation zones to ensure that a totalitarian, militaristic state could never emerge again. Several of those safeguards are cited as constraints on German strategic culture and military engagements today - the dispersal of power; strict parliamentary control over the armed forces; tight restrictions on arms exports; and a constitutional court that limits the role of the military.

Germany has no comprehensive national security strategy and lacks a US-style national security council to coordinate its foreign, security and financial policies. It does have a Federal Security Council (Bundessicherheitsrat), chaired by the chancellor, but that largely deals with authorising arms exports. The police and law enforcement are decentralised, with only a lightly armed federal border guard, renamed

the Federal Police in 2005, that also acts as a reserve for riot control and civil emergencies and includes an elite counter-terrorism unit.

While the chancellor sets broad policy guidelines, each minister is responsible and autonomous in his or her own domain (known as the '*Ressortprinzip*'). The defence minister is commander-in-chief of the armed forces in peacetime. Command would only pass to the chancellor if parliament declared a 'state of defence' ('*Verteidigungsfall*') in case of an attack on or direct threat to national territory. This has never happened. The proportional representation electoral system usually produces coalition governments, with the main security ministries often in the hands of different parties. This can make a joined-up whole-of-government approach more difficult. For example, in the 2013-17 Grand Coalition, a Social Democratic economics minister used his position to tighten restrictions on arms exports to the detriment of cooperation with France.

"Germany has a problem of two cultures," says a veteran NATO diplomat who describes the foreign and defence ministries as living "on different planets". The Foreign Ministry, run for decades by the junior coalition partners - Social Democrats, Free Democrats or Greens - is wedded to dialogue with Russia, to the worthy but ineffectual Organization for Security and Cooperation in Europe, to multilateral arms control and development assistance. The Defence Ministry is more hawkish but

has less traction in the administration, and is accident-prone<sup>23</sup>.

“They will have to bring about more strategic alignment. The two cultures risk clashing and even trying to frustrate each other at a time when Germany has to show leadership,” the diplomat said.

When the Bundeswehr was established in 1955, it was immediately integrated into NATO under the de facto authority of the Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), who was always a US officer. The constitution ruled out deploying the army for internal security except in extreme situations, long considered restricted to natural disasters such as flooding. The Federal Constitutional Court expanded the interpretation of such tasks in 2012 to include preventing or responding to acts of terrorism, but only if the police and border guard are unable to cope<sup>24</sup>. The top court overturned a 2004 air security law that would have permitted the air force to shoot down a civilian plane that had been taken over by terrorists. The law was enacted in the wake of the 11 September 2001 attacks in the United States that used hijacked aircraft. The court ruled that the human life of the passengers was inviolable<sup>25</sup>. Germany regained full sovereignty only in 1990 with the signature of the so-called ‘2+4 treaty’ under which the four allied powers that defeated Hitler - the US, Russia, Britain and France - accepted German unification and renounced their special rights over the country. A separate agreement provided for the phased withdrawal of Soviet forces from eastern Germany in exchange for German financial aid to rehouse them in Russia.

West Germans were so grateful to Soviet president Mikhail Gorbachev for permitting the peaceful reunification of their divided country and the seamless absorption of former communist East Germany into the EU and the western military alliance that it was natural that many regard Russia as a partner and friend rather than an adversary or threat.

The break-up of the former Yugoslavia following the collapse of communism was the first foreign policy challenge to confront reunited Germany. Departing from the post-war doctrine of never acting alone, Berlin irked its main European partners, France and Britain, by recognising the independence of Croatia and Slovenia without waiting for the rest of the European Community. The German move did not trigger the Balkan wars, which had already broken out.

Chancellor Helmut Kohl insisted that Bundeswehr soldiers should never be sent to countries which Hitler’s Wehrmacht had occupied. What became known as the ‘Kohl doctrine’ caused concern among western partners and led to accusations of German ‘free-riding’ which remain a factor today. President Trump’s claims that Germany owed NATO and the United States “vast sums of money” for failing to pay its fair share of the defence burden are an echo of those charges<sup>26</sup>.

Kohl eventually consented to allowing German airborne early warning (AWACS) crews flying surveillance missions over Bosnia in support of European and NATO allies, a decision endorsed by a key ruling of the Federal

Constitutional Court, and German troops joined NATO peacekeepers on the ground after 1995. Joachim Bitterlich, the chancellor's diplomatic and European advisor at the time, said Kohl had wanted to "normalise" German security policy "step-by-step"<sup>27</sup>.

But it was only in 1999 that chancellor Gerhard Schroeder and foreign minister Joschka Fischer agreed to German air force planes taking part in NATO bombing to stop the ethnic cleansing of Albanians in Kosovo by Serbian forces. Ironically it was Fischer, a former 1968 student radical and leader of the anti-nuclear Greens, who justified the military action, saying it was to prevent an Auschwitz-style genocide<sup>28</sup>.

The left-wing ecologist Greens were the political voice of a 'peace movement' that mobilised some 300,000 demonstrators in Bonn in 1981 against the deployment of US medium-range nuclear missiles in West Germany. There have been no such protests against any of Germany's current military engagements. And the Greens' ideological journey reflects a wider shift on the German left towards accepting the principle of UN-mandated armed intervention when crisis prevention fails. How far that heavily circumscribed willingness to let the Bundeswehr join in military action extends will be tested case-by-case in parliament.



## INTELLECTUAL FERMENT

Perhaps the most striking evolution in German attitudes to security and defence - more among elites than in the general public - has been the expansion of a strategic community of policymakers, think-tanks, politico-military institutes, media and academics in recent years.

The German community is still relatively small, and with less emphasis on military affairs compared to the ecosystems in London, Paris or Washington. There are fewer defence blogs or military studies departments in universities. But a new generation at the helm of venerable institutions such as the Federal Academy for Security Policy (BAKS), the German Council on Foreign Relations (DGAP), the government-funded German Institute for International and Security Affairs (SWP), the American Academy in Berlin, and the German Marshall Fund of the United States has widened horizons and sharpened strategic debate. So too has the emergence of new players in Berlin such as the Global Public Policy Institute (GPPI), the Stiftung Neue Verantwortung (New Responsibility Foundation), the Centre for East European and International Studies (ZOIS) and the impending move to Berlin of the headquarters of the European Council on Foreign Relations (ECFR).

This intellectual ferment preceded and helped shape the 'Munich consensus'. An influential 2013 report entitled 'New Power, New Responsibility', based on a year's brainstorming by 50 senior figures in the strategic community,

and edited by Stelzenmueller, then at the German Marshall Fund, and Markus Kaim of SWP, recommended ways for Germany to respond to growing international expectations that it take a more active European and global leadership role<sup>29</sup>. The emergence of a more lively strategic community was encouraged by Thomas Bagger, then head of policy planning in the German Foreign Ministry and now foreign policy advisor to President Frank-Walter Steinmeier.

Those influences were clearly visible in the 'White Paper on German security policy and the future of the Bundeswehr' produced by the Defence Ministry in July 2016 - the nearest Berlin has come to elaborating a comprehensive national security strategy<sup>30</sup>. In marked contrast to past documents, it speaks openly of German interests and clearly identifies Russia as a "challenge" to European security, alongside transnational terrorism, cyber and information attacks, fragile states, proliferation of weapons of mass destruction, resource conflicts, climate change and migration.

***"The Bundeswehr will not be  
triggyr-happy like others"***

**Claudia Major**

Senior associate for international security  
at German Institute for International  
and Security Affairs (SWP)

“Russia is openly calling the European peace order into question with its willingness to use force to advance its own interests and to unilaterally redraw borders guaranteed under international law, as it has done in Crimea and eastern Europe,” the White Paper said. “In the course of extensively modernising its armed forces, Russia appears to be prepared to test the limits of existing international agreements. By increasingly using hybrid instruments to purposefully blur the borders between war and peace, Russia is creating uncertainty about the nature of its intentions.”

Yet greater openness in identifying threats and acknowledging Germany's international responsibilities has not removed a deep-seated ambivalence about hard security and the purpose of European defence integration. This sometimes expresses itself in criticism of the perceived unilateral, militaristic approaches of the US and, to a lesser extent, of France and Britain, contrasted with Germany's strict insistence on international legality and working through alliances such as NATO rather than informal coalitions of the willing.

*“The Bundeswehr will not be trigger-happy like others,”* said Claudia Major, senior associate for international security at SWP. “If we change strategic culture, it won't come overnight, it takes a long time and political leadership. I'm not even sure that this is what we should strive for.”<sup>31</sup>

Bartels, the parliamentary commissioner for the armed forces, said the real lesson of the Cold War was that the purpose of the military was not be to used, but to deter aggression.

“That's 90% of the military task. Only then should we think of possible intervention, with a comprehensive approach. *The military isn't legitimised by operations but by preventing bad things happening. I know former colonial powers see that a bit differently.* But lots of interventions did not work. Afghanistan and Iraq were catastrophes and Libya was also not a great success.”<sup>32</sup>

Both criticised France's reluctance to adopt the Framework Nation Concept and questioned whether Paris, which prizes its strategic autonomy and freedom to act unilaterally to defend national interests if necessary, was really ready to integrate its forces with others.

If Germany insists on green light from a deadlocked UN Security Council as the sole source of legitimacy for military action, and on NATO or the EU as the sole frameworks for conducting operations, that risks becoming a formula for inaction. It would also give Russia and China a veto over any Western action.

Fortunately, *the Germans are already doing in practice what their more legalistic minds have not yet accepted in theory.*

The Bundeswehr's mission, authorised by parliament, to train and arm peshmerga fighters of the Kurdish Regional Government in northern Iraq, fighting against Islamic State militants, would appear to breach several theoretical taboos. Germany is a) delivering weapons into a conflict zone contrary to its arms export guidelines; b) providing training and arms to a non-state actor; and c) participating in a

'coalition of the willing' (the US-led anti-Daesh coalition) without an explicit Security Council resolution.

Such political pragmatism seems essential if the future of the Bundeswehr, even with a significant boost in military spending, is not to be 'all dressed up and nowhere to go'.

Among the sharpest critics of the limits of German strategic thinking are Jan Techau, director of the Richard C. Holbrooke Forum at the American Academy in Berlin, and Leon Mangasarian, a US-born journalist who skewered "Germany's strategic frivolousness" in a 2017 book and suggested how Berlin could exercise leadership without being overbearing or scaring others<sup>33</sup>.

*"Germany prefers to leave the tough decisions and dirty work of foreign and defence policy to others, in order then to criticise its allies from a moral high horse in a tone of smugness and complacency,"* they wrote.

They noted a tendency to take Europe's stability over the last 70 years for granted and ignore the costs incurred by others, especially the US, to keep it safe. They cited a cross-party tendency - although not in Merkel - to excuse Russian behaviour rather than stand up to it and to dismiss the role of the military, intelligence services and nuclear deterrence in the success of diplomacy and the defence of the liberal order. And they lamented a failure to grasp the extent to which Germans' prosperity is dependent on globalisation and free trade, and on Asia, for which they feel no security responsibility.

Some of those trends are changing, and even the most self-critical of German strategic thinkers acknowledge the turnaround in defence spending and the willingness to go beyond the 'Kohl doctrine' and send German soldiers to countries occupied during the Second World War.

"There are subtle changes over time. There is an attempt on the part of this government to change the culture," said Josef Joffe, publisher-editor of the intellectual weekly newspaper *Die Zeit* and a veteran academic on strategic affairs. But he said Germany remained a security 'free-rider', financially by paying a low insurance premium for US conventional and nuclear defence, and morally by avoiding power projection and maintaining the Bundeswehr largely for national defence. The parliamentary lock on military deployments was more than an alibi, he said in an interview. *"It's a way to keep Germany out of harm's way."*<sup>34</sup>

## **"It's a way to keep Germany out of harm's way"**

**Josef Joffe**

Publisher-editor of the intellectual weekly newspaper *Die Zeit*

## CHOICES

The White Paper was a major step forward towards a more pro-active German security policy but it left open questions about the conditions in which the Bundeswehr could be deployed abroad, especially in scenarios without a clear-cut legal basis, as well as the sustained political will to spend the money to develop capabilities for such missions.

How much more to spend on defence, and what to spend it on, were matters of fierce dispute in the 2017 federal election. The Social Democratic Party (SPD), groping for

an angle from which to attack its conservative government partners, chose to make opposition to NATO's two per cent of GDP military spending target a key campaign argument, even though SPD ministers had explicitly approved the goal as part of Merkel's Grand Coalition.

SPD candidate for chancellor Martin Schulz accused Merkel of pandering to Trump and called the NATO summit decision that set the objective "wrong and nonsensical", adding that it had not been legitimised by parliament.





It would mean spending €70bn to €80bn a year on defence and would drastically alter the balance of power in Europe, scaring Germany's neighbours. The Greens also rejected the two per cent target.

Both left-of-centre parties supported closer European defence integration but set high legal and political hurdles for any use of military force other than in self-defence. The far-left Die Linke took a more radical position, blaming Western interventionism for most of the world's ills and calling for the dissolution of NATO - a hard line that effectively ruled out any possible coalition with the SPD and the Greens.

Merkel's firm line towards Russian behaviour in Ukraine faced challenges not only from the left, where some Social Democrats and Die Linke advocated cooperation with Moscow. The leader of the liberal Free Democratic Party - a potential foreign minister in any centre-right coalition - also called for a softer line with Putin. Russia's annexation of Crimea should be seen as "a permanent provisional situation" and should be isolated from broader relations with Moscow. Christian Lindner said the EU should not wait until the Minsk agreement on a ceasefire, military withdrawal and political settlement in eastern Ukraine was fully implemented<sup>35</sup>.

The FDP supported the two per cent defence spending guideline in its election manifesto and openly advocated the creation of an EU army, capable of acting within NATO or on its own if required. "The EU needs a European army under a joint command and under

European parliamentary control," said Frank Hoffmeister, who chairs an FDP sub-committee on EU policy. "The caveat is that it must be interoperable with NATO and compatible."<sup>36</sup>

In an effort to keep controversy on the Bundeswehr's future role out of the election battle, the Defence Ministry delayed until after polling day publication of two key policy documents on how the armed forces will implement the 2016 White Paper.<sup>37</sup>

## FOOTNOTES

- (1) <http://www.buddy-baer.com/en/classic-buddy-bears/events-in-cities/berlin.html>
- (2) For a fuller discussion of German public opinion on defence, see Annex A
- (3) Telephone interview with the author, 5 July 2017
- (4) Interview with the author, Berlin, 3 July 2017
- (5) Interview with the author, Berlin, 12 June 2017
- (6) <http://www.mfa.gov.pl/resource/33ce6061-ec12-4da1-a145-01e2995c6302:JCR>
- (7) <https://web.archive.org/web/20100602124609/http://news.bbc.co.uk:80/2/hi/europe/10198036.stm>
- (8) <https://www.brookings.edu/testimonies/the-impact-of-russian-interference-on-germanys-2017-elections/>
- (9) [https://www.securityconference.de/en/media-search/s\\_video/joachim-gaucks-opening-speech/s\\_term/gauck/](https://www.securityconference.de/en/media-search/s_video/joachim-gaucks-opening-speech/s_term/gauck/)
- (10) <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2014/2014-03-13-bt-merkel.html>

- (11) Interview with the author, Berlin, 4 July 2017. 'Das Merkel Lexikon; die Kanzlerin von A-Z', zuKlappen Verlag, Springe, 2016
- (12) <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/angela-merkel-wir-europaeer-muessen-unser-schicksal-in-unsere-eigene-hand-nehmen/19861340.html>
- (13) Interview with the author, Berlin, 4 July 2017
- (14) <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Conseil-des-ministres-franco-allemand2.pdf>
- (15) <http://www.dw.com/en/germany-promises-army-reforms-after-neo-nazi-terror-plot/a-38789648>
- (16) <https://www.welt.de/politik/deutschland/article164160225/Bundeswehrverband-ist-schockiert-ueber-von-der-Leyens-Kritik.html>
- (17) 'Final report of the Commission to review and secure parliamentary rights in the mandating of foreign deployments of the Bundeswehr' <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/050/1805000.pdf>
- (18) <https://www.tagesschau.de/inland/auslandseinsatz-bundeswehr-101.html>
- (19) Telephone interview with the author, July 2017
- (20) Interview with the author, June 2017
- (21) [https://www.bundestag.de/blob/501800/c9afdf96dfc06a60f49c60c0ed7111d7/annual\\_report\\_2016\\_58th\\_report-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/501800/c9afdf96dfc06a60f49c60c0ed7111d7/annual_report_2016_58th_report-data.pdf)
- (22) Interview with the author, Berlin, 4 July 2017
- (23) Interview with the author, Brussels, 29 June 2017
- (24) [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/up20120703\\_2pbvu000111.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/up20120703_2pbvu000111.html)
- (25) [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/02/rs20060215\\_1bvr035705.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/02/rs20060215_1bvr035705.html)
- (26) <http://www.cnbc.com/2017/03/18/trump-says-germany-owes-vast-sums-to-nato.html>
- (27) Interview with the author, 30 June 2017
- (28) <http://www.newsweek.com/we-have-win-164834>
- (29) <http://www.gmfus.org/file/3175/download>
- (30) <http://www.new-york-un.diplo.de/contentblob/4847754/Daten/6718445/160713weibuchEN.pdf>
- (31) Intervention at the conference 'France and Germany as drivers of European security and defence,' organised jointly by Friends of Europe and the Friedrich Ebert Stiftung; Berlin, 10 March 10 2017
- (32) Intervention at the same conference.
- (33) 'Fuehrungsmacht Deutschland; Strategie ohne Angst und Anmassung', Munich, 2017, dtv Verlag. The authors summarised their main argument in an English-language op-ed for the website *Handesblatt Global*: <https://global.handelsblatt.com/opinion/germanys-strategic-frivolousness-763246>
- (34) Telephone interview with the author, 12 July 2017
- (35) <http://www.abendblatt.de/politik/article211476149/Lindner-fordert-Verschaerfung-der-Zuwanderungspolitik.html>
- (36) Telephone interview with the author, 4 July 2017
- (37) [https://magazin.spiegel.de/SP/2017/32/152485480/?utm\\_source=spon&utm\\_campaign=centerpage](https://magazin.spiegel.de/SP/2017/32/152485480/?utm_source=spon&utm_campaign=centerpage)





## CHAPTER 2

# 'PARTIALLY READY TO DEFEND'

## HOLLOW FORCES

In 1962, at the height of the East-West Cold War, the young West German republic was shaken to the core when prosecutors raided the offices of the news magazine *Der Spiegel* and arrested journalists and the editor on charges of treason for publishing an article on the parlous state of the armed forces. The headline — “Bedingt Abwehrbereit” (“partially ready to defend”) -- was drawn from a classified report by a NATO general on the Bundeswehr’s poor performance in an Alliance exercise. The charges were eventually dropped and defence minister Franz-Josef Strauss was forced to resign.

Nowadays, such withering evaluations are published annually by the parliamentary commissioner for the armed forces as part of his official duties, and few Germans bat an eyelid.

Any consideration of a country’s defence policy begins with an assessment of its strategic environment, its national interests and its military capabilities.

Despite the budgetary turnaround initiated by Defence Minister Ursula von der Leyen, Germany has a mountain to climb after systematically running down the armed forces and cashing in the peace dividend since 1990. The Bundeswehr has shrunk to its smallest size since its inception in 1955 - fewer than 177,000 active personnel compared to 500,000 at the end of the Cold War.

Having focused its dwindling resources on keeping a limited number of units fit for peacekeeping and crisis management operations outside the NATO area, it now faces a new requirement to return to its traditional

***"Enormous gaps in personnel and equipment have to be plugged"***

**Hans-Peter Bartels**

Parliamentary Commissioner for the Armed Forces of the German Bundestag

mission of territorial defence and improve readiness and rapid-response capabilities to address fast-moving hybrid threats.

"The increased emphasis on national and collective defence including deterrence - especially on the periphery of the Alliance - means that the Bundeswehr must expand its mission orientation to include this challenging task and the necessary preparation," the 2016 White Paper said<sup>1</sup>.

The capability targets assigned under NATO's defence planning process in June 2017 require Germany to provide three heavy armoured divisions with some 40,000 soldiers, fully equipped with tanks, heavy artillery and mobile air defences, as so-called 'follow-on forces' that would reinforce eastern allies in the event of an attack<sup>2</sup>. That will also mean resurrecting defunct infrastructure as a strategic hub to transport heavy armour across central Europe. NATO sources say recent exercises revealed the lack of road and rail capacity to carry tanks and heavy artillery. Airlift and air-to-air refuelling are other chronic shortages.

"Enormous gaps in personnel and equipment have to be plugged," parliamentary commissioner Hans-Peter Bartels wrote in his latest report, published in January 2017. "The Bundeswehr is on the road to recovery. The greatest problem now is the pace. Turning the ship around is going far too slowly."<sup>3</sup> The modest upward trajectory of the defence budget planned till 2020 would not be sufficient to achieve those goals, he said.

His study - fuelled by soldiers' grievances that may exaggerate the negatives - details shortcomings in equipment, personnel, training, maintenance, spare parts, ammunition and exercising that he reckons will take 15 years to fix. The armed forces have still not reached the 177,000-strong staffing level that was set in a 2011 reform after the ending of conscription. Existing plans call for another 14,300 soldiers, but only 7,000 new posts are budgeted by 2023.

Among the most serious personnel shortfalls are in IT engineers and technicians to maintain equipment such as helicopters, fighter aircraft and battle management systems. Given virtual full employment in the buoyant economy, recruitment and retention of qualified staff is difficult, even though it is almost impossible to take a bus or tram ride in Berlin without encountering cheerful military recruitment posters. Careers in the police are sometimes considered more attractive because of the prospect of lifelong employment near home, in contrast to shorter-term military contracts often to serve far from home, Bartels said.

Some defence experts reckon much of the planned increase in the defence budget will be eaten up by personnel costs to hire technicians, pay rises for soldiers and other steps to make military careers more attractive.

Under the previous military reform, units were supposed to have 75% of the tanks, helicopters or heavy equipment they needed and to share kit in a system known euphemistically as 'dynamic availability management'. In reality, they often have less.

Nevertheless, a Defence Ministry report to parliament in November 2016 on the operational availability of key military equipment concluded: "The following description and evaluation of the 56 major Bundeswehr weapons systems proves that the operational capability is sufficiently assured for ongoing operations. On this basis, the commitments taken on by Germany including in the NATO Response Force and the Enhanced Forward Presence and other stand-by arrangements can be supported."<sup>4</sup>

To fully equip the existing Bundeswehr, hollowed out by two decades of budgetary attrition, will cost an estimated €130bn by 2030, according to the Defence Ministry. That figure does not include new armaments projects which have yet to be signed off, such as an air defence missile system (MEADS) and a multipurpose warship (MKS 190) that was due to have been ordered before the 2017 general election but is still not off the drawing board. The overstretched German military procurement agency (BAAIN), which has

suffered staff attrition and lost vital expertise, did eventually sign a contract in 2017 to buy and refit 104 elderly Leopard 2 tanks, due to be operational in 2023, to supplement the existing 225 main battle tanks.

Officials acknowledge the headline figure does not take full account of requirements for crucial new defence missions such as cybersecurity, where Germany is already on the virtual frontline, facing a growing wave of cyber-attacks, many believed to be initiated from Russia and China.

The parliamentary commissioner's report highlights delays and cost overruns in existing complex multinational procurement programmes such as the European A400M transport aircraft, the NH90 helicopter, as well as the navy's F125 class frigate. Even new combat outfits and boots for soldiers are in short supply. A constant shortage of funds continues to restrict training, exercises and safety in handling materials.

Officers describe how forces sent abroad on UN or NATO missions have to scrape together kit from other units and cannibalise old equipment for spare parts to keep running. This takes a severe toll on morale. An unpublished Defence Ministry survey of 800 German soldiers who took part in NATO's 'Trident Juncture' exercise in 2015 found that only eight per cent fully trusted their equipment, and 16% partially. Some 22% said they had absolutely no confidence in their personal equipment and another 21% said they had little faith in it.<sup>5</sup>

The state of the Bundeswehr's air transport capacity became a national embarrassment in 2014 when decades-old Transall cargo planes that were supposed to carry German arms and trainers on a new mission to train Kurdish fighters in northern Iraq broke down repeatedly on the way and had to be replaced, eventually, by leasing private aircraft.<sup>6</sup>

That was just the tip of the iceberg. According to the parliamentary commissioner's report, only a fraction of the planned new A400M European transport aircraft are in service and they have just a 58% availability rate, due mostly to failures in the propeller's gearbox. For lack of national transport, German trainers often must wait for available seats on US transport planes to travel to and from Afghanistan, causing demoralising delays at high cost to the Defence Ministry.

Most of Germany's military helicopters can't fly. Only 44% of Tiger attack helicopters, 29% of navy Sea King choppers and 23% of Sea Lynx aircraft are in service. The availability rates for NH90 and CH-53 transport helicopters were respectively 31% and 43%. "Indications received on a visit to troops lead to the conclusion that Germany is barely able to keep five of its roughly 60 CH-53 transport helicopters continuously in operation," Bartels wrote.

Only about half of the air force's Eurofighter combat jets are working because of a lack of spare parts and maintenance. Just nine of the navy's 15 principle surface combatant ships are operational, with smaller support vessels having to plug the gaps. Ammunition stocks

are "in some areas only symbolic" and targets are not due to be fulfilled until 2030 or later. If stocks of missiles, bombs and bullets were ever to reach the recommended levels, there would be nowhere to store them securely, since the Bundeswehr has sold off much of its warehousing space as an economy measure.

The maintenance problem is a particular worry for NATO and for the US military, which works alongside the Germans. "You have to look at availability rates, which are a key indicator of hollow forces. Out of a 24-fighter squadron, they can only get ten or sometimes six in the air," said a US military source with long experience of working with the Bundeswehr, who spoke on condition of anonymity.<sup>7</sup>

"Then there is training. Are troops doing all their scheduled training rotations? Does their equipment work? That is all a matter of concern." However, he expressed admiration for the quality of German officers turned out by the Bundeswehr's staff academy in Hamburg and said German soldiers were disciplined, innovative and had shown in Afghanistan that they possessed the stamina and mental toughness for long-haul missions in a hostile environment.

Despite its parlous state, the Bundeswehr is a magnet for smaller European neighbours whose own shrinking militaries are running out of usable equipment, and who see no future in purely national armed forces. They are drawn to Germany's 'Framework Nation Concept', first proposed to NATO in 2013, under which the Bundeswehr would act as an anchor for





clusters of nations that can specialise and fully integrate their forces with German units, or plug them in in a crisis. The German army provides the organisational backbone, with logistics and command and control. No fewer than 15 smaller NATO allies from the Benelux countries, the Nordic/Baltic region and central Europe have signed an agreement with Berlin to develop the initiative.

The most advanced bilateral integration has been with the Netherlands, which has essentially abandoned its own tank force and joined a fully integrated armoured division with Germany. German and Dutch soldiers are also working side by side in the United Nations peacekeeping force in northern Mali. In the maritime area, Germany and Norway plan to integrate their submarine forces as well as

procurement. NATO planners applaud these initiatives because they promote the objectives of interoperability and standardisation of equipment and practices, but it is too early to judge what the 'Framework Nation Concept' (FNC) will achieve.

Non-NATO countries such as Sweden, Finland, Austria and Switzerland see a politically acceptable way to connect their forces to Europe's biggest land army without the diplomatic and public acceptance problems that formally renouncing neutrality and applying for NATO membership would be bound to cause.<sup>8</sup>

Whether the FNC is a way to bring European defence under German control or to Europeanise the Bundeswehr may be in the

eye of the beholder. So far, it is largely theory rather than practice, except for the Dutch armoured integration.

“Multinationality and integration are and will remain key elements of the Bundeswehr,” said the 2016 White Paper. “Germany is willing to assume responsibility and leadership as a framework nation in alliances and partnerships.”<sup>9</sup>

Not everyone is happy with the idea. Polish analyst Justyna Gotkowska of the OSW public research institute in Warsaw said integrating with the Bundeswehr could hold eastern neighbours hostage to German reluctance to engage in military action, while making them more dependent politically and industrially on Berlin. “The basic problem with this concept is that it places the emphasis on the integration

and creation of military structures rather than on using them. This is related to Germany’s sceptical approach to armed forces being used as a foreign policy instrument,” she wrote, noting that the multinational EU Battlegroups established a decade ago had not been used so far<sup>10</sup>.

The US military source said the concept risked making Germany “a docking station in which the politics are so difficult that docking may never happen.” But he said the German-Dutch division was a fantastic organisation which served impressively in Afghanistan.

Claudia Major of the government-funded think-tank SWP and Christian Moelling of the German Council on Foreign Relations (DGAP) acknowledged those concerns but disputed



any German intention to subordinate others to its security policy, saying the FNC would create mutual dependence by design. “If implemented, the FNC would turn Berlin into the centrepiece of European defence. Europe’s defence would depend on Germany, but only as much as Germany depends on the sixteen countries that have signed up to the FNC,” they wrote. The failure of Britain and France to follow suit was turning Germany into a leader by default, they contended.<sup>11</sup>

German officials say Paris could achieve synergies and raise the military capabilities of its southern neighbours, Spain, Italy and Portugal, if it were to offer them the benefits of integrating forces. Britain did sign an agreement with the Baltic states, the Netherlands, Denmark and Norway in 2014 to create a joint expeditionary force available to NATO. Paris and London are also working together, under the 2010 Lancaster House agreement, to develop a combined joint expeditionary force for crisis management scenarios up to high-intensity warfare. But the two European nuclear powers, committed to maintaining full-spectrum capabilities, seem too attached to their sovereignty and the operational autonomy of their forces to emulate the German concept. Italy has also created a smaller framework nation agreement with Austria, Hungary and Balkan neighbours mostly focused on post-conflict stabilisation and reconstruction capabilities.

A Franco-German brigade, created in 1989, has never been fully integrated and was long an ambiguous symbol of military cooperation that

did not add capability in the field. The French units have their own boots and weapons, the Germans their own vehicles. However, elements of the brigade have been deployed together in Mali since 2014.

Another area in which Germany is taking the lead is the so-called ‘Enable and Enhance Initiative’ (Ertuechtigungsinitiative) to train and equip regional actors outside Europe to build their own defence capabilities. The Bundeswehr is providing surplus kit from both the West and East German armies to Iraqi Kurdish fighters and to national armies in Tunisia, Jordan, Mali and Niger. A budget line of €100m a year was created for the initiative in 2016, jointly managed by the foreign and defence ministries, after efforts to implement the idea at European Union level got bogged down in arguments over<sup>12</sup>.

One of the Bundeswehr’s legacy roles from the Cold War is maintaining the capability to drop American nuclear bombs if necessary as part of NATO’s ‘nuclear sharing’. Germany renounced seeking atomic weapons of its own after the Second World War, but some 20 American nuclear bombs are stored at Buechel Air Base, near the Luxembourg border, to be delivered from German Tornado aircraft. The United States has similar arrangements with Belgium, the Netherlands, Italy and Turkey. But the Tornados are old and a decision on whether and how to replace them will need to be taken in the next couple of years if Germany is to remain in the nuclear sharing business, officials say. A senior government source said he was sure Berlin would retain a capability to deliver

US nuclear weapons, but the issue could become controversial and trigger renewed anti-nuclear protests<sup>13</sup>.

A senior Bundeswehr general, interviewed on condition of anonymity, said that in his eyes Germany was already engaged in a conflict with Russia in the sense of the so-called 'Gerasimov Doctrine'. In a 2013 essay, Russian Chief of Staff General Valery Gerasimov pointed to the blurring of the lines between peace and war in the 21<sup>st</sup> century and argued that "non-military means" to achieve strategic and political objectives were now often more effective than weapons. Gerasimov's description of the use of "military means of a concealed character, including carrying out actions of informational conflict and actions of special-operations forces", was seen by many in NATO as a blueprint for Russian action in Crimea and eastern Ukraine<sup>14</sup>.

In response, the general said, Germany must beef up its military capabilities, not to Cold War levels but sufficiently to convince Moscow that any incursion into NATO territory, such as an

attempt to destabilise the Baltic states, would escalate into a major war and could not be limited to a regional conflict. Protecting the cohesion of NATO and the EU also required measures to counter attempts to use 'fake news', propaganda, cyber-attacks and other covert means to create and exploit splits inside German society, he said.

The Bundeswehr launched its own cyber command in April 2017 in response to the growing threat from computer hacking to military and civilian critical infrastructure. But Germany seems for legal and historical reasons less willing than France or the US to prepare for offensive cyber-warfare in response to an attack or to achieve security policy goals.

The armed forces suffered 248,000 recorded cyber-attacks in the first three months of 2017. The Office for the Protection of the Constitution, Germany's domestic intelligence service, said in its annual report in July 2017 the country was facing intensive cyber-attacks from Turkey, Russia and China, warning of "ticking time bombs" that could damage critical infrastructure<sup>15</sup>.

In 2015 suspected state-sponsored hackers planted malware in some 20,000 computers belonging to the Bundestag. It was only one of a spate of cyber-attacks on parliament<sup>16</sup>. In November 2016 about one million customers of Deutsche Telekom, the biggest telecoms provider, were unable to go online for several hours due to what the company called a cyber-attack on household routers. Chancellor Angela Merkel hinted at the time the attack may have been masterminded in Moscow<sup>17</sup>.

***"Are troops doing all their scheduled training rotations? Does their equipment work? That is all a matter of concern"***

US military source,  
speaking on condition of anonymity

Cybersecurity remains chiefly the responsibility of the Interior Ministry, which opened a National Cyber Defence Centre in Bonn in 2011. The Centre is intended to be a common platform for rapid information exchange and better coordination of protective and defensive measures against IT security incidents. It also provides input to a National Cyber Security Council, composed of the representatives of the chancellor's office, the federal states and government ministries. The Council leads

cyber security cooperation between the state and the private sector.

What is lacking to a large extent is a joined-up European approach to cyber-defence. In a virtual space which knows no national borders, European countries' response has so far been depressingly national, partly due to a tendency in some quarters in Germany to see the US as more of a cyber-threat to its allies than Russia or China.

## FOOTNOTES

- (1) <http://www.new-york-un.diplo.de/contentblob/4847754/Daten/6718445/160713weibuchEN.pdf>
- (2) Interview with NATO sources, speaking on condition of anonymity, June/July 2017
- (3) Interview with the author, 4 July 2017
- (4) [http://115er.de/uploads/media/Materielle\\_Einsatzbereitschaft\\_Hauptwaffensysteme\\_Bw.pdf](http://115er.de/uploads/media/Materielle_Einsatzbereitschaft_Hauptwaffensysteme_Bw.pdf)
- (5) <http://www.bild.de/politik/inland/bundeswehr/so-viel-vertrauen-haben-unsere-soldaten-in-ihre-waffen-46380518.bild.html>
- (6) <http://www.dw.com/de/pleiten-pech-und-pannen-bei-milit%C3%A4rischer-hilfe-f%C3%BCr-kurden/a-17950590>
- (7) Interview with the author, June 2017
- (8) Interviews with diplomats from neutral EU countries, July 2017
- (9) White Paper, *ibid*
- (10) <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-03-25/germanys-idea-a-european-army>
- (11) There is a lively debate among policy analysts about the significance of the FNC. While some see it as building a European army by stealth, others see it as more limited and less ambitious. <http://foreignpolicy.com/2017/05/22/germany-is-quietly-building-a-european-army-under-its-command/> <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/71590>
- (12) <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/weitere-publikationen/die-ertuechtigungsinitiative-der-bundesregierung-was>
- (13) Interview with the author, July 2017
- (14) Interview with the author, June 2017. Gerasimov's article 'The value of science in anticipation', appeared in Russian in the magazine *Military-Industrial Courier* in February 2013.
- (15) <https://www.verfassungsschutz.de/embed/annual-report-2016-summary.pdf>
- (16) <http://carnegiendowment.org/2017/07/26/germany-confronts-russian-hybrid-warfare-pub-72636>
- (17) <http://www.dw.com/en/german-leaders-angry-at-cyberattack-hint-at-russian-involvement/a-36573668>



## CHAPTER 3

# SHOULDERING ARMS? GERMANY'S ARMAMENTS DILEMMAS

## PROCUREMENT IN TURMOIL

A big question mark hangs over the capacity of the Bundeswehr and of the defence industries to absorb a large increase in the military budget, even if one is forthcoming. The arms procurement system is in such a state of flux after years of management reforms and political uncertainties that insiders say companies and defence officials are hesitant to sign contracts or make commitments. This may be a temporary hiatus, but systemic problems need to be overcome.

Defence Minister Ursula von der Leyen and her energetic Secretary of State, Katrin Suder, a career management consultant, have sought to shake up the military purchasing system and introduce greater transparency on pricing and better early warning of problems with arms projects. The short-term impact of these reforms has been to slow the procurement process still further. And many more obstacles need to be navigated for European armaments cooperation to take off.

“Von der Leyen and Suder came with an Armaments Agenda that has lots of good points, but so far we are waiting for a majority of them to be implemented,” said Andreas von Bueren, managing director of the German Security and Arms Industry Confederation (BDSV). “There are lots of issues where we are still waiting for the very interesting part of change management on contracts, liability and enforceability.”<sup>1</sup>

The strict annual budgeting and micromanagement imposed by Germany’s system of parliamentary control makes long-term defence projects exceptionally hard to manage. Money is too often spent not on the most important long-term priority but on what can be bought before the end of the fiscal year. Unspent funds otherwise return to the Finance Ministry.

Every acquisition of more than €25m has to be approved individually by parliament. “It’s not

***"In Germany, parliament makes it more complicated, especially in an election year. Everything becomes political"***

**Dirk Hoke**

Vice-President of the German aerospace industries association (BDLI) and CEO of Airbus Defence and Space

like France, where the defence ministry has a free hand within a certain budget," said Dirk Hoke, Vice-President of the German aerospace industries association (BDLI) and CEO of Airbus Defence and Space. *"In Germany, parliament makes it more complicated, especially in an election year. Everything becomes political."*<sup>2</sup>

Add to that national schizophrenia over arms exports, and numerous impediments to multinational armaments cooperation, and it's not surprising that the defence industry is in some disarray just when the country has finally turned the corner in funding the Bundeswehr.

While the 2016 White Paper stresses the importance of retaining key national military technologies, industrialists ask privately whether Germany really wants a defence industry at all. They grumble at having to jump through ever more hoops in tendering for contracts, and complain that uncertainty over the authorisation of exports to third countries outside the European Union and NATO has hamstrung efforts to promote European arms

cooperation. Furthermore, the timing of both Bundeswehr contracts and applications for export licences is manipulated for political reasons to avoid an outcry by left-wingers in parliament and the media, insiders say.

This is most sensitive in election years such as 2017. Industry executives report being asked by the Economics Ministry to delay export applications until after a cut-off date to avoid appearing in the half-yearly statistics sent to the Bundestag. Sure enough, the official report issued in June 2017 showed arms exports fell by €1bn or 13% in 2016 to €6.85bn, and continued to fall in the first four months of 2017<sup>3</sup>.

That is only part of the picture. Germany had risen to third place among the world's arms exporting nations - ahead of China, France and Britain - between 2007 and 2011 with a market share of 9.4%, according to the Stockholm International Peace Research Institute. However, sales took a drastic downturn after Social Democratic Party leader Sigmar Gabriel took charge of the Economics Ministry in 2013, vowing to moralise arms exports and apply much more restrictively German rules barring the sale of weapons to repressive regimes and into crisis zones.

Germany fell to number five in the SIPRI league table in 2012-16, with 5.6% of sales, a decline of more than one-third. In that period, 28% of German exports went to European countries and 16% to North America, which are politically less controversial. Some 24% went to the Asia/Oceania region and 23% to the Middle East. The three biggest German customers were



South Korea, Greece and the United States<sup>4</sup>.

Gabriel took credit for the decline, saying he would have liked to have stopped tank exports to Qatar as well but the contract had been authorised by his centre-right predecessor<sup>5</sup>. The reality is more complex. Export figures yo-yo from year to year partly because of delivery schedules for contracted sales. So manufacturers also face pressure to delay deliveries before an election year. Exports spiked in 2015 before conveniently dropping off in the pre-election period.

Gabriel suggested in June 2017 that parliament should be given co-decision rights on any arms exports outside the EU and NATO, which would further complicate and politicise the issue, despite a constitutional court ruling that the executive branch is responsible and only needs to inform the legislature of government decisions<sup>6</sup>.

Some German conglomerates are pulling back from the armaments sector because they cannot be bothered with the export risk. The Economics Ministry takes nine months to approve routine exports even to an EU country, industrialists complain. The turnover of the German defence industry has stagnated at around €20bn a year since 2011, of which just over one-third is in sales to the Bundeswehr and the rest in exports<sup>7</sup>.

The disruption wrought by Gabriel's policy goes beyond German industry. French defence companies and the Paris government were incandescent about the denial of export

licences for jointly manufactured equipment such as helicopters to French clients in the Gulf and Central Asia. A French official said privately that Berlin had effectively torn up a 40-year-old agreement between then defence ministers Michel Debré and Helmut Schmidt that in essence allowed each partner in joint armaments projects to sell the products to their own customers while notifying the other partner. Agreement on a reliable set of permissive rules was essential for future Franco-German armaments cooperation, he said<sup>8</sup>.

"The best thing would be to have a common set of European rules but that that would take too long," said Frank Haun, chief executive of Krauss-Maffei Wegmann (KMW), which makes Germany's vaunted Leopard tanks and other armoured vehicles. "It has to start with a Franco-German scheme due to Brexit. Anything else is an illusion." <sup>9</sup>

*"Germany makes foreign policy issues like arms exports into a domestic political party-tactical election issue," Haun said. "We are licking our self-inflicted wounds because we haven't really grown up."*

Privately-held KMW and state-owned French armoured vehicle maker Nexter Systems merged in 2015 to form one of the biggest European manufacturers of armoured land systems. That should make it the tank shop of Europe, but there are still many rival interests. The success of the venture depends on the merged entity winning a flagship project for a main ground combat system for the period 2025-2040, which is still on the drawing board

of the French and German governments. “If you don’t get a conveyor belt, the car doesn’t advance,” Haun said in an interview.

While US and French presidents and defence ministers traditionally act as super-salesmen for their countries’ arms exports, gaining political kudos from securing multi-billion deals, German leaders keep as far away as possible from foreign military sales for historical reasons. German industrialists say they are helped by their country’s reputation for high-quality civilian machinery but handicapped by competitors sending in their political leaders to lobby for contracts.

The domestic arms procurement process is hardly less tortured. In a frantic race to get major programmes funded, the parliamentary defence committee approved a string of procurement projects in its final pre-election session in the last week of June 2017. But the SPD pulled the plug for political reasons on the funding of a drone capable of firing missiles after having approved funds for the project as a reconnaissance and surveillance vehicle for the previous two years<sup>10</sup>.

Germany was responsible for arguably the biggest setback in European armaments cooperation for years when Merkel vetoed a proposed 2012 merger between pan-European aerospace company Airbus, then known as EADS, in which the French and German states hold equal stakes, and listed British defence company BAE Systems. The deal, energetically promoted by Airbus CEO Tom Enders, a major in the German air force reserve, fell through

mostly because of fears in Berlin and Munich that Germany would lose out on industrial production sites, technology and headquarters, notably in Bavaria, officials said. There was also an element of personal needle. Relations between Enders and Merkel had been strained after the outspoken executive quit Merkel’s conservative Bavarian sister-party, the CSU, in protest at Germany’s opposition to NATO’s 2011 Libya air campaign and at her decision to abandon nuclear energy. Public opinion was also queasy about a military mega-merger<sup>11</sup>.

The Airbus-BAE Systems merger would have created a world-class defence and aerospace conglomerate, capable of rivalling the US giants. Instead, Europe’s military industries remain fragmented, riven by national rivalries and prone to the kind of jobs-for-the-boys state interventionism that conservative politicians abhor in the civilian economy. It’s also not clear that Germany was a winner in thwarting the mega-merger. *“In hindsight, blocking the Airbus/BAE Systems merger was a big mistake,”* said the BDSV’s von Bueren.

But some influential Germans think the time is ripe for another push to consolidate Europe’s defence sector through joint projects, given public awareness of growing security threats and of the degree of waste and inefficiency in European defence spending<sup>12</sup>.

*“Merkel prevented the biggest defence industry merger before this shift in public awareness about our security environment. You can’t accuse her of ignoring German public opinion,”* said Wolfgang Ischinger, chairman of the



Munich Security Conference and a former top diplomat. *“The mood has now changed.”*<sup>13</sup>

In the 1990s, attempts to develop a single European combat aircraft failed when France chose to go its own way and build Dassault Aviation’s Rafale fighter while an Anglo-German-Italian-Spanish consortium developed the Eurofighter. There is now a widespread understanding that no single European nation can afford to develop a next generation air combat system on its own.

Ischinger suggested that Germany and France should commit themselves to buying jointly or seeking a common approach to all future military procurement programmes above a certain value, invite other EU countries to join them, and start by launching a major pilot project. The election of pro-European French President Emmanuel Macron, committed to working more closely with Berlin, was a golden opportunity. “The trick is to do it in a manner interpreted and France and Germany as a win-win-situation, like the original Airbus company, not as a zero-sum game.”

Only a top-down approach in which Merkel and Macron made enforcing armaments cooperation a ‘*Chefsache*’ (a job for the boss) could work.

Past European arms cooperation projects have left a bitter taste in the mouths of industrialists as well as government officials. The Eurofighter/Typhoon combat aircraft, made by a consortium of Airbus, Italy’s Leonardo (formerly Alenia) and BAE Systems, was a case in point. BDLI

vice-president Hoke said the project illustrated how difficult it was to align different nations’ requirements and allocate work share rationally. One of the plane’s wings was made in Italy and the other in Spain, using different manufacturing standards and methods. “Despite that it’s a very capable, successful combat aircraft. But there must be a more rational way of organizing production,” he said.

