

#GIDSresearch 3/2021

Wolfgang Müller

Europäische Armee oder Armee der Europäer oder...?

Eine Einschätzung aus Sicht der ökonomischen
Theorie des Fiskalföderalismus

#GIDSresearch | Nr. 3 / 2021 | August 2021 | ISSN 2699-4380

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISSN 2699-4380

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



#GIDSresearch wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) herausgegeben.

Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: www.gids-hamburg.de

#GIDSresearch gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Zitervorschlag:

Wolfgang Müller, Europäische Armee oder Armee der Europäer oder...? Eine Einschätzung aus Sicht der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus, #GIDSresearch 3/2021, Hamburg.

GIDS

German Institute for Defence and Strategic Studies

Führungsakademie der Bundeswehr

Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg

Tel.: +49 (0)40 8667 6801

buero@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de

Inhalt

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Problemstellung: Sollte eine weitere europäische Integration im Bereich Verteidigung eingeschlagen werden? | 1 |
| 2 | Fragestellung: Lassen sich aus ökonomischen Theorien Empfehlungen für einen Integrationsweg im Bereich Verteidigung in Europa herleiten? | 3 |
| 3 | Der theoretische Rahmen ökonomischer Modelle und deren Anwendung auf das Politikfeld Verteidigung im europäischen Raum | 5 |
| 4 | Vorteilhaftigkeiten einer „Europäischen Armee“ oder einer „Armee der Europäer“ vor dem Hintergrund der theoretischen Grundlagen | 7 |
| 4.1 | Spill-Overs und finanzielle Äquivalenz | 7 |
| 4.2 | Abnehmende Durchschnittskosten, Innovationsfähigkeit und Wettbewerb | 17 |
| 4.3 | Koordinierungszwang und Fühlbarkeit der Kosten | 22 |
| 4.4 | Berücksichtigung von Präferenzen | 24 |
| 5 | Weitere Modelle und ihre Anwendung: Clubtheorie und „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“ – verwertbare Alternativen? | 34 |
| 6 | Fazit | 41 |
| | Literaturverzeichnis | 45 |

Europäische Armee oder Armee der Europäer oder...?

Eine Einschätzung aus Sicht der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus

1 Problemstellung: Sollte eine weitere europäische Integration im Bereich Verteidigung eingeschlagen werden?

In der europäischen Union fand und findet immer eine Diskussion darüber statt, in welchem Ausmaß, in welcher Schnelligkeit und in welchen Bereichen die Integration voranschreiten soll. Vereinfacht ist hier zwischen den Leitbildern eines „föderalistischen“ und „intergouvernementalistischen“ Modells zu unterscheiden. In ersterem Falle bekommt ein am ehesten mit einem europäischen Bundesstaat zu umschreibendes Organ eigene Souveränitätsrechte, während das zweite Modell, mit einem europäischen Staatenbund zu vergleichen, die Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten weitgehend unangetastet lässt bzw. ausschließlich in klar definierten Bereichen beschränkt.

Diese Frage wirkt sich auf alle Politikbereiche aus, auch im Bereich Sicherheit und Verteidigung. Selbst wenn die EU nie als ein kollektives Verteidigungsbündnis geplant war, sind Sicherheit und Verteidigung explizit in Artikel 42 der EU-Verträge als eigenes Politik- und Handlungsfeld genannt: „Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.“ Und weiter: „Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union.“ Im Jahr 2017 forderte der damalige Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union¹ eine „funktionierende Europäische Verteidigungsunion“ bis 2025. Diese Idee ist an sich nicht neu, wurde doch eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft schon in den 1950er Jahren mit Hilfe des sogenannten Pleven-Plans vorgeschlagen; allerdings scheiterte sie an der Zustimmung der französischen Nationalversammlung.² Mit der Verabschiedung der „European Union Global Strategy“ in 2016³ wurde erneut die Forderung einer „strategischen Autonomie Europas“⁴

1 Siehe: Präsident der Europäischen Kommission 2017.

2 Vgl. für einen Gesamtüberblick: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2018.

3 Siehe: Europäische Kommission 2016.

4 Ursula von der Leyen sprach davon, dass „Europa die Sprache der Macht erlernen muss.“ (Präsidentin der Europäischen Kommission 2019).

postuliert, um dem wahrgenommenen Eindruck zu begegnen, dass Europa ein „outsourcing their strategic thinking to Washington“⁵ betreibt. Gleichzeitig wird aber in den aktuellen Rechtstexten eine eigene europäische Streitkraft ausgeschlossen, denn Artikel 42 Absatz 1 besagt auch: „Sie [die Europäische Union] erfüllt diese Aufgabe mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden“.

Die Übertragung des Themenfeldes Verteidigung auf die beiden Leitbilder einer weiteren europäischen Integration⁶ würde konsequenterweise einerseits eine „Europäische Armee“ nach sich ziehen, andererseits eine intergouvernementale „Armee der Europäer“. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass es bislang keinen politischen Konsens zu den Begrifflichkeiten gibt. Die Begriffe „Europäische Armee“, „Europa-Armee“, „EU-Armee“ und „Armee der Europäer“ werden durch unterschiedliche politische Akteure in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich verwendet.⁷ Alle Begrifflichkeiten haben aber gemeinsam, dass es zu einer mehr oder weniger starken Integration mit Entstehung neuer Strukturen in oder zwischen den nationalen Streitkräften käme, die über eine bloße Zusammenarbeit nationaler Streitkräfte hinausginge. Die Integration im Bereich Verteidigung ist deswegen vor allem eine „regulative Idee, die den aktuellen Entscheidungen eine Richtung gibt“.⁸

Bei den beiden erstgenannten Begrifflichkeiten bleibend, wird im Weiteren unter einer „Europäischen Armee“ eine „vergemeinschaftete Streitkraft“ verstanden, in der entweder die nationalen Streitkräfte der Mitgliedstaaten insgesamt aufgehen, oder die neben den nationalen Streitkräften zusätzlich aufgestellt wird.⁹ Unter einer „Europa-Armee“ wird eine „intergouvernemental organisierte Allianz von nationalen Armeen beziehungsweise Segmenten nationaler Armeen verstanden“.¹⁰ Eine klare Entscheidung, welcher Integrationsweg bestritten werden soll, ist weder in der Wissenschaft noch in der Politik auszumachen. Aussagen führender Politikerinnen und Politiker¹¹ geben nur eingeschränkt Klarheit. In Deutschland legt sich lediglich das aktuelle – und

5 Witney 2019: 1.

6 Annegret Bendiek sprach von dem „Europa der Sicherheit“ als integrationspolitisches Narrativ“, (Bendiek 2018a: 1; vgl. dazu auch ausführlich: Bendiek 2018b); Rosa Beckmann und Ronja Kempin sprechen davon, „das Schutzversprechen gegenüber Europas Bürgerinnen und Bürger zu einer zentralen Legitimationsbedingungen der EU zu machen.“ (Beckmann/ Kempin 2017: 1); das Europäische Parlament ist der Auffassung, dass „die GSVP ein Grundpfeiler der europäischen Integration ist.“ (Europäisches Parlament 2013b: 13).

7 Das Europäische Parlament führte beispielsweise schon 2008 den Begriff „Synchronized Armed Forces Europe SAFE“ ein (Europäisches Parlament 2008 a: 11).

8 Bartels 2017: 52.

9 von Krause 2019: 1.

10 von Krause 2019: 2.