KMW’s Haun, who had worked previously in the pharmaceutical and auto industries, said his most shocking experience was standing in front of two of his company’s Dingo infantry mobility vehicles in 2009, one in service in the German army and the other in the Belgian forces. “They had the same name but different armour, different windshields and generators. You can save lots of money if you do the same. You can’t produce a series with such small numbers. That requires political will.”

“Each country has a bit of (defence) industry and wants its share of the work and the money. It’s very hard to get them to agree on anything,” Haun said. Among the divergences is the way individual European countries test military equipment. “There are the [NATO standardisation] STANAG norms but it doesn’t describe how testing is done. Each country has developed its own testing, so you can pass tests in one country and fail in another, for example testing vehicles to resist mines and IEDs (roadside bombs) - there’s no common description of what ground the device should be in. We need the same European basis for all tests or we’ll fail over such details. Even the packaging instructions are not the same.”

Perhaps the most notorious example of the pitfalls of European collaboration is the Airbus A400M transport plane, which limped into service in 2013, four years behind schedule, billions of euros over budget and unable to fulfil some of its customers' key requirements. Instead of buying an available propeller engine off the shelf from Pratt & Whitney Canada, European governments led by France and Germany insisted on developing their own engine, even though it is hardly cutting-edge technology in the 21st century. The propeller gearbox, which was the source of many of the delays, was manufactured in Italy. Typically, work share on the project was divided on political grounds according to the number of planes ordered by each of the eight initial customer nations, not by the prime contractor according to each participants' expertise and excellence.

Hoke said Airbus had lost €7bn on the plane up to 2017. The German government and other nations are seeking penalties from Airbus because of late delivery, which forced Berlin to buy US C130J transport planes as a stopgap. Germany is withholding 15% of cash payments in the meantime because the plane does not work as planned. Hoke said part of the delay was due to increased safety requirements and additional specifications added by nations after the contract was signed in 2003.

The US military source said the A400M, Europe's biggest defence project, had been a tremendous waste of money to deliver a plane that when fully loaded could not fly, without refuelling, from Brussels to any of the most likely

theatres of operation outside the NATO area. In February 2017, after an A400M carrying von der Leyen broke down in Lithuania, a ministry spokesman confirmed that only one of the eight aircraft delivered to Germany so far was fully operational.

Hoke said the lessons of the A400M were that complex projects need a lead nation able to impose a harmonisation of specifications and procurement timetables, and a lead industrial partner who can divide the work-share according to specialisation. Otherwise the wish-list becomes too long; multiple, divergent models of the product are produced; and economies of scale are lost.

From a government perspective, the key learning points included imposing greater transparency on the industry by comparing cost estimates rigorously from the outset, and being tougher in negotiating liability in case of delays and cost overruns. That may delay launching complex defence projects, but the A400M experience showed how hard it was to make good initial errors. More transparent procurement would build confidence in parliament and save taxpayers money. The government is now sending lawmakers six-monthly risk reports. Airbus offered a seductively low price to attract governments to order the A400M, but it has ended up costing them more and undermining confidence that the defence budget is spent wisely.

The government's procurement reforms drew praise from an unexpected quarter - the opposition Greens in parliament, once

**"Merkel prevented the biggest defence industry merger before this shift in public awareness about our security environment."**

**Wolfgang Ischinger**

Chairman of the Munich Security Conference and a former top diplomat

a bastion of pacifism. "There has been a lot of corruption, delays and mismanagement," said Franziska Brantner, a Green member of the Bundestag. "Von der Leyen and Suder are really trying to straighten out all those procurement problems. How could anyone sign a contract for a rifle that only works under 35°C?" she asked, referring to one of the Bundeswehr's many equipment problems. The Heckler & Koch G36 light assault rifle, designed in the 1990s when the Bundeswehr never operated outside Europe, turned out not to shoot straight in the heat of Afghanistan, according to Defence Ministry experts<sup>14, 15</sup>.

Brantner, who chairs a subcommittee on "civilian crisis prevention, crisis management and networked action", said strictly annualised budgeting was a core problem, both for defence spending and for other foreign policy activities that are part of a comprehensive approach to conflict prevention and state-building. She cited cases of non-governmental organisations doing mediation or working with Syrian women who could face a sudden stop

in their funding. "I've been trying to kill this annuality in foreign policy budgeting ever since I've been in parliament."

She argued that the controversy over the two per cent defence spending target missed the point "because we debate money but we don't debate the kind of soldiers and forces we need, and what we need defence spending for. *Are we going to buy lots of tanks that we don't exactly need, but that the industry wants to sell us, or are we going to invest in state-building? What we really need are helicopters that fly, transport capacity, rifles that work, functional armoured vehicles, better protected soldiers.*"

The White Paper set out a new approach to multinational armaments cooperation, noting that the A400M, Eurofighter and NH90 helicopter projects had shown "how insistence on national capability requirements can defeat the desired advantages of working together". It called for governments to strive for the most standardised design policy on the basis of uniform capability requirements; one nation to lead the project and one company to lead the contracting; projects to be carried out "wherever there is the best industrial and technological expertise"; and a collective approach to maintenance, repair and operation support as well as procurement.

"Essentially this means relinquishing individual sovereignty for the greater sovereignty of all. At the same time, we must protect our own technological sovereignty by retaining key national technologies." Defining national technological sovereignty in a European defence union is likely to be a contentious endeavour.

The White Paper opens the way for a potential grand bargain with France and other European arms producers on joint procurement of major systems, but it does not guarantee success in an area that is a minefield of national industrial, military and employment interests. Nor does

it own up to Germany's own reluctance to mutualise functions, such as testing and certification of weapons systems and vehicles, that are key causes of gold-plating and divergence.

## FOOTNOTES

- (1) Interview with the author, Berlin, 14 June 2017
- (2) Telephone interview with the author, 2 June 2017
- (3) [http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile)
- (4) <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>
- (5) <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/sigmar-gabriel-haelt-panzer-lieferung-an-qatar-fuer-nicht-zu-stoppen-13909439.html>
- (6) <http://augengeradeaus.net/2017/06/neue-regeln-fuer-den-ruestungsexport-aufgaben-der-naechsten-legislaturperiode/>
- (7) Interview with the author, Paris, 26 April 2017. The original text of the Schmidt-Debré accord, seen by the author, says explicitly in article 2: "Neither of the two governments will prevent the other government from exporting or allowing the export to third countries of armaments equipment developed or produced in cooperation." Both governments pledged to issue the necessary export licence "without delay and according to the procedures provided by national laws for the necessary export authorisation for the supply of components to the exporting country".
- (8) [http://www.dbresearch.de/MAIL/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD000000000448817.pdf](http://www.dbresearch.de/MAIL/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000448817.pdf)
- (9) Telephone interview with the author, 5 July 2017
- (10) <https://www.tagesschau.de/inland/bewaffnete-drohnen-101.html>
- (11) <http://veranstaltungen.handelsblatt.com/defence-conference/zu-hoch-gepokert/>
- (12) The Munich Security Conference published a study commissioned from management consultancy McKinsey in February 2017 that suggested up to 30% of money spent on defence equipment could be saved if European countries procured systems jointly. <http://www.eventanizer.com/MSR/MS2017/>
- (13) Interview with the author, Berlin, 14 June 2017.
- (14) Interview with the author, Berlin, 3 July 2017
- (15) A Defence Ministry investigation after the death of three German soldiers in Afghanistan in 2010 found the Heckler & Koch HK G36 light assault rifle overheated in temperatures as low as 23°C or after intense firing and lost accuracy. The ministry took the gun-maker to court claiming compensation. The manufacturer filed a counter-suit for defamation saying claims that the rifle did not shoot straight when hot had damaged its reputation. A district court in Koblenz dismissed the ministry's compensation claim in September 2016. <http://www.dw.com/en/heckler-koch-g36-the-rifle-held-in-all-the-wrong-places/a-18402772>; <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundeswehr-verliert-sturmgewehr-g36-prozess-gegen-heckler-koch-14417235.html>



## CHAPTER 4

# FOURTH TIME LUCKY FOR EU DEFENCE?



## THIS TIME IT'S DIFFERENT

The first attempt to create a European Defence Community, in parallel with the creation of the European Coal and Steel Community, founded in 1954 when the French National Assembly, worried about the remilitarisation of Germany less than a decade after the Second World War, voted against ratifying the treaty. That set back the political unification of Europe for decades, forcing member states to advance via economic integration instead.

European defence cooperation has suffered at least three more false starts since the European Union formally agreed to pursue a common foreign and security policy for the first time in the 1992 Maastricht treaty, which also established the path to a single European currency. That text referred to “the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence”.

Its return to the forefront of the policy agenda in 2016-17 was partly due to a deteriorating security environment, with growing threats from Russia, Islamist terrorism, state failure in the Arab world and the Sahel region, cyber-attacks and waves of refugees and migrants heading for Europe's shores. It was also a response to Britain's shock vote to leave the EU, which raised questions about the survival and stability of the Union, but also offered the prospect of finally removing London's long-standing blockage of European defence integration.

The victory of US President Donald Trump on a nationalist 'America First' agenda, hostile to free trade and climate change agreements and critical of NATO and perceived European 'free-riding' on defence, was an additional stimulus for Europe to try to get its act together.

***In the 12 months that followed the Brexit vote, the EU made more progress on paper towards establishing a European defence union than in the previous quarter century***

*In the 12 months that followed the Brexit vote, the EU made more progress on paper towards establishing a European defence union than in the previous quarter century. Yet many hurdles remain and it is uncertain how far the EU - a civilian entity to its core – will manage to generate new military capabilities and run substantial common operations, and how far it will simply add more processes, committees, headquarters and reports.*

The first failed effort to get a common defence off the ground started at the time of Maastricht. Joachim Bitterlich, then diplomatic and European adviser to Chancellor Helmut Kohl, recalls how the German leader and French President Francois Mitterrand sketched out in private talks a grand bargain. France would have joined an enlarged European consortium building a common fighter aircraft, the French would have acquired German-built Tornado reconnaissance jets and the Germans would

have bought French Mirage 2000 fighters to cover the interim period till the new plane came on stream. The French would have bought German Leopard 2 tanks and the Germans would have bought new French artillery guns. In Bitterlich's telling, the initiative foundered in 1993 when the ailing Mitterrand's Socialist party lost parliamentary elections, forcing him to 'co-habit' with a Gaullist government, led by Edouard Balladur, that was in thrall to the French military-industrial complex, and in particular to Dassault Aviation, owned by a big Gaullist donor, lawmaker and media baron. Balladur killed the deal and France went it alone with Dassault's Rafale fighter<sup>1</sup>.

*"We had got further with the French in 1991 than we are today," Bitterlich said.*

Britain, which opted not to join the single currency, was sceptical and obstructive of efforts to launch what at first was called a European security and defence identity, and later a European security and defence policy (ESDP). The Atlanticist Brits feared that any separate EU initiative in this area could undermine NATO, which was groping for a new role after the end of the East-West Cold War, and could encourage the United States to withdraw its conventional and nuclear umbrella from Europe. The ruling Conservative party was tearing itself apart over the EU, and talk of a 'European army' was a red rag to the British 'John Bull'.

When EU diplomacy failed to avert or resolve the violent breakup of the former Yugoslavia in 1991-92, Britain and France led unsuccessful



United Nations peacekeeping efforts. NATO, hamstrung by political reluctance for it to operate outside its treaty area, sat on the sidelines, and Germany sat on its hands. Only when the US faced the ghastly choice between going into Bosnia in 1994-95 to rescue and withdraw the UN force or intervening militarily to change the balance of power did US President Bill Clinton opt for NATO military action to stop the Bosnian Serbs, and then only from the air. The Germans joined the NATO peace implementation force after the war.

The US sidelined the Europeans during the Bosnia peace negotiations in Dayton, Ohio, mostly confining European diplomats to an antechamber, known as ‘the Nintendo room’ because it was used to show computer-generated dynamic maps drawing borders

among Bosnia’s rival entities while US heavyweights negotiated in another room with Presidents Slobodan Milosevic of Serbia, Alija Izetbegovic of Bosnia and Franjo Tudjman of Croatia.

The second opportunity to launch a common European defence arose in 1997 when the Labour Party swept to power in Britain on a pro-European platform. Realising that the euro was going to start without the UK, Prime Minister Tony Blair sought an alternative way for Britain to exercise leadership in the EU. This was partly by championing liberal economic reforms, but Blair’s biggest initiative was to press jointly with France, Europe’s other nuclear and UN Security Council power, for a leap forward in defence<sup>2</sup>.

Blair and French President Jacques Chirac issued the Saint Malo declaration calling for a European military force capable of autonomous action, using NATO assets if required. An EU summit in 1999 set the ambitious headline goal of being able to generate a European Rapid Reaction Force of up to 60,000 soldiers within 60 days by 2003. The force was supposed to be deployable up to 2,500km from the EU and able to sustain itself for up to a year. It never came about. The EU and NATO negotiated intricate arrangements in 2002, known in diplomatic jargon as 'Berlin Plus', under which the Europeans could secure access to NATO assets for operations when the US chose not to get involved. They too remained a dead letter.

The initiative died in the sands of Iraq. The EU was deeply split over the US-led invasion of Iraq

in 2003 that toppled Saddam Hussein but left a chaotic, bloody aftermath. Britain sided with the US and joined in the military action. France and Germany publicly opposed the invasion, denouncing it at the UN as illegal. Italy, Spain and Portugal supported the war politically but did not join it. In the aftermath, the leaders of France, Germany, Belgium and Luxembourg met in Brussels for what became known as the 'praline summit', calling for the creation of a European military headquarters separate from NATO. Britain opposed that and made sure the European Defence Agency, created in 2004 to help develop crisis management capabilities, promote armaments cooperation and develop the European defence industrial and technological base, was kept on a very short financial and political leash.



The EU's first foreign policy high representative, Javier Solana, tried to overcome the damaging rifts of the Iraq war by drafting a first European Security Strategy in 2003 to identify common challenges and build consensus for providing the resources and capabilities to address them. In hindsight, the introduction struck a somewhat complacent note. "Europe has never been so prosperous, so secure nor so free. The violence of the first half of the 20th century has given way to a period of peace and stability unprecedented in European history."<sup>3</sup>

When Solana's successor-but-one Federica Mogherini came to update the document, rebranded the European Global Strategy, in June 2016, just a few days after the Brexit vote, it began: "We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union. Our Union is under threat. To the east, the European security order has been violated, while terrorism and violence plague North Africa and the Middle East, as well as Europe itself."<sup>4</sup>

The EU has carried out a range of 30 mostly small-scale security, peacekeeping, observer and training missions since 2003, when it took over the international police mission in Bosnia from the UN. None of them has involved combat operations. The most robust is probably the ongoing Atalanta anti-piracy naval operation off the Horn of Africa.

The third false start to European defence integration involved France's return to NATO's military command in 2009, closing a 43-year rift that had fuelled suspicion between Atlanticists and Europeanists, and the creation of EU

Battlegroups - rotating multinational battalion-sized (1,500 soldiers) units of which two are supposed to be available to the EU Council at any time for military operations. Activated in 2007, the Battlegroups have never been used in action. EU officials say that may be partly because member states could not agree on funding such operations. Decisions to launch EU missions require unanimity, as defence remains the bedrock of national sovereignty.

A European air transport command was established in 2010, based in Eindhoven, Netherlands, to exercise operational control of the aerial refuelling and air transport capabilities of seven participating states - Germany, France, Italy, Spain, Belgium, the Netherlands and Luxembourg. The EATC was engaged in the 2011 NATO-supported air campaign in Libya and the 2012 French intervention in Mali. Separately, France and Germany agreed in 2017 to establish a joint fleet of 12 US-manufactured C 130J transport aircraft, to be based in Evreux, France, from 2021 to fill the gap created by delays in A400M deliveries and the retirement of aged Transall cargo planes.

British obstruction intervened again after 2010 with the election of a Conservative-led government that was Eurosceptic in tone and particularly reluctant about European defence efforts.

The latest initiative to implement European defence integration, launched at the September 2016 Bratislava summit of the remaining 27 EU leaders after the Brexit vote, has the broadest political support of any.

NATO is backing the drive, which it sees as a useful way to generate new defence spending and capabilities in Europe. The US no longer sees the EU as a potential rival to the alliance. Such thinking faded under former President Barack Obama, eager to reduce Washington's exposure to Europe and the Middle East in order to 'pivot' to economically rising East Asia. The EU and NATO agreed at a breakthrough summit in Warsaw in July 2016 to intensify cooperation between the two organisations, long hamstrung by the unresolved Cyprus dispute and difficult EU-Turkey relations. The seven key areas identified were countering hybrid threats, cooperation on sea operations including with migrants, cyber security and defence, building defence capabilities, defence industry and research, exercises, and building the military capacity of southern and eastern partners. NATO officials say there has been a sea change in collaboration and consultation after years of mutual suspicion.

The Trump administration is keen to encourage the Europeans to share more of the military burden and do more for their own security. The President's hectoring of European allies over defence spending is pushing on an open door, since a turnaround in military outlays began before he took office. Intentionally or not, his initial reluctance to reconfirm America's commitment to NATO's Article 5 mutual defence clause rang alarm bells in Europe and persuaded many, notably in Germany, of the need to hedge with more European defence integration.

The EU initiative approved by leaders in June 2017 involved three major planks:

- a plan to launch so-called 'permanent structured cooperation' (PESCO) in defence among willing and able member states, who satisfy a set of criteria yet to be worked out;
- a European Defence Fund proposed by the European Commission and tentatively approved by member states that will for the first time make available EU budget funds rising to €500m a year to finance military research and development projects, and another fund rising to €1bn a year that would encourage joint armaments procurement;
- a reform of the Athena common funding mechanism so that the deployment of EU Battlegroups will henceforth be borne permanently as a common cost<sup>5</sup>.

The EU has also agreed to introduce a coordinated annual review of defence from late 2017 to coordinate national defence plans and assess how member states and the Union are following up on commitments to improve forces, share information and pool resources. How far nations will be prepared to share and dovetail their national defence plans remains to be seen<sup>6</sup>.

The EU has a modest permanent military staff of more than 200 soldiers and civilians, plus a small operations centre, a satellite centre, the

European Defence Agency (130 staff), a newly agreed planning and conduct capability for non-combat military missions - a headquarters in all but name to spare British blushes - and an EU Institute for Security Studies.

Day-to-day steering of the European Security and Defence Policy is conducted by Mogherini and her staff plus the Political and Security Committee and the EU Military Committee, both comprised of representatives of the 28 member states, the EU External Action Service and the EU Military Staff.

France and Germany enthusiastically support the goal of creating an EU defence and security union, but they differ on some of the detail. Neither is particularly enthusiastic about the idea of either the Commission or the EDA controlling substantial defence budgets. Their joint statements call for an “ambitious and inclusive” launch of permanent structured cooperation, a form of words bridging the French desire to limit participation initially to a core group of militarily serious nations that meet demanding criteria on capabilities and defence spending, and the German determination to include as many member states as possible and leave no one by the wayside. The Germans are likely to prevail on this.

While the French see the goal of the European Defence Fund primarily as providing additional resources for arms procurement - in effect using German money to subsidise other countries’ capabilities - the Germans see it mostly as a tool to stimulate R&D and encourage a consolidation of European defence industries. There is some scepticism about the multinationality conditions the Commission wants to tie to access to the seed money. Typically, Brussels proposes that R&D money would only be available for cross-border collaborative projects involving at least three participants from several member states. For the joint procurement window, only projects with at least three companies from at least two countries will be eligible.

Likewise, the French see PESCO mostly as a way of developing military capabilities for crisis management interventions, while the Germans would prefer to start with uncontroversial low-hanging fruit such as creating an EU military medical corps, common logistics and an EU cyber-defence capability. “Not the most ambitious start but with modest new capabilities,” a source familiar with Berlin’s thinking said<sup>7</sup>.

***"We had got further with the French in 1991 than we are today"***

**Joachim Bitterlich**

Former European adviser to Chancellor Helmut Kohl

## BEYOND THE RHETORIC - A TO-DO LIST FOR EU DEFENCE BY 2023

European defence integration requires measurable targets that can be reviewed regularly by EU leaders to chart progress and ensure that the rhetoric about 'European defence' actually delivers tangible assets and capabilities. Here is a checklist of what could be achieved over the next five years:

### PESCO

- Establish an EU medical corps that will over time integrate existing national military medical services and be deployable with European transport;
- Establish a European logistics, engineering and infrastructure corps that will over time integrate existing European and national airlift, sealift and refuelling capabilities with new commonly acquired capabilities. The corps will also look to source in common, wherever economies of scale can be achieved, everything from combat fatigues and boots to field kitchens, tents, and pontoon bridges;
- Establish a European cyber-security agency that will over time integrate existing national capabilities, standardise protection for military and public sector communications and energy infrastructure and share best practice and training. European Commission President Jean-Claude Juncker proposed such an agency in his annual State of the Union speech to the European Parliament in September 2017;
- Establish an EU police and justice corps, under the recently created Civilian Planning and Conduct Capability, able to deploy multinational training and law enforcement units as part of EU crisis prevention, crisis management and stabilisation missions;
- Establish an EU staff college, building on the existing EU Security and Defence College and the EU Institute for Security Studies, and in cooperation with the NATO School and the NATO Defence College, to provide common strategic education and training to senior officers and government officials;
- Establish an EU operational headquarters for military missions in which NATO is not involved, possibly based on merging the existing Multinational Joint Headquarters in Ulm, Germany, and the intergovernmental Eurocorps, based in Strasbourg, France, in close cooperation with NATO;
- Establish a commonly funded EU rapid deployment force under the EU HQ, incorporating existing on-call battle





groups and forces assigned to the NATO Reaction Force, to train and exercise together regularly.

### FRANCO-GERMAN PACT

- France and Germany should agree bilaterally on joint development of a single next-generation air combat system, tank, reconnaissance, surveillance and combat drone, and intelligence satellite. Other countries with relevant capabilities, including Britain, Italy, Spain and Sweden, should be invited to join. Crucially, participation must be based on the principles of the procurement charter to avoid inefficient work-sharing and gold-plating practices.

### DEFENCE SPENDING

- All PESCO participating member states to increase defence spending by at least 0.1 percentage point of GDP per year every year in 2018-23 or until they achieve the NATO goal of two per cent of GDP and of 20% of defence outlays for equipment; spending to be audited annually in a joint EU/NATO exercise;
- Member states with fiscal space to make national contributions alongside EU budget funds to the European Defence Fund procurement window to incentivise joint procurement of equipment. Enable the EDF to use leveraged finance, through the European Investment Bank, to maximise funds available for joint procurement.

## BEYOND THE RHETORIC - A TO-DO LIST FOR EU DEFENCE BY 2023

### JOINT PROCUREMENT

- Sign an EU procurement charter under which all PESCO participating member states commit to giving priority to joint procurement of next generation weapons systems, common materials and systems testing according to NATO STANAG standards, and joint maintenance and training of commonly procured equipment;
- Signatories must commit to standardising technical requirements and acquisition timetables for major weapons systems to qualify for funds from the EDF;
- Launch joint projects to remedy major deficiencies identified by the European Defence Agency with either a common body - probably based

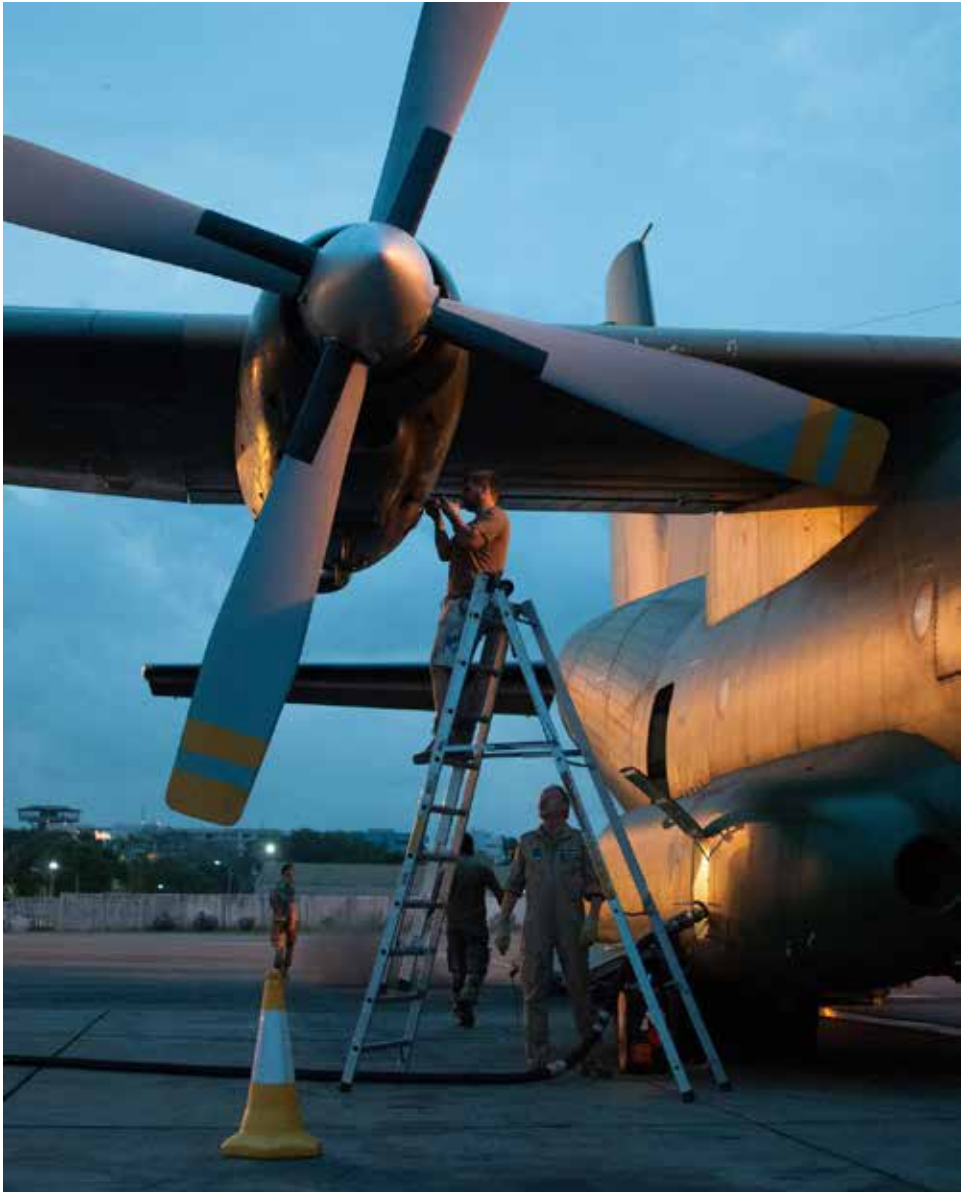
on the existing multinational OCCAR programme management organisation, which includes Britain - or a national procurement agency by agreement of all participating states as sole lead project manager, and in each case a single defence company as prime contractor.

### ARMS EXPORTS

- France and Germany should propose a European convention on arms export rules for jointly manufactured defence equipment, with a white list of goods that can be exported without individual authorisation, and an intergovernmental body to consider ad hoc authorisation in highly sensitive cases.

### FOOTNOTES

- (1) Interview with the author, 1 March 2017
- (2) Blair's thinking was reflected in a pamphlet published by the director of the Centre for European Reform, Charles Grant, 'Can Britain lead in Europe', October 1998, which identified defence as an area in which Britain could leverage its comparative advantage in the EU.
- (3) <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- (4) [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)
- (5) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22-euco-security-defence/>
- (6) <https://europa.eu/globalstrategy/en/file/766/download?token=Tqenu1Fh>
- (7) Interview with the author, 4 July 2017





## CHAPTER 5

# KEEP GOING, GERMANY!

## MORE UNITED EUROPEAN DEFENCE

Having explored the state of the Bundeswehr, the procurement system, armaments cooperation, the history of past European defence integration attempts, and the reticence of public opinion about military matters in general and operations abroad in particular, it's tempting to draw sceptical conclusions about the future of European defence.

And yet *the stars have rarely if ever been better aligned for a major advance*. Germany and France now have four years of relative political stability, and a shared determination to work more closely together. Britain's ideological obstruction has been removed. Donald Trump's erratic course and uncertain commitment to European security has jolted awareness. Rising global uncertainty has raised the need for Europe to do more for its own defence. Military spending has finally turned the corner, and public support for 'European defence' has never been stronger.

Germany is on a journey from its Cold War status of 'economic giant but political dwarf' to becoming a mature European power. Events are driving it faster in that direction, despite its own lingering reluctance. *Germans need not fear themselves any more, and if they make the right choices, they need not frighten their neighbours with their increased strength either.*

Yet while the French and the Germans overwhelmingly say they want more European defence, they don't necessarily mean the same thing. *Put simply, the French are not so sure about 'European' and the Germans remain uneasy about 'defence'*. Or as French strategist Fabrice Pothier put it: "The seldom acknowledged paradox is that, for Berlin, European defence means, first and foremost, the defence of Europe under NATO and Article 5; for Paris, it means more autonomy for Europe. Where France is not ready to give away its sovereignty on defence issues and

engage more fully in NATO, Germany still relies on US guarantees.”<sup>1</sup>

The French are looking mostly to the south and seeking to build up European expeditionary forces to help fight Islamist militants beyond Europe’s shores. They want to be in the driver’s seat of military and industrial cooperation but are less comfortable about deferring to others<sup>2</sup>. The Germans are looking mostly to the north and east, aiming to rebuild the Bundeswehr’s capabilities for territorial defence in central Europe to deter Russian aggression, and quietly clustering other European armies around their anchor via the Framework Nation Concept.

If Europe’s two leading founder members can strike a compromise, most other member states will be eager to go along, despite lingering

suspicion in Poland and Greece and perhaps in Sweden about their intentions. The bargain needs to bridge France’s priority for swift ‘hard security’ interventions with Germany’s preference for a holistic approach aimed at preventing conflicts, and providing tools for post-conflict stabilisation, state-building and reconstruction.

Such a grand bargain cannot be confined to defence. It is hard to imagine France and Germany cooperating smoothly to build a European defence union while simultaneously locked in trench warfare over the future of the eurozone. There is scope for trade-offs between the two policy areas, since Germany is clearly the lead nation on economics and finance, while France will be the Union’s only major military power after Brexit.



## HOW MUCH IS ENOUGH?

Much will depend on the governing coalition formed in Germany, which has the fiscal space to increase defence spending. A coalition of Chancellor Angela Merkel's CDU/CSU conservatives and the liberal centre-right Free Democratic Party (FDP) would be likely to increase spending fastest and be more forward-leaning about making it easier for the Bundeswehr to participate in operations abroad. But even under such a government, Berlin is unlikely to come close to the NATO spending target. A continuation of Merkel's grand coalition with the Social Democrats, in office since 2013, would advance pragmatically but perhaps more cautiously, but with continued battles over defence spending and arms exports. A coalition of CDU/CSU, FDP and Greens, never before tried at federal level, would probably squabble more on defence. The results of the 2017 election made this awkward alliance appear the most likely outcome. Merkel was widely seen as weakened by the CDU/CSU's losses and the entry of the nationalist, Eurosceptic Alternative for Germany into the Bundestag.

Only about one-third of the electorate supports increasing defence spending, and few realise the kind of massive step change that would be required to approach two per cent of GDP by 2024. Deutsche Bank experts calculated that to achieve the goal would mean more than doubling annual military outlays to €80bn a year in 2024 - a highly unlikely prospect. Given the Finance Ministry's forecast of 3.5% nominal GDP growth in the next few years, the modest increases foreseen in the outgoing

government's medium-term financial plan would keep defence spending at around 1.2% of GDP. A new coalition may change that trajectory but even with a significant uplift, 1.5% in 2024 looks more realistic<sup>3</sup>.

A Friends of Europe survey of high-level security and defence stakeholders in Germany, the EU and beyond found that half think Berlin should increase defence spending moderately without breaching its constitutional debt brake or cutting spending elsewhere. Just under 40% argued for a more substantial increase, even if it meant cuts to domestic programmes. Six per cent said military outlays should be pegged at current levels and five per cent said they should be cut<sup>4</sup>.

SPD and Green leaders are right to argue that how the money is spent is more important than the headline number. European cooperation could bring synergies and efficiency savings, provided the joint armaments procurement process can be radically shaken up, pooling and sharing of equipment can be expanded, and duplication in training, exercising, logistics, testing can be reduced and eventually eliminated. That is all easier said than done.

There is a strong case, as the Munich Security Conference's Wolfgang Ischinger has advocated, for targeting a broader measurement of three per cent of GDP that would include military spending, development assistance and other civilian crisis management and nation-building tools<sup>5</sup>.

## OPTIONS

Germany's vital interests can be summed up roughly as follows:

- Preserve a secure European Union with a stable eurozone and single market as the core of German prosperity and democratic governance;
- Keep Russian revisionism in check by deterring further aggression in eastern Europe and defending against cyber-attacks and information warfare;
- Maintain and extend rules-based global governance to foster free trade, secure freedom of navigation and tackle common challenges such as climate change, disease and natural disasters;
- Stabilise Europe's southern and south-eastern neighbourhood to prevent uncontrolled migration flows and the emergence of ungoverned spaces;
- Preserve European and German domestic security by eradicating the military potential of jihadist movements and disrupting their efforts to recruit European citizens and residents.

The next German government faces three overlapping options that are presented separately here for the sake of analysis. They are not mutually exclusive but will determine how many eggs Berlin puts into each basket.







## 1) MOSTLY NATO

The default setting in the Defence Ministry, the officer corps and much of the political establishment is to focus increased military spending above all on territorial and alliance defence, building up a heavy Bundeswehr of about 200,000 soldiers networked with northern and central European armies through the Framework Nation Concept to deter Russian aggression and be capable of rapidly reinforcing NATO's eastern front if required. This defensive role has the strongest public support, the most explicit constitutional and parliamentary legitimacy and sits most comfortably with Germany's post-war mindset of military restraint. NATO planners want Berlin to contribute three fully equipped armoured divisions within 10-15 years with tanks, heavy artillery and mobile air defences, plus the infrastructure and transport capabilities to deploy them to the east in an emergency. This would satisfy Poland and the Nordic and Baltic states. It might also be the most effective way of keeping the United States engaged in Europe - a key German interest. And it is the most reassuring to an older generation of German strategists who see NATO as something real and solid, and doubt whether the EU, which has achieved so little on defence in 25 years, will suddenly do so now. The drawback is that it would mean spending most of the extra defence resources on the least likely, if most dangerous, contingency - a Russian incursion into NATO territory - while leaving other partners, mostly

the French and British (if they are still interested after Brexit), to tackle more likely contingencies on Europe's southern periphery in Africa and the Middle East, including in areas that could generate large refugee flows to Germany. That could be cause political tension and sharpen the EU's north-south divide.



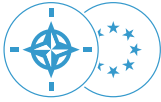
## 2) PRIORITY FOR EU DEFENCE

An alternative approach would be for Germany to plough more of its additional resources into European defence integration. If Berlin is genuinely concerned to avoid unsettling its European neighbours by a big surge in its own military spending, it could earmark part of that increase for the European Defence Fund, effectively giving its EU partners a financial incentive to procure armaments jointly and boost their own defences. It could also allow the EDF to use leveraged market finance to give itself more purchasing power - a technique already used for the so-called Juncker Plan to multiply by a factor of 18 the public capital invested in civilian infrastructure. More than half the German respondents to the Friends of Europe survey favoured this idea, and a third would support channelling part of Germany's increased defence spending directly to the EDF. Such ideas have so far been anathema to the Finance Ministry which sees a dangerous precedent for sovereign debt mutualisation and a 'transfer union' in the eurozone. Berlin could also offer a bigger contribution to the EU border

and coast guard established in 2016, since it has the strongest interest in reducing irregular migration. Germany and France could use permanent structured cooperation (PESCO) not just for low-end tasks such as a joint European medical corps, common logistics and cyber-defence, but for establishing a genuine European rapid deployment force available for EU crisis management operations. They could also support the creation of a European police and justice corps for nation-building missions. And they could commit to opening all procurement contracts above a certain value to European tenders, without a national get-out clause. This may be a bigger

ask for the protectionist French than the more free-market Germans, but it would give substance to the goal of 'European strategic autonomy' inscribed in the EU Global Strategy. The drawback is that governments would have to overcome vested industrial interests, Berlin would have to accept some form of 'transfer union' for security, and the EU would eventually have to develop a decision-making system for European action that does not require unanimity for all decisions. This is particularly hard because defence is the core of national sovereignty and neither Germany nor France is likely to accept being outvoted on a decision to put their soldiers in harm's way.





### 3) SPLITTING THE DIFFERENCE

Berlin policymakers rightly see NATO as the essential pillar for the territorial defence of Europe and deterring Russian aggression, and will avoid any action that could weaken the alliance and hence put at risk the US guarantee of European security. However, most German strategists accept that NATO is unlikely to get involved collectively, except in support roles, in fire-fighting in Africa or the Middle East, where many of Europe's major challenges involving terrorism, state failure, climate-related natural disasters, resource conflicts and refugee displacement reside. So Germany needs to hedge its bets and invest as much in light, rapidly deployable expeditionary forces for power projection outside the NATO area, and civilian crisis management capabilities, as in beefing up its heavy armour for territorial defence. Since each nation only has a single set of forces, this means spending more on air and sea transportation and refuelling capabilities, and on reconnaissance and surveillance systems, and equipping fewer than three armoured divisions for eastern contingencies. It could also result in a certain division of labour, where France would acknowledge that Germany's prime mission lies in territorial defence in central Europe, while Berlin would do more financially and logistically to support French-led missions on Europe's southern periphery. At the same time, the two would need to show a joint presence, and adopt a

comprehensive approach to stabilise areas of vital interest to both, such as Libya.

*Wherever Germany chooses to invest its additional defence resources, it needs to adapt certain features of its institutional set-up and legislation to make itself a more effective and reliable partner and hence put itself in a better position to exercise leadership on security and defence. This is not about scrapping fundamental principles, but about applying them more flexibly to make Berlin more 'buendnisfaehig' (fit to work in an alliance) and 'Europafaehig' (fit to work in Europe).*

- **PARLIAMENTARY CONTROL** - It is unrealistic, and probably undesirable, to expect Germans to give up the parliamentary control over the armed forces that was an accomplishment of post-war democracy. However, there is a strong case for making the system more flexible to enable German officers and soldiers assigned to multinational headquarters or chains of command, whether NATO or EU, to play their full role in collective action. The Bundestag could, for example, give an annual authorisation in advance for such assigned personnel to participate in collective operations, even if the German government or parliament chose not to engage the Bundeswehr in the action. This would have enabled German crew operating NATO AWACS surveillance planes to support allied air operations in the 2011 Libya campaign, after Berlin abstained in the United Nations Security Council vote. It would thus have

avoided damage to Germany's relations with its closest allies by putting solidarity ahead of moral or legal self-righteousness. Likewise, Germany needs to find a way within its own legislation to participate in coalitions of the willing when the UN Security Council is deadlocked and its values and interests are at stake. There is also a case for allowing the defence committee, or a sub-set of lawmakers drawn from it, to take fast-track decisions in an emergency where the full parliamentary procedure of drafting a mandate for a foreign operation and debating it with three readings in plenary would introduce delay that could compromise the success of an intervention. There is already a limited legal loophole in internal security known as '*Gefahr im Verzug*' (danger in delay), in cases of special forces actions to rescue hostages. These ideas were aired in the Ruehe Commission but deserve to be put into practice. Some German lawmakers are open to the long-term idea of transferring parliamentary control of EU military operations to the European Parliament, but that would require treaty change and a transfer of sovereignty that many countries - even after Britain's departure - would find unacceptable.

- **ARMS EXPORTS** - Germany has shot itself in the foot by tightening the implementation of its arms export restrictions in a way that has not only disadvantaged its own defence industry but has made the country an unreliable partner for European armaments cooperation. Partners will not make major

investments in joint arms development and production with German firms if they cannot be sure whether or not they will be allowed to sell the products to their clients. Unless Berlin changes tack, this could ultimately lead to French manufacturers aiming for 'German-free' products in the same way they now insist on 'non-ITAR' components to avoid US export controls on sensitive technology. This must be fixed urgently to prevent the issues which have arisen since 2013 from obstructing moves towards closer European cooperation and industrial consolidation. The easiest short-term solution would be Germany to revert to implementing the 1971-72 Schmidt-Debré agreement. To make that politically palatable, Paris and Berlin could create a joint steering committee, headed by their defence ministers or delegated officials responsible for export controls, that would draft a white list of goods that may be exported without consultation, and examine other exports case-by-case. In the medium-term, Paris and Berlin, working with other willing partners with substantial defence industries, should work on a joint set of arms export guidelines for the EU, with a European authorisation mechanism that would apply to arms produced in collaborative projects. That will require Germany to compromise somewhat on its high moral standards, but in practice, Berlin already sells plenty of weapons to non-democracies.

- **ANNUALITY** - Government and parliament need to find a way to overcome the perverse

effects of strict annual budgeting, including the mad rush to get new contracts under the wire before the June cut-off date in election years, and the rule under which unspent funds on procurement projects revert to the Finance Ministry. This is not the only source of inefficiency in defence spending, but insiders say greater flexibility in allowing carry-over would enable a more rational allocation of resources, as is the case for Autobahn (motorway) building.

- **NATIONAL SECURITY COUNCIL** - The Bundessicherheitsrat (Federal Security Council) should be turned into the principal forum for elaborating and coordinating a whole-of-government strategy in foreign, defence, development, trade and international financial policy, rather than mostly a registration chamber for arms export authorisations. The council, whose deliberations are secret, should communicate regularly with parliament and encourage debate of security issues. It should conduct scenario planning for contingencies that Germany does not seem to have seriously thought through, such as Russia establishing a military base in Serbia, prolonged instability in Turkey or severe US-China tension over trade and maritime security. It should also hold regular consultations with France's security cabinet to share and compare strategic assessments and work towards aligning their interests. A joint Franco-German strategic review or defence white paper would help shape the way the EU implements its Global Strategy.

These recommendations for adapting Germany's institutional framework will only work if there is a continued evolution in the country's strategic culture, broadening the support base for the 'Munich consensus' on taking greater responsibility for international security. That requires active leadership and much more dialogue on security between the elites and society at large than exists at present. It also requires a more concerted effort to connect the Bundeswehr to the public through greater openness now that the natural link of conscription is no longer there. Defence Minister Ursula Von der Leyen has made a start on this. Despite parliamentary control of external deployments and a vigorous media, there has been a tendency to advance by stealth where possible and avoid debating the hard moral choices involved in military operations 'in front of the children'.

One reason for this is Merkel's cautious, incremental leadership style. Another is the belief that the government is able to get decisions through more easily if it avoids awakening sleeping dogs. "*On the whole, nations and national parliaments have authorised a lot more than they are aware of,*" said a NATO source with experience of dealing with Germany. Yet Berlin's gradual assumption of more military responsibility could be set back if an operation launched without full disclosure of the risks were to go badly wrong.

Merkel, Europe's most influential current leader and the most experienced head of government in the West, is now playing for her place in history. Does she want to be remembered



as a steady-handed chancellor who muddled through the eurozone crisis with last-minute half measures? If she seeks a more lasting mark, she can afford to expend some of her political capital and fiscal reserves on a bold step in European defence. By making it a 'Chefsache' (job for the boss), in partnership with French President Emmanuel Macron, she can leave a legacy comparable to Helmut Kohl's role in creating the single currency. That means combining an ambitious approach to PESCO with a major industrial trade-off to revive armaments cooperation. Doing so would strengthen NATO too.

*Berlin and Paris need to make a generous effort to engage Italy and Spain in European defence efforts, to bring Poland along, despite its obdurate nationalist government, and to reach out to Britain as it leaves the EU.* The UK will remain one of Europe's three main military powers, a member of NATO, the UN Security

Council and the nuclear club, with a significant defence industry. It would be a mistake to shut the British defence sector out of the EDF on the grounds that Britain has chosen to exit the EU. Some pragmatic form of cooperation would boost Europe's military industrial capability and have benefits for collective security too. German officials appear to have given little thought to engaging Britain on defence after Brexit and reject the idea of a tripartite defence treaty with the UK and France as unnecessary within NATO. Britain had maintained ground forces permanently stationed in north-western Germany since 1945 but the last 5,000 soldiers are due to return home in 2019 under an army rationalisation plan - coinciding with Brexit and symbolically ending an era.

German officials and generals are eager to develop military cooperation with Poland, which has a substantial and well-trained army. Creating a joint headquarters of NATO's

Multinational Corps Northeast in Szczecin, Poland, has helped, as has German leadership of the rotating NATO presence in Lithuania. Berlin is keen to ensure that Warsaw becomes a founder member of the EU's PESCO, despite lingering political suspicion in Poland's ruling Law and Justice (PiS) party, which is considering demanding reparations from Germany 72 years after the end of the Second World War.

Greater engagement with Europe's southern flank should involve providing personnel and funding for the new European border and coast guard, putting Berlin's weight behind a fairer EU distribution of the refugees and migrants who cross the Mediterranean, including Italian and Spanish defence companies in armaments cooperation where they have expertise, and being willing to intervene jointly, if necessary, to stabilise north African and Sahel states.

The Social Democrats will need to rethink their schizophrenic attitude to defence after chancellor-candidate Martin Schulz's crude attempt to play the anti-Trump 'peace card' against Merkel in the election campaign. *Just as the French left needs to emulate the SPD's 1959 Godesberg congress in finally coming to terms with the market economy, the German left still needs a 'Godesberg of defence'*. A new generation of SPD politicians such as Niels Annen and Thomas Hitschler seems to have understood that, as have the Greens, who have largely discarded their 1980s protest pacifism.

Progress on defence does not come overnight. The investment programme required to rebuild the Bundeswehr and create a European

defence union is a 15-year effort, well beyond the horizon of today's political leaders. But Germany has a window of opportunity to take decisive steps towards building that edifice over the next four years. It is on the right path. It just needs a bit more leadership and a willingness to compromise on the way it implements some of its high moral principles for the sake of European cooperation. It's time to jump over the shadow of the past.