11 Frankreichs Präsident Macron forderte am 6. November 2018 im Rahmen der Gedenkfeierlichkeiten zum 100. Jahrestag des Endes des Ersten Weltkriegs in einem Radiointerview die Einrichtung einer „wahren europäischen Armee“; Bundeskanzlerin Merkel hatte sich am 13. November 2018 bei ihrer Rede im EU-Parlament in Straßburg für die Schaffung einer „echten europäischen Armee“ ausgesprochen.

auch nur dieses – Regierungsprogramm in einer Absicht fest.¹² Daneben gab es im Jahr 2020 beispielsweise noch einen Vorschlag von der SPD-Fraktion zur Aufstellung einer 28. Armee.¹³

Die Diskussion über den weiteren Weg der Integration zu einem „Europa der Verteidigung“¹⁴ wird in erster Linie unter technischer, politikwissenschaftlicher oder normativer Perspektive geführt. Dieses Papier soll dagegen einen Beitrag vor dem Hintergrund ökonomischer Theorien leisten¹⁵ und fragen, welche ökonomischen Effekte bei einer gesteigerten Zentralisierung von Verteidigung in Europa vorliegen: Jede weitere Zentralisierung von Verteidigung in Richtung Brüssel weist dabei spezifische Nutzen und Kosten auf, die mit umgekehrtem Vorzeichen bei einer Beibehaltung eher dezentraler Strukturen im Verteidigungsbereich ebenfalls beobachtbar sind. Mit anderen Worten: Sowohl bei wachsender Zentralsierung von Verteidigung als auch bei der Beibehaltung von dezentralen (nationalen Strukturen) lassen sich Nutzen und Kosten identifizieren.

2 Fragestellung: Lassen sich aus ökonomischen Theorien Empfehlungen für einen Integrationsweg im Bereich Verteidigung in Europa herleiten?

Unabhängig von den oben beschriebenen Modellen der Integration anhand der beiden Leitbilder findet sich in den Verträgen der folgende Passus:

Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. (Artikel 174 der EU-Verträge)

Dies ist die rechtliche Grundlage, Kohärenz in vielen Lebensbereichen der EU-Bürgerinnen und Bürger herstellen zu wollen. Allerdings generiert das ebenso in den europäischen Verträgen verankerte Subsidiaritätsgebot (Artikel 5 Absatz 2 der EU-Verträge) einen Gegensatz. In diesem Spannungsfeld zwischen weiterer Integration und weitgehender Beibehaltung von Subsidiarität

12 Im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode war noch die Rede davon, „dass gemeinsame europäische Einsätze zur Wahrung und Stärkung der Sicherheit Europas vorrangig in unserer geografischen Nachbarschaft durchgeführt werden“. (CDU/CSU/SPD 2013: 116). Der aktuelle Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode wird hier deutlich expliziter, da hier von einer „Armee der Europäer“ gesprochen wird (CDU/CSU/SPD 2018: 146).

13 Vgl. dazu: Vogel/ Schulz 2020.

14 Vgl. dazu: Präsident des Europäischen Parlamentes 2009 sowie den ehemaligen Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Bartels 2019).

15 Ein umfassender Beitrag zu Verteidigungskooperationen aus ökonomischer Perspektive innerhalb der Europäischen Union findet sich in: Gallhöfer 2014; Hartley 2011 sowie Schnell 2002.

ist entscheidend, welchen Charakter das Gut hat, welches bereitgestellt werden soll. Dieser Diskurs erörtert die Bereitstellung von „Verteidigung“, welches unbestritten ein öffentliches Gut ist. Für öffentliche Güter, bei denen eine marktwirtschaftliche Bereitstellung regelmäßig scheitert, muss eine Kompetenzaufteilung zwischen den zentralen und dezentralen Ebenen eines in der Regel mehrstufigen Gebietskörperschaftssystems getroffen werden: Welche Ebene sollte das öffentliche Gut „Verteidigung“ bereitstellen, um ein möglichst hohes Maß an Effizienz zu erreichen? Eine Erörterung dieser Fragestellung findet in der Ökonomischen Theorie des (Fiskal)Föderalismus – und nur dieser Aspekt wird im Weiteren der Partialanalyse unterzogen¹⁶ – statt.

In föderalen wie auch zwischenstaatlichen Strukturen ist die Macht auf kleinere Einheiten ohne Aufgabe ihrer eigenen Identität aufgeteilt und damit eingeschränkt, was aus Sicht der politischen Theorie dem Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Machtmissbrauch dient. Es soll also in Europa innerhalb einer Kollektivmacht „Statusparität durch symmetrische Interdependenzen bzw. ausgewogene Abhängigkeitsverteilungen“¹⁷ geschaffen werden. In der ökonomischen Theorie geht es aber eher um die Frage, welche Aufgaben in welchem Umfang auf welcher Ebene (im Spannungsverhältnis von Zentralität und Dezentralität) wahrgenommen werden sollten, um einen maximalen Nutzen zu erzielen bzw. die Summe der Wohlfahrtsverluste (Kosten) der Nachteile aus den beiden Modellen zu minimieren.

Die Frage ist also, welche Schlussfolgerungen das Anlegen dieser Theorie mit Blick auf die beiden denkbaren Integrationsrichtungen zustande kommen lassen. Es werden keine Handlungsempfehlungen in Richtung eines idealtypischen Modells gegeben, da es sich um eine vergleichende Analyse real-existierender, aber imperfekter und nicht erreichter Realitäten handelt.¹⁸ Vielmehr werden mit Hilfe ökonomischer „Preisschilder“ Einzelaspekte potenzieller Integrationsrichtungen in der europäischen Verteidigung kenntlich gemacht.

16 In der öffentlichen politischen Diskussion über Verteidigung werden oft unterschiedliche Politiken miteinander verwoben, beispielsweise Arbeitsmarkt- oder regionale Strukturpolitik bei Standortentscheidungen, ordnungspolitische Aspekte, etc. Grundlage dafür ist ein unterschiedliches Verständnis von Kosten: die in der ökonomischen Lesart definierten Kosten werden oft eben nicht als Kosten gesehen, sondern als Investitionen in Arbeitsplätze, sozial-akzeptable Lohnbedingungen, etc.. Aspekte anderer Politikbereiche bzw. Verflechtungen/Verknüpfungen/Interdependenzen werden hier nicht beleuchtet, da es einzig und allein um die optimale Bereitstellung des Gutes „Verteidigung“ geht. Der Charakter des Gutes erlaubt auch keine Substituierung durch alternative Maßnahmen, während beispielsweise Arbeitsmarktaspekte einer Standort-schließung durch andere arbeitsmarktpolitische oder strukturpolitische Maßnahmen „ausgeglichen“ werden könnten.

17 Vgl. dazu: Lübkemeier 2020: 6.

18 Ein Vergleich mit einem Idealtyp birgt immer die Gefahr, in die Selbstverständlichkeit des Beweises, dass existierende Modelle nicht perfekt sind, abzugleiten.

3 Der theoretische Rahmen ökonomischer Modelle und deren Anwendung auf das Politikfeld Verteidigung im europäischen Raum

Bestimmte Bereiche und Güter sind im Sinne der Staatsvertragstheorie und wegen der „Öffentlichkeit“ bestimmter staatlicher Leistungen eher einer Dezentralisierung entzogen, weil die Bürgerinnen und Bürger im gleichen Maße – unabhängig von ihrer geografischen, monetären und rechtlichen Position – davon profitieren müssen und sollen. Die ökonomische Theorie des Föderalismus¹⁹ muss bei der Frage der optimalen Bereitstellung bzw. Organisation des Gutes „Verteidigung“ die wesentlichen Vorteile von Zentralismus und Dezentralismus gegeneinander abwägen. Öffentliche Leistungen werden umso effizienter erbracht, je umfangreicher sie die maximal möglichen Skalenerträge ausschöpfen können, je deckungsgleicher die erbrachten Leistungen den Nachfragepräferenzen der Empfängerinnen und Empfänger entsprechen und je identischer Leistungsempfangende und Kostentragende übereinstimmen. Da für die unterschiedlichen öffentlichen Leistungen die Skalenerträge, die Präferenzstrukturen und die Wirkungskreise variieren, ist es effizienter, dass nicht alle Güter durch den gleichen Leistungsanbieter erbracht werden. Genau bei dieser Frage der optimalen Bereitstellungsform setzt die Auseinandersetzung der ökonomischen Theorie des Föderalismus im Spannungsfeld zwischen Zentralismus und Dezentralismus an.

Die wesentlichen Vorteile einer zentralen Bereitstellung lassen sich mit

- Vermeidung von Spill-Overs,
- abnehmenden Durchschnittskosten/Vermeidung eines ruinösen Standortwettbewerbs und
- Wegfall des Koordinierungszwangs

beschreiben. Es gibt aber auch eine Reihe von Vorteilen, die sich aus einer dezentralen Bereitstellung ergeben:

- bessere Berücksichtigung individueller Präferenzen,
- höhere Innovationsfähigkeit/funktionierender Leistungswettbewerb und
- bessere Fühlbarkeit der entstehenden Kosten.²⁰

Die jeweils letzten zwei Argumente bedingen sich quasi spiegelbildlich, d. h. die Vorteile der einen Form der Bereitstellung des öffentlichen Gutes sind automatisch die Nachteile der alternativen Form der Bereitstellung. Bei einer Abwägung bzw. Analyse der jeweiligen Vorteile zur Herstellung des Gutes müssen nicht nur die Kosten für die tatsächliche Bereitstellung der öffentlichen Güter erfasst und berücksichtigt werden, sondern auch die Kosten, die durch eine falsche oder unzureichende Bereitstellung dieser Güter – gemessen an den Präferenzen der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger – entstehen. Dabei wird ein sehr breit angelegter Kostenbegriff verwendet, denn alleine die

¹⁹ Vgl. dazu grundlegend: Buchanan 1962; Oates 1972; Bird 1993; Biehl 1994 sowie Breton 1996.

²⁰ Vgl. dazu: Cansier/Bayer 2003: 241 ff.

tangiblen und quantifizierbaren Ressourcenkosten würden ein unvollständiges Bild abgeben. Es müssen noch zwei weitere Kosten hinzugefügt werden, deren quantitative Erfassung aufgrund ihres intangiblen Charakters ungleich schwieriger ist²¹: Zum einen die *Entscheidungsfindungskosten*²², die durch den Zeitaufwand für

- die Vorbereitung sowie Durchführung der Sitzungen,
 - die Sammlung und Auswertung von Informationen als Grundlage von Beschlüssen,
 - die Diskussion für die Fassung von Beschlüssen,
 - die Fassung von Beschlüssen, und schließlich noch
 - die Kontrolle der getroffenen Entscheidungen
- entstehen.

Zum anderen muss man die sogenannten „expected external costs“²³ oder auch „*Frustrationskosten*“²⁴ hinzuziehen, die immer dann entstehen, wenn es in Mehrheitsentscheidungen in der überstimmten Minderheit zur Frustration kommt, weil deren Präferenzen durch die Majorisierung der Werturteile der Mehrheit keine Berücksichtigung mehr finden.

Jede Form von Kosten wird durch die Kompetenzen, die den Akteuren zugewiesen sind und das Verhältnis zwischen verschiedenen Akteuren oder Ebenen – beim Vorhandensein von Kooperationsstrukturen – beeinflussen, bestimmt.²⁵ Dazu gehören – in der Unterscheidung zwischen der Zu-/Verteilung von Voll- und Teilkompetenzen – vor allem die:²⁶

- Entscheidungskompetenz: Strukturen und Prozesse der politischen Willensfindung (im Sinne des Primats der Politik);
- Durchführungskompetenz: Führungs- und Umsetzungsstrukturen (im Sinne der Aufbau- und Ablauforganisation);
- Normsetzungskompetenz: im Bereich Ausrüstung, Beschaffung und Ausbildung (sowohl technischer wie auch prozessualer Natur);
- Finanzierungskompetenz: Festlegung über die Höhe und Verteilung sowie die Art der Finanzierung des Budgets.

Verteidigung ist ein im oben genannten Sinne öffentliches Gut, sowohl im unmittelbaren Bereich der Landesverteidigung wie auch auf der europäischen Ebene.²⁷ Im Spannungsfeld zwischen einer weiterhin dezentral nationalstaatlich vorgehaltenen Erbringung einerseits und einer stärker zentral vorgehalte-

²¹ Vgl. dazu beispielsweise: Wittmann 1976.

²² Oder auch Transaktionskosten; vgl. zu den Entscheidungsfindungskosten grundlegend: Breton/Scott 1977 sowie speziell für den Bereich Verteidigung: Sandler/Hartley 1990.

²³ Vgl.: Buchanan/Tullock 1962: 68 ff.

²⁴ Vgl.: Pennock 1959.

²⁵ Vgl. dazu auch die Theorie der Verfügungsrechte (grundlegend: Demsetz 1967 sowie Tietzel 1981).

²⁶ Angepasst nach: Diehl 1995.

²⁷ Entsprechende Festlegungen finden sich im Grundgesetz und im europäischen Vertragswerk.

nen gesamteuropäischen Erbringung andererseits verfügt daher jeder Akteur für eine Festlegung auf eine Option über eine bestimmte Ressourcenkapazität (die Ressourcenkosten determinierend), ein individuelles Werte- und Präferenzsystem (die Frustrationskosten determinierend) sowie eine Verwaltungs-, Organisations- und Koordinierungskapazität (die Entscheidungsfindungskosten determinierend), die seine Entscheidung begründen wird. Im Folgenden wird analysiert, inwieweit eine stärkere Zentralisierung von Verteidigung aus dieser theoretischen Perspektive heraus sinnvoll wäre.

4 Vorteilhaftigkeiten einer „Europäischen Armee“ oder einer „Armee der Europäer“ vor dem Hintergrund der theoretischen Grundlagen

Nachstehend werden die anfangs genannten Problem- und Fragestellung in der Form behandelt, dass die entsprechenden Vor- und Nachteile einer Zentralisierung/Dezentralisierung für den Bereich Verteidigung ausdiskutiert und im Anschluss einer Bewertung anhand der definierten Kostenkategorien zugeführt werden.

4.1 Spill-Overs und finanzielle Äquivalenz

Einer der Vorteile einer zentralen Wahrnehmung und damit der effizienten Allokation von Produktionsfaktoren ist die weitgehende Vermeidung von sogenannten Agglomerationseffekten, oder auch Nachbarschafts- und Überschwappeffekte (Spill-Overs). Sie entstehen immer dann, wenn Nutzen und Kosten öffentlicher Leistungen bei unterschiedlichen Personen anfallen. Jeder Akteur ist an sich auf eine Wohlfahrtsmaximierung für die eigene Bezugsgruppe fokussiert, so dass Handlungen, die positive wie negative Auswirkungen auf andere haben, nicht bzw. weniger interessieren. Es entstehen also räumliche und funktionale Externalitäten, die systematische Verzerrungen in der Allokation öffentlicher Güter verursachen können.²⁸ Da der Verzicht auf Handlungen, die zu externen Belastungen führen, nicht immer realisierbar ist, könnten auch Ausgleichszahlungen zum Tragen kommen. Eine solche „fiskalische Äquivalenz“, wobei die Vorteile der Bereitstellung öffentlicher Güter nur an Empfängerinnen und Empfänger gehen, die ausreichend für die Bereitstellung bezahlt haben, ist allerdings nicht automatisch sichergestellt.²⁹ Denn für die Finanzierungsthematik des Gutes wäre dies nur dann zutreffend, wenn ein Akteur, der das Gut überproportional bereitstellt, von den anderen Akteuren, die davon profitieren, eine Ausgleichszahlung in Höhe des Grenznutzens erhält. Für den Bereitstellenden wäre dies zusätzlich attraktiv, da seine Grenzkosten im Um-

28 Vgl. grundlegend: Olson 1986.

29 Vgl. dazu: Kirsch/Theiler 1976.

fang der Ausgleichzahlung des Grenznutzens der Profitierenden (Grenzzuweisung) abnehmen würden.³⁰

Für das öffentliche Gut „Verteidigung“ im nationalen Kontext stellt sich diese Problematik nicht, denn die so „produzierte“ Sicherheit kommt allen Bürgerinnen und Bürgern – selbst jenen, welche Streitkräfte ablehnen – in gleichem Maße zugute, während die Gesamtbevölkerung gleichzeitig über allgemeine Steuern die Streitkräfte finanzieren. In Verteidigungsbündnissen ist dieser Zusammenhang zwischen der Finanzierung und dem daraus erwachsenden Nutzen nicht automatisch gegeben, da die vom Bündnis produzierte Verteidigung nicht zwingend von allen gemäß ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit finanziert wird (die sogenannte „Free-Rider“-Thematik³¹). Dabei werden Akteure nicht bereit sein, umfänglich und präzise ihre Präferenzen offenzulegen, da ihre Bedürfnisse auch mit einem nicht äquivalenten – im Sinne eines geringeren – Einsatzes erfüllt werden können.³² Durch die ungleiche (Teil)Bereitstellung des Gutes profitieren die Länder, welche einen nicht äquivalenten Beitrag leisten (sei es aufgrund der Größe oder politischer Entscheidungen), durch die gemeinsam – und hier vor allem durch die überproportional beitragenden Länder – generierte Sicherheit im Bündnis.