## FOOTNOTES

- (1) <http://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2017-edcc/july-c5e6/franco-german-cooperation-1efd>
- (2) The French government's decision in July 2017 to nationalize the STX shipbuilding company to prevent it falling under control of a private Italian company was a warning signal that even the ostensibly liberal President Macron would put economic nationalism ahead of cooperation if it meant ceding control over French technology and jobs to a European competitor.
- (3) [http://www.dbresearch.de/MAIL/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD0000000000448817.pdf](http://www.dbresearch.de/MAIL/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000448817.pdf)
- (4) See Annex B
- (5) Interview with the author, Berlin, 14 June 2017

# BUNDESWEHR'S CURRENT INTERNATIONAL ENGAGEMENTS

(as of May 2017)



## NATO's Enhanced Forward Presence

Germany is the leading nation of the multinational battlegroup in Lithuania



## NATO maritime operation Sea Guardian

The operation follows on from the long-term operation Active Endeavour in the Mediterranean region, with Germany providing up to 650 troops



## EU Naval Force Mediterranean Operation Sophia (EUNAVFOR Med)

Germany provides assistance to neutralizing established refugee smuggling routes in the Mediterranean



## UN Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)

Mission was established to monitor the ceasefire between Morocco and the Polisario independence movement over the disputed territory



## UN Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)

The mission was established by Security Council in 2013 to support the transitional authorities of Mali in the stabilization of the country and implementation of the transitional roadmap



## EU Training Mission in Mali (EUTM Mali)

Germany provides military training and advice to the Malian armed force to ensure long term stability in the Sahel region



## African Union - UN Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)

Germany takes part in the operation launched in 2007 to bring stability to the war-torn Darfur region of Sudan



## UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)

The Security Council established UNMISS, following the crisis that broke out in the newly established South Sudan. Germany provides support to protection of civilians and human rights monitoring





**NATO-led international peacekeeping Kosovo Force (KFOR)**

Germany contributes troops to support the development of a stable and peaceful Kosovo



**NATO's deployment in the Aegean Sea**

With Europe facing the greatest refugee and migrant crisis since the end of the Second World War, Germany provides assistance to the broader international efforts to stem the flow of illegal trafficking and migration in the Aegean Sea



**NATO-led Resolute Support Mission (RSM)**



**UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)**



**Germany's military training mission in northern Iraq**

Bundeswehr soldiers have been training Kurdish Peshmerga militias in the fight against Islamic State for the last couple of years



**Operation Counter Daesh**

Germany contributes troops to the military intervention against the Islamic State in Syria and Iraq



**UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL)**

In the aftermath of the July 2006 Israel-Lebanon War, Germany replaced Italy as lead-nation of the UNIFIL-II Maritime Task Force



**EU Training Mission in Somalia (EUTM Somalia)**

Bundeswehr's mandate for this mission runs until 31 March 2018; it provides for up to 20 German soldiers being deployed



**EU Naval Force Somalia Operation Atalanta (EUNAVFOR Somalia Atalanta)**

Germany contributes to deterring, preventing and repressing acts of piracy and armed robbery off the Somali coast



## KAPITEL 1

# DER BÄR UND DER SCHATTEN

## DER LANGE SCHATTEN DER VERGANGENHEIT

Vor dem Pförtnerhaus des deutschen Verteidigungsministeriums in der Stauffenbergstraße, die nach einem der Offiziere benannt wurde, die 1944 einen erfolglosen Mordversuch an Adolf Hitler unternahmen, steht ein zwei Meter hoher „Buddy Bear“ aus Fiberglas in Militärtarnkleidung. Rudolph der Bär ist eine von dutzenden Skulpturen, die von Berlins Wappentier inspiriert und mit leuchtenden Farben in verschiedensten Ausführungen als Teil eines 2001 lancierten Street-Art-Projektes über die gesamte Bundeshauptstadt verteilt wurden, um „die Herzen der Berliner und ihrer Gäste zu erobern“.<sup>1</sup>

Die kuschelige Statue könnte als Metapher für Deutschlands Ambivalenz gegenüber seiner Armee angesehen werden. Nach dem Horror, den Hitlers Wehrmacht während des Zweiten

Weltkriegs in Europa verbreitete, wollten die Deutschen, dass die Bundeswehr eher geliebt als gefürchtet wird.

Deutsche Soldaten werden darauf gedrillt, „Bürger in Uniform“ zu sein und sind im Rahmen der Doktrin der „inneren Führung“ angewiesen, die Menschenrechte und die Rechtsgrundsätze zu achten, welche die Verteidigungsrolle der Streitkräfte in einer Demokratie legitimieren und die ethischen Grenzen von Befehlen und Gehorsam zu kennen. Diese Ideologie ist das Rückgrat der militärischen Ausbildung, obwohl die Bundeswehr seit Abschaffung der Wehrpflicht 2011 eine Berufsarmee und keine Bürgerarmee mehr ist.

Mehr als 70 Jahre nach der Niederschlagung des Nationalsozialismus lastet der Schatten der Vergangenheit noch immer schwer auf

Deutschland und beeinträchtigt alle Versuche, das Militär und die Gesellschaft an die Aufgaben des 21. Jahrhunderts anzupassen. Meinungsumfragen zeigen, dass die Deutschen den allgemeinen Grundsatz akzeptieren, dass ihr Land, entsprechend seiner wachsenden wirtschaftlichen und politischen Macht, mehr Verantwortung für die internationale Sicherheit übernehmen sollte, aber sie fühlen sich in Bezug auf Gewaltanwendung und die Entsendung von Soldaten ins Ausland zutiefst unwohl.<sup>2</sup>

Nachdem sie 45 Jahre lang im militärisch stark aufgerüsteten Frontgebiet des Kalten Krieges gelebt haben ohne auch nur einen Schuss abzufeuern, streben sie nicht danach, in Zivilisationskonflikte verwickelt zu werden, unabhängig davon, ob es sich dabei um das revisionistische Russland oder Islamisten handelt.

Der ehemalige NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer erinnert sich daran, dass er Kanzlerin Merkel nach ihrem Amtsantritt 2005 regelrecht anflehen musste, der NATO-geführten internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) in Afghanistan eine größere Anzahl Truppen zur Verfügung zu stellen. Ein ehemaliger Verteidigungsminister der Sozialdemokraten, Peter Struck, hatte den Einsatz zwar mit den inzwischen berühmten Worten gerechtfertigt: „Die Sicherheit Deutschlands wird am Hindukusch verteidigt.“ Dennoch lockerte Merkmals Regierung die Beschränkungen nicht, die eine Entsendung der deutschen Truppen in gefährlichere Gebiete des Landes ermöglicht hätte, wo die amerikanischen, britischen

und kanadischen Armeen unter Beschuss standen. „Ich hatte anfangs die größte Mühe, Deutschland überhaupt zu einer Beteiligung zu bewegen. Ich musste Angela Merkel vier oder fünfmal regelrecht anflehen. Frau Merkel sagte mir: „Sie müssen das verstehen, wir haben eine Bundeswehr, aber die Bundeswehr ist nicht dafür da, um zu kämpfen“, äußerte er in einem Interview.<sup>3</sup>

Abgesehen von einem Zwischenfall im Kosovo im Jahr 1999 war Afghanistan seit 1945 die erste Mission, bei der deutsche Soldaten in Bodenkämpfe verwickelt wurden und es Tote zu beklagen gab. Trotz einiger traumatischer Vorfälle, insbesondere als ein deutscher Offizier einen Luftangriff auf einen gestohlenen Tanker befahl, bei dem zahlreiche Zivilisten ums Leben kamen, härteten diese Erfahrungen das Militär ab und zeigten, dass die Öffentlichkeit bereit war, dauerhafte Auslandseinsätze mit Verlusten zu unterstützen.

Der polnische Außenminister Radoslaw Sikorski, dessen Land im Zweiten Weltkrieg am schwersten von der aggressiven deutschen Kriegsführung betroffen war, lancierte 2011 auf dem Höhepunkt der Schuldenkrise der Eurozone einen dramatischen Appell zugunsten des Zusammenhalts Europas an die deutsche Führungselite. „Ich werde vermutlich der erste polnische Außenminister der Geschichte sein, der so etwas sagt: Ich fürchte die deutsche Macht weniger als ich beginne, die deutsche Untätigkeit zu fürchten“, erklärte er einem Publikum in Berlin.<sup>4</sup> Es gab nur wenig unmittelbare Reaktionen darauf. Berlin fürchtete, die verschuldeten europäischen

Länder seien nur darauf aus, Deutschland auszunehmen und war entschlossen zu verhindern, dass sich die Eurozone in eine „Transferunion“ verwandelt. Es bedurfte eines dramatischen Machtspiels des russischen Präsidenten Vladimir Putin, um Merkel aus ihrer strategischen Vorsichtshaltung aufzurütteln.

Die Kanzlerin, die es vorzieht, „aus der Mitte heraus zu führen“ (also nicht von oben herab), hat in ihrer Einstellung zu Deutschlands Rolle bei der Wahrung der Sicherheit einen weiten Weg zurückgelegt, seit Russland 2014 die Krim besetzt und annektiert und dadurch einen Krieg in der Ostukraine verursacht hat, seit dem Massenzustrom von Flüchtlingen aus Syrien und anderen Ländern nach Deutschland 2015 und seit der Welle islamistischer Terrorattacken in Frankreich, Belgien, Großbritannien und Deutschland.

Sie irritierte 2011 die westlichen Verbündeten mit ihrer Weigerung, die NATO-gestützten Luftangriffe zur Entmachtung des libyschen

Diktators Muammar Gaddafi zu unterstützen. Berlin enthielt sich im Weltsicherheitsrat der Stimme, verhinderte sogar die Beteiligung von NATO-Überwachungsflugzeugen mit deutscher Besatzung und verärgerte Großbritannien und Frankreich, welche die Militäroperation anführten. Drei Jahre später stimmte die Kanzlerin jedoch zu, deutsche Truppen zur Unterstützung der französischen Streitkräfte bei der Stabilisierung von Mali zu entsenden, nachdem Paris 2014 allein eingegriffen hatte, um die islamistischen Rebellen daran zu hindern, den Wüstenstaat in der Sahelzone zu erobern.

„Wir haben einen hohen Preis für die Enthaltung in Libyen gezahlt, insbesondere innerhalb der NATO. Frau Merkel hat gesagt, dass dies nie wieder geschehen dürfe“, erläuterte Karl-Heinz Kamp, Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), einem Ausbildungszentrum für hochrangige Regierungsbeamten, das dem Bundeskanzleramt unterliegt.<sup>5</sup>

***Frau Merkel sagte mir: „Sie müssen das verstehen, wir haben eine Bundeswehr, aber die Bundeswehr ist nicht dafür da, um zu kämpfen“***

**Jaap de Hoop Scheffer**  
Ehemaliger NATO-Generalsekretär

## EINE VERÄNDERTE NACHBARSCHAFT

Fast ein Jahrzehnt lang nach ihrem Amtsantritt schien Kanzlerin Merkel nicht sehr am Thema Verteidigung interessiert zu sein und neigte dazu, militärische Fragen zu vermeiden. Deutschland war umgeben von Freunden und Verbündeten und ihr internationales Interesse galt vielmehr wirtschaftlicher Diplomatie, um Handel und Investitionen mit den großen Schwellenländern insbesondere mit China, zu fördern und den Zusammenhalt der Eurozone zu gewährleisten. „Es ist eine Tatsache, dass Frau Merkel die Verteidigung nicht zu einer Priorität gemacht hat, weil es dabei nicht viel zu gewinnen gab“, sagte Daniela Schwarzer, Forschungsdirektorin der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).<sup>6</sup>

Politiker, die es wagten, öffentlich über eine einflussreichere militärische Rolle Deutschlands zu sprechen, liefen Gefahr, ein unrühmliches Ende zu nehmen. 2010 trat Bundespräsident Horst Köhler zurück, ein Christdemokrat und Vertrauter der Kanzlerin, nachdem seine Kommentare über die Notwendigkeit, Deutschland für militärische Einsätze vorzubereiten, um Handelswege offen zu halten oder Krisengebiete zu stabilisieren und seine wirtschaftlichen und kommerziellen Interessen zu schützen, einen Sturm der Entrüstung hervorriefen. Seine Kritiker beschuldigten ihn, eine „Kanonenbootdiplomatie“ zu befürworten.<sup>7</sup>

Aber seitdem die strategische Umgebung ungewisser und gefährlicher geworden ist, hat die Kanzlerin eine Trendwende

weg von der ständigen Kürzung des Verteidigungshaushaltes eingeleitet. Sie unterstützte Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen in ihrem Versuch, die Bundeswehr neu auszurichten, die deutsche Rüstungsindustrie aufzurütteln und die europäische Verteidigungszusammenarbeit vor allem mit Frankreich, zur politischen Priorität zu machen.

Die Verteidigungsausgaben werden 2017 um acht Prozent ansteigen, was dem größten Zuwachs seit Ende des Kalten Krieges entspricht. Trotzdem liegen die Militärausgaben Berlins damit bei nur 1,22 % des BIP und somit erheblich niedriger als das NATO-Ziel von 2 Prozent. Die Regierung unterzeichnete 2014 die Wales-Erklärung des Atlantischen Bündnisses, das darauf abzielt, „sich innerhalb von 10 Jahren auf den Richtwert von 2 Prozent zuzubewegen“ – ein Meisterwerk nichtssagender Worte – aber das Ziel ist in Deutschland Gegenstand politischer Kontroversen.

Die von der Schuldenkrise verursachte Schwächung der Eurozone, das wirtschaftliche und politische Absacken Frankreichs und das nach innen gewandte Abdriften Großbritanniens führten mit den Worten Constanze Stelzenmüllers von der Brookings Institution dazu, dass die deutschen Politiker allmählich erkannten, dass das europäische Projekt in Gefahr war und Deutschland sich nun gezwungenermaßen als Europas Anführer

der Herausforderung stellen musste, um das Projekt zu schützen.<sup>8</sup>

Weniger als vier Jahre nach Köhlers Rücktritt hielten Bundespräsident Joachim Gauck und die Außen- und Verteidigungsminister bei der jährlichen Münchner Sicherheitskonferenz von 2014 Grundsatzreden, in denen sie eine verantwortungsvollere, proaktivere Außenpolitik forderten.<sup>9</sup> Was als „Münchner Konsens“ bekannt wurde, bestimmt heute die Diskussion in Berlin, obwohl ihn nicht alle auf dieselbe Art und Weise interpretieren, wenn es um Verteidigung und militärisches Engagement geht.

Nach dem weitgehenden Rückzug der Vereinigten Staaten begann Deutschland bei der diplomatischen und militärischen Abschreckung in Osteuropa, mehr Verantwortung zu übernehmen. Merkel unternahm diplomatische

Anstrengungen, um zu versuchen, der Destabilisierung der Ostukraine durch Russland ein Ende zu bereiten. Sie führte zu diesem Zweck, mit Frankreich an ihrer Seite, im so genannten NormandiefORMAT Verhandlungen mit Moskau und Kiew und setzte sich für die Verhängung von EU-Sanktionen gegen Russland ein. Sie erklärte, dass Putins gewaltsame Besetzung eines Gebietes gegen die UN-Charta und gegen die europäische Nachkriegsordnung verstoße.<sup>10</sup>

Deutschland erklärte sich 2016 bereit, eine der vier führenden Nationen für die verstärkte Vornepräsenz der NATO zu sein, die als Antwort auf die Ukraine Krise die militärische Präsenz in den baltischen Staaten verstärken. Deutsche Truppen patrouillieren nun das sensibelste Grenzgebiet Litauens und führen eine multinationale Brigade in der so genannten Suwalki-Lücke an – einem 100 km langen Landstrich, der die militärisch stark



aufgerüstete, russische Exklave Kaliningrad von Weißrussland trennt. Berlin hat freiwillig an der Stelle die Frontabwehr übernommen, die bei einem russischen Übergriff als erste zum Krisenherd werden würde, weil hier die baltischen Staaten vom Rest der NATO abgeschnitten wären.

Der massive Zustrom von Flüchtlingen und Migranten aus Syrien, Irak und anderen Ländern, der Europas Schengen-Zone 2015 über Griechenland und die westlichen Balkanländer erreichte und verzweifelt versuchte, nach Deutschland zu gelangen, waren für Kanzlerin Merkel die größte politische und humanitäre Herausforderung. Dies änderte auch ihre geographische Wahrnehmung von Deutschlands Grenzen und demzufolge auch ihre strategische Perspektive.

„Frau Merkel entwickelte ein neues Nachbarschaftskonzept. Ich konnte sehen, wie sich ihr Denken aufgrund der Flüchtlingskrise veränderte“, sagte Andreas Rinke, Berliner Chefkorrespondent und „Merkel-Beobachter“ der Nachrichtenagentur Reuters und Autor einer Biographie der Kanzlerin. „Sie ließ eine Karte der Schengen-Zone in einer Farbe und mit allen anderen Nachbarstaaten in einer anderen Farbe anfertigen. Es ging jetzt nicht mehr um Österreich und Frankreich, sondern um Russland, die Türkei, Syrien, Libanon, Israel und Nordafrika bis nach Marokko.“<sup>11</sup>

Infolgedessen entwickelte Deutschland teilweise ein neues Interesse für Afrika und zwar nicht nur als Empfänger von Entwicklungshilfe, sondern als Region, die Investitionen, diplomatische Aufmerksamkeit und Unterstützung beim





Aufbau von Institutionen braucht, um zu versuchen, den Flüchtlingsstrom fern zu halten und Konflikte und klimabedingte Katastrophen zu mildern, die Millionen Menschen Richtung Europa treiben könnten. 2017 veranstaltete Kanzlerin Merkel einen Gipfel mit den afrikanischen Staats- und Regierungschefs und bot zusammen mit Frankreich der G5-Gruppe der Sahel-Sahara-Staaten finanzielle Unterstützung und Ausbildung an.

Seit der Entscheidung Großbritanniens, die EU zu verlassen und der Wahl eines US-Präsidenten, für den „Amerika zuerst“ kommt, der der NATO gegenüber eine kritische Haltung einnimmt und die Verpflichtung der Vereinigten Staaten im Rahmen von Art. 5 des Nordatlantikvertrags über gegenseitige Verteidigung nur widerwillig erneuerte, erklärte Frau Merkel, die Tage, in denen Europa sich völlig auf andere verlassen konnte, seien „ein Stueck vorbei“. „Deshalb kann ich nur sagen: Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen.“<sup>12</sup> Dies ist typisch für ihre Art, die öffentliche Meinung auf unbequeme Veränderungen vorzubereiten.

John Kornblum, ein ehemaliger US-Botschafter in Deutschland, der in den neunziger Jahren eine wesentliche Rolle bei der Osterweiterung der NATO spielte, sagte Trumps Wahl sei „für Europa allgemein und insbesondere für Deutschland eine erhebliche strategische Katastrophe. Deutschlands achtsam zusammengefügte Welt beginnt ringsherum auseinanderzufallen. Trump ist der schlechteste Partner, den sich Deutschland in diesem Moment wünschen könnte.“<sup>13</sup>

De Hoop Scheffer erklärte, Merkel habe erkannt, dass eine verlässliche „Pax Americana“ für Europa vorbei sein könnte. „Alle erwarten jetzt, dass Deutschland eine politische Führungsrolle spielt“, äußerte er.

Die Kanzlerin hat ihre Unterstützung für ehrgeizige, wengleich unausgereifte Vorschläge für die europäische Verteidigungsintegration und eine Rüstungskoooperation mit dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron bereits erklärt.<sup>14</sup> Deutschland hat mit Einführung des „Konzepts der Rahmennation“ begonnen, Streitkräfte der Nachbarländer in die Bundeswehr zu integrieren. Bis zu 16 europäische Staaten, auch Nicht-NATO-Staaten wie Schweden, Finnland, Österreich und die Schweiz, wollen sich an dieser Initiative beteiligen, die einige in Berlin als Keim einer potenziellen, zukünftigen europäischen Armee sehen.

Es bleibt aber abzuwarten, ob eine engere EU-Verteidigungskoooperation und das Konzept der Rahmennation zu nutzbareren militärischen Kapazitäten führen, die im Notfall rechtzeitig in Europas Nachbarschaft eingesetzt werden können. Deutschland bleibt weiterhin zum Schutz vor Russland abhängig vom US-Nuklearschirm und von der US-Marine zur Gewährleistung der weltweiten Schifffahrtsfreiheit, auf die die handelsorientierte deutsche Wirtschaft angewiesen ist.

## EINE PARLAMENTSARMEE

Erinnerungen aus der Nazi-Zeit erschweren immer wieder die Bemühungen, die Bundeswehr zu „normalisieren“. Die Militärgeschichte, die 2017 für die größte deutschen Mediens Schlagzeilen sorgte, betraf die Verhaftung von zwei mutmaßlichen Neonazi-Leutnants und einem zivilen Komplizen, die verdächtigt wurden, die Ermordung von Mitgliedern der Regierung zu planen und den Verdacht auf Asylsuchende zu lenken. Sie hatten Waffen und Munition von der Bundeswehr gestohlen, obwohl sie vom militärischen Sicherheitsdienst überwacht wurden, der aber nicht eingriff.

Verteidigungsministerin von der Leyen verurteilte das „Versagen auf verschiedenen Führungsebenen“ und beschuldigte die Offiziere, den Neonazi-Aktivismus in den eigenen Reihen vorsätzlich ignoriert zu haben. Sie ordnete eine Durchsichtung aller Kasernen nach verbotenen Memorabilien an, die nicht viel ergab und forderte Reformen, um die „politische Bildung“ zu fördern und den militärischen Traditionserlass in der Bundeswehr neu zu schreiben.<sup>15</sup> Viele Offiziere hatten dadurch das Gefühl, als habe die zuständige Ministerin sie im Regen stehen gelassen, was den Bundeswehrverband veranlasste, die Ministerin zu beschuldigen, sie habe überreagiert und das Selbstvertrauen mit pauschalen Verallgemeinerungen untergraben.<sup>16</sup>

Ein weiterer Zwischenfall, der die Besonderheiten der Beziehung Deutschlands

zu seinen Streitkräften hervorhob, ergab sich, als der NATO-Verbündete Türkei sich weigerte, dem Verteidigungsausschuss des deutschen Bundestags die Erlaubnis zu erteilen, den türkischen Militärstützpunkt zu besuchen, von dem aus die deutsche Luftwaffe, als Teil einer internationalen Koalition gegen den Islamischen Staat, auch Daesch genannt, Aufklärungseinsätze über Syrien flog. Das Verteidigungsministerium verkündete daraufhin, es werde seine Tornado-Aufklärungsflugzeuge in den Nicht-NATO-Staat Jordanien verlegen.

Der Zwischenfall war Teil umfassenderer Spannungen wegen Ankaras harter Vorgehensweise gegenüber Zehntausenden mutmaßlichen Oppositionellen nach dem Putschversuch gegen Premierminister Recep Tayyip Erdogans Regierung in 2016 und nachdem die Türkei Deutschland beschuldigt hatte, kurdische PKK-Militanten aufzunehmen.

Aber die Tatsache, dass Berlin bereit war, auf die strategische Position des Militärstützpunkts Incirlik zu verzichten, zeigte, in welchem Ausmaß die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte ein fundamentaler Grundsatz des politischen Systems Deutschlands ist. Angesichts der uneingeschränkten Exekutivbefugnisse ihrer eigenen Regierung über das Militär war dies für die türkische Behörden völlig unverständlich. Der Bundestag muss im Vorfeld alle Auslandseinsätze der Streitkräfte genehmigen und kontrolliert den Militärbudget engmaschig.

Die Regierung muss den Abgeordneten für jeden Militäreinsatz ein begründetes Mandat vorlegen. Deutsche Beamte sind der Meinung, dies zwingt Berlin dazu, einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen, die Einsätze in einen politischen Kontext einzubinden und auf eine umfassende Konfliktlösung zu achten.

Deutsche Regierungsbeamte und Abgeordnete lehnen den Gedanken ab, der Parlamentsvorbehalt könne ein Hindernis für die Teilnahme an rechtmäßigen internationalen Einsätzen sein. Sie geben zu bedenken, dass der Bundestag noch nie einen Einsatz untersagt oder gekürzt habe und sagen, er gewährleiste eine weitreichende öffentliche Akzeptanz der Auslandseinsätze, die zu Verlusten bei den deutschen Truppen führen könnten. Eine parteiübergreifender Kommission unter der Leitung des ehemaligen Verteidigungsministers Volker Rühe überprüfte 2014-2015 das Verfahren, empfahl aber keine wesentlichen Abweichungen vom Grundsatz der vorherigen Genehmigung aller Auslandseinsätze.<sup>17</sup> Dies war eine verpasste Gelegenheit. Ein Versuch von Merkels Großer Koalition, geringfügige Reformen umzusetzen, um das System flexibler zu gestalten, wurde Anfang 2017 aufgegeben, nachdem die Christdemokraten keine Zustimmung für jährliche, routinemäßige Vorabgenehmigungen für bestimmte Auslandseinsätze gewinnen konnten.<sup>18</sup>

Thomas Hitschler, ein sozialdemokratisches Mitglied des Verteidigungsausschusses, sagte, der Bundestagsvorbehalt trage nicht zu einer Verzögerung der Einsätze bei und fügte hinzu, der Bundestag habe 2015 das

Mandat für die Mission in Mali in nur drei Tagen verabschiedet; das ist weniger Zeit als die Bundeswehr braucht, um ihre Truppen für einen Schnelleinsatz zu mobilisieren. „Der Verteidigungsausschuss kann innerhalb von 48 Stunden zusammentreten. Schnelligkeit ist nicht das Problem. Das eigentliche Problem ist unsere Geschichte“, erklärte er in einem Interview.<sup>19</sup>

Deutschlands Partner nehmen dagegen den Parlamentsvorbehalt als ein Hindernis für gemeinsame Einsätze wahr. „Da sitzen alle an einem Tisch im Nordatlantikat und einige Nationen können sich verpflichten, ihre Streitkräfte einzusetzen, aber die Deutschen sagen, ‚wir müssen erst das Parlament konsultieren‘“, erläutert der Botschafter eines NATO-Staates, der anonym bleiben möchte.<sup>20</sup> „Das gibt ihnen einen taktischen Vorteil. Alles muss nach ihren Bedingungen geschehen. Wie soll das funktionieren, wenn sie einer Eingreiftruppe mit sehr hoher Einsatzbereitschaft angehören, die sofort handlungsbereit sein muss?“

Andere Kritiker meinen, das Argument, der Bundestag könne seine Zustimmung verweigern, sei ein nützliches Alibi, wenn die Regierung keine Lust hat, an einem Militäreinsatz teilzunehmen, genauso wie es während der Euroschuldenkrise ein nützliches Argument war, um die staatlichen Rettungsmaßnahmen zu bremsen. Da jede deutsche Regierung definitionsgemäß eine parlamentarische Mehrheit besitzt, die den Kanzler wählt, ist es letztendlich eine Frage des politischen Willens.

Das Parlament hat seinen eigenen Wehrbeauftragten, eine unter den größten westlichen Demokratien einzigartige Position, dessen verfassungsrechtliche Rolle darin besteht, eine demokratische, zivile Kontrolle über das Militär auszuüben und sich um das Wohl der Soldaten zu kümmern. Seine jährlichen Berichte sind ein wahrer Schatz an Informationen über den Zustand der Bundeswehr und über Defizite bei Ausrüstung, Wartung und Ausbildung sowie auch über Personalfragen.<sup>21</sup>

Deutsche Beamte und Abgeordnete kritisieren die Auslandseinsätze von Amerikanern, Franzosen und Briten wegen der zu großen Konzentration auf Kampfeinsätze, ohne ausreichend in Krisenprävention, in die adäquate Planung der Nachkriegsstabilisierung, politische Verhandlungen, den Aufbau von Institutionen und wirtschaftlichen Wiederaufbau zu investieren. Dies war im Irak, Libyen und zum Teil in Mali offenkundig der Fall.

„Deutschland neigt mehr als andere Länder dazu, nicht-militärische Konfliktlösungen zu bevorzugen. Wir neigen eher dazu, dafür einzutreten, dass vor einer Militäraktion alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft werden“, erläuterte Hans-Peter Bartels, der Wehrbeauftragte des Bundestages in einem Interview. Er sagte aber auch, die Deutschen würden die Beteiligung der Bundeswehr an Militäreinsätzen ohne Protest akzeptieren, wenn diese angemessen erklärt würden, wie z.B. beim Einsatz gegen die Taliban in Afghanistan.<sup>22</sup>

Berlins Partner behaupten dagegen, dass sie die einzigen seien, die bereit wären, die „Drecksarbeit“ zu erledigen, Türen einzutreten und die „Bösewichte“ zu bekämpfen, während die Deutschen darauf bedacht seien, dass ihre Hände und ihr Gewissen sauber bleiben und sich darauf beschränken, Opfer zu versorgen und Entwicklungshilfe zu leisten.

***„Da sitzen alle an einem Tisch im Nordatlantikrat und einige Nationen können sich verpflichten ihre Streitkräfte einzusetzen, aber die Deutschen sagen, ‚wir müssen erst das Parlament konsultieren‘.“***

Botschafter eines NATO-Staates, der anonym bleiben möchte

## BESCHRÄNKTE SOUVERÄNITÄT

Deutschlands Haltung bezüglich einer harten Sicherheitspolitik ist im Wesentlichen eine Konsequenz des Traumas des Zweiten Weltkriegs. In der Nachkriegszeit sahen sich die Westdeutschen gezwungen – und das ist bewundernswert – sich mit den unsäglich grausamen Verbrechen zu konfrontieren, die die Nazis ihrer eigenen Bevölkerung und Europa angetan hatten und diese zu verarbeiten. Die Botschaft „Nie wieder Krieg, nie wieder Auschwitz“ wurde ihnen in unzähligen Schul- und Hochschullektionen, Lehrbüchern und Dokumentarfilmen eingehämmert.

Die westlichen Alliierten beharrten auf eine strikte Gewaltenteilung im 1949 festgelegten

Grundgesetz der Bundesrepublik in den drei westlichen Besatzungszonen, um sicherzustellen, dass es nie wieder zum Entstehen eines totalitären Militärstaats kommt. Verschiedene dieser Schutzvorkehrungen werden heute als Hemmnisse für die strategische Kultur und das militärische Engagement Deutschlands angesehen: die Zerstreuung der Kompetenzen, der strikte Bundestagvorbehalt, strenge Einschränkungen für Waffenexporte und ein Verfassungsgericht, das der Rolle der Bundeswehr Schranken setzt.

Deutschland hat keine umfassende nationale Sicherheitsstrategie und keinen nationalen



Sicherheitsrat nach amerikanischem Vorbild, um seine Außen-, Sicherheits- und Finanzpolitik zu koordinieren. Zwar gibt es einen Bundessicherheitsrat unter Vorsitz der Kanzlerin, aber dieser beschäftigt sich hauptsächlich mit der Genehmigung von Waffenexporten. Polizei und Strafverfolgung sind dezentralisiert und es gibt nur eine leicht bewaffnete Grenzpolizei, die 2005 in Bundespolizei umbenannt wurde, als Reserve für Straßenkrawalle und zivile Notfallsituationen eingesetzt werden kann und zu der eine Elite-Antiterrorereinheit gehört.

Während die Kanzlerin allgemeine politische Leitlinien vorgibt, ist jeder Minister verantwortlich und autonom in seinem Fachbereich (Ressortprinzip). Der Verteidigungsminister ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte in Friedenszeiten. Das Kommando würde nur an die Kanzlerin übergehen, wenn der Bundestag im Falle eines Angriffs oder einer direkten Gefährdung der nationalen Grenzen das Eintreten eines Verteidigungsfalls beschließt. Dies ist noch nie geschehen. Das deutsche Verhältniswahlrecht führt in der Regel zur Bildung von Koalitionsregierungen, bei denen die für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständigen Ministerien von Politikern unterschiedlicher Parteien geleitet werden. Das kann einen gemeinsamen, regierungsweiten Ansatz erschweren. In der Großen Koalition von 2013-2017 benutzte z. B. ein sozialdemokratischer Wirtschaftsminister seine Position, um zum Schaden der Zusammenarbeit mit Frankreich die Einschränkungen für Waffenexporte zu verschärfen.

„Deutschland hat ein ‚Zwei-Kulturen-Problem‘“, sagt ein altgedienter NATO-Diplomat, der das Außen- und das Verteidigungsministerium als zwei „auf unterschiedlichen Planeten“ lebende Institutionen bezeichnet. Das seit Jahrzehnten von Juniorpartnern der Koalition – Sozialdemokraten, Freien Demokraten oder Grünen – geleitete Auswärtige Amt befasst sich mit dem Dialog mit Russland, der wohlmeinenden, aber wirkungslosen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der multilateralen Waffenkontrolle und der Entwicklungshilfe. Das Verteidigungsministerium ist kämpferischer, hat jedoch im Regierungsfuge weniger Antriebskraft und ist politisch skandalträchtig.<sup>23</sup>

„Diese beiden Ministerien müssen eine bessere strategische Ausrichtung erreichen. Es besteht das Risiko, dass diese beiden Kulturen in einer Zeit kollidieren, in der Deutschland eine Führungsrolle übernehmen muss und sogar versuchen, sich gegenseitig zu untergraben“, äußerte der Diplomat.

Als die Bundeswehr 1955 aufgestellt wurde, wurde sie de facto unter der Hoheit des Obersten Alliierten Befehlshabers in Europa (SACEUR), bei dem es sich immer um einen US-Offizier handelte, sofort in die NATO integriert. Das Grundgesetz schloss den Einsatz der Streitkräfte für die innere Sicherheit aus, mit Ausnahme von Extremsituationen, die sich lange auf Naturkatastrophen, wie z. B. Überschwemmungen, beschränkten. Das Bundesverfassungsgericht dehnte die Auslegung dieser Aufgabenstellungen 2012 auf die Prävention und den Einsatz bei

Terroranschlägen aus, aber nur in Fällen, in denen die Polizei und die Grenzschutzpolizei nicht in der Lage wären, der Situation adäquat zu begegnen.<sup>24</sup> Das Oberste Verfassungsgericht kippte 2004 ein Luftsicherheitsgesetz, das es der Luftwaffe erlaubt hätte, ein von Terroristen entführtes Zivilflugzeug abzuschießen. Dieses Gesetz wurde aufgrund der Terrorattacken am 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten verabschiedet, bei denen Flugzeuge entführt wurden. Das Verfassungsgericht entschied, dass das Leben der Passagiere unantastbar sei.<sup>25</sup>

Deutschland erlangte seine volle Souveränität erst 1990 mit der Unterzeichnung des so genannten „2+4-Vertrags“ zurück, als die vier Alliierten, die Hitler besiegt hatten – die USA, Russland, Großbritannien und Frankreich – im Rahmen des Vertrages die Wiedervereinigung Deutschlands akzeptierten und auf ihre Sonderrechte gegenüber Deutschland verzichteten. Eine separate Vereinbarung sorgte für den schrittweisen Rückzug der sowjetischen Streitkräfte aus Ostdeutschland. Im Gegenzug verpflichtete sich Deutschland, die Umsiedlung nach Russland finanziell zu unterstützen.

Die Westdeutschen waren dem russischen Präsidenten Michail Gorbatschow so dankbar für die Erlaubnis zur friedlichen Wiedervereinigung ihres geteilten Landes und die reibungslose Integration der ehemaligen DDR in die EU und in das westliche Militärbündnis, dass viele natürlicherweise Russland mehr als Partner und Freund sehen, statt als Feind oder Bedrohung.

Der Zusammenbruch von Ex-Jugoslawien nach dem Zerfall des Kommunismus stellte die erste außenpolitische Herausforderung für das wiedervereinigte Deutschland dar. In Abweichung der Nachkriegsdoktrin, nie im Alleingang zu handeln, irritierte Berlin seine wichtigsten europäischen Partner, Frankreich und Großbritannien, durch die Anerkennung der Unabhängigkeit von Kroatien und Slowenien, ohne auf den Rest der Europäischen Gemeinschaft zu warten. Dieser deutsche Schachzug war jedoch nicht die Ursache für den Balkankrieg, der bereits ausgebrochen war.

Bundeskanzler Helmut Kohl bestand darauf, dass Bundeswehrsoldaten niemals in Länder entsandt werden sollten, die Hitlers Wehrmacht besetzt hatte. Diese sogenannte „Kohl-Doktrin“ gab bei den westlichen Partnern Anlass zu Besorgnis. Deutschland wurde vorgeworfen, dadurch als „Trittbrettfahrer“ aufzutreten, ein Thema, das auch heute noch nicht vom Tisch ist. Präsident Trumps Behauptung, Deutschland schulde der NATO und den Vereinigten Staaten „Riesen Geldsummen“, weil es seinen Anteil an den Verteidigungsausgaben nicht bezahlt habe, sind ein auf diesen Anschuldigungen basierendes Echo.<sup>26</sup>

Kohl stimmte schließlich zu, den deutschen luftgestützten Luftraumaufklärungscrews (AWACS) als Unterstützung der europäischen Verbündeten und NATO-Alliierten die Teilnahme an Überwachungsflügen über Bosnien zu erlauben, eine vom Schlüsselurteil des Bundesverfassungsgerichts gebilligte Entscheidung, die es den deutschen Truppen

nach 1995 ermöglichte, sich den NATO-Friedenstruppen anzuschließen. Joachim Bitterlich, seinerzeit diplomatischer und europäischer Berater des Kanzlers, sagte, Kohl habe die Absicht gehabt, Deutschlands Sicherheitspolitik „Schritt für Schritt“ zu normalisieren.<sup>27</sup>

Aber erst 1999 stimmten Bundeskanzler Gerhard Schröder und Außenminister Joschka Fischer der Teilnahme der deutschen Luftwaffe an NATO-Bombenangriffen zu, um der von serbischen Streitkräften durchgeführten ethnischen Säuberung Kosovo-Albanen ein Ende zu bereiten. Ironischerweise war es Fischer, ein ehemaliger 1968er-Rebell und Anführer der Atomgegner der Grünen, der den Militäreinsatz mit der Begründung rechtfertigte, es gehe darum, einem Völkermord vergleichbar mit Auschwitz vorzubeugen.<sup>28</sup>

Die politisch links angesiedelten Grünen sind als politische Stimme der „Friedensbewegung“ entstanden, die 1981 ungefähr 300.000 Demonstranten mobilisierte, um in Bonn gegen die Stationierung von US-Mittelstreckenraketen in Westdeutschland zu protestieren. Es gab keinen derartigen Protest gegen Deutschlands jüngste Militäreinsätze. Die ideologische Entwicklung der Grünen spiegelt eine umfassendere Veränderung der links angesiedelten Parteien (mit Ausnahme der Linken) wieder, in dessen Rahmen der Grundsatz der unter UN-Mandat durchgeführten Interventionen im Falle von gescheiterten Krisenpräventionsmaßnahmen zunehmend akzeptiert wurde. Wie weit diese stark eingeschränkte Bereitschaft wirklich geht, die Bundeswehr an Militäreinsätzen teilnehmen zu lassen, wird von Fall zu Fall im Bundestag geprüft.





## INTELLEKTUELLE FERMENTATION

Die vielleicht markanteste Entwicklung in der deutschen Haltung gegenüber Sicherheit und Verteidigung – mehr in den Eliten als in der breiten Öffentlichkeit – war in den letzten Jahren die Expansion einer strategischen Gemeinschaft von Politikern, Denkfabriken, politisch-militärischen Instituten, Medien, Intellektuellen und Akademikern.

Die deutsche Gemeinschaft ist, im Vergleich zu den Ökosystemen in London, Paris oder Washington, immer noch relativ klein und militärische Angelegenheiten haben einen geringeren Stellenwert. An den deutschen Universitäten gibt es kaum Abteilungen für militärische Studien. Aber eine neue Führungsgeneration in respektierten Institutionen, wie z.B. der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), der staatlich finanzierten Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP), der Amerikanischen Akademie in Berlin und dem German Marshall Fund of the United States (GMF) hat den Horizont erweitert und die strategische Debatte belebt. Dasselbe gilt für die Entstehung neuer Akteure in Berlin, wie z. B. das Global Public Policy Institute (GPPI), die Stiftung Neue Verantwortung, das Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOIS) sowie für den bevorstehenden Umzug des Hauptsitzes des European Council of Foreign Relations (ECFR) nach Berlin.

Diese intellektuelle Fermentation ging dem „Münchener Konsens“ voraus und prägte seine Gestaltung. Ein auf dem einjährigen Brainstorming von 50 hochrangigen Persönlichkeiten der strategischen Gemeinschaft basierender, einflussreicher und 2013 veröffentlichter Bericht mit dem Titel „Neue Macht, neue Verantwortung“, der von Stelzenmüller, damals beim German Marshall Fund und Markus Kaim von der SWP zusammengestellt wurde, enthielt Empfehlungen für Deutschland, um den wachsenden internationalen Erwartungen nach einer aktiveren europäischen und globalen Führungsrolle Deutschlands gerecht zu werden.<sup>29</sup> Die Entstehung einer lebhafteren strategischen Gemeinschaft wurde vom damaligen Chef des Planungsstabs des deutschen Verteidigungsministeriums und heutigem außenpolitischen Berater von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier, Thomas Bagger, gefördert.

**„Die Bundeswehr wird nicht so schießwütig sein wie andere“**

**Claudia Major**

Wissenschaftlerin für internationale Sicherheit bei der SWP

Dieser Einfluss war in dem vom Verteidigungsministerium im Juli 2016 veröffentlichten „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ deutlich erkennbar – das am ehesten dem Versuch der Entwicklung einer umfassenden nationalen Sicherheitsstrategie vonseiten der Regierung entspricht.<sup>30</sup> In deutlichem Kontrast zu vergangenen Dokumenten werden hier deutsche Interessen offen diskutiert. Russland wird ausdrücklich als Herausforderung für die europäische Sicherheit identifiziert, zusammen mit transnationalem Terrorismus, Cyber- und IT-Attacken, fragilen Staaten, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Ressourcenkonflikten, Klimawandel und Migration.

„Durch seine auf der Krim und im Osten der Ukraine zutage getretene Bereitschaft, die eigenen Interessen auch gewaltsam durchzusetzen und völkerrechtlich garantierte Grenzen einseitig zu verschieben, stellt Russland die europäische Friedensordnung offen in Frage“, ist eine Aussage des Weißbuchs. „Im Zuge einer umfassenden Modernisierung seiner Streitkräfte scheint Russland bereit, an die Grenzen bestehender völkervertraglicher Verpflichtungen zu gehen. Der zunehmende Einsatz hybrider Instrumente zur gezielten Verwischung der Grenze zwischen Krieg und Frieden schafft Unsicherheit in Bezug auf russische Ziele.“

Die größere Offenheit bei der Identifizierung von Gefahren und die Anerkennung von Deutschlands internationaler Verantwortung haben dennoch weder die tiefsitzende

Ambivalenz über harte Sicherheitspolitik noch Zweifel am Zweck der europäischen Verteidigungsintegration nicht beseitigt. Dies drückt sich manchmal durch Kritik am als unilateral wahrgenommenen militärischen Ansatz der USA und in geringerem Ausmaß Frankreichs und Großbritanniens aus und kontrastiert Deutschlands striktes Beharren auf internationale Legalität und Einsätzen im Rahmen von Bündnissen wie der NATO, anstatt durch informelle Koalitionen einsatzwilliger Länder.

„Die Bundeswehr wird nicht so schießwütig sein wie andere“, erklärte Claudia Major, Seniorpartnerin für internationale Sicherheit bei der SWP. „Wenn wir die strategische Kultur verändern, dann wird das nicht über Nacht geschehen, es braucht viel Zeit und politische Führungsstärke. Ich bin mir noch nicht einmal sicher, ob dies das erstrebenswerte Ziel ist.“<sup>31</sup>

Bartels, der Wehrbeauftragte des Bundestages, meinte, die eigentliche Lektion des Kalten Krieges sei, dass der Zweck des Militärs nicht darin bestünde, es einzusetzen, sondern um Angreifer abzuschrecken. „Das ist zu 90 % die Aufgabe des Militärs. Erst danach sollten wir an eine mögliche militärische Intervention im Rahmen eines umfassenden Ansatzes denken. Das Militär wird nicht durch Einsätze legitimiert, sondern dadurch, dass es vermeidet, dass schlimme Dinge geschehen. Ich weiß, dass ehemalige Kolonialmächte das ein bisschen anders sehen. Aber viele der militärischen Interventionen haben nicht funktioniert. Afghanistan und Irak waren eine Katastrophe und auch Libyen war kein großer Erfolg.“<sup>32</sup>

Beide kritisierten Frankreichs Unwillen, das Konzept der Rahmennation anzunehmen und stellten in Frage, ob Paris, das seine strategische Autonomie und Freiheit wertschätzt, unilateral zu handeln, um bei Bedarf die nationalen Interessen zu verteidigen, tatsächlich bereit sein wird, seine Streitkräfte mit denen anderer Länder abzustimmen.

Wenn Deutschland auf grünes Licht von einem festgefahrenen UN-Sicherheitsrat, als einziger Quelle der Legitimität für militärische Einsätze und auf die NATO oder EU als einzige Rahmenwerke für militärische Operationen beharrt, dann besteht die Gefahr, dass dies ein Rezept für Tatenlosigkeit wird. Es würde Russland und China auch die Möglichkeit geben, gegen jede westliche Aktion ihr Veto einzulegen.

Erfreulicherweise tun die Deutschen in der Praxis bereits das, was die eher legalistischen Denker noch nicht theoretisch nachvollzogen haben.

Die vom Bundestag genehmigte Mission der Bundeswehr zur Ausbildung und Bewaffnung der Peschmerga, der kurdischen Regionalregierung im Nordirak, die gegen die Milizen des IS kämpfen, bricht augenscheinlich mit verschiedenen theoretischen Tabus. Deutschland liefert a) entgegen seiner Exportrichtlinien Waffen in ein Konfliktgebiet, stellt b) Ausbildung und Waffen für einen nichtstaatlichen Akteur bereit und nimmt c) ohne eine explizite Resolution des Sicherheitsrats an einer „Koalition der Willigen“ (der US-geführten Anti-Daesch-Koalition) teil.



Dieser politische Pragmatismus ist wesentlich, wenn die Zukunft der Bundeswehr, selbst bei einer erheblichen Erhöhung der Militärausgaben, nicht auf Tatenlosigkeit beschränkt sein soll.

Zu den schärfsten Kritikern der Grenzen der deutschen strategischen Denkweise gehören Jan Techau, Direktor des Richard C. Holbrooke Forums in der American Academy in Berlin, und Leon Mangasarian, ein gebürtiger amerikanischer Journalist, der in seinem 2017 erschienenen Buch „Deutschlands strategische Frivolität“ anprangert und in dem er vorschlägt, wie Berlin seine Führungsrolle ausüben könnte, ohne herrisch aufzutreten oder andere zu verschrecken.<sup>33</sup>

„Deutschland zieht es vor, anderen die schwierigen Entscheidungen und die Drecksarbeit der Außen- und Verteidigungspolitik zu überlassen, um seine Bündnispartner dann selbstgefällig von oben herab zu kritisieren“, schrieb sie.

Sie bemängeln eine Tendenz, Europas Stabilität der letzten 70 Jahre als selbstverständlich anzusehen und die von anderen, insbesondere von den USA, für die Sicherheit aufbrachten Kosten zu ignorieren. Sie stellen eine parteiübergreifende Neigung fest – mit Ausnahme von Frau Merkel – das russische Verhalten zu entschuldigen, anstatt sich dagegen zu wehren und die Rolle des Militärs, der Geheimdienste und der nuklearen Abschreckung beim Erfolg der Diplomatie und der Verteidigung der liberalen Ordnung

zu vernachlässigen. Und sie beklagen das mangelnde Verständnis über den Umfang, in dem Deutschlands Wohlstand von Globalisierung und Freihandel und von Asien abhängt, für die Deutschland aber keine Sicherheitsverantwortung empfindet.

Einige dieser Tendenzen verändern sich derzeit und selbst die selbstkritischsten deutschen Strategen erkennen die Wende bei den Verteidigungsausgaben und die Bereitschaft an, über die „Kohl-Doktrin“ hinauszugehen und deutsche Soldaten in von Deutschland im Zweiten Weltkrieg besetzte Länder zu entsenden.

„Im Laufe der Zeit erfolgen subtile Veränderungen. Die aktuelle Regierung versucht, die Kultur zu verändern“, sagte Josef Joffe, Herausgeber und Redakteur der intellektuellen Wochenzeitschrift Die Zeit und langjähriger Beobachter strategischer Angelegenheiten. Aber er äußerte auch, Deutschland bleibe in Sicherheitsfragen ein Trittbrettfahrer, finanziell durch die Bezahlung einer niedrigen Versicherungsprämie für konventionelle und nukleare Verteidigung durch die USA und moralisch durch die Vermeidung von Machtprojektion und die Beschränkung der Bundeswehr auf hauptsächlich nationale Verteidigungsaufgaben. Der Bundestagsvorbehalt zu Militäreinsätzen sei mehr als nur ein Alibi, erklärte er in einem Interview. „Es ist ein Weg, um Deutschland vor Schaden zu bewahren.“<sup>34</sup>

## ENTSCHEIDUNGEN

Das Weißbuch war ein wesentlicher Schritt in Richtung einer proaktiveren deutschen Sicherheitspolitik, aber es blieben Fragen bezüglich der Bedingungen für eine Genehmigung der Auslandseinsätze der Bundeswehr offen, insbesondere im Falle von Szenarien ohne klare Rechtsgrundlage sowie auch bezüglich der Nachhaltigkeit des politischen Willens, Geld auszugeben, um die für solchen Missionen nötigen Kapazitäten zu entwickeln.

Die Höhe der Verteidigungsausgaben und die Art der Investitionen waren Themen, die im Wahlkampf für die Bundestagswahlen 2017 zu erbitterten Auseinandersetzungen führten. Die Sozialdemokratische Partei (SPD), die verzweifelt nach einem Thema suchte, um ihre konservativen Regierungspartner anzugreifen, stellte sich lautstark gegen das von der NATO vorgegebene 2-Prozent-Ziel des BIPs für Militärausgaben, obwohl SPD-Minister, als Teil von Merkels Großer Koalition, diesem Ziel ausdrücklich zugestimmt hatten.

SPD-Kanzlerkandidat Martin Schulz beschuldigte Kanzlerin Merkel, ihre Handlung von Trump diktieren zu lassen, nannte die Entscheidung des NATO-Gipfels zur Festlegung dieses Ziels „falsch und unsinnig“ und fügte hinzu, dass diese vom Bundestag nie legitimiert worden sei. Es würde bedeuten, pro Jahr 70 bis 80 Mrd. Euro für Verteidigung auszugeben, was die Machtverhältnisse in Europa drastisch verändern und Deutschlands

Nachbarn verschrecken würde. Auch die Grünen lehnten das 2-Prozent-Ziel ab.

Beide linksgerichteten Parteien sprachen sich für eine stärkere europäische Verteidigungsintegration aus, legten aber hohe juristische und politische Hürden fest, bevor Militäreinsätze für andere Zwecke als Selbstverteidigung genehmigt werden könnten. Die Linke nahm eine radikalere Haltung ein, verurteilte grundsätzlich den westlichen Interventionismus und forderte die Auflösung der NATO – eine Position, die jegliche Möglichkeit einer Koalition mit der SPD und den Grünen zunichtemachte.

Merkels entschiedenes Vorgehen gegen Russlands Verhalten in der Ukraine provozierte nicht nur bei den linken Parteien, bei denen einige Sozialdemokraten und Die Linke sich für eine Zusammenarbeit mit Moskau aussprachen, Gegenreaktionen. Der Vorsitzende der

**„Es ist ein Weg, um  
Deutschland vor Schaden zu  
bewahren.“**

**Josef Joffe**

Herausgeber und Redakteur der  
intellektuellen Wochenzeitschrift Die Zeit

liberalen Freien Demokratischen Partei – die potentiell den Außenminister einer Mitte-Rechts-Koalition stellen könnte – sprach sich ebenfalls für einen weicheren Kurs gegenüber Putin aus. Russlands Annexion der Krim sollte als dauerhaftes Provisorium betrachtet werden und die umfassendere Beziehung zu Moskau nicht beeinträchtigen. FDP-Pateivorsitzender Christian Lindner sagte, die EU solle nicht warten, bis die Vereinbarung von Minsk über Waffenstillstand, militärischen Rückzug und politische Einigung in der Ostukraine vollständig umgesetzt sei um die Wirtschaftssanktionen gegen Russland zu lockern.<sup>35</sup>

Die FDP unterstützte das 2-Prozent-Ziel für Verteidigungsausgaben in seiner Wahlkampagne und sprach sich offen für die

Einrichtung einer EU-Armee aus, die in der Lage sein soll, im Rahmen der NATO oder, falls nötig, auch eigenständig zu handeln. „Die EU braucht eine europäische Armee mit gemeinsamem Oberkommando und unter Kontrolle des Europäischen Parlaments“, erläuterte Frank Hoffmeister, Vorsitzender des FDP-Unterausschusses für EU-Politik. „Unter dem Vorbehalt, dass diese dialogfähig und mit der NATO kompatibel sein muss.“<sup>36</sup>

In einem Versuch, die Auseinandersetzung über die zukünftige Rolle der Bundeswehr aus dem Wahlkampf herauszuhalten, verschob das Verteidigungsministerium die Veröffentlichung von zwei politisch zentralen Dokumenten über die Umsetzung des Weißbuchs von 2016 durch die Bundeswehr bis nach dem Wahltag.<sup>37</sup>

## FUßNOTEN

- (1) <http://www.buddy-baer.com/en/classic-buddy-bears/events-in-cities/berlin.html>
- (2) Eine ausführlichere Diskussion der deutschen öffentlichen Meinung zum Thema Verteidigung findet sich in Anhang A.
- (3) Telefoninterview mit dem Autor, 5. Juli 2017
- (4) Interview mit dem Autor, Berlin, 3. Juli 2017
- (5) Interview mit dem Autor, Berlin, 12. Juni 2017
- (6) <http://www.mfa.gov.pl/resource/33ce6061-ec12-4da1-a145-01e2995c6302:JCR>
- (7) <https://web.archive.org/web/20100602124609/http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/10198036.stm>
- (8) <https://www.brookings.edu/testimonies/the-impact-of-russian-interference-on-germanys-2017-elections/>
- (9) [https://www.securityconference.de/en/media-search/s\\_video/joachim-gaucks-opening-speech/s\\_term/gauck/](https://www.securityconference.de/en/media-search/s_video/joachim-gaucks-opening-speech/s_term/gauck/)
- (10) <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2014/2014-03-13-bt-merkel.html>
- (11) Interview mit dem Autor, Berlin, 4. Juli 2017. „Das Merkel-Lexikon: Die Kanzlerin von A-Z“, zu Klampen Verlag, Springe, 2016

- (12) <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/angela-merkel-wir-europaeer-muessen-unser-schicksal-in-unsere-eigene-hand-nehmen/19861340.html>
- (13) Interview mit dem Autor, Berlin, 4. Juli 2017
- (14) <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Conseil-des-ministres-franco-allemand2.pdf>
- (15) <http://www.dw.com/en/germany-promises-army-reforms-after-neo-nazi-terror-plot/a-38789648>
- (16) <https://www.welt.de/politik/deutschland/article164160225/Bundeswehrverband-ist-schockiert-ueber-von-der-Leyens-Kritik.html>
- (17) „Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/050/1805000.pdf>
- (18) <https://www.tagesschau.de/inland/auslandseinsatz-bundeswehr-101.html>
- (19) Telefoninterview mit dem Autor, Juli 2017
- (20) Interview mit dem Autor, Juni 2017
- (21) [https://www.bundestag.de/blob/501800/c9afdf96dfc06a60f49c60c0ed7111d7/annual\\_report\\_2016\\_58th\\_report-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/501800/c9afdf96dfc06a60f49c60c0ed7111d7/annual_report_2016_58th_report-data.pdf)
- (22) Interview mit dem Autor, Berlin, 4. Juli 2017
- (23) Interview mit dem Autor, Brüssel, 29. Juni 2017
- (24) [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/up20120703\\_2pbvu000111.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/up20120703_2pbvu000111.html)
- (25) [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/02/rs20060215\\_1bvr035705.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/02/rs20060215_1bvr035705.html)
- (26) <http://www.cnbc.com/2017/03/18/trump-says-germany-owes-vast-sums-to-nato.html>
- (27) Interview mit dem Autor, 30. Juni 2017
- (28) <http://www.newsweek.com/we-have-win-164834>
- (29) <http://www.gmfus.org/file/3175/download>
- (30) <http://www.new-york-un.diplo.de/contentblob/4847754/Daten/6718445/160713weibuchEN.pdf>
- (31) Intervention anlässlich der von Friends of Europe und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 10. März 2017 in Berlin organisierten Konferenz „Frankreich und Deutschland als Treiber europäischer Sicherheit und Verteidigung.“
- (32) Intervention auf derselben Konferenz.
- (33) „Führungsmacht Deutschland – Strategie ohne Angst und Anmaßung“, München, 2017, dtv Verlag. Die Autoren haben ihr Hauptargument auf Englisch in einem Gastkommentar für die Webseite Handelsblatt Global zusammengefasst: <https://global.handelsblatt.com/opinion/germanys-strategic-frivolousness-763246>
- (34) Telefoninterview mit dem Autor, 12. Juli 2017
- (35) <http://www.abendblatt.de/politik/article211476149/Lindner-fordert-Verschaerfung-der-Zuwanderungspolitik.html>
- (36) Telefoninterview mit dem Autor, 4. Juli 2017
- (37) [https://magazin.spiegel.de/SP/2017/32/152485480/?utm\\_source=spon&utm\\_campaign=centerpage](https://magazin.spiegel.de/SP/2017/32/152485480/?utm_source=spon&utm_campaign=centerpage)



## KAPITEL 2

# „BEDINGT ABWEHRBEREIT“



## AUSGEHÖHLTE KRÄFTE

1962, auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges zwischen Ost und West, wurde die junge westdeutsche Bundesrepublik tief erschüttert, als die Staatsanwaltschaft eine Durchsuchung in den Büroräumen des Nachrichtenmagazins Der Spiegel durchführte und Journalisten sowie den Verleger wegen angeblichen Hochverrats verhaftete, weil sie einen Artikel über den desolaten Zustand der Bundeswehr veröffentlicht hatten. Die Schlagzeile – „Bedingt abwehrbereit“ – entstammte dem vertraulichen Bericht eines NATO-Generals über die schwache Leistung der Bundeswehr bei einer Militärübung des Bündnisses. Die Anklage wurde schließlich fallen gelassen und Verteidigungsminister Franz-Josef Strauß wurde zum Rücktritt gezwungen.

Heutzutage werden solch vernichtende Bewertungen jährlich vom Wehrbeauftragten des Bundestages als Teil seiner öffentlichen

Verpflichtungen veröffentlicht und rufen nur bei wenigen Deutschen ein Wimpernzucken hervor.

Jegliche Betrachtung der Verteidigungspolitik eines Landes beginnt mit einer Überprüfung seiner strategischen Umgebung, seiner nationalen Interessen und seiner militärischen Leistungsfähigkeit.

Trotz der von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen initiierten budgetären Kehrtwende muss Deutschland nach dem systematischen Herunterwirtschaften der Bundeswehr und der Einlösung der Friedensdividende seit 1990 noch einen weiten Weg zurücklegen. Die Bundeswehr ist auf die kleinste Größe seit ihrer Gründung im Jahr 1955 zusammengeschrumpft und zählt heute im Vergleich zu den 500.000 Bundeswehrsoldaten am Ende des Kalten Krieges weniger als 177.000 aktive Mitglieder.

Nachdem die Bundeswehr sich darauf konzentriert hatte, eine beschränkte Anzahl von Einheiten für Friedenserhaltung und Krisenmanagement außerhalb des NATO-Gebietes einsatzbereit zu halten, steht sie nun vor der neuen Anforderung, zu ihrer traditionellen Aufgabe der Territorialverteidigung zurückzukehren und ihre Einsatzbereitschaft und Krisenreaktionsfähigkeit zu verbessern, um schnell auf Hybridbedrohungen zu reagieren.

„Die stärkere Akzentuierung von Landes- und Bündnisverteidigung einschließlich der Abschreckung – insbesondere an der Peripherie der Allianz – verlangt von der Bundeswehr, ihre Einsatzorientierung auf diese anspruchsvolle Aufgabe und die hierzu notwendige Vorbereitung zu erweitern“, ist eine der Aussagen des 2016 veröffentlichten Weißbuchs.<sup>1</sup>

Im Rahmen der vom Verteidigungsplanungsprozess der NATO im Juni 2017 festgelegten Vorgaben soll Deutschland zur Verstärkung der Verbündeten in Osteuropa im Falle eines Angriffs drei schwer bewaffnete Divisionen mit rund 40.000 Soldaten als sogenannte „nachfolgende Kräfte“ zur Verfügung stellen, voll ausgestattet mit Panzern, schwerer Artillerie und hochmobilen Flugabwehrsystemen.<sup>2</sup> Dies wird auch bedeuten, dass stillgelegte Infrastrukturen wiederbelebt und als strategische Drehscheibe für den Transport von schweren Panzern durch Zentraleuropa genutzt werden. Kürzlich durchgeführte Militärübungen haben NATO-Kreisen zufolge einen Mangel an Straßen- und Schienenkapazitäten für den Transport von Panzern und Schwerartillerie

gezeigt. Chronischer Mangel besteht auch bei Lufttransporten und Luftbetankungen.

„Enorme Lücken bei Personal und Material sind zu schließen“, schrieb der Wehrbeauftragte des Bundestages, Hans-Peter Bartels, in seinem letzten, im Januar 2017 veröffentlichten, Bericht. „Die Bundeswehr ist auf dem Weg der Besserung. Das größte Problem lautet jetzt – Tempo! Das Umsteuern geht viel zu langsam.“<sup>3</sup> Die geringfügige Erhöhung des bis 2020 vorgesehenen Verteidigungshaushalts wäre nicht ausreichend, um diese Ziele zu erreichen, erklärte er.

Sein Jahresbericht – basierend auf den Beschwerden von Soldaten, die das Negative womöglich überbetonen – verweist auf Mängel bei Ausrüstung, Personal, Ausbildung, Wartung, Ersatzteilen, Munition und Militärübungen, für deren Behebung er einen Zeitraum von 15 Jahren veranschlagt. Die Streitkräfte hätten das in einer Reform von 2011 nach Abschaffung der Wehrpflicht festgesetzte Ziel der Aufstockung auf 177.000 Berufssoldaten noch immer nicht erreicht. Existierende Pläne sehen eine Aufstockung um 14.300 Soldaten vor, aber bis 2023 seien im Haushaltsplan nur 7.000 neue Stellen vorgesehen.

Zum schwerwiegendsten Personalmangel gehörten IT-Ingenieure und Techniker, um die Ausrüstung wie z. B. Helikopter, Kampfflugzeuge und Battle-Management-Systeme instand zu halten. Bei nahezu Vollbeschäftigung in einer blühenden Konjunktur sind Rekrutierung und dauerhafte Verpflichtung qualifizierter Mitarbeiter ein

schwieriges Unterfangen, obwohl es in Berlin fast unmöglich ist, einen Bus oder eine Straßenbahn zu nehmen, ohne ein fröhliches Werbeplakat der Bundeswehr zu sehen. Eine Karriere bei der Polizei ist laut Bartels durch die Aussicht auf lebenslange Beschäftigung in der Nähe der Heimat attraktiver als kurzfristigere Militäreinsätze, bei denen der Dienst oftmals in weit entfernten Ländern vorgesehen ist.

Einige Verteidigungsexperten schätzen sogar, dass ein Großteil der geplanten Erhöhung des Verteidigungshaushalts für Personalkosten ausgegeben werden muss, um Techniker einzustellen, die Löhne der Soldaten zu erhöhen und Militärkarrieren attraktiver zu gestalten.

Im Rahmen der letzten Bundeswehrreform war eine Ausstattung der Militäreinheiten mit 75 % der erforderlichen Panzer, Hubschrauber und schweren Ausrüstung vorgesehen, die

dann in dem euphemistisch bezeichneten „dynamischen Verfügbarkeitsmanagement“ nach Bedarf umgeschichtet werden könnten. In Wirklichkeit lag dieser Prozentsatz aber oft niedriger.

Dennoch kam ein für den Bundestag verfasseter Bericht des Verteidigungsministeriums im November 2016 über die betriebliche Verfügbarkeit von militärischer Schlüsselausrüstung zu folgendem Schluss: „Die folgenden Darstellungen und Bewertungen der 56 Hauptwaffensysteme der Bundeswehr belegen, dass die materielle Einsatzbereitschaft für die laufenden Einsätze gewährleistet ist. Auf dieser Basis können die durch Deutschland eingegangenen Verpflichtungen, auch im Rahmen der NATO Response Force und der Enhanced Forward Presence sowie anderer Stand-by Arrangements, unterstützt werden.“<sup>4</sup>



Laut Verteidigungsministerium wird die Vollausrüstung der durch zwei Jahrzehnte budgetärer Zermürbung ausgehöhlten Bundeswehr bis 2030 schätzungsweise 130 Mrd. Euro kosten. Diese Zahl beinhaltet nicht alle neue Rüstungsvorhaben, die noch unterzeichnet werden müssen, wie z. B. ein Flugabwehrraketensystem (MEADS) und ein Mehrzweck-Kriegsschiff (MKS 190), dessen Bestellung eigentlich schon vor den Bundestagswahlen 2017 vorgesehen war, aber noch nicht über die Entwurfsphase hinausgelangt ist. Die überforderte deutsche militärische Beschaffungsagentur (BAAIN), die Fachkräfte und entscheidende Kompetenzen verloren hat, unterzeichnete 2017 schließlich einen Vertrag über den Erwerb und die Überholung von 104 älteren Leopard-2-Panzern, die bis 2023 einsatzbereit sein sollen, um die existierenden 225 Kampfpanzer aufzustocken.

Beamte bestätigen, dass dieser Betrag den Anforderungen für entscheidende neue Verteidigungsmissionen nicht in vollem Umfang Rechnung trägt. Das betrifft z. B. die Cybersicherheit, bei der sich Deutschland bereits an der virtuellen Front befindet und mit einer zunehmenden Anzahl von Cyberattacken konfrontiert ist, von denen viele glauben, dass sie von Russland und China ausgehen.

Der Bericht des Wehrbeauftragten weist auf Verspätungen und Budgetüberschreitungen bei bestehenden komplexen multinationalen Beschaffungsprogrammen hin, wie z. B. für den Erwerb des europäischen Transportflugzeugs A400M, des Helikopters NH90 und der

Marine-Fregatte der Klasse F125. Selbst neue Kampfausstattungen und Schuhe für die Soldaten sind Mangelware. Die anhaltende Mittelverknappung beeinträchtigt weiterhin Ausbildung, Militärübungen und Sicherheit bei der Materialhandhabung.

Offiziere beschreiben, wie die im Rahmen von UN- oder NATO-Einsätzen ins Ausland entsandten Streitkräfte ihre Ausrüstung aus anderen Einheiten abzweigen und alte Ausrüstungen ausschachten müssen, um Ersatzteile zu erhalten und einsatzfähig zu bleiben. Dies wirkt sich extrem negativ auf Stimmung und Kampfgeist aus. Eine unveröffentlichte Umfrage des Verteidigungsministeriums unter 800 Soldaten, die 2015 an der Militärübung „Trident Juncture“ der NATO teilnahmen, zeigte, dass nur acht Prozent ihrer Ausrüstung vollauf vertrauten, während 16 % sie als nur teilweise zuverlässig empfanden. 22 % sagten, sie hätten absolut kein Vertrauen in ihre persönliche Ausrüstung und weitere 21 % gaben an, sie hätten nur wenig Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Ausrüstung.<sup>5</sup>

Der Zustand der Lufttransportkapazitäten der Bundeswehr gab 2014 Anlass zu Verlegenheit, als Jahrzehnte alte Transall-Frachtflugzeuge, die die deutschen Waffen und Ausbilder auf einer neuen Mission zur Ausbildung kurdischer Kämpfer im Nordirak befördern sollten, auf dem Weg mehrmals eine Panne hatten und letztendlich durch geleaste Privatflugzeuge ersetzt werden mussten.<sup>6</sup>

Das war nur die Spitze des Eisbergs. Gemäß dem Bericht des Wehrbeauftragten sind nur ein

Bruchteil der geplanten neuen europäischen Frachtflugzeuge A400M im Einsatz und die Verfügbarkeitsrate liegt, meist aufgrund von Ausfällen der Propellergetriebe, bei 58 %. Aufgrund des Mangels an nationalen Mitteln müssen deutsche Ausbilder oft auf verfügbare Plätze in den US-Transportflugzeugen warten, um nach Afghanistan und zurück zu reisen, was zu zermürbenden und für das Verteidigungsministerium extrem teuren Verspätungen führt.

Die meisten deutschen Militärhubschrauber sind fluguntauglich. Nur 44 % der Tiger-Angriffshubschrauber, 29 % der Hubschrauber vom Typ „Sea King“ der Kriegsmarine und 23 % der Flugzeuge vom Typ „Sea Lynx“ sind einsatzfähig. Die Verfügbarkeitsraten der Transporthelikopter NH90 und CH-53 lagen bei 31 % bzw. 43 %. „Hinweise während eines Truppenbesuchs lassen darüber hinaus darauf schließen, dass Deutschland scheinbar nur mühsam in der Lage ist, bei einer Gesamtzahl von derzeit circa 60 Hubschraubern des Typs CH-53, fünf Hubschrauber dauerhaft im Einsatz zu belassen“, schrieb Bartels.

Nur etwa die Hälfte der Kampfflugzeuge vom Typ Eurofighter funktioniert aufgrund des Mangels an Ersatzteilen und Wartung. Nur 9 der 15 wichtigsten Überwasserschiffe der Kriegsmarine sind einsatzfähig und kleinere Versorgungsschiffe müssen die Lücken schließen. Munitionsbestände sind „teils nur noch symbolisch“ und die Zielvorgaben müssen erst bis 2030 oder danach erfüllt werden. Falls die Bestände von Raketen, Bomben und Munition jemals die empfohlenen

Mengen erreichen, gäbe es keinen Ort, um diese sicher zu lagern, da die Bundeswehr einen Großteil ihrer Lagerflächen im Rahmen von Sparmaßnahmen verkauft hat.

Das Instandhaltungsproblem ist Gegenstand großer Besorgnis bei der NATO und für das US-Militär, das Seite an Seite mit den Deutschen arbeitet. „Sie müssen auf die Verfügbarkeitsraten achten, denn diese sind ein Schlüsselindikator für ausgehöhlte Streitkräfte. Aus einer Staffel von 24 Kampfflugzeugen können oft nur zehn oder manchmal nur sechs abheben“, erzählte ein Angehöriger des US-Militärs mit langjähriger Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Bundeswehr, der anonym bleiben möchte.<sup>7</sup>

„Und dann ist da noch die Ausbildung. Führen die Truppen alle geplanten Trainingsübungen durch? Funktioniert ihre Ausrüstung? Dies sind alles besorgniserregende Anliegen.“ Er äußerte jedoch Respekt für die Ausbildungsqualität der deutschen Offiziere der Bundeswehr-Führungsakademie in Hamburg und sagte, deutsche Soldaten seien diszipliniert, innovativ und hätten in Afghanistan gezeigt, dass sie über das für langfristige Missionen in feindlicher Umgebung nötige Stehvermögen und mentale Stärke verfügen.

Trotz ihres prekären Zustands ist die Bundeswehr ein Magnet für die kleineren europäischen Nachbarländer, deren schrumpfenden Truppen die verwendbare Ausrüstung ausgeht und die keine Zukunft für rein nationale Streitkräfte sehen. Sie fühlen sich von Deutschlands „Konzept der

**„Und dann ist da noch die Ausbildung. Führen die Truppen alle geplanten Trainingsübungen durch? Funktioniert ihre Ausrüstung? Dies sind alles besorgniserregende Anliegen.“**

Angehöriger des US-Militärs mit langjähriger Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Bundeswehr

Rahmennation“ angezogen, das der NATO 2013 zum ersten Mal vorgeschlagen wurde, und in dessen Rahmen die Bundeswehr eine Art Ankerfunktion für andere Ländergruppen übernehmen würde, die sich spezialisieren und ihre Streitkräfte in die deutschen Militäreinheiten integrieren oder diese im Krisenfall unterstützen können. Die deutsche Armee stellt mit Logistik, Kommando und Führung das organisatorische Rückgrat zur Verfügung. Sage und schreibe 15 kleinere NATO-Verbündete aus den Beneluxstaaten, der skandinavisch-baltischen Region und Mitteleuropa haben mit Berlin ein Abkommen unterzeichnet, um diese Initiative zu entwickeln.

Die fortgeschrittenste bilaterale Integration erfolgte mit den Niederlanden, die ihre eigenen Panzertruppen im Wesentlichen aufgegeben haben und einer vollständig integrierten

Panzerdivision mit Deutschland beigetreten sind. Deutsche und holländische Soldaten arbeiten auch in Friedenssicherungstruppen der UN im Norden Malis Seite an Seite. Bei der Marine planen Deutschland und Norwegen die Integration ihrer Unterseeboote und der Wehrbeschaffung. NATO-Planer begrüßen diese Initiativen, denn diese fördern die Ziele der Interoperabilität und Standardisierung von Ausstattung und Verfahren. Dennoch ist es zu früh, um zu beurteilen, was das „Konzept der Rahmennation“ erreichen kann.

Nicht-NATO-Länder wie Schweden, Finnland, Österreich und die Schweiz sehen darin einen politisch akzeptablen Weg, um ihre Streitkräfte in Europas größtes Heer zu integrieren, ohne sich mit diplomatischen und öffentlichen Akzeptanzprobleme konfrontieren zu müssen, die ein formeller Verzicht auf die Neutralität und ein Antrag auf Mitgliedschaft in der NATO unweigerlich nach sich ziehen würden.<sup>8</sup>

Ob das „Konzept der Rahmennation“ ein Weg ist, um die europäische Verteidigung unter deutsche Kontrolle zu bringen oder ob es sich um eine Europäisierung der Bundeswehr handelt, liegt im Auge des Betrachters. Bisher handelt es sich, mit Ausnahme der Einbindung von holländischen Streitkräften, im Wesentlichen eher um Theorie als Praxis.

„Multinationalität und Integration sind und bleiben Bestimmungsgrößen für die Bundeswehr“, steht im 2016 veröffentlichten Weißbuch. „Deutschland ist bereit, in Allianzen und Partnerschaften als Rahmennation Verantwortung und Führung zu übernehmen.“<sup>9</sup>

Nicht alle sind glücklich über diese Vorstellung. Die polnische Analytistin Justyna Gotkowska des staatlichen Forschungsinstituts OSW in Warschau sagte, eine Einbindung in die Streitkräfte der Bundeswehr könnte die östlichen Nachbarn zu Geiseln des deutschen Widerwillens gegen eine Teilnahme an Militäreinsätzen machen und sie gleichzeitig sowohl politisch als auch industriell abhängiger von Berlin machen. „Das grundlegende Problem mit diesem Konzept ist die Tatsache, dass die Betonung auf Integration und der Schaffung militärischer Strukturen liegt und weniger auf deren Nutzung. Dies hängt mit Deutschlands skeptischer Haltung gegenüber dem Einsatz der Streitkräfte als Instrument der Außenpolitik zusammen“, schreibt sie und bemerkt, dass die vor einem Jahrzehnt gegründeten multinationalen EU-Kampfgruppen bis jetzt noch nicht zum Einsatz gekommen sind.<sup>10</sup>

Eine Quelle im US-Militär äußerte, es bestehe die Gefahr, Deutschland mit diesem Konzept zu „einer Dockingstation“ zu machen, „in der die politischen Verhältnisse so schwierig sind, dass ein Andocken womöglich nie erfolgen kann.“ Er sagte aber auch, die deutsch-holländische Division sei eine taugliche Organisation, die ihren Dienst in Afghanistan auf eindrucksvolle Weise erfüllt habe.

Claudia Major von der staatlich finanzierten Denkfabrik SWP und Christian Mölling von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) erkannten diese Befürchtungen an, bestritten aber eine Absicht Deutschlands, anderen ihre Sicherheitspolitik aufzwingen zu wollen und betonten das „Konzept der Rah-

mennation“ (KDR) würde mit Absicht auf gegenseitiger Abhängigkeit aufbauen. „Wenn es umgesetzt wird, wird das KDR Berlin zum Mittelpunkt der europäischen Verteidigung machen. Europas Verteidigung würde von Deutschland abhängen, aber nur in dem Maße, in dem auch Deutschland von den sechzehn Ländern abhängig ist, die das ‚Konzept der Rahmennation‘ unterzeichnet haben,“ schrieben sie. Die Weigerung Großbritanniens und Frankreichs, sich der Initiative anzuschließen, hat Deutschland von vornherein in eine Führungsrolle gedrängt, behaupteten sie.<sup>11</sup>

Deutsche Behördenvertreter erklären, Paris könnte Synergien erzielen und die militärische Leistungsfähigkeit seiner südlichen Nachbarn Spanien, Italien und Portugal erhöhen, wenn es ihnen die Vorteile einer Integration von Streitkräften anbieten würde. Großbritannien unterzeichnete 2014 ein Abkommen mit den baltischen Staaten, den Niederlanden, Dänemark und Norwegen zur Schaffung gemeinsamer Expeditionsstreitkräfte, die auch der NATO zur Verfügung stehen sollen. Paris und London arbeiten auch im Rahmen des 2010 abgeschlossenen Lancaster-House-Abkommens zusammen, um gemeinsame Expeditionsstreitkräfte zu entwickeln, die sich für Krisenmanagement bis hin zu Kriegen mit hoher Intensität einsetzen lassen. Aber die beiden europäischen Atomkräfte, die das volle Spektrum an Kapazitäten aufrecht erhalten wollen, scheinen der Souveränität und operationellen Autonomie ihrer Streitkräfte zu stark verhaftet zu sein um das deutsche Konzept nachzuahmen. Italien hat auch ein kleineres Rahmennation-Abkommen mit Österreich, Un-





garn und den Balkanländern abgeschlossen, das vor allem die Stabilisierung nach Konflikten und die Wiederaufbaukapazitäten betrifft.

Die 1989 ins Leben gerufene Deutsch-Französische Brigade wurde nie vollständig integriert und war lange Zeit ein zweideutiges Symbol militärischer Kooperation, das in der Praxis nicht die Leistungsfähigkeit erhöhte. Die französischen Truppen haben ihre eigenen Stiefel und Waffen, die Deutschen ihre eigenen Fahrzeuge. Dennoch werden Teile der Brigade seit 2014 gemeinsam in Mali eingesetzt.

Ein weiterer Bereich, in dem Deutschland die Initiative ergreift, ist die sogenannte Ertüchtigungsinitiative, die darauf abzielt, regionale Akteure außerhalb von Europa zu schulen und auszurüsten, damit sie ihre eigenen Verteidigungskapazitäten aufbauen können. Die Bundeswehr versorgt kurdische Kämpfer im Irak und nationale Armeen in Tunesien, Jordanien, Mali und Niger mit den überschüssigen Sets der west- und ostdeutschen Streitkräfte. Eine gemeinsam vom Außen- und Verteidigungsministerium verwaltete Haushaltslinie in Höhe von 100 Mio. Euro pro Jahr wurde für diese Initiative 2016 eingerichtet, nachdem der Versuch, die Idee auf EU-Ebene umzusetzen, aufgrund von Streitigkeiten bezüglich der Finanzierung ins Stocken geraten war.<sup>12</sup>

Eine aus der Zeit des Kalten Krieges geerbte Rolle der Bundeswehr besteht in ihrer Fähigkeit, als Teil der „nuklearen Teilhabe“ der NATO, im Ernstfall amerikanische Atombomben abwerfen zu können. Nach dem Zweiten

Weltkrieg verzichtete Deutschland auf die Herstellung eigener Atomwaffen, aber ungefähr 20 amerikanische Atombomben lagern im Luftwaffenstützpunkt Büchel an der Grenze zu Luxemburg und können von deutschen Tornado-Kampfflugzeugen abgeworfen werden. Die Vereinigten Staaten haben ähnliche Vereinbarungen mit Belgien, den Niederlanden, Italien und der Türkei abgeschlossen. Aber die Tornados sind alt und innerhalb der nächsten Jahre muss eine Entscheidung bezüglich ihres Ersatzes getroffen werden, wenn Deutschland sich auch weiterhin an der nuklearen Teilhabe beteiligen soll, erklärten Regierungsbeamte. Ein hochrangiger Regierungsvertreter sagte, er sei sicher, Berlin werde die Fähigkeit zum Abwurf von US-Atomwaffen beibehalten, aber das Thema wäre kontrovers und könne zu neuen Anti-Atomkraft-Protesten führen.<sup>13</sup>

Ein hochrangiger General der Bundeswehr, der anonym bleiben will, äußerte, aus seiner Sicht befinde sich Deutschland im Sinne der sogenannten „Gerassimow-Doktrin“ bereits in einem Konflikt mit Russland. In einem 2013

**„Wenn es umgesetzt wird, wird das KDR Berlin zum Mittelpunkt der europäischen Verteidigung machen.“**

**Claudia Major**

Wissenschaftlerin für internationale Sicherheit bei der SWP

erschienenen Essay wies des russische Stabschef General Valery Gerassimow auf die Verwischung der Grenzen zwischen Frieden und Krieg im 21. Jahrhundert hin und argumentierte, dass „nicht-militärische Mittel“ zur Durchsetzung strategischer und politischer Ziele jetzt oft effektiver seien als der Einsatz von Waffen. Gerassimows Beschreibung der Verwendung „militärischer Mittel verborgener Art, einschließlich der Ausführung von Informationskonfliktaktionen und Einsätzen der Spezialstreitkräfte“ wurde von vielen NATO-Verbündeten als Blaupause für die russische Vorgehensweise in der Krim und der Ostukraine gesehen.<sup>14</sup>

Als Antwort sagte der General, Deutschland müsse seine militärischen Kapazitäten aufstocken, zwar nicht auf das Niveau des Kalten Krieges, aber genug, um Moskau davon zu überzeugen, dass ein Eingreifen in das Hoheitsgebiet der NATO, wie z. B. der Versuch, die baltischen Staaten zu destabilisieren, zu einem größeren Krieg eskalieren würde und nicht auf einen regionalen Konflikt beschränkt werden könne. Auch zum Schutze des Zusammenhalts von NATO und EU seien Maßnahmen notwendig, um Versuchen entgegenzuwirken, „Fake News“, Propaganda, Cyberattacken und andere verdeckte Mittel zu nutzen, um Spaltungen in der deutschen Gesellschaft zu schaffen und zu instrumentalisieren.

Die Bundeswehr richtete als Reaktion auf die von Computerhackern ausgehende, wachsende Bedrohung der militärisch und zivil kritischen Infrastrukturen im April 2017 ihr eigenes Cyberkommando ein. Aber aus juristischen

und historischen Gründen scheint Deutschland weniger gewillt als Frankreich oder die USA, sich als Antwort auf eine Attacke auf eine offensive Cyber-Kriegsführung vorzubereiten.

Die Streitkräfte registrierten in den ersten drei Monaten des Jahres 2017 bereits 248 000 Cyberattacken. Das Bundesamt für Verfassungsschutz, Deutschlands innere Sicherheitsdienst, berichtete in einem im Juli 2017 veröffentlichten Jahresbericht, das Land sei intensiven Cyberattacken vonseiten der Türkei, Russlands und Chinas ausgesetzt und warnte vor „tickenden Zeitbomben“, die die kritische Infrastruktur beschädigen könnten.<sup>15</sup>

2015 schleusten staatlich finanzierte Hacker schädliche Software in 20 000 Computer des Bundestags ein. Dies war nur eine von zahlreichen Cyberattacken auf den Bundestag.<sup>16</sup> Im November 2016 wurden eine Million Kunden der Deutschen Telekom, dem größten nationalen Telefonanbieter, aufgrund einer Cyberattacke auf die Router der Privathaushalte, wie das Unternehmen sie nannte, mehrere Stunden lang vom Internet abgeschnitten. Bundeskanzlerin Angela Merkel deutete seinerzeit an, die Attacke könnte von Moskau angezettelt worden sein.<sup>17</sup>

Für Cybersicherheit ist hauptsächlich das Innenministerium zuständig, das 2011 in Bonn ein nationales Cyberverteidigungszentrum eingerichtet hat. Das Zentrum soll als gemeinsame Plattform für einen schnellen Informationsaustausch und eine bessere Koordinierung von Schutz- und Verteidigungsmaßnahmen gegen IT-Sicherheitsvorfälle dienen. Es liefert auch Informationen an den nationalen Cybersicher-

heitsrat, der aus Vertretern des Kanzleramtes, der Bundesländer und der Ministerien besteht. Der Rat koordiniert im Bereich der Cybersicherheit die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und Privatsektor.

Was im Wesentlichen fehlt, ist ein gemeinsamer europäischer Ansatz bei der Cyberabwehr. In

einem virtuellen Raum, der keine nationalen Grenzen kennt, waren die Reaktionen der europäischen Länder bisher deprimierend national, zum Teil aufgrund der Tendenz bestimmter deutscher Kreise, die USA als eine größere Cybergefahr für ihre Verbündeten zu betrachten als Russland oder China.

## FUßNOTEN

- (1) <http://www.new-york-un.diplo.de/content-blob/4847754/Daten/6718445/160713weibuchEN.pdf>
- (2) Interview mit NATO-Quellen, die diese Interviews unter der Bedingung der Anonymität gewährten, Juni/Juli 2017
- (3) Interview mit dem Autor, 4. Juli 2017
- (4) [http://115er.de/uploads/media/Materielle\\_Einsatzbereitschaft\\_Hauptwaffensysteme\\_Bw.pdf](http://115er.de/uploads/media/Materielle_Einsatzbereitschaft_Hauptwaffensysteme_Bw.pdf)
- (5) <http://www.bild.de/politik/inland/bundeswehr/so-viel-vertrauen-haben-unsere-soldaten-in-ihre-waffen-46380518.bild.html>
- (6) <http://www.dw.com/de/pleiten-pech-und-pannen-bei-milit%C3%A4rischer-hilfe-f%C3%BCr-kurden/a-17950590>
- (7) Interview mit dem Autor, Juni 2017
- (8) Interviews mit Diplomaten neutraler EU-Länder, Juli 2017
- (9) Weißbuch, ebd.
- (10) <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-03-25/germanys-idea-a-european-army>
- (11) Politikanalysten führen eine lebhafte Debatte über die Bedeutung des „Konzepts der Rahmennung“. Während einige es als einen schlaun Versuch für den Aufbau einer Europäischen Armee sehen, nehmen andere diese Initiative als beschränkter und weniger ehrgeizig wahr. <http://foreignpolicy.com/2017/05/22/germany-is-quietly-building-a-european-army-under-its-command/> <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/71590>
- (12) <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/weitere-publikationen/die-ertuechtigungsinitiative-der-bundesregierung-was>
- (13) Interview mit dem Autor, Juli 2017
- (14) Interview mit dem Autor, Juni 2017 Gerassimows Artikel „The value of science in anticipation“ erschien im Februar 2013 auf Russisch in der Zeitschrift Militärisch-Industrieller Kurier.
- (15) <https://www.verfassungsschutz.de/embed/annual-report-2016-summary.pdf>
- (16) <http://carnegieendowment.org/2017/07/26/germany-confronts-russian-hybrid-warfare-pub-72636>
- (17) <http://www.dw.com/en/german-leaders-angry-at-cyberattack-hint-at-russian-involvement/a-36573668>



## KAPITEL 3

# DAS GEWEHR SCHULTERN? DEUTSCHLANDS DILEMMAS BEI DER BEWAFFNUNG

## TURBULENZEN BEI DER BESCHAFFUNG

Ein großes Fragezeichen schwebt über der Fähigkeit der Bundeswehr und der Verteidigungsindustrie, eine erhebliche Steigerung des Verteidigungshaushalts zu verkraften, falls eine solche bevorsteht. Das Rüstungsbeschaffungssystem befindet sich nach Jahren der Managementreformen und politischen Unsicherheit in einem solchen Umbruch, dass Insider behaupten, Unternehmen und Beamte im Verteidigungsbereich zögerten, Verträge zu unterschreiben oder Verpflichtungen einzugehen. Dies mag eine zeitweise Unterbrechung sein, aber die systemischen Probleme müssen überwunden werden.

Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und ihre dynamische Staatssekretärin Katrin Suder, eine gebildete Managementberaterin, haben versucht, das militärische Beschaffungssystem von Grund auf zu ändern, um größere Transparenz bei der Preisgestaltung und eine bessere Frühwarnung bei Problemen

mit Rüstungsprojekten einzuführen. Die kurzfristige Auswirkung dieser Reformen war, dass der Beschaffungsprozess noch langsamer wurde. Und viele weitere Hindernisse müssen beseitigt werden, damit die europäische Rüstungskoooperation in Gang kommen kann.

„Von der Leyen und Suder kamen mit einer Rüstungsagenda, die viele gute Aspekte enthält, aber bisher warten wir darauf, dass der Grossteil davon umgesetzt wird“, sagte Andreas von Büren, Geschäftsführer des Bundesverbands der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V. (BDSV). „Es gibt jede Menge Themen, aber wir warten immer noch auf den äußerst interessanten Teil des Veränderungsmanagements bei Verträgen, Haftung und Durchsetzbarkeit.“<sup>1</sup>

Die strikt jahresbezogene Budgetplanung und Feinsteuerung, die auf dem deutschen System der parlamentarischen Kontrolle beruhen, sorgen dafür, dass langfristige

Verteidigungsprojekte außergewöhnlich schwer zu managen sind. Geld wird zu häufig nicht für die wichtigsten langfristigen Ziele ausgegeben, sondern für das, was vor Ende des Haushaltsjahres gekauft werden kann. Unverbrauchte Mittel fließen ansonsten an das Finanzministerium zurück.

Bei jedem Kauf von mehr als 25 Mio. Euro muss eine gesonderte Einwilligung vom Parlament eingeholt werden. „Es ist nicht wie in Frankreich, wo das Verteidigungsministerium innerhalb eines bestimmten Haushalts freie Hand hat“, erklärte Dirk Hoke, Vize-Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie und CEO von Airbus Defence and Space. „In Deutschland macht es das Parlament komplizierter, besonders im Wahljahr. Alles wird politisch.“<sup>2</sup>

Wenn man den nationale Zwiespalt über Rüstungsexporte und zahlreiche Hindernisse der multinationalen Rüstungszusammenarbeit noch dazurechnet, überrascht es nicht, dass sich die Verteidigungsindustrie ziemlich verunsichert ist, gerade in dem Moment als das Land bei der Finanzierung der Bundeswehr über den Berg war.

Während das Weißbuch von 2016 die Bedeutung davon betont, wesentliche Militärtechnologien im Inland zu halten, fragen Unternehmer in vertraulichen Gesprächen, ob Deutschland überhaupt eine Verteidigungsindustrie haben möchte. Sie murren, dass ihnen bei der Auftragsvergabe weitere Steine in den Weg gelegt werden und beklagen, dass die Unsicherheit über Exportgenehmigungen

an Drittländer außerhalb der Europäischen Union die Anstrengungen gelähmt hat, die europäische Rüstungskoooperation zu fördern. Darüber hinaus werden, so behaupten Insider, das Timing von Bundeswehraufträgen und Anträgen für Ausfuhrgenehmigungen aus politischen Gründen manipuliert, um einen Aufschrei der Abgeordneten des linken Flügels im Parlament und der Medien zu vermeiden.