Die Idee einer „Europäischen Armee“ als Ausdruck der Vorteilhaftigkeit einer zentralen Bereitstellung für das öffentliche Gut „Verteidigung“ würde immer dann Spill-Over vermeiden, wenn deren Finanzierung von allen Profitieren gleichermaßen – im Ausmaß ihres Grenznutzens – getragen werden würde. Daher ist es wichtig, die Finanzierung von Leistungen auf Ebene der europäischen Union zu betrachten.

Es gibt in Europa existierende Finanzierungs- und Kompetenzmodelle, die sowohl universell als auch für den Bereich Verteidigung vorhanden sind. Die Finanzierung der EU fußt zum größten Teil auf den nationalen Beiträgen der Mitgliedstaaten. Sie werden auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens³³ berechnet. Bezugspunkt ist das zu finanzierende Haushaltsaufkommen der EU abzüglich der weiteren Einnahmen der EU.³⁴ Der nach diesem Abzug verbleibende und zu finanzierende Rest des Haushaltes durfte in der Summe früher 1,20 Prozent und darf aktuell 1,40 Prozent³⁵ des vereinigten Bruttonationaleinkommens

30 Vgl. grundlegend: Olson 1969.

31 Vgl. dazu: Coase 1960; Groves/Ledyard 1976; Kirsch/Theiler 1976 sowie Sandler/Hartley 2001.

32 Vgl. hierzu: Zyla 2016; Kim/Sandler 2020 sowie Fay 2020.

33 Bis 1999 Bruttosozialprodukt.

34 Dazu gehören überwiegend zum einen Zölle, Abgaben wie z. B. auf Zucker, etc., die in der Summe aber nur ca. zehn Prozent des Eigenmittelaufkommens ausmachen, zum anderen einen Mehrwertsteueranteil, der von den Mitgliedstaaten überwiesen wird – was ebenfalls ca. zehn Prozent ausmacht. In geringerem Umfang kommen noch Einnahmen durch Geldbußen, Steuern der EU-Bediensteten sowie die neu geschaffene Kategorie Kunststoff-Eigenmittel (nationaler Beitrag auf Grundlage des Gewichts der nicht recycelten Kunststoffabfälle) hinzu (Rat der Europäischen Union 2020).

35 Vgl. dazu: Rat der Europäischen Union 2020.

mens der Mitgliedstaaten nicht überschreiten.³⁶ Aus diesem Haushalt werden die Ausgaben für die Institutionen sowie die Programme, die aufgelegt werden, bestritten. Bei nun genauerer Betrachtung des Bereiches der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind in Artikel 41 der EU-Verträge die Einzelheiten der Finanzierung zu finden. Aus dem oben beschriebenen Haushalt werden die Verwaltungsausgaben sowie die operativen Ausgaben beglichen. Ein Beispiel im aktuellen *Mehrjährigen Finanzrahmen* ist dafür beispielsweise der Haushaltsposten „Military Mobility“.³⁷ Allerdings sind die besonders relevanten Kosten für beschlossene Operationen davon ausgenommen, es sei denn, die Mitgliedstaaten beschließen dies einstimmig.³⁸

Für die Finanzierung der Operationen kam früher der Mechanismus „Athena“³⁹ zum Einsatz, der – nach Ratifizierung des Mehrjährigen Finanzrahmens und des Programms „Next Generation EU“ durch die Mitgliedstaaten – durch die Europäische Friedensfazilität abgelöst wird.⁴⁰ Mit der Fazilität können nicht nur Missionen (wie z. B. der bis jetzt noch nicht eingesetzten EU Battle Group⁴¹), sondern im Gegensatz zu „Athena“ auch die Bereitstellung von militärischem Gerät finanziert werden. Beiden gemeinsam ist allerdings, dass es sich um ein „Off-Budget“ handelt, also ein intergouvernementales Instrument mit direkter Finanzierung über ausschließlich nationale Beiträge. Die Aufteilung der Beiträge erfolgt – wie grundsätzlich in Artikel 41 Absatz 2 der EU-Verträge festgelegt – nach dem Bruttonationaleinkommen-Schlüssel. Es bestand und besteht weiterhin noch zusätzlich die Möglichkeit für Drittstaaten, sich in die Operationen – und somit auch in die Finanzierung – einzubringen. Dabei existieren zwei Besonderheiten von „Athena“ – und in der Folge bei der Europäischen Friedensfazilität: zum einen findet hier ein Abweichen von einem Haushaltsgrundsatz in der EU statt, wonach das Prinzip der Gesamtdeckung, also das Verbot der Zweckbindung von Einnahmen (Nonaffektationsprinzip), gilt. Ein Abweichen ist hier vereinbart worden, weil man einen Zugewinn von Flexibilität realisieren möchte. In dem Gesamthaushalt der EU gelingt es nämlich bei unvorhergesehenen Ereignissen im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens kaum, in einem größeren Umfang finanzielle Mittel zu verschieben. Die zweite Abweichung vom Haushaltsgrundsatz in der EU ist die Möglichkeit eines jeden Mitgliedsstaates, Artikel 31 Absatz 1 der EU-Verträge in Anspruch zu nehmen, wonach dieser nicht mehr verpflichtet ist, sich an der Finanzierung zu beteiligen.⁴²

Ein weiteres Finanzierungsinstrument im Bereich Verteidigung, welches vom Haushaltsgrundsatz in der EU abweicht, ist der sogenannte Europäische

36 Siehe dazu Artikel 311 und 322 Absatz 2 der EU-Verträge.

37 Hiermit soll die Bewegung von Streitkräften und militärischem Gerät erleichtert werden, indem operationelle und rechtliche Verfahren vereinfacht werden.

38 Terhechte 2012: 345.

39 Rat der Europäischen Union 2015.

40 Rat der Europäischen Union 2018; vgl. dazu auch: Morcos/Ruy 2021.

41 Vgl. dazu: Marity 2014.

42 Dies hat beispielsweise Dänemark bei „Athena“ getan.

Verteidigungsfonds. Hier liegt eine mischfinanzierte Struktur vor, in dem sich zu den Beiträgen aus dem EU-Haushalt die Mitgliedstaaten noch mit zusätzlichen eigenen Zuwendungen beteiligen.⁴³ Mit Hilfe dieses Fonds wandelt sich die Europäische Kommission zu einem aktiven Akteur in der Rüstungspolitik, die bisher fast ausschließlich in der Hand der jeweiligen Mitgliedstaaten lag. Vor allem im Bereich der Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter herrscht ein Defizit. Hier liegt der Anteil an den Verteidigungsausgaben unter 20 Prozent – im Vergleich zu den beispielsweise 30 Prozent, die in den USA investiert werden. Auch beim militärischen Anteil an der gesamten Forschung liegt man in Europa bei unter zehn Prozent, in den USA dagegen bei 40 bis 50 Prozent.⁴⁴ Durch koordinierendes, ergänzendes und verstärkendes Handeln soll der Anfall von Mehrausgaben vermieden und somit kostengünstiger gewirtschaftet werden.⁴⁵ Allerdings gibt es auf der sachkundigen Ebene der EU-Kommission, der Europäischen Verteidigungsagentur, kein Vorschlags- oder Vetorecht bezüglich der Projekte, die aus dem Fonds kofinanziert werden. Zudem ist sie nach Artikel 45 Absatz 1 a nur dazu berechtigt, „bei der Ermittlung der Ziele im Bereich der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und der Beurteilung, ob die von den Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Fähigkeiten eingegangenen Verpflichtungen erfüllt wurden, *mitzuwirken*.“⁴⁶