Dies ist besonders in Wahljahren wie 2017 heikel. Vertreter der Industrie berichten, dass sie vom Wirtschaftsministerium gebeten werden, Anträge auf Exportgenehmigungen bis nach einem Stichtag zu verzögern, um deren Erscheinen in den Halbjahresstatistiken zu vermeiden, die an den Bundestag gesendet werden. Tatsächlich zeigt der offizielle, im Juni 2017 herausgegebene Bericht, dass die Waffenexporte im Jahr 2016 um 1 Mrd. Euro oder 13 % auf 6,85 Mrd. Euro gefallen sind und sich der Rückgang in den ersten vier Monaten des Jahres 2017 fortsetzte.<sup>3</sup>

Dies ist nur ein Teil des Gesamtbildes. Deutschland ist zwischen 2007 und 2011 auf den dritten Platz der waffenexportierenden Länder der Welt vorgerückt – vor China, Frankreich und Großbritannien – und hat nach Angaben des Stockholm International Peace Research Instituts einen Marktanteil von 9,4 %! Dennoch erlebte der Umsatz einen drastischen Rückgang, nachdem Sigmar Gabriel, damaliger Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, im Jahr 2013 Bundeswirtschaftsminister geworden war. Er versprach, Rüstungsexporte moralisch zu bewerten und die deutschen

Vorschriften viel restriktiver anzuwenden, um den Verkauf von Waffen an unterdrückerische Regimes und in Krisengebiete zu blockieren.

Deutschland fiel von 2012-2016 auf den fünften Platz der SIPRI-Tabelle mit einem Anteil von 5,6 % bei den Verkäufen, dies ist ein Rückgang um mehr als ein Drittel. In diesem Zeitraum gingen 28 % der deutschen Exporte in europäische Länder und 16 % nach Nordamerika, was politisch weniger umstritten ist. Etwa 24 % gingen in die Region Asien/Ozeanien und 23 % in den Nahen Osten. Die drei größten Kunden Deutschlands waren Südkorea, Griechenland und die Vereinigten Staaten.<sup>4</sup>

Gabriel rechnete sich diesen Rückgang als Verdienst an und erklärte, er hätte auch gern die Panzerexporte an Katar gestoppt, doch war der Auftrag von seinem Vorgänger aus der Mitte-Rechts-Koalition bereits genehmigt worden.<sup>5</sup> Die Wahrheit ist vielschichtiger. Aufgrund der Liefertermine für vertraglich vereinbarte Lieferungen schwanken die Exportzahlen im Jahresvergleich teilweise stark. Deshalb stehen die Hersteller ebenso unter Druck, die Lieferungen vor einem Wahljahr hinauszuzögern. Die Exporte erreichten im Jahr 2015 einen Spitzenwert, um dann angenehmerweise in der Vorwahlzeit zurückzugehen.



Gabriel schlug im Juni 2017 vor, dem Parlament Mitentscheidungsrechte für Waffenexporte außerhalb der EU und der NATO zu übertragen, was diesen Vorgang weiter verkomplizieren und politisch aufladen würde. Übrigens trotz eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Exekutive verantwortlich ist und die gesetzgebende Gewalt über die Regierungsentscheidungen nur informieren muss.<sup>6</sup>

Einige deutsche Mischkonzerne ziehen sich weitgehend aus dem Rüstungssektor zurück, weil sie keine Lust mehr haben, das Exportrisiko zu tragen. Die Industrie beklagt, das Wirtschaftsministerium benötige neun Monate, um Routineexporte sogar in ein EU-Land zu genehmigen. Der Umsatz der deutschen Rüstungsindustrie stagniert seit dem Jahr 2011 ungefähr bei 20 Mrd. Euro, wovon etwas mehr als ein Drittel auf die Verkäufe an die Bundeswehr und der Rest auf Exporte entfällt.<sup>7</sup>

**„In Deutschland macht es das Parlament komplizierter, besonders im Wahljahr. Alles wird politisch.“**

**Dirk Hoke**

Vize-Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie und CEO von Airbus Defence and Space

Der Bruch, der durch Gabriels Politik geschaffen wurde, geht über die Industrie Deutschlands hinaus. Französische Rüstungsunternehmen und die Regierung in Paris waren erbost über die Verweigerung von Exportlizenzen für gemeinsam hergestelltes Gerät wie Hubschrauber an französische Kunden in der Golfregion und in Zentralasien. Ein französischer Offizieller meinte privat, dass Berlin tatsächlich eine 40 Jahre alte Vereinbarung zwischen den damaligen Verteidigungsministern Michel Debré und Helmut Schmidt zerrissen habe, die jedem Partner im Wesentlichen bei gemeinsamen Rüstungsprojekten erlaubte, die Produkte an eigene Kunden zu verkaufen, wobei der andere Partner informiert wurde. Eine Übereinkunft über ein zuverlässiges Regelwerk sei für die zukünftige französisch-deutsche Zusammenarbeit unerlässlich.<sup>8</sup>

„Das Beste wäre ein gemeinsames Werk europäischer Regeln, allerdings würde dies zu lange dauern“, sagte Frank Haun, Chief Executive von Kraus-Maffei Wegmann (KMW). Das Unternehmen stellt Deutschlands berühmte Leopard-Panzer und andere gepanzerte Fahrzeuge her. „Wegen dem Brexit muss mit einem französisch-deutschen Entwurf begonnen werden. Alles andere ist Illusion.“<sup>9</sup>

„Deutschland macht außenpolitische Fragen wie Rüstungsexporte zu einer nationalen parteitaktisch aufgeladenen Wahlkampf-Angelegenheit“, sagte Haun. „Wir lecken die uns selbst beigebrachten Wunden, da wir nicht wirklich erwachsen geworden sind.“



Das Privatunternehmen KMW und der sich in Staatsbesitz befindliche französische Hersteller von gepanzerten Fahrzeugen Nexter Systems fusionierten im Jahr 2015 und sind damit einer der größten europäischen Hersteller von gepanzerten Landsystemen. Dies sollte sie logischerweise zum Panzerlieferanten Europas machen, aber es gibt noch immer viele konkurrierende Interessen. Der Erfolg des Unternehmens hängt davon ab, ob die fusionierte Einheit für den Zeitraum 2025-2040 ein Vorzeigeprojekt für ein gemeinsames Bodenkampfsystem erhalten kann, das sich noch immer auf dem Reißbrett der französischen und deutschen Regierungen befindet. „Wenn Sie kein Förderband bekommen, dann geht es mit dem Fahrzeug nicht vorwärts“, sagte Haun in einem Interview.

Während die Präsidenten und Verteidigungsminister der USA und Frankreichs traditionellerweise als Superverkäufer für die Rüstungsexporte ihrer Länder auftreten und dabei für den Abschluss von Multi-Milliarden-Deals viel Lob ernten, halten sich Deutschlands Führungspolitiker aus historischen Gründen so weit wie möglich von Militärverkäufen fern. Unternehmer sagen, dass Deutschlands Ansehen wegen des qualitativ hochwertigen Maschinenbaus im zivilen Bereich hilfreich für sie ist, aber dass sie gegenüber Konkurrenten im Nachteil liegen, deren politische Führung für Aufträge Lobbyarbeit leistet.

Der Ablauf der Auftragsvergabe im Inland ist kaum weniger quälend. In einem hektischen Rennen um die Finanzierung größerer Programme hat der Verteidigungsausschuss des Parlaments im Juni 2017 in seiner abschließenden Sitzung vor

der Wahl eine Reihe von Beschaffungsprojekten genehmigt. Aber die SPD hat aus politischen Gründen den Stecker bei der Finanzierung einer Drohne gezogen, die Raketen abfeuern kann, nachdem sie in den vergangenen zwei Jahren für das Projekt als unbemannter Aufklärungs- und Überwachungsflugzeug Mittel bewilligt hatte.<sup>10</sup>

Deutschland war für den wohl größten Rückschlag in der europäischen Rüstungszusammenarbeit seit Jahren verantwortlich, als Merkel bei einer 2012 vorgeschlagenen Fusion zwischen dem gesamteuropäischen Luft- und Raumfahrtunternehmen Airbus, damals bekannt als EADS, ihr Veto einlegte, an dem Frankreich und Deutschland gleiche Anteile mit dem börsennotierten Rüstungsunternehmen BAE Systems hielten. Laut Regierungsvetretern scheiterte die Transaktion, die durch den Vorstandsvorsitzenden von Airbus Tom Enders, einem Major der Reserve der deutschen Luftwaffe, tatkräftig gefördert wurde, hauptsächlich aufgrund von Ängsten in Berlin und München, dass Deutschland bei industriellen Produktionsstandorten, Technologie und den Unternehmenssitzen, vor allem in Bayern, zu kurz kommen würde. Zudem gab es persönliche Sticheleien. Die Beziehungen zwischen Enders und Merkel waren belastet, nachdem der Leiter des Unternehmens, der kein Blatt vor den Mund nimmt, im Jahr 2011 aus Protest über Deutschlands Opposition gegen den NATO-Luftschlag gegen Libyen und aufgrund ihrer Entscheidung zum Ausstieg aus der Atomenergie Merkels konservative Schwesterpartei, die CSU, verließ. Auf eine Megafusion im Rüstungsbereich reagierte die öffentliche Meinung ebenfalls empfindlich.<sup>11</sup>



Die Fusion von Airbus mit BAE Systems hätte einen weltweit führenden Konzern im Verteidigungs- und Luftfahrt-Bereich geschaffen, der in der Lage gewesen wäre, mit den US-Riesen zu konkurrieren. Stattdessen bleibt Europas Rüstungsindustrie zersplittert, gespalten durch nationale Rivalitäten und anfällig für die Art staatlicher Intervention, die zu Vetternwirtschaft führt und von konservativen Politikern in der zivilen Wirtschaft geächtet wird. Es bleibt unklar, ob Deutschland durch die Verhinderung der Megafusion etwas gewonnen hat. „Rückblickend war die Verhinderung der Fusion von Airbus/BAE Systems ein großer Fehler“, sagte von Büren vom BDSV.

Aber angesichts des öffentlichen Bewusstseins über wachsende Sicherheitsrisiken und das Ausmaß an Verschwendung und Ineffizienz bei den europäischen Verteidigungsausgaben

denken einige einflussreiche Deutsche, dass die Zeit für einen erneuten Anlauf reif ist, den europäischen Verteidigungssektor durch gemeinsame Projekte zu konsolidieren.<sup>12</sup>

„Frau Merkel verhinderte die größte Fusion in der Rüstungsindustrie vor dieser Verschiebung des öffentlichen Bewusstseins zur sicherheitspolitischen Lage. Man kann sie nicht bezichtigen, dass sie die öffentliche Meinung in Deutschland ignorieren würde“, äußerte sich Wolfgang Ischinger, Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz und früherer Top-Diplomat. „Die Stimmung hat sich nun geändert.“<sup>13</sup>

In den 1990er-Jahren schlugen Ansätze zur Entwicklung eines einheitlichen europäischen Kampfflugzeugs fehl, als Frankreich sich entschloss, eigene Wege zu gehen und

das Kampfflugzeug Rafale durch Dassault Aviation zu entwickeln, während ein englisch-deutsch-italienisch-spanisches Konsortium den Eurofighter entwickelte. Inzwischen ist man sich weitgehend einig, dass es sich kein europäisches Land allein leisten kann, ein Luftkampfsystem der nächsten Generation zu entwickeln.

Ischinger schlug vor, Deutschland und Frankreich sollten gemeinsam einkaufen oder einen gemeinsamen Ansatz für alle zukünftigen militärischen Beschaffungsprogramme oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes anstreben, andere EU-Länder daran beteiligen und damit beginnen, ein größeres Pilotprojekt zu starten. Die Wahl des pro-europäischen französischen Präsidenten Emmanuel Macron, der sich für eine engere Kooperation mit Berlin engagiert, sei eine einmalige Gelegenheit. „Der Trick dabei ist, es in einer Art und Weise zu tun, die von Frankreich und Deutschland als Win-Win-Situation angesehen wird und nicht, wie das ursprüngliche Airbus-Unternehmen als Nullsummenspiel.“

Nur ein Top-Down-Ansatz, bei dem Merkel und Macron dazu gebracht werden, die Förderung der Rüstungskooperation zur „Chefsache“ zu machen, könnte funktionieren.

Frühere europäische Projekte zur Rüstungszusammenarbeit haben bei Unternehmen und Regierungsbeamten einen bitteren Geschmack hinterlassen. Das Kampfflugzeug Eurofighter/Typhoon, hergestellt von einem Konsortium aus Airbus, Italiens Leonardo (früher Alenia) und BAE Systems,

war ein typisches Beispiel. BDLI-Vizepräsident Hoke sagte, das Projekt habe aufgezeigt, wie schwierig es sei, die Anforderungen der unterschiedlichen Nationen anzupassen und die Aufgaben vernünftig zu verteilen. Einer der Flugzeug-Flügel wurde in Italien hergestellt und der andere in Spanien. Dabei kamen unterschiedliche Herstellungsstandards und -methoden zum Einsatz. „Abgesehen davon ist es ein sehr leistungsfähiges, erfolgreiches Kampfflugzeug. Aber es muss doch möglich sein, die Produktion rationaler zu organisieren“, erklärte er.

Frank Haun von KMW, der früher in der Pharma- und Automobilindustrie tätig war, erzählte seine schockierendste Erfahrung im Jahr 2009 war es, vor zwei von seinem Unternehmen hergestellten Dingo-Schützenpanzern zu stehen, einer im Einsatz bei der Bundeswehr und der andere bei den belgischen Streitkräften. „Sie hatten den gleichen Namen, aber unterschiedliche Panzerung, andere Frontscheiben und Generatoren. Man kann jede Menge Geld sparen, wenn man das Gleiche tut. Man kann keine Serie in so kleinen Stückzahlen produzieren. Dazu ist politischer Wille erforderlich.“

„Jedes Land hat ein bisschen (Rüstungs-) Industrie und möchte seinen Anteil an der Arbeit und dem Geld haben. Es ist sehr schwierig, sie dazu zu bringen, sich auf irgendetwas zu einigen“, sagte Haun. Die Art und Weise, wie einzelne europäische Länder militärische Ausrüstung testen, gehört zu den Unterschieden. „Es gibt die [NATO-Standardisierungs-] STANAG-Normen,

aber diese beschreiben nicht, wie Tests durchgeführt werden. Jedes Land hat eigene Testverfahren entwickelt, deshalb kann man die Tests in einem Land bestehen und in einem anderen durchfallen, beispielsweise beim Test von Fahrzeugen im Hinblick auf Minen und IED (Sprengbomben am Straßenrand) – es gibt keine gemeinsame Beschreibung, in welchem Boden sich dieses Sprengmittel befinden soll. Wir brauchen die gleiche europäische Basis für alle Tests, sonst werden wir weiter über solche Details stolpern. Selbst die Verpackungsvorschriften unterscheiden sich.“

Das Transportflugzeug Airbus A400M, das 2013 holprig in Dienst gestellt wurde, ist wohl das berühmteste Beispiel für die Schwierigkeiten europäischer Zusammenarbeit: Es lag vier Jahre hinter dem Zeitplan, Milliarden von Euro über dem Budget und konnte einige der wesentlichen Kundenanforderungen nicht erfüllen. Statt einen bereits serienmäßig produzierten Propellerantrieb von Pratt & Whitney Canada zu kaufen, bestanden die europäischen Regierungen unter Führung von Frankreich und Deutschland darauf, ihren eigenen Motor zu entwickeln, obwohl man diese Technologie im 21. Jahrhundert kaum als innovativ bezeichnen kann. Das Schaltgetriebe des Motors, das für viele Verzögerungen sorgte, wurde in Italien hergestellt. Typischerweise wurde die Arbeit am Projekt aus politischen Gründen entsprechend der Anzahl von Flugzeugen aufgeteilt, die jede der acht ursprünglichen Kundennationen bestellt hatte und nicht aufgrund der Expertise und Qualität der Hauptauftragnehmer.

Hoke erzählte, Airbus habe bis 2017 durch das Flugzeug 7 Mrd. Euro verloren. Die deutsche Regierung und andere Nationen verlangen Schadenersatz von Airbus wegen der späten Lieferung, was Berlin dazu zwang, als Lückenbüßer US-Transportflugzeuge vom Typ C130J zu kaufen. Deutschland behielt zeitweilig 15 % der Geldzahlungen ein, weil das Flugzeug nicht wie vorgesehen funktionierte. Hoke sagte, die Verzögerung sei teilweise aufgrund von erhöhten Sicherheitsanforderungen und zusätzlichen Vorgaben entstanden, die von den Staaten nach der Vertragsunterzeichnung im Jahr 2003 hinzugefügt worden sind.

In US-Militärkreisen wird der A400M, Europas größtes Verteidigungsprojekt, als eine enorme Geldverschwendung betrachtet. Man habe ein Flugzeug hergestellt, das bei voller Nutzlast von Brüssel aus nicht ohne Auftanken zu irgendeinem der wahrscheinlichsten Einsatzgebiete außerhalb des NATO-Gebietes fliegen könne. Im Februar 2017, nachdem ein A400M mit von der Leyen an Bord in Litauen eine Panne erlitt, bestätigte ein Sprecher des Ministeriums, dass nur eines der bisher acht an Deutschland gelieferten Flugzeuge voll flugtauglich sei.

Hoke zieht aus der A400M-Erfahrung folgende Lehren: Bei komplexen Projekten sei eine Führungsaktion erforderlich, die berechtigt sei, eine Harmonisierung der Vorgaben und der Beschaffungszeiträume durchzusetzen und einen führenden Industriepartner, der die Arbeitslast entsprechend der Spezialisierung aufteilen kann. Andernfalls wird die Wunschliste zu lang, zahlreiche, unterschiedliche Modelle

des Produktes werden produziert und die Kostenvorteile gehen verloren.

Aus der Sicht der Regierung liegen die wesentlichen Erkenntnisse darin, von der Industrie größere Transparenz zu fordern, indem man Kostenschätzungen von Anfang an gründlich vergleicht und bei den Verhandlungen über die Haftung im Fall von Verzögerungen und überzogenen Budgets härter durchgreift. Das kann bei komplexen Verteidigungsprojekten zu Verzögerungen führen, aber die Erfahrung mit dem A400M hat gezeigt, wie schwer sich anfängliche Fehler später ausbügeln lassen. Eine transparentere Beschaffung würde Vertrauen im Parlament aufbauen und das Geld der Steuerzahler sparen. Die Regierung sendet den Abgeordneten nun alle sechs Monate Risikoberichte. Airbus hat eingangs ein verführerisch niedriges Preisangebot gemacht, um die Regierungen zur Bestellung des A400M zu verlocken, aber das kam dem Unternehmen teuer zu stehen und unterminierte das Vertrauen, dass das Verteidigungsbudget klug ausgegeben wird.

Die Beschaffungsreformen der Bundesregierung erhielten Lob von unerwarteter Seite – von den in der Opposition befindlichen Grünen, einst eine Festung des Pazifismus. „Es gab eine Menge Korruption, Verzögerungen und Misswirtschaft“, sagte Franziska Brantner, eine Abgeordnete von Bündnis'90/Die Grünen. „Von der Leyen und Suder bemühen sich wirklich, alle diese Beschaffungsprobleme in Ordnung zu bringen. Wie konnte irgendjemand nur einen Vertrag für ein Gewehr schließen, das nur unter 35 °C funktioniert?“ fragte

sie und bezog sich auf eines der vielen Ausrüstungsprobleme der Bundeswehr. Das leichte Sturmgewehr von Heckler & Koch G36, das in den 1990er Jahren entworfen wurde als die Bundeswehr niemals außerhalb von Europa im Einsatz war, erwies sich laut Experten des Verteidigungsministeriums als eine Waffe, die in der Hitze Afghanistans nicht geradeaus schoss.<sup>14 15</sup>

Brantner, die den Vorsitz des Bundestags-Unterausschusses für „zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“ innehat, erläuterte, die strikte Jährlichkeit des Haushalts sei ein Kernproblem. Dies gelte sowohl für die Verteidigungsausgaben als auch für sonstige Aktivitäten der Außenpolitik, die Bestandteil eines umfassenden Ansatzes der Konfliktvermeidung und der Staatenbildung seien. Sie führte Beispiele von nichtstaatlichen Organisationen an, die vermitteln oder mit syrischen Frauen arbeiten, die mit einem plötzlichen Stopp ihrer Förderung konfrontiert werden. „Seitdem ich im Parlament bin, habe ich versucht, dieses Jährlichkeitsprinzip in der Finanzplanung der Außenpolitik abzuschaffen.“

### **„Rückblickend war die Verhinderung der Fusion von Airbus/ BAE Systems ein großer Fehler“**

**Andreas v. Büren**  
Geschäftsführer beim BDSV

Sie legte dar, dass die Auseinandersetzung über das 2-Prozent-Ziel für Verteidigungsausgaben den Zweck verfehlen würde. „Denn wir reden über Geld aber wir diskutieren nicht über die Art der Soldaten und Streitkräfte, die wir brauchen und wofür wir das Verteidigungsbudget benötigen. Kaufen wir viele Panzer, die wir nicht wirklich brauchen aber die uns die Industrie gerne verkaufen möchte oder investieren wir in Staatenbildung? Was wir wirklich brauchen, sind Hubschrauber, die fliegen, Transportkapazität, Gewehre, die funktionieren, funktionsfähige gepanzerte Fahrzeuge, besser geschützte Soldaten.“

Das Weißbuch stellt einen neuen Ansatz für eine multinationale Rüstungskooperation dar und merkt an, dass Projekte wie A400M, Eurofighter und der Hubschrauber NH 90 gezeigt haben, „wie das Bestehen auf nationale Fähigkeitsanforderungen die gewünschten Vorteile der Zusammenarbeit zunichtemachen kann.“ Es fordert die Regierungen auf, sich auf Basis einheitlicher Fähigkeitsanforderungen für eine möglichst standardisierte Politik beim Design einzusetzen. Eine Nation solle die Projektleitung und ein Unternehmen die Auftragsvergabe übernehmen. Die Projekte sollen dort ausgeführt werden, „wo auch immer die beste industrielle und technologische

Expertise vorhanden ist“ und es solle ein gemeinsames Vorgehen bei Wartung, Reparatur und Betriebsunterstützung sowie bei der Beschaffung geben.

„Im Wesentlichen bedeutet dies die Aufgabe der Souveränität des Einzelnen für die größere Souveränität aller. Gleichzeitig müssen wir die eigene technologische Souveränität dadurch schützen, dass wir nationale Schlüsseltechnologien behalten.“ Die Verteidigung der nationalen technologischen Souveränität in einer europäischen Verteidigungsunion wird sicherlich heikle Fragen aufwerfen.

Das Weißbuch ebnet den Weg für ein mögliches groß angelegtes Tauschgeschäft mit Frankreich und anderen europäischen Waffenherstellern bei der gemeinsamen Beschaffung größerer Systeme, aber es garantiert keinen Erfolg in einem Bereich, der ein Minenfeld aus nationalen industriellen, militärischen und Beschäftigungsinteressen ist. Es erkennt auch nicht die eigene Zurückhaltung Deutschlands bei der Umverteilung von Funktionen wie Tests und Zertifizierung von Waffensystemen und Fahrzeugen an, was zu den Hauptursachen von Kostensteigerung und Streuung gehören.

## FUßNOTEN

- (1) Interview mit dem Autor, Berlin, 14. Juni 2017
- (2) Telefoninterview mit dem Autor, 2. Juni 2017
- (3) [http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile)
- (4) <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>
- (5) <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/sigmargabriel-haelt-panzer-lieferung-an-qatar-fuer-nicht-zu-stoppen-13909439.html>
- (6) <http://augengeradeaus.net/2017/06/neue-regel-fuer-den-ruestungsexport-aufgaben-der-naechsten-legislaturperiode/>
- (7) Interview mit dem Autor, Paris, 26. April 2017 Der Originaltext des Schmidt-Debré Abkommens, eingesehen vom Autor, besagt in Artikel 2 ausdrücklich: „Keine der beiden Regierungen wird die andere Regierung vom Export oder der Exportgenehmigung von Rüstungsgütern an Drittländer abhalten, die gemeinsam entwickelt oder produziert werden.“ Beide Regierungen verpflichteten sich, die notwendige Ausfuhrlizenz „unverzüglich und entsprechend der Verfahren auszustellen, die durch die nationalen Gesetze für die notwendige Exportgenehmigung für die Lieferung von Bauteilen an das Ausfuhrland vorgesehen sind“.
- (8) [http://www.dbresearch.de/MAIL/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD000000000448817.pdf](http://www.dbresearch.de/MAIL/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000448817.pdf)
- (9) Telefoninterview mit dem Autor, 5. Juli 2017
- (10) <https://www.tagesschau.de/inland/bewaffnete-drohnen-101.html>
- (11) <http://veranstaltungen.handelsblatt.com/defence-conference/zu-hoch-gepokert/>
- (12) Die Münchner Sicherheitskonferenz veröffentlichte im Februar 2017 eine Studie der Unternehmensberatung McKinsey. Sie deutete an, es ließen sich bis zu 30 % der Gelder einsparen, die für Verteidigungsgüter ausgegeben werden, wenn die europäischen Länder die Systeme gemeinsam beschaffen würden. <http://www.eventanizer.com/MSR/MS2017/>
- (13) Interview mit dem Autor, Berlin, 14. Juni 2017
- (14) Interview mit dem Autor, Berlin, 3. Juli 2017
- (15) Eine Untersuchung des Verteidigungsministeriums nach dem Tod von drei Soldaten in Afghanistan im Jahr 2010 ergab, dass das Sturmgewehr HK G 36 von Heckler & Koch bereits bei einer niedrigen Temperatur von 23 °C oder bei intensiver Schussabgabe überhitzte und dabei die Treffsicherheit verlor. Das Ministerium brachte die Waffenschmiede vor Gericht und verlangte Schadensersatz. Der Hersteller reichte eine Gegenklage wegen Verleumdung mit dem Inhalt ein, dass die Aussage, das Gewehr schieße nicht gerade, wenn es heiß sei, seinen Ruf beschädigt hätte. Das Amtsgericht in Koblenz wies die Klage des Ministeriums auf Schadensersatz im September 2016 ab. <http://www.dw.com/en/heckler-koch-g36-the-rifle-held-in-all-the-wrong-places/a-18402772>; <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundeswehr-verliert-sturmgewehr-g36-prozess-gegen-heckler-koch-14417235.html>



## KAPITEL 4

# EUROPÄISCHE VERTEIDIGUNG DIE VIERTE?



## DIESES MAL WIRD ALLES ANDERS

Als das erste Mal versucht wurde, parallel zur gegründeten Montanunion eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft zu schaffen, befürchtete die französische Nationalversammlung weniger als ein Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg eine Remilitarisierung Deutschlands und stimmte 1954 gegen die Ratifizierung des Vertrags. Dies warf den politischen Einigungsprozess in Europa um Jahrzehnte zurück und zwang die Mitgliedstaaten, stattdessen auf wirtschaftliche Integration zu setzen.

Seitdem sich die Europäische Union mit dem Maastricht-Vertrag von 1992, der auch den Weg zu einer gemeinsamen europäischen Währung ebnete, formell auf die Einführung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geeinigt hat, musste die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung noch drei weitere Fehlstarts hinnehmen. Der Vertragstext forderte „die

schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik [...], die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.“

Dass dieses Thema 2016-2017 wieder ganz oben auf der politischen Agenda steht liegt zum Teil an der sich verschlechternden Sicherheitslage, d. h. der zunehmenden Bedrohung durch Russland, dem islamischen Terrorismus, dem Zerfall mehrerer Staaten in der arabischen Welt und der Sahelzone, Cyberattacken und dem Zustrom von Flüchtlingen und Migranten an den Küsten Europas. Gleichzeitig ist dies eine Reaktion auf die britische Entscheidung, die EU zu verlassen, was einerseits die Existenz und Stabilität der EU in Frage stellen könnte, andererseits aber auch die Möglichkeit bietet, endlich die seit langem bestehende Blockade einer europäischen Verteidigungsintegration durch London zu überwinden.

Der Sieg von Donald Trump bei der US-Präsidentenwahl, der eine nationalistische „America First“-Agenda vertritt, Freihandelsverträge und Klimaabkommen ablehnt und die NATO und das angebliche „Trittbrettfahren“ der Europäer bei der Verteidigung kritisiert, ist ein weiterer Anreiz für Europa, bei dieser Frage endlich Nägel mit Köpfen zu machen.

In den 12 Monaten nach dem Brexit-Votum hat die EU auf dem Papier größere Fortschritte bei der Schaffung einer europäischen Verteidigungsunion erzielt als in den vorherigen drei Jahrzehnten zusammen. Dennoch gibt es noch immer viele Hindernisse und es ist ungewiss, ob die – zutiefst zivile – EU neue militärische Kapazitäten aufbauen und umfangreiche gemeinsame Operationen durchführen kann oder einfach nur weitere Verfahren, Ausschüsse, Hauptquartiere und Berichte anhäufen wird.

Der erste gescheiterte Versuch, eine gemeinsame Verteidigung aufzubauen, geht auf die Zeit der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht zurück. Joachim Bitterlich, damals der außen- und europapolitische Berater von Bundeskanzler Helmut Kohl, erinnert sich, wie der deutsche Regierungschef und der französische Präsident Francois Mitterrand in privaten Gesprächen ihren großen Wurf skizzierten. Frankreich sollte sich an einem erweiterten europäischen Konsortium zum Bau eines gemeinsamen europäischen Kampfflugzeugs beteiligen. Für die Übergangsphase, bis die neuen Flugzeuge in Betrieb genommen würden, hätten die

Franzosen Tornado-Aufklärungsflugzeuge aus Deutschland gekauft und die Deutschen die französischen Kampfflugzeuge Mirage 2000. Die Franzosen hätten deutsche Leopard-2-Panzer gekauft und die Deutschen neue französische Artilleriegeschütze. Laut Bitterlich wurde die Initiative 1993 beendet, als Mitterrands schwächelnde sozialistische Partei die Parlamentswahlen verlor. Dadurch war er zur „Kohabitation“ mit einer gaullistischen Regierung unter Edouard Balladur gezwungen, die unter dem Einfluss des militärisch-industriellen Komplexes in Frankreich und insbesondere der Dassault Aviation stand. Dessen Eigentümer war ein wichtiger Spender für die gaullistische Partei, Abgeordneter und Medienbaron. Balladur beerdigte den Deal und Frankreich machte mit Dassaults Kampfflugzeug Rafale einen Alleingang.<sup>1</sup>

„1991 waren wir mit den Franzosen schon weiter als heute“, meint Bitterlich.

Großbritannien, das sich bereits gegen den Eintritt in die gemeinsame Währung entschieden hatte, stand den Anstrengungen zur Einführung eines zunächst als europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität und später Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bezeichneten Modells skeptisch gegenüber und behinderte entsprechende Schritte. Die atlantisch orientierten Briten befürchteten, dass eine separate Initiative der EU im Verteidigungsbereich die NATO untergraben könnte, die nach dem Ende des Kalten Kriegs zwischen Ost und West eine neue Rolle suchte. Außerdem gab es Ängste, dass die Vereinigten Staaten ihren konventionellen und atomaren

Schutzschirm aus Europa abziehen könnten. Die regierenden Konservativen waren in der EU-Politik tief gespalten und die Vorstellung einer „europäischen Armee“ war für den Durchschnittsbriten ein rotes Tuch.

Als die europäische Diplomatie 1991-92 das gewaltsame Auseinanderbrechen des ehemaligen Jugoslawiens nicht verhindert konnte, führten Großbritannien und Frankreich erfolglose Blauhelmeinsätze unter der Fahne der Vereinten Nationen. Die NATO war handlungsunfähig, weil es nicht den politischen Willen gab, außerhalb des Bündnisgebiets tätig zu werden. Dadurch war sie zum Zuschauen

verdammt und auch Deutschland blieb untätig. Erst als die USA 1994-1995 vor der brutalen Wahl standen, die UN-Friedenstruppe entweder durch einen Einmarsch in Bosnien zu retten und abzuziehen oder durch eine militärische Intervention die Kräfteverhältnisse zu ändern, entschied sich US-Präsident Bill Clinton für einen militärischen Einsatz der NATO gegen die bosnischen Serben, allerdings nur in Form von Luftschlägen. Die Deutschen beteiligten sich erst nach dem Krieg an der Friedensumsetzungstruppe der NATO.

Bei den Friedensverhandlungen für Bosnien in Dayton (Ohio) verbannten die USA die



Europäer auf die Zuschauerbank. Die europäischen Diplomaten wurden zum größten Teil in ein Vorzimmer verwiesen, das als das „Nintendo-Zimmer“ bekannt wurde, weil darin computergenerierte dynamische Karten der Grenzverläufe zwischen den rivalisierenden Kräften in Bosnien gezeigt wurden. Die amerikanischen Schwergewichte verhandelten währenddessen in einem anderen Raum mit dem serbischen Präsidenten Slobodan Milošević, dem Bosnier Alija Izetbegović und dem Kroaten Franjo Tuđman.

Die zweite Chance zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Verteidigung ergab sich im Jahr 1997, als die Labour Party mit einem pro-europäischen Programm in Großbritannien an die Macht kam. Da der Euro ohne das Vereinigte Königreich an den Start ging, suchte Premierminister Tony Blair alternative Möglichkeiten für Großbritannien, eine Führungsrolle in der EU zu übernehmen. Teils geschah dies durch seinen Einsatz für liberale Wirtschaftsreformen. Blairs wichtigste Initiative bestand jedoch darin, gemeinsam mit Frankreich, der zweiten europäischen Atommacht mit einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat, auf eine verteidigungspolitische Revolution zu dringen.<sup>2</sup>

Blair und der französische Präsident Jacques Chirac verabschiedeten die Erklärung von Saint-Malo, in der sie europäische Streitkräfte fordern, die wenn nötig mit Mitteln der NATO autonome Einsätze durchführen könnten. Ein EU-Gipfel beschloss im Jahr 1999 das ehrgeizige Planziel, bis 2003 innerhalb von 60 Tagen eine EU-Eingreiftruppe mit bis zu

60.000 Soldaten aufstellen zu können. Die Truppe sollte bis zu 2500 km im Umkreis der EU einsetzbar sein und sich bis zu einem Jahr selbst versorgen können. Sie wurde nie verwirklicht. Die EU und die NATO vereinbarten im Jahr 2002 ein kompliziertes Arrangement, das im diplomatischen Jargon als „Berlin Plus“ bekannt ist und es den Europäern erlaubt, bei Einsätzen, an denen sich die USA nicht beteiligen möchten, auf Mittel der NATO zurückzugreifen. Auch dieses Arrangement ist nie umgesetzt worden.

Die Initiative starb in der irakischen Wüste. Die von den USA angeführte Invasion des Iraks im Jahr 2003, die Saddam Hussein stürzte, jedoch ein chaotisches, von Gewalt geprägtes Land hinterließ, hat die EU tief gespalten. Großbritannien stellte sich auf die Seite der USA und nahm auch an Kampfeinsätzen teil. Frankreich und Deutschland verurteilten die Invasionen öffentlich und brandmarkten sie vor den Vereinten Nationen als Verstoß gegen das Völkerrecht. Italien, Spanien und Portugal unterstützten den Krieg zwar politisch, nahmen aber nicht daran teil. Nach dem Krieg trafen sich die Regierungschefs von Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg in Brüssel zum so genannten „Pralinengipfel“ und schlugen die Schaffung eines von der NATO unabhängigen, europäischen militärischen Hauptquartiers vor. Großbritannien lehnte dies ab und sorgte auch dafür, dass die 2004 gegründete Europäische Verteidigungsagentur, zu deren Aufgaben die Entwicklung von Kapazitäten zum Krisenmanagement, die Koordination von Rüstungsaktivitäten und die Stärkung der industriellen und technologischen

Basis der europäischen Verteidigung gehören, finanziell und politisch an der kurzen Leine gehalten wird.

Javier Solana, der erste Hohe Vertreter für Außenpolitik der EU, versuchte die Spaltung infolge des Irakkriegs zu überwinden und entwarf dazu im Jahr 2003 eine erste Europäische Sicherheitsstrategie. Sie benannte gemeinsame Probleme und versuchte einen Konsens zum Aufbau der zu deren Lösung notwendigen Ressourcen und Kapazitäten herzustellen. Im Rückblick klingt die Einleitung misstönend selbstzufrieden. „Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen. Die Gewalt der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist einer in der europäischen Geschichte beispiellosen Periode des Friedens und der Stabilität gewichen.“<sup>3</sup>

Das Dokument, das die Nach-Nachfolgerin Solanas Federica Mogherini im Juni 2016, wenige Tage nach der Brexit-Entscheidung, unter dem neuen Titel „Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ in aktualisierter Form veröffentlichte, beginnt dagegen so: „Wir erleben gegenwärtig eine existenzielle Krise, innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. Unsere Union ist bedroht. Im Osten wird gegen die europäische Sicherheitsordnung verstoßen. Terrorismus und Gewalt suchen Nordafrika und den Nahen Osten und auch Europa selbst heim.“<sup>4</sup>

Die EU hat seit 2003, als die Union die internationale Polizeimission in Bosnien von den Vereinten Nationen übernahm, 30 meistens

## **In den 12 Monaten nach dem Brexit-Votum hat die EU auf dem Papier größere Fortschritte bei der Schaffung einer europäischen Verteidigungsunion erzielt als in den vorherigen drei Jahrzehnten zusammen**

kleinere Sicherheits-, Friedens-, Beobachtungs- und Ausbildungsmissionen übernommen. Bei keiner von ihnen kam es zu Kampfhandlungen. Die schlagkräftigste davon ist vermutlich die laufende Operation Atalanta zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika.

Der dritte Fehlstart der europäischen Verteidigungsintegration erfolgte im Zusammenhang mit der Rückkehr Frankreichs in die Kommandostruktur der NATO im Jahr 2009, mit der eine 43 Jahre dauernde Spaltung überwunden wurde, die das Misstrauen zwischen atlantisch und europäisch orientierten Ländern geschürt hatte. Das ermöglichte die Schaffung von EU-Gefechtsverbänden, internationalen Einheiten in Bataillonsstärke (1500 Soldaten) mit wechselnder Beteiligung, von denen dem Rat der Europäischen Union jederzeit zwei zur Verfügung stehen sollen. Die 2007 ins Leben gerufene Gefechtsverbände wurden noch nie eingesetzt. Nach Auskunft



von EU-Beamten liegt dies auch daran, dass die Mitgliedstaaten sich nicht darüber einigen konnten, wie derartige Einsätze finanziert werden sollten. Europäische Missionen können nur einstimmig beschlossen werden, weil die Verteidigungspolitik weiterhin als Fundament der nationalen Souveränität gilt.

2010 wurde das im niederländischen Eindhoven angesiedelte Europäische Lufttransportkommando (EATC) geschaffen, dem die operationelle Führung der Luftbetankungs- und Lufttransportkräfte der sieben teilnehmenden Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Belgien, Niederlande und Luxemburg) obliegt. Das EATC war an dem Lufteinsatz in Libyen mit

Unterstützung der NATO von 2011 und an der französischen Intervention in Mali 2012 beteiligt. Unabhängig davon haben sich Frankreich und Deutschland im Jahr 2017 auf die Schaffung einer gemeinsamen Flotte von 12 Transportflugzeugen des amerikanischen Modells C 130J geeinigt. Diese Flotte soll ab 2021 im französischen Evreux stationiert werden, um die Lücke zu füllen, die durch die verspätete Lieferung der A400M und die Ausmusterung der veralteten Transall-Frachtmaschinen entsteht.

Mit der Wahl einer Koalitionsregierung unter Leitung der konservativen Partei im Jahr 2010, die eine grundsätzlich europaskeptische Haltung und insbesondere großes Misstrauen gegen-

über europäischen Verteidigungsmaßnahmen kennzeichnete, wurde die britische Blockadepolitik erneut spürbar.

Die jüngste Initiative für eine europäische Verteidigungsintegration, die nach der Brexit-Abstimmung auf dem Gipfel von Bratislava im September 2016 von den Regierungschefs der übrigen 27 Mitgliedstaaten vereinbart wurde, genießt einen bisher unerreichten politischen Rückhalt.

Die NATO befürwortet die Initiative, von der sie sich eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben und den Aufbau neuer Kapazitäten in Europa erhofft. Die USA sehen die EU nicht mehr als potenzielle Rivalin des Bündnisses. Diese Denkweise verblasste bereits unter dem ehemaligen Präsidenten Barack Obama, der danach strebte, das Engagement Washingtons in Europa und im Nahen Osten zu reduzieren und sein Land auf das wirtschaftlich aufstrebende Ostasien auszurichten. Auf dem bahnbrechenden Gipfel von Warschau im Juli 2016 einigten sich die EU und die NATO auf eine vertiefte Zusammenarbeit der beiden Organisationen, die lange durch den ungelösten Zypernkonflikt und das schwierige Verhältnis zwischen der EU und der Türkei behindert worden war. Die folgenden sieben Bereiche wurden als wichtigste Betätigungsfelder identifiziert: Bekämpfung hybrider Bedrohungen, Kooperation bei Seeinsätzen auch im Bereich der Migration, Cybersicherheit und -verteidigung, Aufbau von Verteidigungskapazitäten, Rüstungsindustrie und -forschung, Übungen und Stärkung der militärischen Kapazität von Partnern im

Süden und Osten. Laut NATO-Vertretern bedeutet dies eine fundamental neue Kultur der Zusammenarbeit und Konsultation nach Jahren des gegenseitigen Misstrauens.

Die Trump-Regierung legt großen Wert darauf, dass die Europäer einen größeren Anteil der Militärlasten tragen und mehr für ihre eigene Sicherheit tun. Mit seiner Kritik an den Verteidigungsausgaben der europäischen Verbündeten rennt der Präsident jedoch offene Türen ein, weil sich schon vor seiner Amtsübernahme eine Trendwende bei den Rüstungsausgaben abgezeichnet hat. Ob absichtlich oder aus Versehen, sein anfängliches Zögern, die Verpflichtung der USA zu Artikel 5 des NATO-Vertrags zum gegenseitigen Beistand zu erneuern, ließ in Europa Alarmglocken läuten und überzeugte insbesondere in Deutschland viele von der Notwendigkeit, sich durch eine stärkere europäische Verteidigungsintegration abzusichern.

Im Juni 2017 verabschiedete der Rat eine Initiative der EU mit den folgenden drei Säulen:

- ein Plan zur Schaffung einer sogenannten „Ständigen Strukturieren Zusammenarbeit“ (PESCO) in Verteidigungsfragen, an der alle Mitgliedstaaten teilnehmen können, die zur Teilnahme bereit sind und die noch zu erstellenden Kriterien erfüllen;
- ein von der Europäischen Kommission vorgeschlagener und von den Mitgliedstaaten akzeptierter Europäischer Verteidigungsfonds, der erstmals bis zu 500 Mio.

Euro pro Jahr aus dem EU-Haushalt für Forschung und Entwicklung im Rüstungsbereich bereitstellt, und ein weiterer Fonds mit 1 Mrd. Euro jährlich zur Förderung gemeinsamer Rüstungsvorhaben;

- eine Reform des gemeinsamen Finanzierungsmechanismus Athena, durch den die Kosten für Einsätze der EU-Gefechtsverbände künftig als gemeinsame Ausgaben getragen werden.<sup>5</sup>

Außerdem hat sich die EU darauf geeinigt, ab Ende 2017 eine jährliche Überprüfung der Verteidigungsmaßnahmen durchzuführen, mit deren Hilfe sich die nationalen Verteidigungspläne koordinieren lassen und geprüft werden kann, ob die Mitgliedstaaten und die Union ihren Verpflichtungen zum Ausbau ihrer Kapazitäten, zum Informationsaustausch und zur Bündelung von Ressourcen nachkommen. Es bleibt jedoch abzuwarten, in welchem Ausmaß die Länder bereit sein werden, ihre nationalen Verteidigungspläne offen zu legen und mit anderen abzustimmen.<sup>6</sup>

Die EU verfügt über einen äußerst bescheidenen permanenten Militärstab mit etwas über 200 Soldaten und Zivilisten sowie über eine kleine Einsatzzentrale, ein Satellitenzentrum, die Europäische Verteidigungsagentur (130 Mitarbeiter), einen vor kurzem vereinbarten Planungs- und Durchführungsstab für Militärmissionen ohne Kampfeinsätze, der die Funktionen eines Hauptquartiers erfüllt, aber aus Rücksicht auf britische Befindlichkeiten nicht so genannt wird, und das Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien.

Das Tagesgeschäft der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik übernehmen Mogherini und ihre Mitarbeiter, das Politische und Sicherheitspolitische Komitee und der EU-Militärausschuss. In den beiden letztgenannten Gremien sitzen Vertreter der 28 Mitgliedstaaten, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und des Militärstabs der EU.

Frankreich und Deutschland sind beide enthusiastische Befürworter einer europäischen Verteidigungs- und Sicherheitsunion, liegen jedoch noch in Detailfragen auseinander. Keines der beiden Länder ist von der Vorstellung begeistert, dass die Kommission oder die Europäische Verteidigungsagentur wesentlichen Einfluss auf ihren Verteidigungshaushalt nehmen. In gemeinsamen Erklärungen schlagen sie die „ehrgeizige und umfassende“ Einführung einer ständigen strukturierten Zusammenarbeit vor. Mit dieser Formulierung soll der Widerspruch zwischen dem französischen Wunsch, anfänglich nur eine Kerngruppe von militärisch leistungsfähigen Nationen aufzunehmen, die strenge Kriterien in Bezug auf ihre Verteidigungsausgaben und -kapazitäten erfüllen und der deutschen Entschlossenheit, möglichst viele Mitgliedstaaten aufzunehmen und kein Land zurückzulassen, überbrückt werden. Vermutlich werden sich die Deutschen in dieser Frage durchsetzen.

Während die Franzosen den Europäischen Verteidigungsfonds vorrangig als zusätzliche Finanzierungsquelle für Rüstungsprojekte sehen, – sodass die Kapazitäten anderer Länder praktisch mit deutschem Geld



ausgebaut werden – verstehen die Deutschen den Fonds vor allem als Instrument zur Förderung von Forschung und Entwicklung und zur Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrien. Dass die Kommission nur multinationalen Projekten Startkapital zur Verfügung stellen will, wird von vielen skeptisch gesehen. Nach dem Vorschlag Brüssels können nur grenzüberschreitende Kooperationsprojekte, an denen mindestens drei Akteure aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten beteiligt sind, Mittel für Forschung und Entwicklung abrufen. Die Mittel für gemeinsame Beschaffungsprojekte sollen nur Projekten zur Verfügung stehen, an denen

mindestens drei Unternehmen aus mindestens zwei Ländern teilnehmen.

Die Franzosen betrachten PESCO vorrangig als Instrument zur Entwicklung militärischer Kapazitäten für Kriseneinsätze, wogegen die Deutschen zunächst lieber unumstrittene, einfach zu erreichende Ziele umsetzen würden, z. B. die Schaffung eines EU-Sanitätsdienstes, einer gemeinsamen Logistik und einer EU-Einheit für Cyberverteidigung. „Kein besonders ehrgeiziger Start, aber mit einigen neuen Fähigkeiten“, meint ein Beamte, der mit der Denkweise in Berlin vertraut ist.<sup>7</sup>



## MEHR ALS WORTE – EINE TO-DO-LISTE FÜR DIE EU-VERTEIDIGUNG BIS 2023

Die europäische Verteidigungsintegration braucht messbare Zielvorgaben, die von der politischen Führung der EU regelmäßig überprüft werden können. Nur so lassen sich erzielte Fortschritte messen um zu gewährleisten, dass die Rhetorik zur „europäischen Verteidigung“ tatsächlich konkrete Mittel und Kapazitäten hervorbringt. Eine Checkliste der in den nächsten fünf Jahren zu erreichenden Ziele könnte etwa so aussehen:

### PESCO

- Schaffung eines EU-Sanitätskorps, in das langfristig bestehende Sanitätsdienste der Mitgliedstaaten integriert werden und das mit europäischen Transportmitteln eingesetzt werden kann.
- Schaffung eines EU-Korps für Logistik, Ingenieurwesen und Infrastruktur, in das nach und nach bestehende Kapazitäten der EU und der Mitgliedstaaten für Lufttransport, Seetransport und Betankung integriert und in dem neue gemeinsame Kapazitäten entwickelt werden. Außerdem sollte das Korps versuchen, wann immer Kostenvorteile erzielt werden können, Material gemeinsam zu beschaffen, also alles von Kampfanzügen und -stiefeln über Feldküchen und Zelte bis hin zu Pontonbrücken.
- Schaffung einer europäischen Agentur für Cybersicherheit, in die mit der Zeit bestehende nationale Kapazitäten integriert werden. Dieser Schritt wurde vom Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker im September 2017 vorgeschlagen. Sie sollte Standards für den Schutz der militärischen und zivilen Kommunikation und der Energieinfrastruktur entwickeln, bewährte Verfahren verbreiten und Weiterbildungen anbieten.
- Schaffung eines Polizei- und Strafverfolgungskorps der EU, das dem vor kurzem gegründeten Zivilen Planungs- und Durchführungsstab untersteht und im Rahmen von Missionen der EU multinationale Ausbildungs- und Strafverfolgungseinheiten zu Krisenprävention, Krisenmanagement und Stabilisierung bereitstellen kann.
- Gründung eines europäischen Stabskollegs, das auf dem bestehenden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskolleg und dem Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien aufbaut, mit der NATO School und dem NATO Defence College zusammenarbeitet und Stabsoffizieren und Regierungs-



beamten eine einheitliche Ausbildung in strategischen Fragen vermittelt.

- Schaffung eines europäischen operationellen Hauptquartiers für Militärmissionen, an denen die NATO nicht beteiligt ist aber eng kooperiert, möglicherweise als Weiterentwicklung des Multinationalen Kommandos Operative Führung in Ulm und des zwischenstaatlichen Eurocorps mit Sitz im französischen Straßburg.
- Schaffung einer gemeinsam finanzierten europäischen Eingreiftruppe unter dem Befehl des Hauptquartiers der EU, in die bestehende abrufbereite Kampftruppen und Kräfte integriert werden, die zur NATO-Eingreiftruppe gehören. Diese Truppen sollten einheitlich ausgebildet werden und regelmäßig gemeinsam üben.

## VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN

- Alle Mitgliedstaaten, die an PESCO teilnehmen, sollten von 2018-2023 ihre Verteidigungsausgaben jährlich um mindestens 0,1 Prozentpunkte des BIP erhöhen oder solange, bis sie das NATO-Ziel von zwei Prozent des BIP und von 20 % der Verteidigungsausgaben für die Ausstattung erreicht haben. Diese Ausgaben sollten jährlich von EU und NATO gemeinsam überprüft werden.
- Mitgliedstaaten mit einem Haushaltsüberschuss sollten im Rahmen des Europäischen Verteidigungsfonds zusätzliche Mittel in die Säule für Beschaffungsprojekte einzahlen, um die gemeinsame Beschaffung von Rüstungsgütern zu fördern. Der EDF sollte berechtigt werden, über die Europäische Investitionsbank gehebelte Marktfinanzierung anzuzapfen, um die Mittel für gemeinsame Beschaffungsprojekte zu maximieren.

## MEHR ALS WORTE – EINE TO-DO-LISTE FÜR DIE EU-VERTEIDIGUNG BIS 2023

### GEMEINSAME BESCHAFFUNG

- Unterzeichnung einer EU-Charta für Beschaffung, mit der sich alle Mitgliedstaaten, die an PESCO teilnehmen, dazu verpflichten, Waffensysteme der nächsten Generation vorrangig gemeinsam zu beschaffen, bei Material und Systemtests die NATO- bzw. STANAG-Standards einzuhalten, gemeinsam beschaffte Ausrüstung einheitlich zu warten und die entsprechende Ausbildung zu vereinheitlichen.
- Die Unterzeichner können nur für die Projekte auf Mittel aus dem EDF zugreifen, bei denen sie sich auf standardisierte technische Anforderungen und Beschaffungstermine für wichtige Waffensysteme verpflichten.
- Einführung gemeinsamer Projekte, mit denen von der Europäischen Verteidigungsagentur identifizierte gravierende Defizite behoben werden können. Dazu sollte entweder eine gemeinsame für das Projekt verantwortliche Stelle eingerichtet werden – vermutlich auf Grundlage der Gemeinsamen Organisation für Rüstungskooperation (OCCAR), an der auch Großbritannien beteiligt ist – oder eine nationale Beschaffungsstelle, auf die sich alle teilnehmenden Staaten als Projektmanager einigen. In beiden Fällen sollte ein Rüstungsunternehmen als Hauptvertragspartner fungieren.

### DEUTSCH-FRANZÖSISCHER PAKT

- Frankreich und Deutschland sollten bilateral die Entwicklung eines gemeinsamen Kampfflugzeugs der nächsten Generation, sowie eines Panzers, einer Aufklärungs-, Überwachungs- und Kampfdrohne und eines intelligenten Satelliten vereinbaren. Andere Länder mit relevanten Kapazitäten, z. B. Großbritannien, Italien, Spanien und Schweden, sollten die Möglichkeit erhalten, sich an der Entwicklung zu beteiligen. Dabei ist entscheidend, dass die Teilnahme den Grundsätzen der Beschaffungscharta unterliegt, um eine ineffiziente Aufgabenteilung und eine Überregulierung zu vermeiden.

### WAFFENEXPORTE

- Frankreich und Deutschland sollten ein europäisches Abkommen über die Regeln für Waffenexporte vorschlagen, die für gemeinsam produzierten Rüstungsgüter gelten. Dieses Abkommen sollte eine Liste der Güter enthalten, die ohne individuelle Genehmigung ausgeführt werden dürfen, und eine zwischenstaatliche Stelle vorsehen, die in sensiblen Fällen ad hoc über eine Genehmigung entscheiden kann.

## FUßNOTEN

- (1) Gespräch mit dem Autor, 1. März 2017
- (2) Blairs Einstellung spiegelt sich in einer Veröffentlichung des Leiters des Centre for European Reform, Charles Grant, mit dem Titel „Can Britain lead in Europe“ vom Oktober 1998 wieder, in dem die Verteidigungspolitik als der Bereich genannt wird, in dem Großbritannien seine relative Stärke innerhalb der EU am besten nutzen kann.
- (3) <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- (4) [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)
- (5) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22-euco-security-defence/>
- (6) <https://europa.eu/globalstrategy/en/file/766/download?token=Tqenu1Fh>
- (7) Interview mit dem Autor, 4. Juli 2017



## KAPITEL 5

# WEITER MACHEN, DEUTSCHLAND!

## MEHR VEREINTE EUROPÄISCHE VERTEIDIGUNG

Wir haben nun den Zustand der Bundeswehr analysiert, ihr Beschaffungssystem und die europäische Rüstungszusammenarbeit, frühere Versuche einer europäischen Verteidigungsintegration sowie die Zurückhaltung der deutschen Öffentlichkeit gegenüber militärischen Fragen im Allgemeinen und Auslandseinsätzen im Besonderen. Dies alles müsste eigentlich zu großer Skepsis über die Zukunft der europäischen Verteidigung führen.

Trotzdem stehen die Sterne für entscheidende Fortschritte derzeit besonders günstig. Deutschland und Frankreich genießen für die kommende vier Jahren eine relative politische Stabilität und sind beide entschlossen, künftig enger zusammenzuarbeiten. Die ideologische Blockade durch Großbritannien besteht nicht mehr. Donald Trumps erratischer Kurs und sein zögerliches Bekenntnis zur europäischen Sicherheit wirkt wie ein Weckruf. Aufgrund der zunehmenden globalen Bedrohung ist Europa

gezwungen, mehr für seine eigene Sicherheit zu tun. Bei den Verteidigungsausgaben gab es endlich eine Trendwende und die öffentliche Unterstützung einer „europäischen Verteidigung“ war noch nie so stark wie heute.

Deutschland wandelt sich vom „Wirtschaftsriesen aber politischen Zwerg“, seiner Rolle während des Kalten Krieges, zu einer voll entwickelten europäischen Macht. Die Ereignisse treiben Deutschland derzeit schnell in diese Richtung, obwohl das Land seine neue Rolle selbst nur zögerlich akzeptiert. Die Deutschen brauchen keine Angst mehr vor sich selbst zu haben. Wenn sie die richtigen Entscheidungen treffen, müssen auch ihre Nachbarn die wachsende Stärke nicht fürchten.

Doch während sowohl Franzosen als auch Deutsche durchweg mehr europäische Verteidigung fordern, meinen sie damit nicht unbedingt dasselbe. Vereinfacht ausgedrückt haben

die Franzosen Zweifel am „europäischen“ Teil und den Deutschen ist „Verteidigung“ weiterhin suspekt. Wie es der französische Strategie Fabrice Pothier ausdrückt: „Das selten anerkannte Paradox besteht darin, dass europäische Verteidigung für Berlin vor allem die Verteidigung Europas im Rahmen der NATO gemäß Artikel 5 bedeutet, für Paris jedoch mehr Autonomie für Europa. Während Frankreich nicht bereit ist, seine Souveränität in Verteidigungsfragen aufzugeben und sich voll in die NATO zu integrieren, verlässt sich Deutschland weiterhin auf Garantien der USA.“<sup>1</sup>

Die Franzosen richten ihren Blick vor allem nach Süden und wünschen sich europäische Reaktionskräfte, die in der Lage sind, den militanten Islamismus in den Nachbarländern Europas zu bekämpfen. Sie wollen bei der militärischen und industriellen Zusammenarbeit das Ruder in der Hand behalten und lassen anderen nicht gerne den Vortritt.<sup>2</sup> Die Deutschen orientieren sich eher nach Norden und Osten. Sie wollen die Kapazität der Bundeswehr zur Territorialverteidigung in Mitteleuropa stärken und damit russische Angriffe abschrecken und über das Konzept der Rahmennation andere europäische Armeen um sich als Anker scharen.

Wenn die beiden führenden Gründungsmitglieder Europas hier einen Kompromiss finden, werden sich die anderen Mitgliedstaaten nur allzu gerne anschließen, auch wenn in Polen, Griechenland und vielleicht auch in Schweden noch Zweifel über ihre Absichten bestehen. Dieser Kompromiss muss eine Brücke bauen, zwischen der Vorliebe Frankreichs für schnelle „harte Sicherheitsinterventionen“ und der Vorliebe der Deutschen für ganzheitliche Ansätze, mit denen Konflikten vorgebeugt und Instrumente für Stabilisierung, Staatsbildung und Wiederaufbau nach einem Konflikt bereitgestellt werden.

Ein derartig großer Wurf kann nicht auf Verteidigungsfragen beschränkt sein. Es ist kaum vorstellbar, dass Frankreich und Deutschland beim Aufbau einer europäischen Verteidigungsunion reibungslos zusammenarbeiten und gleichzeitig in Grabenkämpfe über die Zukunft der Eurozone verstrickt sind. Da Deutschland nach dem Brexit eindeutig die führende Wirtschafts- und Finanznation in Europa wird und Frankreich die einzige wichtige Militärmacht in der EU, besteht durchaus die Chance für Tauschgeschäfte zwischen diesen beiden Politikfeldern.

***Vereinfacht ausgedrückt haben die Franzosen Zweifel am „europäischen“ Teil und den Deutschen ist „Verteidigung“ weiterhin suspekt.***

**Fabrice Pothier**

Chef des Planungsstabes vom NATO-Generalsekretär (2010-2016)



## WIE VIEL IST GENUG?

Viel hängt davon ab, welche Regierungskoalition in Deutschland gebildet wird. Jede Koalition wird sicher über genug haushaltspolitischen Spielraum verfügen, um die Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Eine Koalition der CDU/CSU von Kanzlerin Angela Merkel mit der liberalen FDP würde vermutlich die Ausgaben am schnellsten steigern und könnte bereit sein, der Bundeswehr die Teilnahme an Auslandseinsätzen zu erleichtern. Aber selbst unter einer solchen Regierung dürfte Berlin kaum in die Nähe des Ausgabeziels der NATO kommen. Eine Fortführung von Merkels großer Koalition mit den Sozialdemokraten, die seit 2013

regiert, würde pragmatisch aber vermutlich vorsichtiger agieren und ihre Streitigkeiten über Verteidigungsausgaben und Waffenexporte fortsetzen. In einer bisher auf Bundesebene noch nicht erprobten Koalition aus CDU/CSU, FDP und den Grünen wäre die Verteidigungspolitik vermutlich ein ständiges Streitthema.

Die Ergebnisse der Bundestagswahl von 2017 machten ein solches schwieriges Gespann zur wahrscheinlichsten Aussicht. Nach den Verlusten der CDU/CSU und dem Einzug der nationalistischen, euroskeptischen AfD in den Bundestag erschien Merkel als geschwächt."



Nur rund ein Drittel der Wähler befürworten eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben. Wenigen ist bewusst, dass die angestrebten zwei Prozent des BIP bis 2024 nur durch eine markante Umstellung erreicht werden können. Experten der Deutschen Bank haben berechnet, dass dieses Ziel nur erreicht werden kann, wenn das jährliche Militärbudget bis 2024 auf 80 Mrd. Euro erhöht würde – eine extrem unwahrscheinliche Vorstellung. Das Finanzministerium prognostiziert für die nächsten Jahre ein nominelles BIP-Wachstum von 3,5 %. Mit den geringen Erhöhungen, die die mittelfristige Finanzplanung der scheidenden Regierung vorsieht, würden die Verteidigungsausgaben bei rund 1,2 % des BIP stagnieren. Eine neue Koalition könnte dies ändern, aber selbst bei einer signifikanten Anhebung scheinen bis 2024 eher 1,5 % realistisch zu sein.<sup>3</sup>

Laut einer Umfrage von Friends of Europe unter 180 hochrangigen Sicherheits- und Verteidigungsexperten in Deutschland, der EU und weltweit ist die Hälfte der Befragten der Meinung, dass Berlin seine Verteidigungsausgaben gemäßigt erhöhen sollte, ohne gegen die in der Verfassung festgeschriebene Schuldenbremse zu verstoßen oder an anderer Stelle Mittel zu streichen. Knapp 40 % befürworten eine stärkere Erhöhung, auch wenn dies Kürzungen in anderen innenpolitischen

Bereichen bedeutet. Fünf Prozent meinen, dass der Militärhaushalt auf dem derzeitigen Niveau eingefroren werden sollte und weitere fünf Prozent befürworten Kürzungen.<sup>4</sup>

Führende Politiker der SPD und der Grünen argumentieren zu Recht, dass die Art und Weise, wie die Mittel eingesetzt werden, wichtiger ist als irgendwelche Kennzahlen. Die europäische Zusammenarbeit könnte zu Synergien und Effizienzgewinnen führen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Verfahren zur gemeinsamen Beschaffung von Rüstungsgütern von Grund auf geändert werden, Ausrüstung weit häufiger als bisher gebündelt und gemeinsam genutzt wird und Dopplungen bei Ausbildung und Übungen sowie im Bereich von Logistik und Tests verringert und letztlich ganz vermieden werden. Das alles ist leichter gesagt als getan.

Einiges spricht dafür, dem Vorschlag des Leiters der Münchner Sicherheitskonferenz Wolfgang Ischinger zu folgen und eine breiter gefasste Kennzahl von drei Prozent des BIP anzustreben, in der dann neben den Rüstungsausgaben auch die Entwicklungshilfe und andere zivile Instrumente im Bereich Krisenmanagement und Staatsaufbau enthalten sind.<sup>5</sup>

## OPTIONEN

Die grundlegenden Interessen Deutschlands lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Erhalt einer sicheren Europäischen Union mit einer stabilen Eurozone und einem stabilen Binnenmarkt als Grundpfeiler für Wohlstand und Demokratie in Deutschland.
- Eindämmung des russischen Revisionismus. Dies beinhaltet sowohl Abschreckung einer weiteren russischen Aggression in Osteuropa wie auch Kampf gegen Cyberangriffe und Informationskriegsführung.
- Erhalt und Ausbau einer auf Regeln beruhenden Weltordnung, die den freien Handel fördert, die Freiheit der Schifffahrt gewährleistet und die Bekämpfung gemeinsamer Probleme ermöglicht, z. B. Klimawandel, Krankheiten und Naturkatastrophen.
- Stabilisierung der südlichen und südöstlichen Nachbarn Europas, um unkontrollierte Migrationsbewegungen und das Entstehen staatsfreier Räume zu verhindern.
- Schutz der inneren Sicherheit in Deutschland und Europa. Dazu müssen das militärische Potenzial dschihadistischer Bewegungen eliminiert und deren Versuche durchkreuzt werden, Bürger und Bewohner Europas zu rekrutieren.

Die nächste deutsche Regierung hat drei sich teilweise überschneidende Optionen, die hier zur leichteren Analyse getrennt erläutert werden. Diese Optionen schließen sich nicht gegenseitig aus, aber sie entscheiden, auf welche Karte Berlin in Zukunft setzt.



### 1) HAUPTSACHE NATO

In der Regel neigen Verteidigungsministerium, Offizierskorps und der größte Teil des politischen Establishments dazu, die Erhöhungen im Militärhaushalt vor allem auf die Landes- und Bündnisverteidigung zu konzentrieren. Sie wollen eine stärkere Bundeswehr mit rund 200 000 Soldaten, die durch das Rahmennationen-Konzept mit Armeen aus Nord- und Mitteleuropa vernetzt und in der Lage ist, russische Aggressionen abzuschrecken und die östliche Front der NATO bei Bedarf schnell zu verstärken. Diese defensive Rolle hat den stärksten öffentlichen Rückhalt, die meiste verfassungsmäßige und parlamentarische Legitimität und sie passt am besten zur militärischen Zurückhaltung, die das Denken Deutschlands in der Nachkriegszeit geprägt hat. Stategen der NATO erwarten, dass Berlin innerhalb von 10 bis 15 Jahren drei vollständig ausgestattete schwere Panzerdivisionen mit Kampfpanzern, Artilleriegeschützen und einem mobilen Flu-

gabwehrsystem anschafft, sowie die nötige Infrastruktur und die Transportkapazitäten, um diese im Notfall im Osten einzusetzen. Dies würde Polen, die skandinavischen und baltischen Staaten zufriedenstellen. Außerdem wäre dies eine kühne Strategie, um das Engagement der USA in Europa zu verlängern, was im Kerninteresse Deutschlands liegt. Für eine ältere Generation deutscher Strategen wäre es eine beruhigende Option. Sie sehen die NATO als realen und verlässlichen Partner und bezweifeln, ob die EU, die in 25 Jahren bei der Verteidigung so wenig erreicht hat, nun plötzlich liefern kann. Der Nachteil ist, dass bei dieser Option der Großteil der zusätzlichen

Ausgaben zur Vorbeugung des am wenigsten wahrscheinlichen, wenn auch besonders gefährlichen Szenarios fließen würden – ein russisches Eindringen in NATO-Gebiet. Das würde anderen Partnern, vor allem Franzosen und Briten (falls diese nach dem Brexit noch Interesse haben) die Bewältigung wahrscheinlicherer Probleme an der südlichen Peripherie Europas in Afrika und im Nahen Osten überlassen, die außerdem zu starken Flüchtlingsströmen in Richtung Deutschland führen könnten. Diese könnten zu politischen Spannungen führen und die Kluft zwischen Europas Norden und Süden vergrößern.

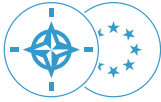




## 2) VORRANG DER EU-VERTEIDIGUNG

Alternativ könnte Deutschland einen größeren Teil der zusätzlichen Mittel in die europäische Verteidigungsintegration investieren. Wenn Berlin ernsthaft vermeiden möchte, seine europäischen Nachbarn durch einen zu starken Anstieg seiner Militärausgaben zu verunsichern, könnte es einen Teil dieser Mittel für den Europäischen Verteidigungsfonds vorsehen und damit einen finanziellen Anreiz für seine EU-Partner schaffen, Rüstungsgüter gemeinsam zu beschaffen und die eigenen Verteidigungskapazitäten auszubauen. Außerdem könnte dem EDF erlaubt werden, die eigene Finanzkraft durch Fremdfinanzierung zu erhöhen – eine Methode, die bereits im so genannten Juncker-Plan zum Einsatz kam, durch den öffentliche Mittel, die in zivile Infrastruktur fließen, um das 18-fache erhöht werden. Über die Hälfte der Experten, die Friends of Europe für diese Studie befragt hat, unterstützt diese Idee und ein Drittel spricht sich dafür aus, einen Teil der zusätzlichen Verteidigungsausgaben direkt in den EDF einfließen zu lassen. Für das Bundesfinanzministerium waren derartige Ideen bisher ein Tabu, weil sie als gefährlicher Präzedenzfall für die Vergemeinschaftung von Staatsschulden und eine „Transferunion“ innerhalb der Eurozone verpönt werden. Berlin könnte auch eine Erhöhung seines Beitrags für die 2016 eingerichtete Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

anbieten. Immerhin hat das Land ein besonderes Interesse an der Eindämmung der irregulären Einwanderung. Deutschland und Frankreich könnten die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) nicht nur für einfache Aufgaben wie ein gemeinsames europäisches Sanitätskorps, Logistik und Cyberverteidigung nutzen, sondern auch für die Aufstellung einer echten europäischen schnellen Eingreiftruppe, mit der die EU Krisenbewältigungseinsätze durchführen kann. Oder sie könnten die Schaffung eines europäischen Polizei- und Strafverfolgungskorps für Staatsbildungsmissionen unterstützen. Und sie könnten alle Beschaffungsaufträge, die einen bestimmten Wert übersteigen, für europaweite Vergabeverfahren ohne nationale Ausstiegsklausel öffnen. Dies fordert den protektionistischen Franzosen vielleicht mehr ab als den marktwirtschaftlich orientierten Deutschen, aber es würde dem Ziel einer „strategischen Autonomie der Europäischen Union“ in der globalen EU-Strategie Substanz verleihen. Auf der Negativseite müssten die Regierungen dafür Widerstand durch starke industrielle Interessen überwinden, Berlin müsste eine begrenzte Form der „Transferunion“ in der Sicherheitspolitik akzeptieren und die EU müsste ein Entscheidungssystem entwickeln, bei dem europäische Einsätze nicht mehr einstimmig beschlossen werden müssen. Letzteres ist besonders problematisch, weil Verteidigung zum Kern der nationalen Souveränität gehört. Weder Deutschland noch Frankreich würde vermutlich akzeptieren, bei Entscheidungen überstimmt zu werden, die ihre eigenen Soldaten in Gefahr bringen.



### 3) DER MITTELWEG

Politiker in Berlin sehen die NATO zu Recht als wesentliche Säule der Territorialverteidigung in Europa gegen russische Aggression. Daher werden sie jeden Schritt vermeiden, der das Bündnis schwächen und die US-amerikanischen Garantien für die Sicherheit Europas in Frage stellen könnte. Allerdings sind sich die meisten deutschen Strategen auch dessen bewusst, dass die NATO kaum kollektiv in Kampfhandlungen in Afrika oder im Nahen Osten eingreifen, sondern dort höchstens unterstützende Funktionen übernehmen dürfte. Genau in diesen Regionen sind gerade einige der größten Herausforderungen für Europa angesiedelt, d. h. Terrorismus, Staatszerfall, klimabedingte Naturkatastrophen, Konflikte um Ressourcen sowie Vertreibungs- und Fluchtbewegungen. Deshalb muss sich Deutschland nach beiden Seiten absichern und genauso viel in leichte, schnell einsatzbereite Expeditionstruppen für die Machtprojektion außerhalb des NATO-Gebiets und in zivile Instrumente zum Krisenmanagement investieren, wie in die Stärkung seiner Panzertruppen zur Territorialverteidigung. Da jeder Staat nur über ein einziges Kräftedispositiv verfügt, bedeutet dies höhere Aufwendungen für Kapazitäten zu Luft- und Schiffstransport und Betankung, für Aufklärungs- und Überwachungssysteme und die Ausrüstung von weniger als drei Panzerdivisionen für Eventualfälle im Osten. Dies könnte auch zu

einer Arbeitsteilung führen, bei der Frankreich akzeptiert, dass Deutschland vorwiegend für die Territorialverteidigung in Mitteleuropa verantwortlich ist und Berlin Missionen an der südlichen Peripherie Europas unter Leitung Frankreichs stärker als bisher finanziell und logistisch unterstützt. Gleichzeitig müssen die beiden Länder gemeinsam Präsenz zeigen und bei der Stabilisierung von Regionen, die für beide von vitalem Interesse sind, wie etwa Libyen, eine ganzheitliche Strategie entwickeln.

Egal wie Deutschland seine zusätzlichen Verteidigungsmittel investiert müssen bestimmte Aspekte seiner institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden, um sich als effizienter und verlässlicher Partner zu etablieren und für eine führende Rolle in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu qualifizieren. Es geht dabei nicht um die Aufgabe politischer Grundprinzipien, sondern darum, diese Prinzipien flexibler anzuwenden und Berlin damit „bündnisfähig“ und „europafähig“ zu machen.

- **PARLAMENTARISCHE KONTROLLE** – Es ist wenig realistisch und vermutlich auch nicht wünschenswert, dass die Deutschen die parlamentarische Kontrolle ihrer Streifkräfte, eine große Errungenschaft der demokratischen Nachkriegsordnung, aufgeben. Allerdings spricht vieles dafür, dieses System flexibler zu gestalten, so dass deutsche Offiziere und Soldaten, die in der NATO oder der EU multinationalen Hauptquartieren oder Befehlsstrukturen unterstehen, ihre Rolle in gemeinsamen Einsätzen voll ausfüllen können. Der Bun-

destag könnte beispielsweise allen Personen, die zur Teilnahme an gemeinsamen Stäben und Einheiten abgestellt werden, im Voraus eine für jeweils ein Jahr geltende Genehmigung erteilen, die auch dann gilt, wenn die deutsche Regierung oder das Parlament entscheiden, dass sich die Bundeswehr nicht an der entsprechenden Mission beteiligt. Auf diese Art hätten deutsche Besatzungen AWACS-Aufklärungsflugzeuge der NATO steuern können, um 2011 den Lufteinsatz des Bündnisses in Libyen zu unterstützen, nachdem sich Berlin im UN-Sicherheitsrat der Stimme enthalten hatte. Damit hätte Deutschland Solidarität über moralische oder rechtliche Selbstgerechtigkeit gestellt und es vermieden, die Beziehung zu seinen engsten Verbündeten zu beschädigen. In ähnlicher Weise muss Deutschland seine Rechtsordnung in einer Weise anpassen, die seine Teilnahme an einer „Koalition der Willigen“ erlaubt, wenn der UN-Sicherheitsrat blockiert ist und die Werte und Interessen des Landes in Gefahr sind. Vieles spricht dafür, dem Verteidigungsausschuss oder einem entsprechenden Unterausschuss die Befugnis zu schnellen Entscheidungen in Notsituationen zu geben, in denen das vollständige parlamentarische Verfahren, d. h. der Entwurf des Mandats für einen Auslandseinsatz und drei Lesungen des Entwurfs im Plenum, zu einer Verzögerung führen würde, die den Erfolg der Intervention gefährden würde. Bei der inneren Sicherheit gibt es bereits eine entsprechende begrenzte Gesetzeslücke, die bei „Gefahr im Verzug“ den Einsatz von Spezialkräften

zur Befreiung von Geiseln erlaubt. Diese Ideen wurden in der Rühle-Kommission diskutiert und verdienen es, in die Praxis umgesetzt zu werden. Einige deutsche Politiker sind offen für die Idee, die parlamentarische Kontrolle über Militäreinsätze der EU langfristig auf das Europäische Parlament zu übertragen. Dies würde jedoch eine Änderung der Verträge erfordern und eine Abgabe von Souveränität, die – auch nach dem Austritt Großbritanniens – noch viele Länder inakzeptabel finden dürften.

- **WAFFENEXPORTE** – Deutschland hat die Anwendung seiner Waffenexportregeln so stark verschärft, dass es nicht nur seine eigene Rüstungsindustrie benachteiligt, sondern das Land zu einem unzuverlässigen Partner für die europäische Rüstungszusammenarbeit gemacht hat. Damit hat es sich selbst in den Fuß geschossen. Kein Partner wird in gemeinsame Projekte zur Entwicklung und Herstellung von Waffen mit deutschen Unternehmen investieren, wenn er nicht sicher sein kann, ob er die Produkte später auch an seine Kunden verkaufen kann oder nicht. Wenn Berlin das Ruder nicht herumreißt, könnte dies letzten Endes dazu führen, dass französische Hersteller „deutschfreie“ Produkte anstreben, so wie sie schon heute auf „ITAR-freien“ Bauteilen bestehen, um bei sensibler Technologie US-amerikanische Ausfuhrkontrollen zu vermeiden. Dies muss sich schnell ändern, damit die Probleme, die seit 2013 aufgetreten sind, nicht den Weg zu einer engeren europäischen Zusammenarbeit und wirtschaftlichen Konsolidierung ver-

sperrern. Die einfachste kurzfristige Lösung für Deutschland wäre die Rückkehr zum Schmidt-Debré-Abkommen von 1971-1972. Um dies politisch schmackhafter zu machen, könnten Paris und Berlin einen gemeinsamen Lenkungsausschuss schaffen, dem die beiden Verteidigungsminister oder für Ausfuhrkontrollen zuständige Beamte vorsitzen und der eine weiße Liste von Gütern erstellt, die ohne Beratung ausgeführt werden dürfen und andere Exporte im Einzelfall überprüft. Mittelfristig sollten Paris und Berlin, gemeinsam mit anderen Partnern, die über eine starke Rüstungsindustrie verfügen, Waffenexportrichtlinien für die EU entwerfen, in denen ein europäischer Genehmigungsmechanismus für Waffen vorgesehen ist, die im Rahmen von Kooperationsprojekten hergestellt werden. Dazu müsste Deutschland seine hohen ethischen Standards etwas lockern, wobei Berlin in der Praxis bereits heute viele Waffen an nichtdemokratische Staaten verkauft.

- **JÄHRLICHKEIT** – Regierung und Parlament müssen einen Weg finden, um die perversen Folgen der strengen jährlichen Mittelausstattung zu vermeiden. Dazu gehört der verrückte Druck, neue Verträge in Wahljahren vor dem Stichtag im Juni abzuschließen und die Regel, nach der nicht ausgegebene Mittel für Beschaffungsprojekte an das Finanzministerium zurückfließen. Dies ist nur ein Grund für Ineffizienz bei den Verteidigungsausgaben. Insider sagen, mehr Flexibilität bei der Mittelübertragung, wie dies bereits heute beim Autobahnbau

der Fall ist, würde eine rationalere Verwendung von Ressourcen ermöglichen.

- **NATIONALER SICHERHEITSRAT** – Der Bundessicherheitsrat ist heute vor allem eine Registrierungskammer für Waffenausfuhrgenehmigungen. Dieses Organ sollte stattdessen zum entscheidenden Forum umgebaut werden, wo die Regierung eine kohärente Außen-, Verteidigungs-, Entwicklungs-, Handels- und internationale Finanzpolitik entwickelt und koordiniert. Die Beratungen des Sicherheitsrats sind geheim, dennoch sollte er regelmäßig mit dem Bundestag kommunizieren und Debatten über sicherheitspolitische Themen anregen. Er sollte Szenarien für Eventualfälle planen, die Deutschland bisher noch nicht ernsthaft durchdacht hat, z. B. den Fall, dass Russland einen Militärstützpunkt in Serbien aufbaut, eine längere Phase der Instabilität in der Türkei oder ernsthafte Spannungen zwischen China und den USA über Handelsfragen und maritime Sicherheit entstehen. Der Rat sollte außerdem regelmäßige Konsultationen mit dem französischen Sicherheitskabinett abhalten, um strategische Bewertungen auszutauschen und die Interessen der beiden Länder anzugleichen. Ein gemeinsamer deutsch-französischer Strategiebericht oder ein Verteidigungsweißbuch könnten für die Umsetzung der globalen Strategie der EU entscheidende Weichen stellen.

Die hier empfohlenen Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland können aber nur funktionieren,





wenn sich die strategische Kultur des Landes weiter wandelt und der „Münchener Konsens“, der eine größere Verantwortung Deutschlands für die internationale Sicherheit vorsieht, von der breiten Bevölkerung akzeptiert wird. Dies erfordert eine aktive Führung und einen viel intensiveren Dialog über Sicherheitsthemen zwischen den Eliten und der Öffentlichkeit als heute. Es erfordert außerdem gebündelte Anstrengungen, um die Bundeswehr durch mehr Offenheit in der Bevölkerung zu verankern, nachdem die natürliche Verbindung durch die Wehrpflicht unterbrochen wurde. Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen hat diesen Prozess eingeleitet. Trotz parlamentarischer Kontrolle von Auslandseinsätzen und einer lebhaften Medienlandschaft geschah bisher viel im Verborgenen, ohne die schwierigen moralischen Entscheidungen, die militärische Einsätze oft mit sich bringen, „vor den Kindern“ zu diskutieren.

Ein Grund dafür ist Merkels vorsichtiger Führungsstil der kleinen Schritte. Ein

weiterer ist die Überzeugung, dass die Regierung Beschlüsse leichter durchsetzen kann, wenn sie es vermeidet, schlafende Hunde zu wecken. „Alles in allem haben die Nationen und deren Parlamente viel mehr genehmigt, als ihnen bewusst ist“, sagt eine NATO-Quelle mit Erfahrung im Umgang mit Deutschland. Die schrittweise Übernahme einer größeren militärischen Verantwortung durch Berlin würde jedoch einen Rückschlag erleiden, wenn ein Einsatz, dessen Risiken der Öffentlichkeit nicht voll bewusst waren, dramatisch fehlschlagen würde.

Merkel, die einflussreichste Politikerin in Europa und die erfahrenste Regierungschefin im Westen, kämpft jetzt um ihren Platz in der Geschichte. Will sie als die Kanzlerin in Erinnerung bleiben, die sich mit ruhiger Hand und halbherzigen Maßnahmen in letzter Minute durch die Eurokrise gewurstelt hat? Wenn sie ein bleibendes Vermächtnis hinterlassen will, verfügt sie über genug politisches Kapital und haushaltspolitische Reserven, um die europäische Verteidigung mit einem kühnen Wurf vor-

**So wie sich die französische Linke, in Anlehnung an das Godesberger Programm der SPD von 1959, endlich mit der Marktwirtschaft anfreunden muss, brauchen die deutschen Genossen immer noch ein „verteidigungspolitisches Godesberg“**

anzubringen. Wenn sie dieses Thema zur Chefsache macht, kann sie – gemeinsam mit dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron – ein europäisches Erbe hinterlassen, das sich an der Rolle von Helmut Kohl bei der Schaffung einer gemeinsamen Währung messen kann. Dafür sind eine ehrgeizige Umsetzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit und umfassende industrielle Tauschgeschäfte nötig, die neue Rüstungskooperationsprojekte anregen. Dieses Vorgehen würde auch die NATO stärken.

Berlin und Paris müssen ein großzügiges Angebot ausarbeiten, das Italien und Spanien zu Anstrengungen für die europäische Verteidigung mobilisiert, Polen trotz seiner halsstarrigen nationalistischen Regierung mit ins Boot holt und Großbritannien auch nach dem Austritt weiterhin eine Tür offenhält. Großbritannien ist eine der drei großen Militärmächte in Europa, Mitglied der NATO, des UN-Sicherheitsrats und eine Atommacht mit einer starken Rüstungsindustrie. Es wäre

ein Fehler, den britischen Verteidigungssektor vom EDF auszuschließen, nur weil die Briten für den Austritt aus der EU gestimmt haben. Eine pragmatische Zusammenarbeit würde die Rüstungsindustrie Europas zugute kommen und damit auch die kollektive Sicherheit stärken. Deutsche Akteure haben bisher anscheinend kaum darüber nachgedacht, wie sie mit Großbritannien nach dem Brexit in Sicherheitsfragen zusammenarbeiten können. Sie lehnen den Vorschlag eines trilateralen Verteidigungspakts mit dem Vereinigten Königreich und Frankreich als unnötig innerhalb der NATO ab. Großbritannien hatte seit 1945 Bodentruppen im Nordwesten Deutschlands stationiert. Im Jahr 2019 werden die letzten 5000 Soldaten im Rahmen eines Rationalisierungsplans abgezogen. Dieser Termin fällt nun zufällig mit dem Brexit zusammen und beendet symbolisch eine Ära.

Deutsche Funktionäre und Generäle sind stark an einer militärischen Kooperation mit Polen interessiert, das über eine schlagkräftige und gut ausgebildete Armee verfügt. In dieser Hinsicht war die Schaffung eines gemeinsamen Hauptquartiers, des Multinational Corps Northeast der NATO im polnischen Stettin hilfreich, ebenso wie die deutsche Leitung der rotierenden NATO-Präsenz in Litauen. Berlin möchte Warschau gerne als Gründungsmitglied der PESCO in der EU gewinnen, obwohl es der in Polen regierenden Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) politisch misstraut, die derzeit, 72 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs, Reparationsforderungen an Deutschland erwägt.

Um mehr Engagement für die Südflanke der EU zu beweisen, müsste Berlin Personal und Mittel für die neue Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache bereitstellen, sich mit seinem ganzen politischen Gewicht für eine gerechtere Verteilung von Flüchtlingen und Migrant\*innen, die über das Mittelmeer kommen, innerhalb der EU einsetzen, italienische und spanische Rüstungsfirmen in deren jeweiligen Spezialgebieten an gemeinsamen Rüstungskooperationsprojekten beteiligen und sich bereit erklären, Staaten in Nordafrika und der Sahelzone bei Bedarf durch gemeinsame Einsätze zu stabilisieren.

Die Sozialdemokraten müssen ihr schizophrenes Verhältnis zur Sicherheitspolitik neu überdenken, nachdem Kanzlerkandidat Martin Schulz im Wahlkampf mit dem Versuch Merkel mit der „Anti-Trump-Friedenskarte“ in Bedrängnis zu bringen, sein Ziel offenbar verfehlt hat. So wie sich die französische Linke, in Anlehnung an das Godesberger Programm der SPD von 1959, endlich mit der Marktwirtschaft anfreunden muss, brauchen die deutschen Genossen immer noch ein „verteidigungspolitisches Godesberg“. Eine neue Generation von SPD-Politikern, wie Niels Annen und Thomas Hitschler haben dies anscheinend verstanden, so wie die Grünen, die ihre pazifistische Protesthaltung der 1980er Jahren größtenteils aufgegeben haben.

Fortschritte in der Verteidigungspolitik geschehen nicht über Nacht. Das Investitionsprogramm, das nötig ist, um die Bundeswehr wieder schlagkräftig zu machen und eine europäische Verteidigungsunion zu

schaffen, bedarf mindestens 15 Jahre und wird sich damit weit hinter dem Horizont der aktuellen politischen Führungsriege erstrecken. Aber Deutschland hat die Chance, in den nächsten vier Jahren die Weichen für dieses wichtige Projekt zu stellen. Es ist auf dem richtigen Weg. Das Land braucht nur eine entschiedeneren politischen Führung und den Willen, zugunsten der europäischen Kooperation Kompromisse bei der Anwendung seiner hohen moralischen Grundsätze einzugehen. Es ist an der Zeit, über die Schatten der eigenen Vergangenheit zu springen.

## FUßNOTEN

- (1) <http://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2017-edcc/july-c5e6/franco-german-cooperation-1efd>
- (2) Die Entscheidung der französischen Regierung im Juli 2017, den Schiffbauer STX zu verstaatlichen, damit das Unternehmen nicht von einem privaten italienischen Unternehmen übernommen wird, war eine Warnung, die zeigt, dass auch der vorgeblich liberale Präsident Macron wirtschaftlichen Nationalismus der Kooperation vorzieht, wenn ansonsten französische Technologie und Arbeitsplätze an einen europäischen Wettbewerber gingen.
- (3) [http://www.dbresearch.de/MAIL/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD0000000000448817.pdf](http://www.dbresearch.de/MAIL/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000448817.pdf)
- (4) Siehe Anhang B
- (5) Interview mit dem Autor, Berlin, 14. Juni 2017



# ANNEX A

---

## GERMAN PUBLIC OPINION AND DEFENCE

There is little doubt that public opinion is generally less willing than the political elite to support a bigger military role for Germany in international security or a substantial increase in defence spending. Yet the long-term trend is towards greater acceptance of a more proactive security policy.

While the media in real-time Western democracies tend to reduce voters' views to the results of one-line opinion polls, other measurements – such as the scale or absence of street demonstrations and political campaigns on defence issues – are worth taking into account. About 300,000 West Germans turned out to demonstrate in Bonn in 1981 against the planned deployment of US medium-range nuclear missiles in Germany. There is not the slightest shadow of such activism or public mobilisation on defence issues today.

Unsurprisingly, most Germans, when asked, prefer a low-spending peace to a more expensive military engagement. But few feel sufficiently energised by the issue to protest.

Several polls ahead of the 2017 general election found that a majority opposed increasing defence spending, despite the Grand Coalition government's decision to do so and Germany's commitment to meet the NATO guideline of moving toward two per cent of GDP by 2024. A Forsa poll for *Stern* magazine in February 2017 showed 55% opposed increasing defence spending from just over 1.2% of GDP, while 42% supported higher military outlays. The same poll found 56% opposed a bigger German role in fighting Islamic State (Daesh), while 38% were in favour<sup>1</sup>. A Forsa poll in December 2016 for the magazine *Internationale Politik* found two-thirds oppose a bigger military budget, while only 32% supported it<sup>2</sup>.

Much has been written about the reticence of public opinion to support military operations abroad and the risk of a public backlash if Berlin were to be drawn into combat. Many commentators over-interpreted a Pew Research Center survey in March-April 2017 that suggested most Germans opposed the use of force in defence of a NATO ally.

Asked whether if Russia got into a serious military conflict with a neighbouring NATO ally, Germany should use military force to defend them, 53% said it should not while 40% said it should. British voters were evenly split 45%-45% on the same question, while the French were almost the mirror opposite of the Germans, with 53% favouring military action in that circumstance. The poll, conducted by Kantor Public UK, with a sample of 1,002 adults and a declared margin of error of 3.9 percentage points, found that opposition to going to war to defend a NATO ally was shared across the German political spectrum, but strongest among women<sup>3</sup>.

Yet it would be wrong to take that finding in isolation. The question did not specify the nature of the Russian action or what diplomacy might have preceded the outbreak of hostilities. Nor did it ask people if they would still oppose coming to the aid of a NATO ally if their government recommended doing so. The same survey found 67% of Germans had a positive view of NATO, and 65% thought the United States would use military force to defend a NATO ally against Russia, despite the ambivalent statements of President Donald Trump.

Above all, the Pew survey went against the grain of a series of previous polls showing increased support for taking more international responsibility. As important as the absolute numbers for or against a more forward-leaning security role is the upward trend line of most surveys.

For example, a TNS Infratest poll for the Koerber Foundation public policy think-tank in October 2016 found a seven-point increase (since January 2015) to 41% in support for the proposition that Germany should take more responsibility in international crisis. The proportion who believed Berlin should continue to exercise restraint fell by nine points to 53%. True, a majority still favours holding back, but views are evolving as the strategic environment changes<sup>4</sup>.

The Koerber study found that 69% of Germans consider the EU the main framework for German foreign policy, whereas 56% said the United Nations and just 47% put NATO first.