Wie festgestellt, gibt es Finanzierungsmechanismen, die eine Annäherung für die Deckungsgleichheit von Kostenträgenden und Leistungsempfangenden organisieren könnten, aber es bleibt bei der unbeantworteten Frage der Ermittlung einer Äquivalenz. Der Bruttonationaleinkommen-Schlüssel stellt keinen Bezug zwischen ökonomischer Leistungsfähigkeit und sicherheitspolitischem Output her.⁴⁷ Da wir hier über Verteidigung sprechen, ist an dieser Stelle ein Exkurs zur NATO gegeben, die über Jahrzehnte versucht, einen Ausgleich zwischen Bereitstellern und Profiteuren des Gutes „Verteidigung“ über Finanzierungsmechanismen zu finden.

Die Dimensionen zur Generierung einer besseren finanziellen Äquivalenz („burdensharing“) sind:

1. Zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Verteidigungsausgaben für jedes Mitgliedsland (und davon mindestens 20 Prozent für Investitionen in Verteidigung),
2. Kostenaufteilung für die Gemeinschaftskosten⁴⁸.

⁴³ Europäische Kommission 2018: Art. 2 Abs. 1.

⁴⁴ Vgl. dazu: Fiott 2014; Congressional Research Service 2020 sowie Europäisches Parlament 2011: 12.

⁴⁵ Vgl. dazu: Major/Lohmann 2017: 2.

⁴⁶ Europäische Kommission 2018, Hervorhebung durch den Verfasser; vgl. grundsätzlich zu einer möglichen Rolle der EU-Kommission: Becker/Kempin 2019.

⁴⁷ Vgl. dazu: Fettweis 2011.

⁴⁸ Daraus werden beispielsweise die Bündniszentrale in Brüssel und die militärischen Hauptquartiere sowie gemeinschaftlich nutzbare Infrastruktur finanziert.

Es wird hier nicht auf die politische Diskussion über die Sinnhaftigkeit des 2 Prozent-Kriteriums eingegangen⁴⁹, sondern einzig und allein auf die Frage, inwieweit ein solches Kriterium in der Lage ist, eine Äquivalenz zwischen Bereitstellern und Nutzern des öffentlichen Gutes „Verteidigung“ zu erzielen. Aus diesem Grunde ist beispielsweise das Argument, dass Ängste im Rest von Europa entstehen könnten, wenn Deutschland bei vollständiger Erfüllung des Zwei-Prozent-Kriteriums die höchsten Ausgaben für Verteidigung in Europa tätigen würde, nicht geeignet, für eine Bewertung innerhalb dieses Diskurses herzuhalten.⁵⁰ Eine finanzielle Äquivalenz würde in einer ökonomischen Betrachtung keinen „Abschlag erfahren“, weil es – begründet oder unbegründet – Ängste vor einem militärisch zu starken Deutschland gäbe.

Grundsätzlich ist der unter 1 genannte Zwei-Prozent-Wert der wichtigere der beiden Dimensionen, denn nur über die nationalen Verteidigungsaufwendungen werden militärische Kapazitäten generiert, die jeder Staat dann gegenüber der NATO einmeldet, damit sie unter der Führung der NATO zu einer Streitmacht zusammengeschaltet werden können. Allerdings muss man sich klarmachen, dass das Zwei-Prozent-Kriterium ein reines Inputkriterium ist, welches aktuell nicht mit Output-Kriterien gekoppelt ist.⁵¹ Eine reine Ausgabenorientierung ist aber ebenfalls keine hinreichende Orientierung, weil zum einen die teilweise in der Vergangenheit zu beobachtende Entwicklung, dass ein mehr an Input automatisch einen messbaren Anstieg beim Output zur Folge hatte, nicht mehr gilt; zum anderen ist die Zusammensetzung der Haushalte sehr unterschiedlich (z. B. Bezahlung der Renten im oder außerhalb des Verteidigungshaushaltes, was in Deutschland beispielsweise 6 Milliarden Euro und in Frankreich über 20 Prozent des Verteidigungshaushaltes ausmacht). Es bedarf also einer Ergänzung um Output-Kriterien, die möglichst zielgerichtet Beiträge zur Verteidigungsfähigkeit abbilden. Ein denkbare Kriterium wäre beispielsweise der „Readiness Action Plan“ (mit seinen „Assurance and Adaption Measures“).⁵²

Ein weiteres Kriterium könnte auch das – bereits verabredete – Ziel sein, dass 20 Prozent des Verteidigungshaushalts für Ausrüstung auszugeben sind. Gerechnet auf die Zahlen von 2017 wären dies für Frankreich 24,37 Prozent, Großbritannien 22,03 Prozent und Deutschland nur 13,75 Prozent. Perspektivisch könnte dieser Wert in Deutschland sogar auf unter 10 Prozent sinken.⁵³ Gerade bei der Beschaffung von Rüstungsgütern muss zudem ein besonde-

49 Vgl. für eine Übersicht der wichtigsten Einwände beispielsweise: Béraud-Sudreau/Childs 2017: 6; Bayer 2017 sowie Kamp 2019.

50 Es würde eine Steigerung des Haushalts von aktuell 53,03 Milliarden Euro (angemeldet für 2021, entspricht ca. 1,57 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) auf 67,55 Milliarden Euro – auf Grundlage des BIP-Wertes für 2021 – bedeuten.

51 Vgl. dazu auch: Bayer 2019: 2.

52 Vgl. hierzu als Überblick: Arnold 2016.

53 Kamp 2019: 3.

res Augenmerk auf die Preissteigerungen in dieser Industrie gelegt werden.⁵⁴ Wenn die jährliche prozentuale Steigerung der Verteidigungshaushalte geringer ausfällt als die Preissteigerungen bei den großen Beschaffungsvorhaben, so ist eine reale Nettoabsenkung im Bereich Ausrüstung zu verzeichnen. Bei der sogenannten Verteidigungsinflation führen Monopole und selbst Oligopole sowie inzwischen sehr geringe Stückzahlen zu überproportionalen Preissteigerungen, die ohne eine entsprechende Kompensation durch Mehrinvestitionen⁵⁵ oder durch Erhöhung der Stückzahlen durch eine Steigerung der Exporte⁵⁶ zu einem systematischen Fähigkeitsverlust führen werden.

Bei den Gemeinschaftskosten (z. B. für die Hauptquartiere bzw. generell für gemeinschaftlich genutzte Infrastruktur) wurde ursprünglich nicht auf das Bruttoinlandsprodukt, sondern auf das Bruttonationaleinkommen zurückgegriffen. Es gab hier allerdings von Anfang an eine Ausnahme bei der Errechnung der jeweiligen nationalen Beiträge, denn der Anteil der USA an den Gemeinschaftskosten läge bei umfänglicher Anwendung bei ca. 50 Prozent. Hier fand eine Absenkung auf etwas über 20 Prozent statt. An diesem Beispiel und für alle anderen im weiteren Prozess ist ersichtlich, dass über die Jahre dieses Prinzip im Rahmen politischer Verhandlungen so verändert wurde, dass die aktuellen Prozentzahlen der jeweiligen nationalen Beiträge keine Kopplung mehr an eine objektive Bezugsgröße haben. Sie sind eher Ausdruck einer allseits politisch akzeptierten Übernahme von Kostenanteilen des jährlichen Gemeinschaftshaushalts – der selbst wiederum Gegenstand einer politischen Verhandlung ist. Die letzte Anpassung für eine gerechtere Lastenverteilung beinhaltet die Ende 2019 beschlossene Neuaufteilung der direkten Beiträge für die Deckung der Gemeinschaftskosten. Nach dem neuen Aufteilungsschlüssel wurde der Anteil der USA von ehemals 22,1 auf 16,38 Prozent gesenkt, während der von Deutschland von 14,8 auf 16,38 stieg.⁵⁷ Die Anpassung wurde für alle Staaten geprüft und neu berechnet, lediglich Frankreich hat hier Widerspruch angemeldet und ist von einer Veränderung ausgenommen.