Another barometer of public opinion on defence worth noting because it is the longest-running data series asking the same questions is the annual poll conducted since 1996 by Ipsos for the Centre for Military History and Social Sciences of the Bundeswehr (ZMSB)<sup>5</sup>. The most recent survey, published in November 2016, showed Germans' perception of the global security situation had deteriorated, but most felt personally safe. Asked how secure the world is, 38% said quite insecure and 14% very insecure. Asked the same question about Germany, 15% said rather insecure and two per cent very insecure. But asked about how they felt personally, only nine per cent said rather insecure, two per cent very insecure, and 59% secure.

Two-thirds of the 2295 respondents aged 16 and over said they wanted Germany to play a more active role in crisis management

and resolution. But that support was for non-combat operations. On the role of the Bundeswehr, 60% supported overseas training missions, 56% supported (undefined) 'stabilisation' operations, but only 31% backed combat operations, which 38% opposed. Support for taking in refugees was sharply down in 2016 to 37%, compared to 51% in 2015, the year of the big influx into Germany.

The ZMSB survey showed many Germans were reluctant to see a deterioration in relations with Russia. Some 47% said they were concerned there could be a new Cold War. Only 28% backed economic sanctions against Moscow over its actions in Ukraine, while 44% were opposed. Thirty per cent said Germany should be more understanding towards Russia, with roughly equal numbers for and against strengthening NATO's military presence in eastern Europe.

The long data series makes it easier to identify trend changes. Between 2002 and 2013, a plurality said Germany should avoid involvement in international crisis management operations, with the single exception of 2007. Since 2014, the year of Russia's intervention in Ukraine, there has been majority support for active German involvement, rising from 59% that year to 63% in 2016.

Yet Germans have a strong preference for soft power over military means. Asked how to tackle international crises, 47% disagreed with the proposition that war is sometimes necessary to achieve justice. Only 28% agreed. Sixty per cent said economic power was more

important than military power in international crises, while only eight per cent thought the opposite.

Highlighting the anomaly of the Pew Survey finding, the ZMSB study found 69% of respondents think the Bundeswehr should help an ally that is threatened, that the same proportion support the armed forces' engagement in the fight against international terrorism. Two-thirds said the Bundeswehr should act to prevent genocide and 65 percent said it should 'take military action against countries that threaten Germany or an ally'.

## FOOTNOTES

- (1) <http://www.stern.de/politik/ausland/stern-umfrage-mehrheit-der-deutschen-gegen-aufreueung-und-kampfeinsaetze-gegen-is-7326810.html>
- (2) <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-zeitschrift/formate/675/IP-Forsa-Frage>
- (3) [http://www.pewglobal.org/2017/05/23/natos-image-improves-on-both-sides-of-atlantic/pg\\_2017-05-23-nato-00-03/](http://www.pewglobal.org/2017/05/23/natos-image-improves-on-both-sides-of-atlantic/pg_2017-05-23-nato-00-03/)
- (4) [https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user\\_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld\\_internationale-verstaendigung/sonderthemen/umfrage\\_aussenpolitik/2016/Koerber-Stiftung\\_Umfrage-Aussenpolitik-2016\\_Zusammenfassung.pdf](https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld_internationale-verstaendigung/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/2016/Koerber-Stiftung_Umfrage-Aussenpolitik-2016_Zusammenfassung.pdf)
- (5) [http://www.mgfa-potsdam.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/161221forschung\\_sberichtbevoelkerungsumfrage2016.pdf](http://www.mgfa-potsdam.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/161221forschung_sberichtbevoelkerungsumfrage2016.pdf)





# ANHANG A

## EINSTELLUNG DER DEUTSCHEN ZU VERTEIDIGUNGSFRAGEN

Die deutsche Öffentlichkeit steht einem stärkeren militärischen Engagement Deutschlands im Bereich der internationalen Sicherheit oder einer wesentlichen Erhöhung der Verteidigungsausgabe zweifellos kritischer gegenüber als die politische Elite. Dennoch gibt es einen langfristigen Trend hin zu mehr Akzeptanz einer aktiveren Sicherheitspolitik.

Die Medien in den westlichen Demokratien reduzieren die Ansichten der Wähler gerne auf die Ergebnisse von einfachen Meinungsumfragen. Es lohnt sich aber durchaus, auch andere Maßstäbe zu berücksichtigen, z. B. Umfang oder Fehlen von Demonstrationen und politischen Kampagnen zu Verteidigungsthemen. Im Jahr 1981 demonstrierten rund 300.000 Westdeutsche in Bonn gegen die geplante Stationierung von US-amerikanischen atomaren Mittelstreckenraketen in Deutschland. Heute gibt es nicht den geringsten Hinweis

auf ein ähnliches Engagement oder eine entsprechende Mobilisierung der Öffentlichkeit.

Wenig überraschend bevorzugen die meisten Deutschen in Umfragen einen Frieden mit geringen Verteidigungsausgaben gegenüber einem teuren militärischen Engagement. Aber nur wenige wären bereit, deswegen auf die Straße zu gehen.

Mehrere Umfragen vor der Bundestagswahl 2017 zeigen, dass eine Mehrheit der Deutschen gegen eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben ist, obwohl die Große Koalition eine Erhöhung beschlossen hat und Deutschland sich verpflichtet hat, sich den von der NATO beschlossenen zwei Prozent des BIP bis 2024 anzunähern. Wie eine Forsa-Umfrage für den Stern im Februar 2017 zeigte, sind 55 % der Befragten gegen eine Erhöhung des Verteidigungshaushalts von derzeit knapp 1,2 % des BIP. Nur 42 % sprachen sich für

höhere Militärausgaben aus. In derselben Umfrage lehnten 56 % der Deutschen eine stärkere Beteiligung Deutschlands am Kampf gegen den „Islamischen Staat“ ab, nur 38 % standen dem positiv gegenüber.<sup>1</sup> Laut einer Forsa-Umfrage vom Dezember 2016 für die Zeitschrift *Internationale Politik* sind zwei Drittel gegen eine Erhöhung des Militärhaushalts, nur 32 % sind dafür.<sup>2</sup>

Über die zögerliche öffentliche Meinung gegenüber Militäreinsätzen im Ausland und die Gefahr eines öffentlichen Aufschreis, falls Berlin gezwungen wäre, sich an Kampfeinsätzen zu beteiligen, wurde schon viel geschrieben. Einige Kommentatoren haben zu viel in eine einzigen Befragung des Pew Research Center vom März-April 2017 hineingelesen, nach der die Mehrzahl der Deutschen es ablehnen, NATO-Partner militärisch zu verteidigen.

Auf die Frage, ob Deutschland einen benachbarten NATO-Partner, der sich in einem ernsthaften militärischen Konflikt mit Russland befindet, mit militärischen Mitteln verteidigen sollte, antworteten 53 % der Befragten mit „Nein“ und nur 40 % mit „Ja“. Die Briten waren bei dieser Frage mit jeweils 45 % in zwei gleich große Lager gespalten, während die Franzosen fast spiegelverkehrt zum Meinungsbild in Deutschland zu 53 % eine militärische Reaktion unter diesen Umständen befürworteten. Wie die vom britischen Institut Kantor Publik durchgeführte Befragung von 1002 Erwachsenen mit einer ausgewiesenen Fehlertoleranz von 3,9 Prozentpunkten zeigt, reicht die ablehnende Haltung gegenüber einer militärischen Verteidigung eines NATO-Partners

in Deutschland über das gesamte politische Spektrum, ist jedoch bei Frauen besonders stark ausgeprägt.<sup>3</sup>

Dieses Ergebnis sollte jedoch nicht isoliert betrachtet werden. In der Frage wurden weder die Art der russischen Intervention genauer spezifiziert, noch welche diplomatischen Ansätze dem Ausbruch der Kämpfe vorhergegangen sind. Auch wurden die Teilnehmer nicht gefragt, ob sie auch dann die Unterstützung eines Verbündeten ablehnen würden, wenn die eigene Regierung sich für diese Option ausspricht. Laut derselben Umfrage haben 67 % der Deutschen eine positive Einstellung zur NATO und 65 % sind der Ansicht, dass die Vereinigten Staaten trotz der ambivalenten Aussagen von Präsident Donald Trump die NATO-Partner mit militärischen Mitteln gegen Russland verteidigen würden.

Vor allem widerspricht die Pew-Befragung einer Reihe früherer Umfragen, nach denen der Anteil der Deutschen, die sich für mehr internationale Verantwortung aussprechen, ständig wächst. Ebenso wichtig wie die absoluten Zahlen für oder gegen eine aktivere sicherheitspolitische Rolle Deutschlands ist der Aufwärtstrend, der sich in den meisten Befragungen abzeichnet.

So stimmen beispielsweise laut einer Umfrage von TNS Infratest vom Oktober 2016 im Auftrag der Körber-Stiftung 41 % der Befragten der Aussage zu, dass Deutschland mehr Verantwortung für internationale Krisen übernehmen sollte; das sind sieben Prozentpunkte mehr als im Januar 2015. Der Anteil der Befragten, die meinen, dass

Berlin weiterhin Zurückhaltung üben sollte, fiel um neun Punkte auf 53 %. Zwar spricht sich die Mehrzahl weiterhin für Zurückhaltung aus, mit der sich wandelnden strategischen Lage verändern sich aber allmählich die Einstellungen.<sup>4</sup>

Laut der Körber-Studie sehen 69 % der Deutschen die EU als wichtigsten Handlungsrahmen für die deutsche Außenpolitik, 56 % sehen die Vereinten Nationen in dieser Rolle und nur 47 % die NATO.

Ein weiteres Barometer der öffentlichen Meinung zu Verteidigungsfragen ist die Umfrage, die Ipsos im Auftrag des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSB) durchführt. Diese am längsten laufende Datenerhebung zu diesem Thema in Deutschland, in der seit 1996 jährlich dieselben Fragen gestellt werden, ist daher besonders relevant.<sup>5</sup> Laut der jüngsten Studie, die im November 2016 veröffentlicht wurde, fühlen sich die meisten Deutschen persönlich sicher, obwohl sich die globale Sicherheitslage in ihrer Wahrnehmung verschlechtert hat. Die weltweite Sicherheitslage schätzen 38 % als „eher unsicher“ ein und 14 % als „sehr unsicher“. Auf die Frage nach der Sicherheitslage in Deutschland antworten 15 % mit „eher unsicher“ und zwei Prozent mit „sehr unsicher“. Ihre persönliche Sicherheitslage schätzen jedoch nur neun Prozent als „eher unsicher“ und zwei Prozent als „sehr unsicher“ ein, 59 % fühlen sich dagegen „sicher“.

Zwei Drittel der 2295 Umfrageteilnehmer ab 16 Jahren wünschen sich für Deutschland

eine aktivere Rolle bei der Bewältigung von Problemen und Krisen. Allerdings lehnen die meisten Befragten Kampfeinsätze ab. Was die Rolle der Bundeswehr angeht, unterstützen 60 % Ausbildungseinsätze im Ausland und 56 % (nicht näher spezifizierte) Stabilisierungseinsätze, für Kampfeinsätze sprechen sich jedoch nur 31 % aus, 38 % lehnen diese ab. Die Zustimmung zur Aufnahme von Flüchtlingen ist stark gesunken, von 51 % im Jahr 2015, dem Jahr mit dem großen Flüchtlingszustrom nach Deutschland, auf 37 % im Jahr 2016.

Laut der Studie des ZMSB sehen viele Deutsche keine Verschlechterung im Verhältnis zu Russland. Allerdings haben 47 % Angst vor einem neuen Kalten Krieg. Nur 28 % unterstützen Wirtschaftssanktionen gegen Moskau aufgrund des Vorgehens Russlands in der Ukraine, 44 % lehnen Sanktionen ab. Dreißig Prozent meinen, dass Deutschland mehr Verständnis für die Position Russlands haben sollte. Eine stärkere militärische Präsenz der NATO in Osteuropa wird von ungefähr gleich vielen Befragten abgelehnt wie befürwortet.

Die Langzeitdatenreihe erleichtert die Identifizierung von Trends. Zwischen 2002 und 2013 lehnte eine Mehrzahl eine Beteiligung Deutschlands an internationalen Kriseneinsätzen ab, die einzige Ausnahme war das Jahr 2007. Seit 2014, dem Jahr der russischen Intervention in der Ukraine, wird ein aktives Engagement Deutschlands von einer Mehrheit befürwortet, die von 59 % auf 63 % im Jahr 2016 angewachsen ist.

Allerdings bevorzugen die Deutschen „weiche“ Machtinstrumente gegenüber militärischen Mitteln deutlich. Zum Umgang mit internationalen Krisen lehnen 47 % der Befragten die Aussage ab, dass Krieg unter bestimmten Bedingungen notwendig ist, um Gerechtigkeit zu erlangen. Nur 28 % stimmen dieser Aussage zu. Sechzig Prozent meinen, das wirtschaftliche Macht in internationalen Krisen wichtiger ist als militärische Stärke, nur acht Prozent stimmen dem nicht zu.

Außerdem sind laut der Studie des ZMSB 69 % der Befragten der Ansicht, dass die Bundeswehr einem bedrohten Verbündeten helfen sollte, und ebenso viele unterstützen eine Beteiligung der Streitkräfte am Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Dies zeigt die Anomalie der Ergebnisse aus der Pew-Studie. Zwei Drittel meinen, dass die Bundeswehr eingesetzt werden sollte, um einen Völkermord zu verhindern, und 65 Prozent befürworten einen Einsatz, um gegen Länder militärisch vorzugehen, die Deutschland oder Bündnispartner bedrohen.

## FUßNOTEN

- (1) <http://www.stern.de/politik/ausland/stern-umfrage-mehrheit-der-deutschen-gegen-aufreueung-und-kampfeinsaetze-gegen-is-7326810.html>
- (2) <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-zeitschrift/formate/675/IP-Forsa-Frage>
- (3) [http://www.pewglobal.org/2017/05/23/natos-image-improves-on-both-sides-of-atlantic/pg\\_2017-05-23-nato-00-03/](http://www.pewglobal.org/2017/05/23/natos-image-improves-on-both-sides-of-atlantic/pg_2017-05-23-nato-00-03/)
- (4) [https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user\\_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld\\_internationale-verstaendigung/sonderthemen/umfrage\\_aussenpolitik/2016/Koerber-Stiftung\\_Umfrage-Aussenpolitik-2016\\_Zusammenfassung.pdf](https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/redaktion/handlungsfeld_internationale-verstaendigung/sonderthemen/umfrage_aussenpolitik/2016/Koerber-Stiftung_Umfrage-Aussenpolitik-2016_Zusammenfassung.pdf)
- (5) <http://www.mgfa-potsdam.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/161221forschungsberichtbevoelkerungsumfrage2016.pdf>

# ANNEX B

---

ANNEX B: WHAT OTHERS THINK

## **SURVEY ON GERMANY'S ROLE AS A EUROPEAN AND GLOBAL SECURITY ACTOR**

ANHANG B. WAS ANDERE DENKEN

## **UMFRAGE ZU DEUTSCHLANDS ROLLE ALS REGIONALER UND GLOBALER SICHERHEITSAKTEUR**

## OVERVIEW

As part of this report on Germany's role as a European and global security actor, Friends of Europe conducted a survey exploring how senior security and defence stakeholders in Germany and beyond perceive Germany's position as a European and global security actor. The results of the survey complement findings from in-depth interviews, providing analysis and concrete recommendations for the new German leadership after the September 2017 elections.

This survey consists of 11 questions on topics including major priorities for the next German government in terms of defence cooperation frameworks; procurement and arms export policies; Germany's policy towards Russia, Africa and the Middle East; and military spending. The survey was anonymous, requiring participants to indicate their sector (government, business, non-governmental organisation, international institution, media, business, or other), country of origin and country of residence. A group of around 200 high-level security and defence stakeholders took part in the survey.

## ÜBERBLICK

*Als Teil dieses Berichts über Deutschlands Rolle als europäischer und globaler Sicherheitsakteur führte Friends of Europe eine Umfrage durch, die sich der Frage widmet, wie erfahrene Sicherheits- und Verteidigungsexperten in und außerhalb von Deutschland dessen Position als europäischer und globaler Sicherheitsakteur wahrnehmen. Die Resultate der Umfrage ergänzen die Befunde von ausführlichen Interviews und erlauben eine Analyse und konkrete Empfehlungen für die neue deutsche Regierung nach den Wahlen im September 2017.*

*Die Umfrage besteht aus 11 Fragen zu Themen, die grundlegende Prioritäten der nächsten deutschen Regierung beinhalten: Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich; Beschaffungs- und Waffenexportsbestimmungen; Deutschlands Politik gegenüber Russland, Afrika und dem Nahen Osten und Verteidigungsausgaben. Die Umfrage war anonym, die Teilnehmer mussten bloß ihren Sektor (Öffentlich, Business, NGO, Internationale Organisation, Medien, oder andere), ihr Herkunftsland und ihr Aufenthaltsland angeben. Eine Gruppe von etwa 200 hochrangigen Sicherheits- und Verteidigungsexperten nahm an der Umfrage teil.*

## Which sector do you work in?

Most participants in the survey work in government: 40% of participants in civil functions, and 7.78% in the military. One fifth of the participants (23.33%) work for a think-tank or in academia, and 13.89% work in international institutions. The remainder work for business (3.33%), NGOs (2.78%), the media (2.22%), or elsewhere (6.7%) (see Figure 1).

## Was ist ihr Tätigkeitssektor?

Die meisten Befragten arbeiten im öffentlichen Bereich: 40% der Teilnehmer in ziviler Funktion und 7,78% beim Militär. Ein Fünftel der Teilnehmer (23,33%) arbeiten in einem Think Tank oder in der Wissenschaft und 13,89% arbeiten in internationalen Organisationen. Der Rest arbeitet im Business-Bereich (3,33%), in NGOs (2,78%), in den Medien (2,22%) oder andere (6,7%) (siehe Grafik 1).

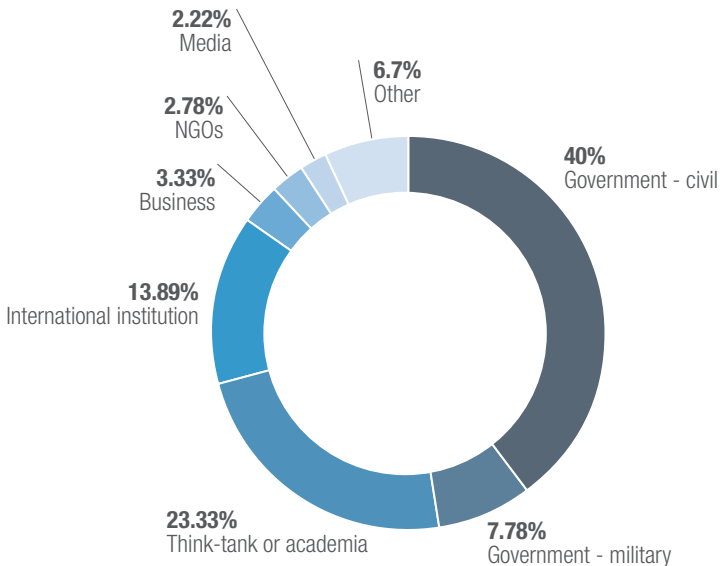


Figure 1 Which sector do you work in?  
Was ist ihr Tätigkeitssektor?

## What is your country of origin?

Respondents come from 41 countries, which we can put into the following four categories (see Figure 2):

- 23.33% from Germany
- 60% from the European Union (excluding Germany; still including the United Kingdom)
- 5% from North America (Canada and the United States)
- 11.67% from elsewhere (New Zealand, Israel, Jordan, Egypt, Pakistan, and non-EU European countries, such as Kosovo, Albania, Russia, Ukraine, and others)

## Was ist ihr Herkunftsland?

Die Befragten kommen aus 41 Ländern, die wir in die folgenden vier Kategorien aufteilen können (siehe Grafik 2):

- 23.33% aus Deutschland
- 60% aus der Europäischen Union (exklusive Deutschland; inklusive Großbritannien)
- 5% aus Nordamerika (Kanada und USA)
- 11.67% aus anderen Ländern (Neuseeland, Israel, Jordanien, Ägypten, Pakistan und europäische nicht-EU Staaten wie Kosovo, Albanien, Russland, Ukraine und andere)

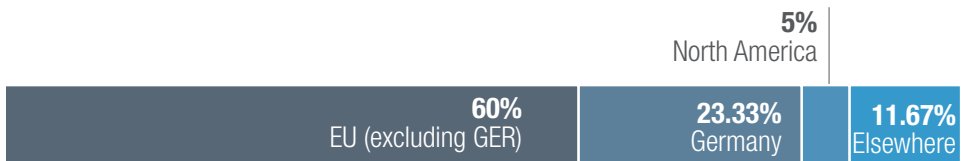


Figure 2 What is your country of origin?  
Was ist ihr Herkunftsland?



## What is your country of residence?

Respondents live in 38 countries, with the majority (31.67%) currently residing in Belgium. We put the respondents into the same four categories as for the previous question (see Figure 3):

- 17.22% in Germany
- 68.89% in the European Union (excluding Germany; still including the United Kingdom)
- 2.78% in North America (Canada and the United States)
- 11.11% elsewhere (New Zealand, Israel, Jordan, Egypt, Pakistan, and non-EU European countries, such as Kosovo, Albania, Russia, Ukraine, and others)

## In welchem Land leben Sie?

*Die Befragten leben in 38 Ländern, die Mehrheit (31.67%) lebt momentan in Belgien. Wir teilten die Befragten in dieselben vier Kategorien auf wie in der zuvorigen Frage (siehe Grafik 3):*

- 17.22% in Deutschland
- 68.89% in der Europäischen Union (exklusive Deutschland; inklusive Großbritannien)
- 2.78% in Nordamerika (Kanada und USA)
- 11.11% in anderen Ländern (Neuseeland, Israel, Jordanien, Ägypten, Pakistan und europäischen nicht-EU Staaten wie Kosovo, Albanien, Russland, Ukraine und andere)



Figure 3 What is your country of residence?  
*In welchem Land leben Sie?*

## 1. Which security issues should the next German government primarily focus on?

In the first question, survey participants were asked to rank in order of importance (where 1 means 'the most important' and 6 means 'the least important') the following as security issues to Germany: fight against 'Islamic State' or 'ISIS' abroad; domestic terrorism; cyber threats; risks linked to irregular migration;

The greatest number of participants concluded that domestic terrorism (25% marked it as the most important threat) and cyber threats (20% marked it as the most important threat) should be Germany's top priorities. A slightly smaller percentage (17.22%) think that risks linked to irregular migration and risks to Europe's Eastern flank (16.67%) should be Germany's first security focus.

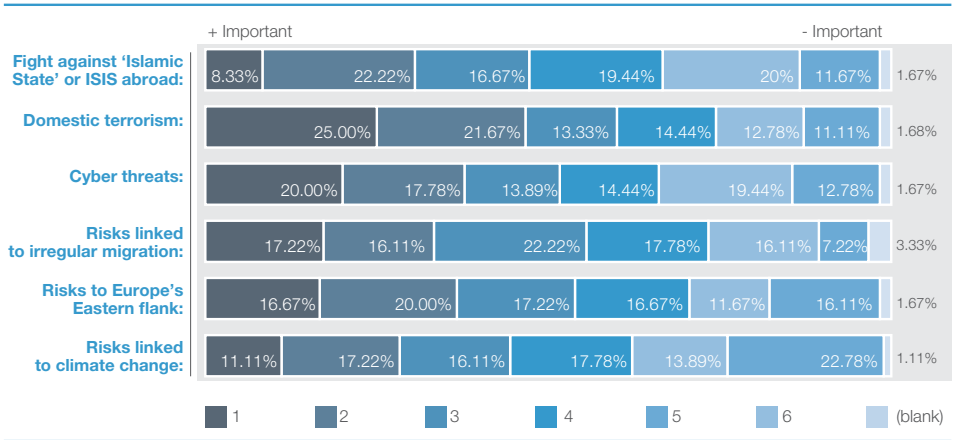
As the second biggest security threat, respondents chose the fight against ISIS abroad (22.22%) and domestic terrorism (21.67%); risks linked to irregular migration were ranked as the third greatest security threat (ranked third by 22.22% of respondents). Risks linked to climate change are considered to be the least important threat to Germany (22.78% of respondents marked it as the least important threat) (see Figure 4).

## 1. Welche sicherheitspolitische Themen sollte die nächste deutsche Regierung priorisieren?

*In der ersten Frage wurden die Umfrageteilnehmer gebeten, die folgenden sicherheitspolitischen Themen nach Wichtigkeit für Deutschland (wobei 1 „am wichtigsten“ und 6 „am unwichtigsten“ bedeutet) zu bewerten: Kampf gegen den „Islamischen Staat“ oder „ISIS“ im Ausland; innerer Terrorismus; Cyber-Bedrohungen; Risiken unregelmäßiger Migration; Gefahren an Europas östlicher Grenzen; und Folgen des Klimawandels. Die Befragten konnten auch ein weiteres Thema hinzufügen. In der untenstehenden Grafik können Sie erkennen, wie jedes dieser Themen bewertet wurde (siehe Grafik 4).*

*Der größte Anteil der Teilnehmer kam zum Schluss, dass innerer Terrorismus (25% gaben inneren Terrorismus als wichtigste Bedrohung an) und Cyber-Bedrohungen (20% gaben Cyber-Bedrohungen als wichtigste Bedrohung an) höchste Priorität in Deutschland haben sollten. Ein geringfügig kleinerer Anteil (17.22%) denkt, dass Risiken unregelmäßiger Migration und Gefahren an Europas östlicher Flanke (16.67%) Deutschlands hauptsächlichster Fokus in sicherheitspolitischer Hinsicht sein sollten.*

*Die Befragten bewerteten den Kampf gegen ISIS im Ausland (22,22%) und inneren Terrorismus (21.67%) als zweitgrößtes Sicherheitsrisiko; Risiken unregelmäßiger Migration werden als*



Annex

Figure 4 What security issues should the next German government primarily focus on? Welche sicherheitspolitische Themen sollte die nächste deutsche Regierung priorisieren?

25 respondents offered individual comments highlighting threats to EU disintegration and European cohesion as well as right-wing extremism and risks to democracy. Respondents also emphasised the need for Western Balkan democratisation and strengthening of Euro-Atlantic integration.

*drittgrößtes Sicherheitsrisiko angegeben (von 22,22% der Befragten). Die Folgen des Klimawandels werden als unwichtigste Bedrohung für Deutschland angesehen (von 22,78% der Befragten) (siehe Grafik 4).*

*25 Befragte heben in individuellen Kommentaren die Bedrohung einer Desintegration der EU und der europäischen Kohäsion hervor, ebenso wie Rechtsextremismus und die Gefährdung der Demokratie. Die Befragten betonen außerdem die Notwendigkeit einer Demokratisierung der westlichen Balkanländer und die Stärkung der euro-atlantischen Integration.*

## 2. Which defence cooperation framework should the next German government give priority to?

Half of respondents (50%) suggest that Germany should prioritise European defence cooperation. A slightly smaller percentage (42.78%) say Germany should favour NATO defence cooperation. There is therefore significantly greater support for multilateral defence cooperation in comparison to bilateral or trilateral defence partnerships (5.56%). Only a small percentage (1.67%) are in favour of Germany pursuing a strictly national defence policy (see Figure 5).

## 2. Welchen Rahmen für Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich sollte die nächste deutsche Regierung bevorzugen?

Die Hälfte der Befragten (50%) sehen die europäische Zusammenarbeit in der Verteidigung als Priorität an. Ein kleinerer Anteil (42,78%) glaubt, dass Deutschland der NATO-Zusammenarbeit den Vorzug geben sollte. Somit gibt es wesentlich größere Unterstützung für multilaterale Kooperation im Vergleich zu bilateralen oder trilateralen Verteidigungspartnerschaften (5,56%). Nur ein winziger Anteil (1,67%) spricht sich für eine strikt nationale Verteidigungspolitik für Deutschland aus (siehe Grafik 5).

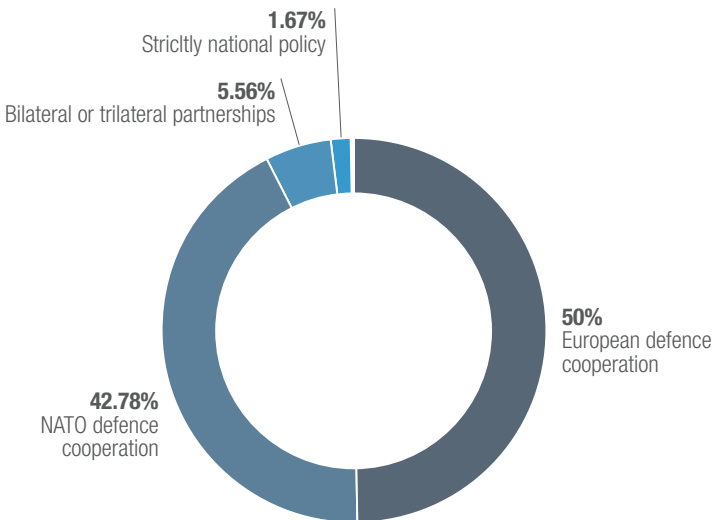


Figure 5 Which defence cooperation framework should the next German government give priority to? *Welchen Rahmen für Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich sollte die nächste deutsche Regierung bevorzugen?*

Among **German respondents**, an overall majority (64.29%) favour giving priority to European defence cooperation, with 28.57% in favour of NATO defence cooperation. Only 7.14% support bilateral or trilateral defence cooperation frameworks. None of the respondents is in favour of Germany pursuing a strictly national defence policy.

*Unter den deutschen Befragten gibt eine deutliche Mehrheit (64,29%) der europäischen Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich den Vorzug, während 28,57% eine NATO-Zusammenarbeit bevorzugen. Nur 7,14% unterstützen bilaterale oder trilaterale Kooperationen im Verteidigungsbereich. Keiner der Befragten spricht sich für eine strikt nationale Verteidigungspolitik aus.*

Among **non-German respondents**, a slightly larger percentage support NATO defence cooperation (47.1%) whereas 45.65% favour giving priority to European defence cooperation. 5.07% support bilateral or trilateral defence cooperation frameworks and 2.17% of the respondents are in favour of Germany pursuing a strictly national defence policy (see Figure 6).

*Unter den nicht-deutschen Befragten gibt ein höherer Anteil an, die NATO-Zusammenarbeit zu favorisieren (47,1%), 45,65% bevorzugen europäische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich. 5,07% unterstützen bilaterale oder trilaterale Kooperationen und 2,17% der Befragten sprechen sich für eine strikt nationale Verteidigungspolitik aus (siehe Grafik 6).*

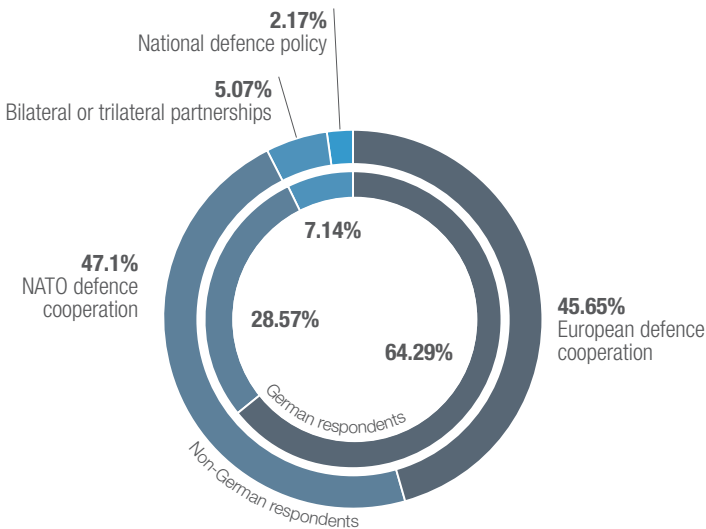


Figure 6 Which defence cooperation framework should the next German government give priority to? (German respondents vs non-German respondents)  
*Welchen Rahmen für Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich sollte die nächste deutsche Regierung bevorzugen? (deutsche Befragte vs. nicht-deutsche Befragte)*

### 3 . Which country should be Germany's primary strategic partner in defence matters?

A majority (62.78%) agree that Germany's primary strategic partner should be France, whereas almost one third (26.67%) think that it should be the US. Smaller percentages favour the UK (2.78%), Poland (2.78%), Italy (1.11%) and other countries (3.92%) (see Figure 7).

### 3. Wer sollte Deutschlands primärer strategischer Partner in Verteidigungsfragen sein?

Eine Mehrheit (62,78%) ist der Meinung, dass Frankreich Deutschlands primärer strategischer Partner sein sollte, wohingegen fast ein Drittel (26,67%) die USA bevorzugen würde. Kleinere Anteile favorisieren Großbritannien (2,78%), Polen (2,78%), Italien (1,11%) und andere Staaten (3,92%) (siehe Grafik 7)

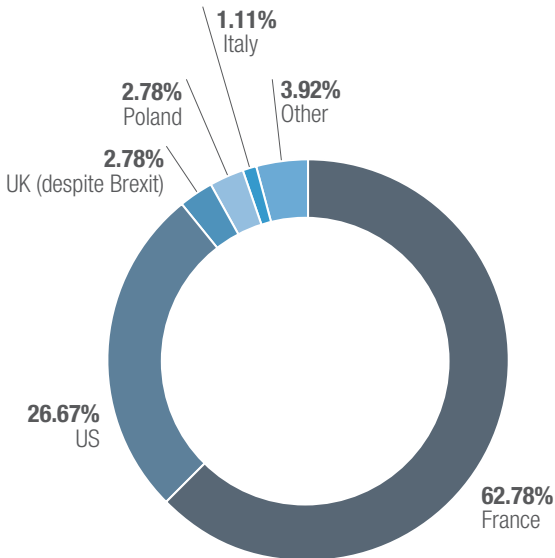


Figure 7 Which country should be Germany's primary strategic partner in defence matters?  
Wer sollte Deutschlands primärer strategischer Partner in Verteidigungsfragen sein?

Among **German respondents**, a total majority (69.05%) favour France, while 23.81% prioritise the US; 4.76% would like to see the UK and 2.38% Poland as Germany's main strategic partner.

*Unter den deutschen Befragten gibt eine deutliche Mehrheit (69,05%) Frankreich, 23,81% den USA den Vorzug; 4,76% sähen Großbritannien und 2,38% Polen gerne als Deutschlands primären strategischen Partner.*

Among **non-German respondents**, 60.87% of respondents favour France, almost one third of respondents (27.54%) prioritise the US, 2.9% Poland and 2.17% the UK as Germany's main strategic partner in defence matters. 6.5% of respondents have chosen 'other'.

*Unter den nicht-deutschen Befragten favorisieren 60,87% Frankreich, fast ein Drittel (27,54%) bevorzugen die USA, 2,9% Polen und 2,17% Großbritannien als Deutschlands wichtigsten strategischen Partner in Verteidigungsfragen. 6,5% der Befragten wählten „andere“.*

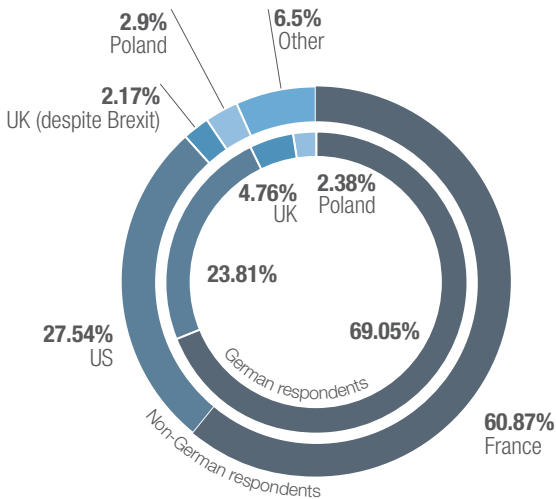


Figure 8 Which country should be Germany's primary strategic partner in defence matters? (German respondents vs non-German respondents)  
*Wer sollte Deutschlands primärer strategischer Partner in Verteidigungsfragen sein? (deutsche Befragte vs. nicht-deutsche Befragte)*

#### 4. What should be Berlin's priority in defence procurement?

On defence procurement policy, almost half of participants (48.33%) think that the new German government should give priority to joint EU procurement, whereas 20.56% favour joint NATO procurement. Bilateral or multilateral procurement programmes with a limited number of militarily capable allies receives the support of 21.11%.

Buying off-the-shelf US equipment wherever this is cheapest and most efficient is supported by 0.56% of participants. Producing as much defence equipment as possible nationally to enhance Germany's defence industrial and technological base is supported by 6.67%. 2.8% chose 'other' (see Figure 8).

#### 4. Wo sollten Berlins Prioritäten in der Rüstungsbeschaffung liegen?

*In der Rüstungsbeschaffungspolitik glaubt fast die Hälfte der Teilnehmer (48,33%), dass die neue deutsche Regierung der gemeinsamen EU-Beschaffungspolitik Vorrang geben sollte, wohingegen 20,56% eine gemeinsame NATO-Beschaffungspolitik favorisieren. Bilaterale oder multilaterale Beschaffungsprogramme mit einer beschränkten Anzahl militärisch handlungsfähiger Verbündeter erhalten Zuspruch von 21,11%.*

*0,56% der Teilnehmer unterstützen den Ankauf von handelsüblicher US-Ausrüstung, wo dies am günstigsten und effizientesten ist. 6,67% unterstützen die Produktion von Verteidigungsgütern soweit wie möglich im nationalen Rahmen mit dem Ziel, Deutschlands Verteidigungsindustrie und -technologie zu verbessern. 2,8% wählten „andere“ (siehe Grafik 8).*



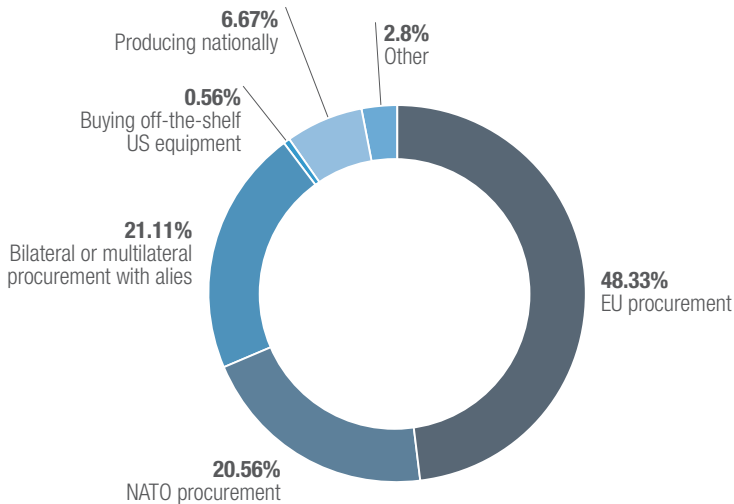


Figure 9 What should be Berlin's priority in defence procurement?  
*Wo sollten Berlins Prioritäten in der Rüstungsbeschaffung liegen?*

Among **German respondents**, a majority (61.9%) favour joint EU procurement with 14.29% giving priority to joint NATO procurement; another 19.05% prefer bilateral or multilateral procurement programmes with a limited number of militarily capable allies. Producing as much defence equipment as possible nationally to enhance Germany's defence industrial and technological base is supported by 2.38%. An additional 2.38% have also chosen 'other'.

Among **non-German respondents**, 44.2% think that Germany should give priority to joint EU procurement, 22.46% favour joint NATO procurement and 21.74% prefer bilateral or multilateral procurement programmes with a limited number of militarily capable allies.

*Unter den deutschen Befragten favorisiert eine deutliche Mehrheit (61,9%) eine gemeinsame EU-Beschaffungspolitik, während 14,29% einer gemeinsamen NATO-Beschaffungspolitik den Vorrang geben; 19,05% bevorzugen bilaterale oder multilaterale Beschaffungsprogramme mit einer beschränkten Anzahl militärisch handlungsfähiger Verbündeter. 2,38% unterstützen die Produktion von Verteidigungsgütern sowie wie möglich im nationalen Rahmen mit dem Ziel, Deutschlands Verteidigungsindustrie und -technologie zu verbessern. Zudem wählten 2,8% „andere“.*

*Unter den nicht-deutschen Befragten denken 44,2%, dass Deutschland der gemeinsamen EU-Beschaffungspolitik Vorrang erteilen sollte, 22,46% bevorzugen*

Producing as much defence equipment as possible nationally to enhance Germany's defence industrial and technological base is supported by 7.97%. Buying off-the-shelf US equipment wherever this is cheapest and most efficient is supported by 0.72% of participants. 2.88% have also chosen 'other'. (see Figure 9).

*eine gemeinsame NATO-Beschaffungspolitik und 21,74% präferieren bilaterale oder multilaterale Beschaffungsprogramme mit einer beschränkten Anzahl militärisch handlungsfähiger Verbündeter.*

*7,97% unterstützen die Produktion von Verteidigungsgütern soweit wie möglich im nationalen Rahmen mit dem Ziel, Deutschlands Verteidigungsindustrie und -technologie zu verbessern. 0,72% der Teilnehmer unterstützen den Ankauf handelsüblicher US-Ausrüstung, da dies am günstigsten und effizientesten ist. Zudem wählten 2,88% „andere“ siehe Grafik 9).*

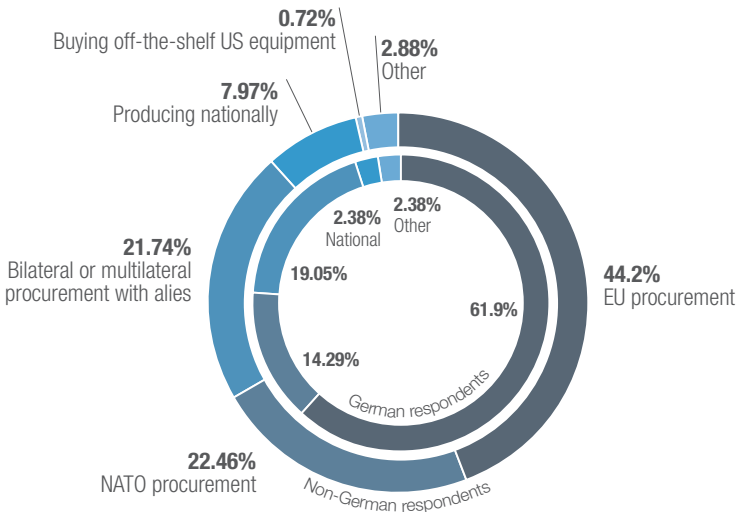


Figure 10 What should be Berlin's priority in defence procurement? (German respondents vs non-German respondents)  
*Welchen Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich sollte die nächste deutsche Regierung den Vorzug geben? (deutsche Befragte vs. nicht-deutsche Befragte)*

## 5. At what level should the rules on exports of jointly produced military equipment be set?

Germany applies national criteria on human rights and regional stability when authorising exports of military equipment. This has recently caused friction with France when Berlin prevented the export of jointly produced equipment by Paris to partners in the Gulf and Central Asia. In light of this, the next question asked the participants at what level the rules on exports of jointly produced military equipment should be set in future.

The absolute majority (62.78%) of respondents think that common rules should be set and enforced at European Union level, whereas 13.89% think that common rules should be set and enforced at NATO level. 12.22% suggest that Germany should continue to strictly apply its own rules and 9.44% propose that each participating nation in a project should be free to export to its own clients. The remainder (1.68%) chose 'other' (see Figure 10).

## 5. Wo sollten Berlins Prioritäten in der Rüstungsbeschaffung liegen?

*Deutschland verwendet nationale Kriterien bezüglich der Menschenrechte und regionaler Stabilität, wenn es Exporte militärischer Ausrüstung autorisiert. Das hat kürzlich Spannungen mit Frankreich erzeugt, als Berlin einen französischen Export von gemeinsam produzierter Ausrüstung zu Partnern am Persischen Golf und in Zentralasien verhinderte. Vor diesem Hintergrund wollte die nächste Frage von den Teilnehmern wissen, auf welcher Ebene die Regeln für den Export von gemeinsam produzierter militärischer Ausrüstung in der Zukunft gesetzt werden sollten.*

*Die absolute Mehrheit (62,78%) der Befragten denkt, dass gemeinsame Regeln auf der EU Ebene gesetzt und durchgesetzt werden sollten, während 13,89% glauben, dass gemeinsame Regeln auf der NATO Ebene gesetzt und durchgesetzt werden sollten. 12,22% schlagen vor, dass Deutschland weiterhin strikt seine eigenen Regeln verwenden sollte und 9,44% denken, dass jede teilnehmende Nation an einem Projekt die Freiheit haben sollte, zu ihren eigenen Kunden zu exportieren. Der Rest (1,68%) wählte „andere“ (siehe Grafik 10).*

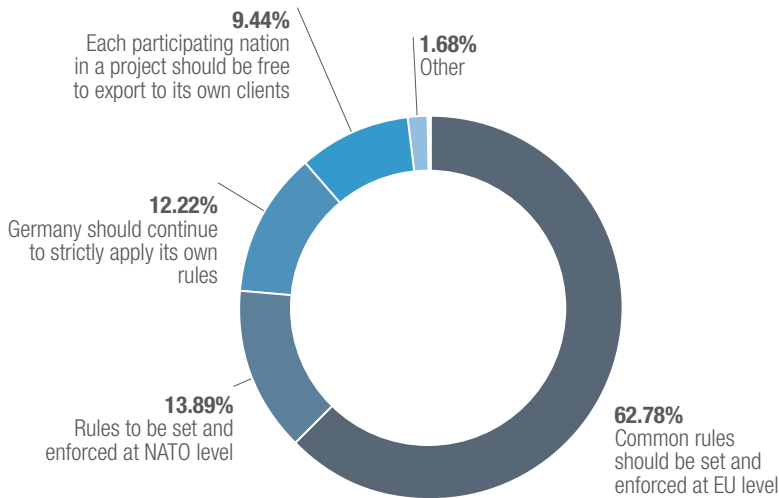


Figure 11 At what level should the rules on exports of jointly produced military equipment be set?  
*Auf welcher Ebene sollten die Regeln für den Export von gemeinsam produzierter militärischer Ausrüstung gesetzt werden?*

**German respondents** almost unanimously agree that common rules should be set and enforced at European Union level (83.33%) with 2.38% thinking that common rules should be set and enforced at NATO level. 9.52% suggest that Germany should continue to strictly apply its own rules and 2.38% think that each participating nation in a project should be free to export to its own clients. The remainder (2.38%) chose 'other'.