Ein weiterer Vorschlag aus diesem Jahr⁵⁸ zielte darauf ab, die Truppensteller-Länder von den Kosten, für die sie momentan vollständig allein aufkommen, zu entlasten, indem sie zukünftig den Gemeinschaftskosten zugerechnet würden. Es wäre noch offen, ob die Truppenstellung innerhalb oder außerhalb des Bündnisgebiets stattfindet. In der letzten Konsequenz käme es aber zu einer vergleichsweise starken Beteiligung auch jener Länder, die bestimmte Einsät-

54 Vgl. hierzu beispielsweise eine Preissteigerung von 29 Prozent bei den vier wichtigsten Beschaffungsvorhaben, in: Wirtschaftswoche 2015.

55 Major et al. 2018: 4.

56 „Zukünftig werden kleinere Stückzahlen schnell und flexibel beschafft werden müssen, um den Einsatzerfordernissen gerecht zu werden. Ohne Veränderungen in der wehrtechnischen Industrie wie auch der Zusammenarbeit mit der Bundeswehr wird diese bereits mittelfristig nicht mehr kostendeckend agieren können.“ (Strukturkommission der Bundeswehr 2010: 38); vgl. dazu auch: Enders 2019 sowie Busse 2019.

57 Handelsblatt 2019.

58 NATO Generalsekretär 2021.

ze politisch eher kritisch sehen und überwiegend aus Bündnissolidarität ihre Zustimmung gegeben haben. Die aktuellen Beratungen über diesen Vorschlag lassen aber – zumindest absehbar – keine Einigung erkennen.

Bei der Betrachtung der Finanzierung der NATO kann man mit Blick auf die Herstellung einer finanziellen Äquivalenz zu dem Zwischenfazit kommen, dass ein Zusammenschluss autonomer Akteure ohne eine Vergemeinschaftung der Kompetenzen (im Sinne einer Souveränitätsübertragung durch die Mitgliedstaaten an die NATO) Spill-Overs nicht verhindert. Dies wird noch verschärft, wenn Ausnahmeregelungen für einzelne Länder (wie bei den Gemeinschaftskosten für Frankreich) möglich bleiben. Das Finanzierungs- und Kompetenzmodell der NATO fällt also als Blaupause für Europa aus, wenn man die Schwächen der NATO-Finanzierung nicht duplizieren möchte.

Es wäre natürlich denkbar, dass Europa – im Gegensatz zur NATO – noch andere Mechanismen zur Verfügung hat, um eine solche fiskalische Äquivalenz herzustellen. Dies könnte beispielsweise der Mechanismus sein, der 1984 für das Vereinigte Königreich eingeführt wurde: „Jedem Mitgliedsstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, können zu gegebener Zeit Korrekturen zugestanden werden.“⁵⁹ Grundlage war hier das unter dem europäischen Durchschnitt liegende Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner bei gleichzeitigem Status als Nettozahler. Bei einer Übertragung auf die Verteidigungspolitik könnte man die Verteidigungsausgaben pro Einwohner zu Rate ziehen. Als Benchmark können allerdings nicht die Kategorien Nettozahler/-empfänger herangezogen werden, sondern es müsste eine Alternative gefunden werden. Wie bereits vorher dargelegt, wäre das allseits bekannte Zwei-Prozent-Kriterium der NATO nicht hilfreich. Die kumulierte absolute Summe der Verteidigungsausgaben der EU sowie der USA fallen auch weg, sind sie doch im Vergleich nicht unterschiedlich: „die europäischen Verteidigungshaushalte aller Mitgliedstaaten zusammen lassen sich in seinem absoluten Wert mit den Ausgaben der wichtigsten aufstrebenden Mächte vergleichen.“⁶⁰

Alternativ könnte ein Median des Anteils der Militärausgaben am Bruttoinlandsprodukt gebildet werden (auf Basis der Zahlen von 2019 wären dies ca. 1,35 Prozent⁶¹). Aber auch dieser Wert ist kritisch zu sehen, stellt dieser doch nur die Ist-Situation bzw. den Input dar – es braucht jedoch eine valide Soll-Ist-Betrachtung bzw. einen Konnex zum Output, wie schon bei der Diskussion bei der NATO gezeigt. Zudem würde ein Verhältnis zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den Verteidigungsausgaben im Vergleich zu den USA eine größere Diskrepanz aufzeigen: „The combined wealth of the non-US allies, measured in Gross Domestic Product, exceeds that of the United States. However, non-US allies together spend less than half of what the United States spends on defence.“⁶² Mit Rück-

59 Rat der Europäischen Union 1984.

60 Europäisches Parlament 2012a: 15.

61 Eigene Berechnung.

62 NATO Generalsekretär 2012: 10 f.

griff auf das oben angeführte Prozedere der Streitkräftegestellung in europäischen multinationalen Verbänden, Hauptquartieren oder Missionen könnten in Relation zu den Bevölkerungsanteilen zu stellende Personalumfänge definiert werden, die eine faire Risiko- und Lastenverteilung sicherstellen. Unter Beibehaltung des Prinzips, dass die truppenstellende Nation auch die Kosten trägt, ergäbe sich hieraus auch eine gewisse ausgleichende finanzielle Komponente.

Für die Soll-Beschreibung bestünde die Möglichkeit, auf eine „Capability“-Betrachtung abzustellen. Das „International Institute for Strategic Studies (IISS)“ widmet sich dieser Frage, indem über ein Szenario eines rein militärischen Konfliktes mit einem Gegner der Größe Russlands versucht wird, eine Fähigkeitenlücke und die benötigten Finanzmittel zur Schließung dieser zu identifizieren.⁶³ Ein weiteres denkbare Modell ist der Abgleich der Effektivität der Streitkräfte Europas mit denen der USA bei gegebenen Ausgabenvolumen für Verteidigung: „Die 28 EU Staaten wendeten 2017 für ihre Verteidigung knapp die Hälfte der Militärausgaben der USA auf. Sie erreichen mit diesem Ausgabeniveau aber nur circa zehn Prozent des Fähigkeitsniveaus der amerikanischen Streitkräfte.“⁶⁴ In einer anderen Studie findet sich das Ergebnis: „if you take the American effort as a hundred then the European effort is about 60 but the effect is about 15.“⁶⁵

Zuletzt könnte man noch einen ähnlichen Mechanismus wie jenen etablieren, der in Deutschland unter dem Begriff der Streitkräfteplanung firmiert. Ausgangspunkt ist hierbei das „Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“, woraus sich der Auftrag sowie die Aufgaben der Bundeswehr ableiten und die als Vorgabe für Fähigkeiten („Level of Ambition“) dienen. Die „Konzeption der Bundeswehr“ beschreibt, wie die Umsetzung der Vorgaben des Weißbuches erfolgen soll. Das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr beschreibt in einem jährlichen Fortschritt, womit (Bedarf bzw. Modernisierungsvorhaben/-notwendigkeiten) der Auftrag der Bundeswehr erfüllt werden soll. Bei der NATO findet man mit dem „Strategic Concept“ und dem „Readiness Action Plan“ einen ähnlichen Versuch, stärker von der reinen Input-Steigerung zu einem effizienten Ressourceneinsatz der Verteidigungsbudgets zu kommen. In Europa folgt man der gleichen Logik, indem die mit dem „Helsinki Headline Goal“⁶⁶ geschaffenen Weichenstellungen in Form eines militärischen Planungsziels in den nächsten Schritten in einen fähigkeitsori-

63 Vgl. dazu: Barry et al. 2019; siehe auch: Seidelmann 2002; Barrie et al. 2018; Europäische Kommission 2019 sowie Hagström/Pallin 2021.