Among **non-German respondents**, the opinions were more diverse: a majority of respondents (56.52%) agree that common rules should be set and enforced at European

**Deutsche Befragte** sind fast einstimmig der Meinung, dass gemeinsame Regeln auf der EU Ebene (83,33%) gesetzt und durchgesetzt werden sollten, während 2,38% denken, dass gemeinsame Regeln auf der NATO Ebene gesetzt und durchgesetzt werden sollten. 9,52% schlagen vor, dass Deutschland weiterhin strikt seine eigenen Regeln anwenden sollte und 2,38% glauben, dass jede teilnehmende Nation an einem Projekt die Freiheit haben sollte, zu ihren eigenen Kunden zu exportieren. Der Rest (2,38%) wählte „andere“.

Unter **nicht-deutschen Befragten** sind die Meinungen vielfältiger: eine Mehrheit der Be-

Union level. 17.39% think that common rules should be set and enforced at NATO level, and 13.04% suggest that Germany should continue to strictly apply its own rules. The remainder are in favour of each participating nation in a project being free to export to its own clients (11.6%) or chose ‘other’ (1.44%) (see Figure 12).

*fragten (56,52%) stimmen überein, dass gemeinsame Regeln auf der EU Ebene gesetzt und durchgesetzt werden sollten. 17,39% denken, dass gemeinsame Regeln auf der NATO Ebene gesetzt und durchgesetzt werden sollten und 13,04% schlagen vor, dass Deutschland weiterhin strikt seine eigenen Regeln anwenden sollte. Der Rest glaubt, dass jede teilnehmende Nation an einem Projekt die Freiheit haben sollte, zu ihren eigenen Kunden zu exportieren (11,6%), oder wählte „andere“ (1,44%) (siehe Grafik 12).*

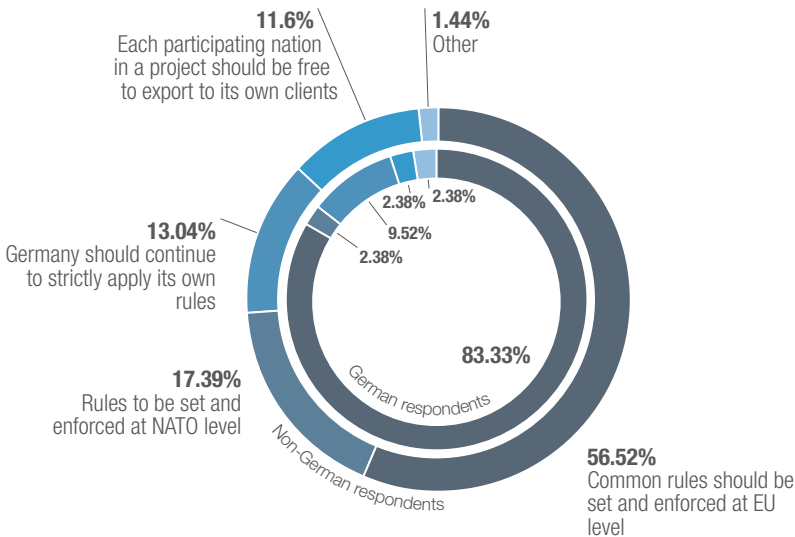


Figure 12 At what level should the rules on exports of jointly produced military equipment be set? (German respondents vs non-German respondents)  
*Auf welcher Ebene sollten die Regeln für den Export von gemeinsam produzierter militärischer Ausrüstung gesetzt werden? (deutsche Befragte vs. nicht-deutsche Befragte)*

## 6. Germany's involvement in European defence matters

The next question asked participants to rate the following statements regarding Germany's involvement in European defence matters on a scale of 1-5, where 1 means 'strongly disagree' and 5 means 'strongly agree'. Below you can see how each of these statements was ranked.

### 6.1. European Union institutions should lead European defence cooperation:

36.67% agree and 23.89% strongly agree that European Union institutions should lead European defence cooperation. 16.11% disagree and 6.67% strongly disagree with the statement, whereas 16.67% remain neutral.

### 6.2. Germany and France should jointly lead European defence cooperation:

38.33% agree and 20.56% strongly agree that Germany and France should jointly lead European defence cooperation. 21.67% disagree and 7.78% strongly disagree with the statement, whereas 11.67% remain neutral.

### 6.3. France should lead European defence cooperation with Germany in a supporting role:

8.33% agree and only 2.78% strongly agree that France should lead European defence cooperation with Germany in a supporting role. 45% disagree and 33.33% strongly disagree with the statement, whereas 10.56% remain neutral.

### 6.4. Germany needs to change its strategic culture to assume more military responsibility for Europe's security:

36.67% agree and 33.33% strongly agree that Germany needs to change its strategic culture to assume more military responsibility for Europe's security. 10% disagree and only

0.56% strongly disagree with the statement, whereas 19.44% remain neutral.

### 6.5. Given gradual US disengagement from Europe, the next German government should focus more on European defence cooperation than on NATO and transatlantic relations:

30% agree and 20% strongly agree with the statement that 'Given gradual US disengagement from Europe, the next German government should focus more on European defence cooperation than on NATO and transatlantic relations'. 23.33% disagree and 12.78% strongly disagree with the statement, whereas 13.89% remain neutral.

### 6.6. Given uncertainty about US commitment to European security, it is even more important for Germany to focus on NATO as the main organisation for its security interests rather than investing more in European defence cooperation:

19.44% agree and 13.89% strongly agree with the statement that 'Given uncertainty about US commitment to European security, it is even more important for Germany to focus on NATO as the main organisation for its security interests rather than investing more in European defence cooperation.' 32.22% disagree and 11.67% strongly disagree with the statement, whereas 22.78% remain neutral.

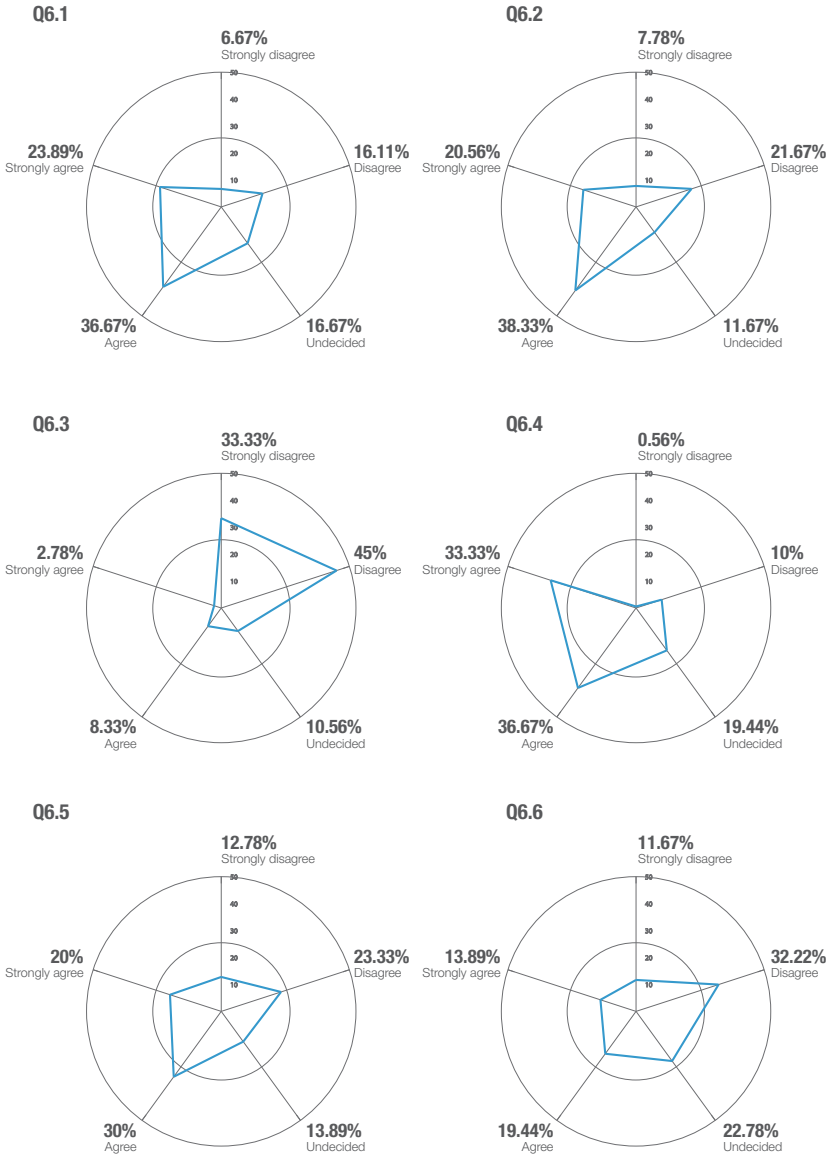


Figure 13 Germany's involvement in European Defence matters  
*Auf welcher Ebene sollten die Regeln für den Export von gemeinsam produzierter militärischer Ausrüstung gesetzt werden?*

## 6. Deutschlands Beteiligung an europäischen Verteidigungsfragen

Die Frage bat die Teilnehmer, die Aussagen bezüglich Deutschlands Beteiligung an europäischen Verteidigungsfragen auf einer Skala von 1-5 zu bewerten, wobei 1 „stimme überhaupt nicht zu“ und 5 „stimme völlig zu“ bedeutet. In der Grafik sieht man, wie jede der Aussagen bewertet wurde.

**6.1. EU Institutionen sollten die europäische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich lenken**  
36,67% stimmen zu und 23,89% stimmen völlig zu, dass die EU Institutionen die europäische Zusammenarbeit lenken sollten. 16,11% stimmen nicht zu und 6,67% stimmen überhaupt nicht zu, 16,67% bleiben neutral.

**6.2. Deutschland und Frankreich sollten gemeinsam die europäische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich lenken**  
38,33% stimmen zu und 20,56% stimmen völlig zu, dass Deutschland und Frankreich die europäische Zusammenarbeit lenken sollten. 21,67% stimmen nicht zu und 7,78% stimmen überhaupt nicht zu, 11,67% bleiben neutral.

**6.3. Frankreich sollte die europäische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich lenken - mit Deutschland in einer Nebenrolle:**  
8,33% stimmen zu und nur 2,78% stimmen völlig zu, dass Frankreich die europäische Zusammenarbeit mit Deutschland in einer Nebenrolle lenken sollte. 45% stimmen nicht zu und 33,33% stimmen überhaupt nicht zu, 10,56% bleiben neutral.

**6.4. Deutschland muss seine strategische Kultur verändern, um mehr militärische Verantwortung für Europas Sicherheit zu übernehmen:**  
36,67% stimmen zu, 33,33% stimmen völlig zu, dass Deutschland seine strategische Kultur verändern muss. 10% stimmen nicht zu, 0,56% stimmen überhaupt nicht zu, 19,44% bleiben neutral.

**6.5. Im Zuge des Rückgangs des US-Engagements in Europa sollte die nächste deutsche Regierung sich mehr auf europäische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich konzentrieren, als auf NATO oder transatlantische Beziehungen:**  
30% stimmen der Aussage zu und 20% stimmen der Aussage völlig zu „Im Zuge des Rückgangs des US-Engagements in Europa sollte die nächste deutsche Regierung sich mehr auf europäische Zusammenarbeit konzentrieren, als auf die NATO oder transatlantische Beziehungen“. 23,33% stimmen nicht zu und 12,78% stimmen überhaupt nicht zu, 13,89% bleiben neutral.

**6.6. Im Angesicht der Unsicherheit über US-Engagement ist es umso wichtiger für Deutschland, sich auf die NATO als wichtigste Organisation für seine Sicherheitsinteressen zu verlassen, anstatt mehr in die europäische Zusammenarbeit zu investieren:**  
19,44% stimmen der Aussage zu und 13,89% stimmen der Aussage völlig zu: „Im Angesicht der Unsicherheit über US-Engagement ist es umso wichtiger für Deutschland, sich auf die NATO als wichtigste Organisation für seine Sicherheitsinteressen zu verlassen, anstatt mehr in die europäische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich zu investieren“. 32,22% stimmen nicht zu und 11,67% stimmen überhaupt nicht zu, 22,78% bleiben neutral.



## 7. Encouraging greater European defence efforts

The questions asked what the next German government should do to encourage greater European defence efforts. The data reveals that 41.67% of respondents think that Germany should 'allow a European defence fund to use leveraged finance, like the Juncker plan for civilian infrastructure, to enable greater spending on joint military procurement'.

A slightly smaller percentage (32.77%) is in favour of channelling part of the increase in German defence spending into a European defence fund to encourage joint procurement of weapons systems and avoid the risk of intimidating neighbours by a big increase in the size of the Bundeswehr.

11.11% favour the option of allowing European countries to exclude purchases of new defence equipment from the calculation of the general public deficit under the EU's budget rules. 14.44% of respondents abstained from expressing their views (see Figure 14).

## 7. Förderung von stärkeren europäischen Bestrebungen im Verteidigungsbereich

*Die Frage zielte darauf ab, was die nächste deutsche Regierung machen sollte, um europäische Bestrebungen im Verteidigungsbereich stärker zu fördern. Die Zahlen geben darüber Aufschluss, dass 41,67% der Befragten denken, dass Deutschland „es einem europäischen Verteidigungsfond erlauben solle, Leveraged Finance zu verwenden, um wie beim Juncker-Plan für zivile Infrastruktur größere Ausgaben für eine gemeinsame militärische Beschaffungspolitik zu ermöglichen“.*

*Ein geringfügig kleinerer Anteil (32,77%) favorisiert das Abzweigen eines Teils der Erhöhung des deutschen Verteidigungsbudgets in einen europäischen Verteidigungsfond, um eine gemeinsame Beschaffung von Waffensystemen zu fördern und das Risiko zu vermeiden, Nachbarstaaten durch eine deutliche Vergrößerung der Bundeswehr einzuschüchtern.*

*11,11% bevorzugen die Option, europäischen Staaten zu erlauben, Ankäufe von neuen Verteidigungsgütern aus der Kalkulation des gesamten öffentlichen Defizits unter den EU Haushaltsregeln auszunehmen. 14,44% der Befragten enthielten sich (siehe Grafik 14).*

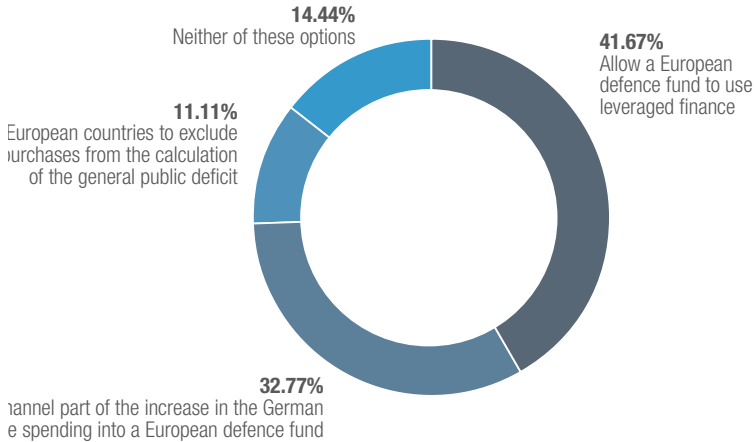


Figure 14 Encouraging greater European defence efforts

*Auf welcher Ebene sollten die Regeln für den Export von gemeinsam produzierter militärischer Ausrüstung gesetzt werden?*

Among German respondents and non-German respondents, the opinions have spread as follows (see Figure 15):

#### **German respondents:**

52.38%- allow a European defence fund to use leveraged finance, like the Juncker plan for civilian infrastructure, to enable greater spending on joint military procurement.

38.1%- channel part of the increase in German defence spending into a European defence fund to encourage joint procurement of weapons systems and avoid the risk of intimidating neighbours by a big increase in the size of the Bundeswehr.

2.38%- allow European countries to exclude purchases of new defence equipment from the calculation of the general public deficit under the EU's budget rules. 7.14%- none of the above

*Unter den deutschen Befragten und nicht-deutschen Befragten teilen sich die Meinungen wie folgt (siehe Grafik 15):*

#### **Deutsche Befragte:**

*52,38%- erlauben einem europäischen Verteidigungsfond, Leveraged Finance zu verwenden, um wie beim Juncker-Plan für zivile Infrastruktur größere Ausgaben für eine gemeinsame militärische Beschaffungspolitik zu ermöglichen.*

*38,1%- wollen einen Teil der Erhöhung des deutschen Verteidigungsbudgets in einen europäischen Verteidigungsfond abzweigen, um eine gemeinsame Beschaffung von Waffensystemen zu fördern und das Risiko zu vermeiden, Nachbarstaaten durch eine deutliche Vergrößerung der Bundeswehr einzuschüchtern.*

*2,38%- wollen europäischen Staaten, Ankäufe von neuen Verteidigungsgütern aus der Kalkulation des gesamten öffentlichen Defizits unter den EU Haushaltsregeln erlauben. 7,14%- keine der obigen Antworten.*

**Non-German respondents:**

38.41%- allow a European defence fund to use leveraged finance, like the Juncker plan for civilian infrastructure, to enable greater spending on joint military procurement.

31.16%- channel part of the increase in German defence spending into a European defence fund to encourage joint procurement of weapons systems and avoid the risk of intimidating neighbours by a big increase in the size of the Bundeswehr.

13.77%- allow European countries to exclude purchases of new defence equipment from the calculation of the general public deficit under the EU's budget rules.

16.67%- none of the above

**Nicht-deutsche Befragte:**

38,41%- wollen einem europäischen Verteidigungsfond erlauben, Leveraged Finance zu verwenden, um wie beim Juncker-Plan für zivile Infrastruktur größere Ausgaben für eine gemeinsame militärische Beschaffungspolitik zu ermöglichen. 31,16%- wollen einen Teil der Erhöhung des deutschen Verteidigungsbudgets in einen europäischen Verteidigungsfond abzweigen, um eine gemeinsame Beschaffung von Waffensystemen zu fördern und das Risiko zu vermeiden, Nachbarstaaten durch eine deutliche Vergrößerung der Bundeswehr einzuschüchtern. 13,77%- wollen europäischen Staaten erlauben, Ankäufe von neuen Verteidigungsgütern aus der Kalkulation des gesamten öffentlichen Defizits unter den EU Haushaltsregeln auszunehmen. 16,67%- keine der obigen Antworten.

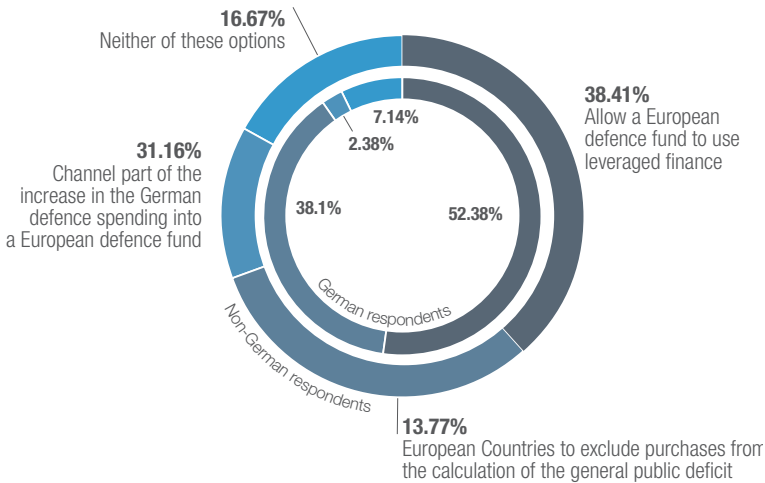


Figure 15 Encouraging greater European defence efforts (German respondents vs non-German respondents)  
*Auf welcher Ebene sollten die Regeln für den Export von gemeinsam produzierter militärischer Ausrüstung gesetzt werden? (deutsche Befragte vs. nicht-deutsche Befragte)*

## 8. Which region should be Germany's key area of strategic interest?

The respondents were asked to rank in order of importance, where 1 means 'the most important' and 6 means 'the least important', the following areas as Germany's key areas of strategic interest: Mediterranean, Africa, Middle East, Baltic Sea region, European Eastern Neighbourhood, and Asia. Below you can see how each of these regions was ranked (see Figure 14).

The European Eastern Neighbourhood was ranked as Germany's main area of strategic interest receiving the support of 29.44% with a slightly smaller percentage (20%) giving priority to the Baltic Sea region. The Baltic Sea region and Africa were also ranked as second key areas of interest, both supported by 21.67% of respondents. Asia is perceived as the least important geographic priority area to Germany by 22.78% of participants.

10 respondents offered individual comments, particularly highlighting the need to focus on the Western Balkans.

## 8. Welche Region sollte von größtem strategischem Interesse für Deutschland sein?

*Die Befragten wurden gebeten, die folgenden Regionen nach Wichtigkeit für Deutschlands strategisches Interesse zu bewerten, wobei 1 „am wichtigsten“ und 6 „am unwichtigsten“ bedeutet: Mittelmeerraum, Afrika, Naher Osten, Ostsee-Region, Osteuropäische Nachbarschaft und Asien. In untenstehender Grafik können Sie sehen, wie jede dieser Regionen bewertet wird (siehe Grafik 14).*

*Die Osteuropäische Nachbarschaft wird mit 29,44% als wichtigste Region für Deutschlands strategische Interessen bewertet, ein geringfügig kleinerer Anteil (20%) favorisiert die Ostsee-Region. Die Ostsee-Region und Afrika werden auch als zweitwichtigste Region bewertet, beide werden von 21,67% der Befragten bevorzugt. Asien wird von 22,78% der Befragten als unwichtigste der Regionen mit strategischem Interesse für Deutschland angesehen.*

*10 Befragte betonten in individuellen Kommentaren die Notwendigkeit, sich auf den westlichen Balkan zu konzentrieren.*

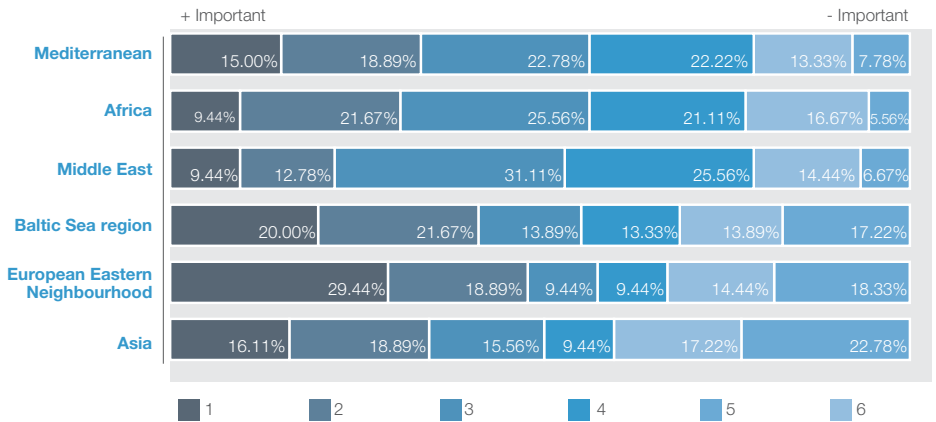


Figure 16 Germany's geographic priority area  
*Deutschlands geographische Prioritäten*

## 9. Germany and Russia

### a) Western sanctions on Russia

Assuming Russia continues its current policies in Ukraine and the Middle East, more than half of the respondents (55%) think that the next German government should maintain the current Western sanctions until Moscow changes course in Ukraine. 24.44% are in favour of incrementally increasing Western sanctions until Moscow changes course in Ukraine and 20.56% suggest that Germany should ease Western sanctions to encourage Moscow to change course in Ukraine (see Figure 17).

Among **German respondents**, the overall majority (69.05%) think that Germany should maintain the current Western sanctions until Moscow changes course in Ukraine; 21.43% suggest to ease the sanctions and 9.52% are in favour of incrementally increasing Western sanctions.

Among **non-German respondents**, half (50.72%) suggest maintaining sanctions, 28.99% suggest incrementally increasing sanctions and 20.29% suggest easing Western sanctions to encourage Moscow to change course in Ukraine (see Figure 18).

## 9. Deutschland und Russland

### a) Westliche Sanktionen gegenüber Russland

*Davon ausgehend, dass Russland weiterhin seine aktuelle Politik in der Ukraine und im Nahen Osten fortführt, denkt mehr als die Hälfte der Befragten (55%), dass die nächste deutsche Regierung die derzeitigen westlichen Sanktionen aufrechterhält, bis Moskau seinen Kurs in der Ukraine ändert. 24,44% befürworten eine zunehmende Erweiterung der westlichen Sanktionen und 20,56% schlagen vor, dass Deutschland die westlichen Sanktionen mildern sollte, um Moskau zu motivieren, seinen Kurs in der Ukraine zu ändern (siehe Grafik 17).*

*Unter den **deutschen Befragten** glaubt die überwiegende Mehrheit (69,05%), dass Deutschland die derzeitigen westlichen Sanktionen aufrechterhalten sollte, bis Moskau seinen Kurs in der Ukraine ändert; 21,43% schlagen vor, die Sanktionen zu mildern, und 9,52% bevorzugen eine zunehmende Erweiterung der westlichen Sanktionen.*

*Unter den **nicht-deutschen Befragten** spricht sich die Hälfte (50,72%) für eine Aufrechterhaltung der Sanktionen aus, 28,99% bevorzugen eine zunehmende Erweiterung der Sanktionen und 20,29% schlagen vor, die westlichen Sanktionen zu mildern, um Moskau zu motivieren, seinen Kurs in der Ukraine zu ändern (siehe Grafik 18).*

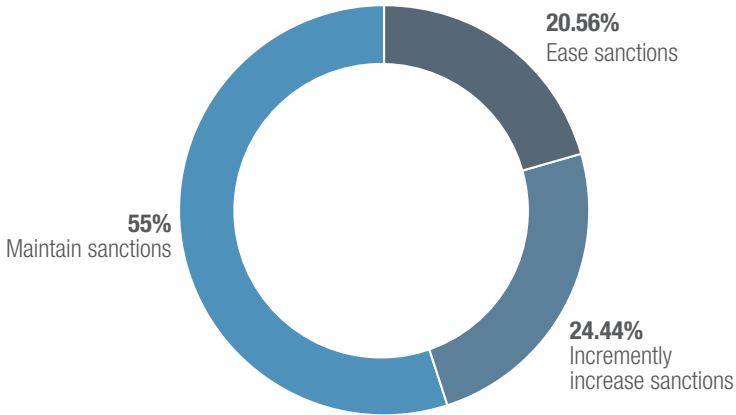


Figure 17 Western sanctions against Russia  
*Westliche Sanktionen gegenüber Russland*

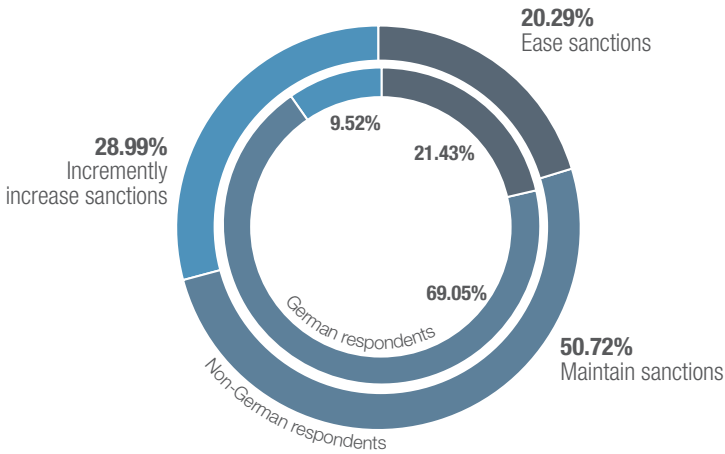


Figure 18 Western sanctions against Russia (German respondents vs non-German respondents)  
*Westliche Sanktionen gegenüber Russland (deutsche Befragte vs. nicht-deutsche Befragte)*

### b) Cooperation in defence matters

Given Russia's behaviour in Ukraine and the Middle East and suspected involvement in cyberattacks and use of fake news to destabilise Western democracies, a third of the respondents (30%) think that the next German government should cooperate with Russia only on fighting ISIS and other terrorist groups. Slightly more than a quarter of the respondents (27.22%) are in favour of Germany pursuing closer cooperation with Russia on security and defence issues. 42.78% abstained from expressing their views on the matter (see Figure 19).

Among **German respondents**, 30.95% are in favour of pursuing closer cooperation with Russia and 19.05% prioritise cooperation with Russia only on fighting ISIS and other terrorist groups. A half of the respondents chose neither of the above (50%).

Among **non-German respondents**, 33.33% think that Germany should cooperate with Russia only on fighting ISIS and other terrorist groups, whereas 26.09% suggest that Germany should pursue closer cooperation with Russia on security and defence issues. 40.58% chose neither of the above (see Figure 20).

### b) Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen

*Aufgrund von Russlands Vorgehensweise in der Ukraine, im Nahen Osten und der mutmaßlichen Beteiligung an Cyber-Attacken und der Verwendung von „fake news“, um westliche Demokratien zu destabilisieren, denken ein Drittel der Befragten (30%), dass die nächste deutsche Regierung mit Russland nur kooperieren sollte, um ISIS und andere terroristische Gruppen zu bekämpfen. Ein wenig mehr als ein Viertel der Befragten (27,22%) bevorzugen eine engere Zusammenarbeit mit Russland in Sicherheits- und Verteidigungsfragen. 42,78% enthielten sich der Beantwortung der Frage (siehe Grafik 19).*

*Unter den deutschen Befragten sind 30,95% für eine engere Zusammenarbeit mit Russland und 19,05% wollen eine Zusammenarbeit mit Russland nur, um ISIS oder andere terroristische Gruppen zu bekämpfen. Die Hälfte der Befragten wählte keine der Aussagen (50%).*

*Unter den nicht-deutschen Befragten denken 33,33%, dass Deutschland mit Russland nur im Kampf gegen ISIS oder andere terroristische Gruppen kooperieren sollte, wohingegen 26,09% vorschlagen, dass Deutschland eine engere Kooperation mit Russland in Sicherheits- und Verteidigungsfragen forcieren sollte. 40,58% wählten keine der Aussagen (siehe Grafik 20)*



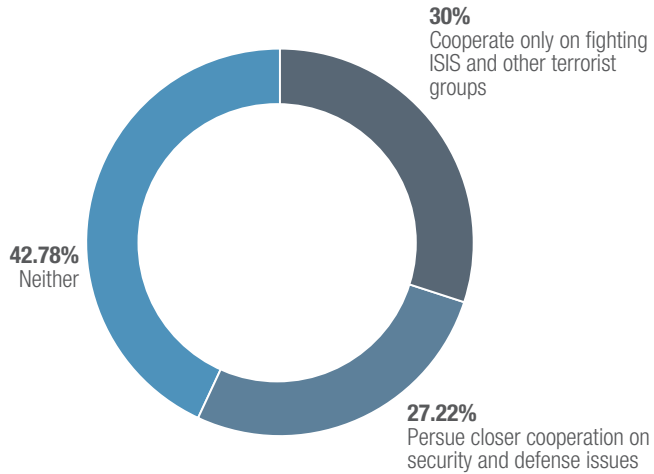


Figure 19 Germany and Russia: cooperation in defence matters  
*Deutschland und Russland: Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen*

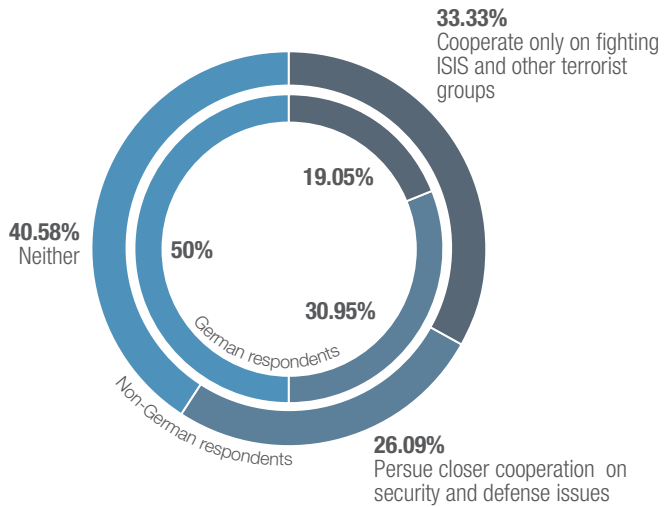


Figure 20 Germany and Russia: cooperation in defence matters  
 (German respondents vs non-German respondents)  
*Deutschland und Russland: Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen  
 (deutsche Befragte vs. nicht-deutsche Befragte)*

## 10. How should the next German government respond to security crises in Africa and the Middle East?

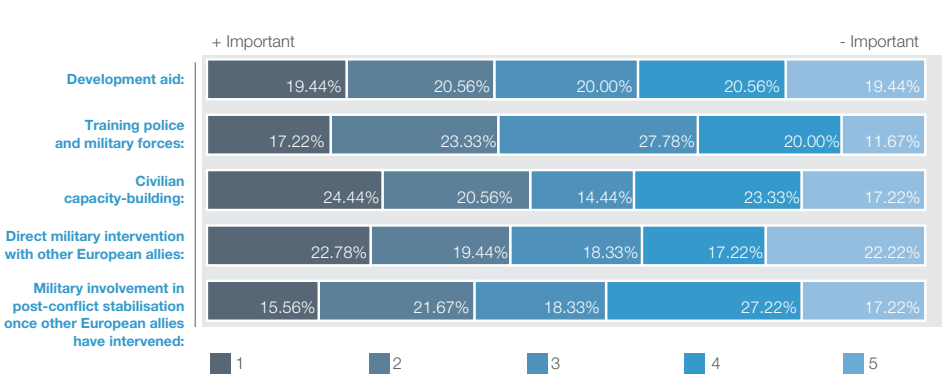
Respondents were asked to rank Germany's policy tools in order of importance, where 1 means 'the most important' and 5 means 'the least important'; these range from civilian capacity-building and development aid to direct military intervention as means of responding to security crises in Africa and the Middle East. Below you can see how these tools were ranked (see Figure 21).

The data suggests that Germany should firstly respond by civilian capacity-building (24.44%); a slightly smaller percentage (22.78%) also agrees that Germany should firstly respond through direct military intervention alongside other European allies. Almost one quarter of respondents think that civilian capacity-building or direct military intervention should be followed by training police and military forces, an approach which received the highest support as the second and third most important policy tool in responding to crises in Africa and the Middle East.

## 10. Wie sollte die nächste deutsche Regierung auf Sicherheitskrisen in Afrika und im Nahen Osten reagieren?

*Die Befragten wurden gebeten, Deutschlands politische Instrumente der Wichtigkeit nach zu sortieren, wobei 1 "am wichtigsten" und 5 "am unwichtigsten" bedeutet; die Instrumente reichen vom zivilen Kapazitätenaufbau und Entwicklungshilfe zu direkter militärischer Intervention als Mittel, um auf Sicherheitskrisen in Afrika und dem Nahen Osten zu reagieren. In der untenstehenden Grafik können Sie sehen, wie diese Instrumente bewertet werden. Grafik 21).*

*Die Zahlen suggerieren, dass Deutschland zuerst mit zivilem Kapazitätenaufbau reagieren sollte (24,44%); ein geringfügig kleinerer Anteil (22,78%) stimmt darin überein, dass Deutschland zuerst durch direkte militärische Intervention Seite an Seite mit anderen europäischen Verbündeten reagieren sollte. Fast ein Viertel der Befragten glaubt, dass dem zivilen Kapazitätenaufbau oder der direkten militärischen Intervention ein Training der Polizei und der militärischen Streitkräfte folgen sollte – eine Vorgehensweise, die die höchste Unterstützung als zweit- und dritt wichtigstes politisches Instrument im Umgang mit Krisen in Afrika und dem Nahen Osten erlangte.*



Annex

Figure 21 How should the next German government respond to security crises in Africa and the Middle East?

*Wie sollte die nächste deutsche Regierung auf Sicherheitskrisen in Afrika und im Nahen Osten reagieren?*

## 11. Germany's military spending

Germany currently spends 1.2% of its gross domestic product on defence compared to a NATO target of 2% of GDP. The final question asked the participants what Germany's level of military spending should be.

More than a half of respondents (51.67%) suggest that Germany should modestly increase military spending consistent with the balanced budget law without cutting spending on other items. A smaller percentage (37.22%) is in favour of substantially increasing military spending to achieve NATO's goal of 2% of GDP by 2024, even if that means cutting spending on domestic programmes or increasing government borrowing.

6.11% prioritise Germany maintaining its military spending at current levels, and 5% suggest reducing military spending and shifting resources to other foreign policy tools such as development aid and humanitarian assistance (see Figure 22).

## 11. Deutschlands Militärausgaben

*Deutschland investiert momentan 1,2% seines Bruttoinlandsprodukts in Verteidigung im Vergleich zu NATOs Zwei-Prozent-Ziel. Die abschließende Frage bat die Teilnehmer anzugeben, wie hoch Deutschlands Verteidigungsausgaben sein sollten.*

*Mehr als die Hälfte der Befragten (51,67%) suggerieren, dass Deutschland seine Verteidigungsausgaben ein wenig erhöhen sollte, im Einklang mit dem Gesetz für einen ausgeglichenen Haushalt und ohne Ausgaben in anderen Bereichen zu kürzen. Ein kleinerer Anteil (37,22%) spricht sich für eine deutliche Erhöhung der Militärausgaben aus, um NATOs Zwei-Prozent-Ziel im Jahr 2024 zu erreichen, auch wenn das bedeute, Ausgaben für innenpolitische Programme zu kürzen oder höhere Kredite aufzunehmen.*

*6,11% bevorzugen, dass Deutschland seine Verteidigungsausgaben auf dem aktuellen Stand belässt und 5% schlagen vor, die Verteidigungsausgaben zu reduzieren und Ressourcen für andere außenpolitische Instrumente wie Entwicklungshilfe oder humanitäre Hilfe zu verwenden (siehe Grafik 22).*

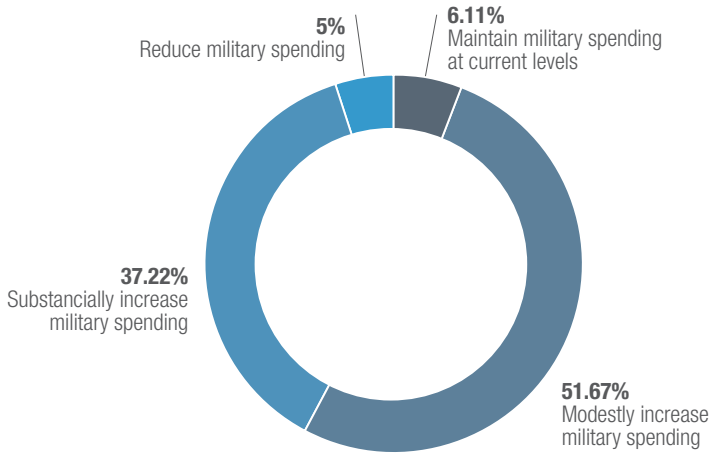


Figure 22 Western sanctions against Russia  
*Westliche Sanktionen gegenüber Russland*

Among **German respondents**, a majority (69.05%) is in favour of modestly increasing military spending, 19.05% thinks that Germany should substantially increase it to achieve NATO's goal of 2% of GDP by 2024, and 7.14% suggest that Germany should reduce its current military spending. Only 4.76% of the respondents think that Germany should maintain military spending at its current level.

Among **non-German respondents**, almost half (46.38%) prioritise Germany modestly increasing its military spending, and a slightly smaller percentage (42.75%) favours substantially increasing Germany's military spending to achieve NATO's goal of 2% of GDP

*Unter den deutschen Befragten spricht sich eine Mehrheit (69,05%) für eine leichte Erhöhung der Verteidigungsausgaben aus, 19,05% denken, dass Deutschland sie deutlich erhöhen sollte, um NATO's Zwei-Prozent-Ziel im Jahr 2024 zu erreichen und 7,14% suggerieren, dass Deutschland seine aktuellen Verteidigungsausgaben reduzieren sollte. Nur 4,76% der Befragten glauben, dass Deutschland seine aktuellen Verteidigungsausgaben beibehalten sollte.*

*Unter den nicht-deutschen Befragten bevorzugt fast die Hälfte (46,38%) eine leichte Erhöhung der deutschen Verteidigungsausgaben und ein geringfügig kleinerer Anteil*

by 2024. 4.35% think that Germany should reduce its military spending and 6.52% are in favour of maintaining it at current levels (see Figure 23).

*(42,75%) präferiert eine deutliche Erhöhung von Deutschlands Verteidigungsausgaben, um NATOs Zwei-Prozent-Ziel im Jahr 2024 zu erreichen. 4,35% glauben, dass Deutschland seine Militärausgaben reduzieren sollte und 6,52% sprechen sich dafür aus, das aktuelle Level der Verteidigungsausgaben beizubehalten (siehe Grafik 23)*

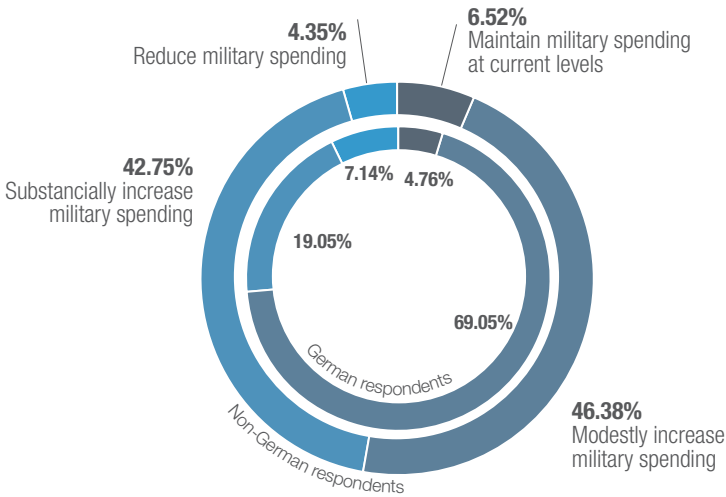


Figure 23 Western sanctions against Russia (German respondents vs non-German respondents)  
*Westliche Sanktionen gegen Russland (deutsche Befragte vs. nicht-deutsche Befragte)*



Image credits:

Cover: CC / Bigstockphoto– Aliaksei Skreidzeleu, p.12: CC / Flickr – Fabio Venni  
p.15: CC / Flickr – United Nations photo, p.18-19: CC / Flickr – Fred PO, p.20: CC / Flickr – U.S. Army Europe,  
p.23: CC / Flickr – European Union Naval Force Somalia, p.26-27: CC / Flickr – Wir. Dienen. Deutschland., p.30: CC / Wikimedia Commons  
p.33: CC / Flickr – Gonzalo Alonso, p.38: CC Flickr – European Council, p.42: CC / Flickr – Lukas Plewnia,  
p.46: CC / Flickr – Wir. Dienen. Deutschland. p.49: CC / Flickr: Wir.Dienen.Deutschland., p.50: CC / Flickr – JouWatch,  
p.55: CC / Flickr – Gonzalo Alonso ,p.56: CC / Flickr – West Point - The U.S. Military Academy  
p.60: CC / Flickr – Wir. Dienen. Deutschland., p.65: CC / Flickr – Anna Zvereva, p.70: CC / Flickr – Rob Schleiffert,  
p.73: CC / Flickr – The White House, p.74: CC / Flickr – European External Action Service,  
p.79: CC / Flickr – European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta, p.81: CC / Flickr – UNMEER  
p.82: CC / Flickr – kaffeeringe, p.84: CC / Flickr – Allied Joint Force Command Brunssum,  
p.86: CC / Flickr – 7th Army Training Command, p.88: CC / Flickr – European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta  
p.92: CEuropean Union Naval Force Somalia Operation Atalanta, p.96: CC / Wikimedia Commons, p.101: CC / NATO website,  
p.102: CC / Flickr – United Nations photo, p.107: U.S. Air Force photo/Dan Hawkins, p.110: CC / Flickr – Mike Herbst,  
p.113: CC / Flickr – European Parliament, p.118: CC / Flickr – Neuwieser, p.121: CC / Flickr – Number 10  
p.126: CC / Flickr – FaceMePLS, p.130: CC / Flickr – 7th Army Training Command, p.133: CC / Flickr – 7th Army Training Command  
p.136: CC / Flickr – Wir. Dienen. Deutschland., p.142: CC / Flickr – Wir. Dienen. Deutschland., p.145: CC / Flickr – European Council  
p.148: CC / Flickr – DMA Hawaii Forward Center ,p.151: CC / Flickr – JouWatch, p.153: CC / Flickr – European External Action Service,  
p.156: CC / Flickr – Wir. Dienen. Deutschland., p.159: CC / Flickr – Allied Joint Force Command Brunssum  
p.162: CC / Flickr – Wir. Dienen. Deutschland., p.167: CC/ Wikimedia Commons - Courtesy photo of U.S. Air Force  
p.170: CC / Flickr – 7th Mission Support Command, p.174: CC / Flickr - NATO North Atlantic Treaty Organization,  
p.213: CC / Flickr – Allied Joint Force Command Brunssum,  
Icons made by Freepik from [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com)









Rue de la Science 4,  
1000 Brussels, Belgium  
Tel: +32 2 300 29 91  
Fax: +32 2 893 9829  
[info@friendsofeurope.org](mailto:info@friendsofeurope.org)  
[friendsofeurope.org](http://friendsofeurope.org)