64 von Krause 2019: 2; vgl. dazu auch: „Die fehlende Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen kostet Europa alljährlich zwischen 25 und 100 Milliarden Euro – je nach Bereich. Gelder, die wir anders so viel besser einsetzen könnten.“ (Präsident der Europäischen Kommission 2016).

65 House of Commons 2001: 3.

66 Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe (European Rapid Reaction Force), die mit 60.000 Soldatinnen und Soldaten binnen 60 Tagen in jedes Krisengebiet entsendefähig für die Dauer von einem Jahr einsetzbar ist (Rat der Europäischen Union 1999).

entierten Ansatz⁶⁷ transformiert wurden.⁶⁸ Hierbei erklärten sich die EU-Mitgliedstaaten bereit, ab 2010 jene militärischen Fähigkeiten aufzubringen, die notwendig sind, um rasch und entschieden das gesamte Spektrum an Aufgaben gemäß dem Vertrag der Europäischen Union abzudecken.⁶⁹ Als Meilensteine wurden unter dem „Capability Development Mechanism“ folgende Schritte definiert⁷⁰:

- die Erarbeitung strategischer Planungsannahmen (z. B. Entfernung und Einsatzdauer) und Szenarien als Grundlagen für die Beurteilung des Bedarfes an benötigten militärischen Fähigkeiten für mögliche EU-Operationen;
- die Fertigstellung eines Bedarfskataloges (Requirements Catalogue);
- in dessen Folge ein Einmeldeprozess, der die Erstellung eines Streitkräftecataloges (Force Catalogue) ermöglicht und
- ein darauf aufbauender Fortschrittskatalog (Progress Catalogue).

Diese Bausteine einer stärkeren Output-Fokussierung sollen nun mit Hilfe der eingeleiteten Prozesse unter dem „Strategischen Kompass“⁷¹ sowie dem „Coordinated Annual Review on Defense“ (CARD)⁷² weiter entwickelt werden:

The Strategic Compass will help strenghten a common European security and defence culture and help define the right objectives and concrete goals for our policies while adressing four different, inter-linked areas: Crisis management missions, resilience, capabilities and instruments, working with partners.⁷³

Damit wird ein Prozess initiiert, der ein Ambitionsniveau definieren soll⁷⁴: was wollen wir leisten, was können wir leisten, was müssen wir leisten. Als Ausgangspunkt dient eine gemeinsame Bedrohungsanalyse. Die Idee dazu ist aber nicht neu. Der Rat hat in 2013 eine „Europäische Sicherheitsstrategie“ erarbeitet, in der bereits „globale Herausforderungen und Hauptbedrohungen“ sowie

67 Siehe dazu den „European Capabilities Action Plan“ 2001 (Rat der Europäischen Union 2001) sowie die Entwicklung eines Headline Goal 2010 (Rat der Europäischen Union 2004).

68 Vgl. dazu: Europäisches Parlament 2020 sowie Schmitt 2005.

69 Vgl. dazu: Dembinski/Peters 2018.

70 Vgl. dazu: Rat der Europäischen Union 2004.

71 Vgl. dazu grundlegend: Nováky 2020; Biscop 2019; Koenig 2020 sowie Mölling/Schütz 2020.

72 Mit Blick auf einen Fähigkeitenentwicklungsplan (Capability Development Plan) müssen die Mitgliedstaaten im CARD-Prozess ihre jeweilige Verteidigungsplanung offenlegen, um dann Projekte – im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit – zur Behebung der identifizierten Lücken zu beschließen.

73 Vgl. dazu: Europäische Kommission 2021c.

74 In Anlehnung an die bzw. Fortführung von den Petersberg-Aufgaben (Tagung des Ministerrates im Juni 1992): Humanitäre Aktionen oder Rettungseinsätze, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens, Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen, gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung sowie Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten (vgl. dazu: Schmertzling 2011).

„Strategische Ziele“ festgehalten worden sind.⁷⁵ Es fehlt allerdings die Ableitung zu entsprechenden militärischen Fähigkeitszielen, was mit dem jetzigen Prozess geändert werden soll. Alternativ zum Prozess der Erstellung einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse, der jetzt im Rahmen des „Strategischen Kompass“ initiiert wurde, sind auch die jeweiligen Veröffentlichungen über nationale Sicherheitsstrategien (wie z. B. das Weißbuch) vergleichend zu betrachten.⁷⁶ Die Ergebnisse aus der unter dem Strategischen Kompass gestarteten Erhebung unter den Mitgliedstaaten liegen inzwischen auch als eingestuftes Dokument vor. Allerdings muss man deren Befunde aufgrund des Erhebungsprozesses relativieren. Es handelt sich um eine Zusammentragung von 27 Einzeleinschätzungen ohne Priorisierung, Clusterung, etc., da es als eine konsensuale Bewertung und nicht als formales Analyse- bzw. Briefing-Produkt aufgesetzt ist.⁷⁷

All diese Betrachtungen können aber nur unter der Voraussetzung gelingen, dass es allgemein – sowohl vom Bereitsteller wie auch vom Profiteur – akzeptiert ist, dass die jeweiligen national vorgenommenen Verteidigungsaufwendungen am Ende vollumfänglich als Beitrag für die Sicherheit Europas angesehen werden und im Bedarfsfall zur Verfügung gestellt werden (in Anlehnung an Artikel 42 Absatz 7 sowie Artikel 222 der EU-Verträge).⁷⁸

Als Fazit kommt man zu dem Schluss, dass eine „Armee der Europäer“ mit den vorhandenen Finanzierungsmodellen – sowohl auf Ebene der EU wie auch bei einer Anleihe der NATO – aktuell und auch absehbar nicht in der Lage wäre, eine fiskalische Äquivalenz zur Vermeidung von Spill-Overs zu erreichen, da es keinen bereits erprobten – und damit akzeptierten – Mechanismus gibt, dass ein Mitgliedsstaat für ein „Defizit“ bei der Bereitstellung von Verteidigungsleistungen einen angemessenen finanziellen Ausgleich leistet. Das Nicht-Vorhandensein eines entsprechenden Ausgleichs- und auch Sanktionsmechanismus⁷⁹ bei Nicht-Einhaltung sorgt bei denen, die überproportional beitragen, für einen sehr hohen Anteil an Frustrationskosten. Selbst bei einer „Europäischen Armee“ könnte dies nur vermieden werden, wenn eine wie auch immer ermittelte Output-Größe von Verteidigung vollständig vom Gemeinschaftshaushalt der EU finanziert werden würde – ohne Ausnahmen bei den zu finanzierenden Aspekten (wie Kosten für Operationen) oder für die Mitgliedstaaten im Rahmen der Finanzierung (wie in Artikel 31 Absatz 1 niedergelegt und bei „Athena“ von Dänemark zur Anwendung gekommen).

⁷⁵ Rat der Europäischen Union 2009.

⁷⁶ Vgl. zu den Ergebnissen, aber auch zu den Einschränkungen hinsichtlich der Validität: Fiott 2020.

⁷⁷ Vgl. dazu: Europäische Kommission 2020a.

⁷⁸ Europäisches Parlament 2012b.

⁷⁹ Siehe beispielsweise die rechtlich und politisch schwierig zu realisierende Sanktionierung von Polen und Ungarn durch die übrigen Mitgliedstaaten.

4.2 Abnehmende Durchschnittskosten, Innovationsfähigkeit und Wettbewerb

Ein zweites wichtiges Argument für eine Zentralisierung ist eine damit zu realisierende Kostendegression: Vorteile in den Gesamtkosten werden immer dann erzielt, wenn die Stückkosten mit zunehmender Produktionsmenge fallen. Im Bereich der Verteidigung können diese besonders gut erzielt werden, denn weil hohe Fixkosten vorhanden sind, nimmt der Anteil dieser bei einer steigenden Produktionsmenge schneller ab als der Anteil der Stückkosten zunimmt.⁸⁰ Natürlich ist hier zu berücksichtigen, dass limitierende Faktoren (z. B. begrenzte Produktionskapazitäten – man denke nur an Schiffe – oder zu weite Entfernungen) die Kosten soweit erhöhen, dass zusätzliche, dezentralere Produktionsmöglichkeiten geschaffen werden müssen. In der Zeit bis zum Ende des Kalten Krieges war das kein Thema, da die jeweiligen nationalen Stückzahlen (inklusive der Produktionsmengen für den Export) hoch genug waren. Aber mit Blick auf die heutigen Stückzahlen⁸¹ rücken derartige Kostenüberlegungen in den Mittelpunkt. Denn nun kann es aus produktionstechnischen Gründen nicht mehr möglich sein, ein Gut in den nur geringen Mengen des nationalen Bedarfs herzustellen, oder die Bereitstellung, selbst wenn sie technisch möglich wäre, wäre wesentlich teurer als die zentrale Erstellung für ganz Europa. Damit geht nicht zwangsläufig einher, dass die Produktions- und Bereitstellungsverantwortung ungeteilt auf einer zentralen Ebene ausgeübt wird – dies wäre bei der „Europäischen Armee“ sicherlich der Fall.

Vorstellbar wäre auch, dass bei einer „Armee der Europäer“ die zentrale Ebene für die Produktion verantwortlich wäre, die jeweiligen nationalen Ebenen würden aber autonom – gemäß ihren Präferenzen – über die Menge der Bereitstellung entscheiden. Dies kann aber nur gelingen, wenn die oben beschriebenen Probleme des Spill-Overs bzw. der fiskalischen Äquivalenz gelöst wären. Dann käme es zu einer Verringerung der Frustrationskosten, da es zu einer Verbesserung der Übereinstimmung von Präferenzen und realisierten Kostenvorteilen käme. Es bleibt allerdings dabei, dass zur Realisierung maximaler Kostendegressionsvorteile bei den Bereitstellungs- und Entscheidungsfindungskosten ein Alleinanbieter im Sinne einer zentralen Körperschaft umfänglich die schon beschriebenen Kompetenzen haben müsste.

Ein nicht zu unterschätzender Nachteil wäre dann aber die Gefahr der Ineffizienz durch mangelnden Wettbewerb. In einer dann stark europäisch und vor allem gemeinschaftlich finanzierten institutionalisierten Struktur würden Effizienzgewinne allen Mitgliedstaaten zu Gute kommen. Bei kleineren Staaten, die nur einen geringen Anteil zum Gesamtbudget beisteuern, herrscht nur ein geringes Interesse, mit einem hohen Aufwand und einem potenziell hohen politischen Ärger für sie, nur geringe Effizienzsteigerungen zu erreichen. Der An-

⁸⁰ Vgl. dazu: Zimmermann/Henke/Broer 2021: 176 f.

⁸¹ Vgl. dazu: Cordesman 2019: 32 ff.

reiz insgesamt würde sich erhöhen, wenn beispielsweise das Stimmrecht an die Höhe des Beitrags zu den Gesamtkosten gekoppelt wäre.⁸²

Unmittelbar verbunden mit der Frage der Kostendegression ist das weitere Argument eines potenziell ineffizienten Standortwettbewerbs bei nicht zentraler Bereitstellung. Bei einer dezentralen Entscheidungsfindungskompetenz bezüglich Entwicklung, Produktion und Beschaffung kann es zu einem Wettbewerb kommen, der am Ende für alle Beteiligten ein nachteiliges Ergebnis zur Folge hat. Die jeweiligen Akteure sind vor allem auf die Präferenzsicherstellung im eigenen Bereich konzentriert, weswegen jeder Entscheidungsträger darauf bedacht sein wird, die wirtschaftlichen Protagonisten in seinem Zuständigkeitsbereich zu fördern oder zu schützen (bevorzugte Auftragsvergabe außerhalb ökonomischer Kriterien, Steuervergünstigungen, etc.).⁸³ Zudem handelt es sich nicht um einen Wettbewerb im klassischen Sinne, da die Bürgerinnen und Bürger nur sehr unzureichende Wahlmöglichkeiten besitzen (vor allem im Sinne des Tiebout-Modells als Wettbewerbsmarkt um mobile Einwohnerinnen und Einwohner und deren individuellen Wanderungsbewegungen anhand bereitgestellter öffentlicher Güter⁸⁴) und nicht selbst wählen können, wessen Bereitstellung sie bevorzugen⁸⁵ – auf Effekte wie „Exit“ und „Voice“ ist später noch einzugehen⁸⁶. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten kommt die schon beschriebene „Free-Rider“-Problematik, die eine vollständige Transparenz zwischen den einzelnen Lösungsvarianten nicht möglich macht, zum Tragen.⁸⁷ Diese Sachverhalte sind auch in der Verteidigungsindustrie anzutreffen.⁸⁸ Wenn diese Vorgehensweisen überall Anwendung finden bzw. Maßnahmen zu deren Abwehr ergriffen werden, dann werden für alle Akteure die Kosten steigen – und verfügbare Ressourcen für andere Aufgaben verringert.

Auf der anderen Seite ist es ein gewichtiges Argument für eine dezentrale Bereitstellung, dass auf diese Art und Weise ein funktionierender Leistungswettbewerb geschaffen werden kann. In der Ausgangssituation der nationalen Bereitstellung im Bereich der Verteidigung haben alle Akteure Vollkompetenzen, welches theoretisch in ein kompetitives System münden würde: Jeder Akteur verwirklicht mit Hilfe seiner Kompetenzen seine Vorstellung über die optimale Bereitstellung des öffentlichen Gutes „Verteidigung“, was zu einem Wettbewerb um die beste Lösung zwischen den Akteuren führen würde. Richtigerweise wird das Argument angeführt, dass die Beschaffung von Rüstungs-

82 Vgl. dazu grundlegend: Frey/Gygi 1990.

83 Vgl. dazu beispielsweise: Feld 2000.

84 Vgl. dazu: Tiebout 1956.

85 Es gibt also einen nur begrenzten „Crowding-In“-Effekt. (vgl. dazu grundlegend: Deci/Koestner/Ryan 1999).

86 Siehe dazu Kapitel 4.4.

87 In dem Sinne, dass sie eine Wahl nur durch den Wechsel in den Hoheitsbereich des Mitgliedlandes herbeiführen können, von dem sie annehmen, dass dieses sie am besten „verteidigen“ kann.

88 Vgl. dazu beispielsweise für die deutsche Verteidigungsindustrie: Schubert/Knippel 2012 sowie für die europäische Verteidigungsindustrie: Fiott 2019a.

gütern immer noch als Frage der nationalen Souveränität verstanden wird.⁸⁹ Die Feststellung in der „Global Strategy“, dass es „keinen Widerspruch zwischen nationalen und europäischen Interessen“⁹⁰ gibt, ist daher kritisch zu sehen. Es muss auch angemerkt werden, dass der Bereich der Rüstung aus den Prinzipien, die für den Wettbewerb in Europa gelten (1. Säule), ausgenommen ist (Artikel 296 der EU-Verträge). Es wird auch immer wieder die Gefahr der Monopolbildung bei einer weiteren europäischen Integration ins Spiel gebracht: „Smaller EU countries are therefore increasingly concerned that funding for defense projects will be directed to larger states with more competitive defense sectors.“⁹¹ Deswegen ist die Vielzahl der in Europa nebeneinander zum Einsatz kommenden Systeme aktuell Ausdruck der Zersplitterung des europäischen Rüstungsmarktes.⁹² Die Zersplitterung kann nicht alleine auf die Anzahl einzelstaatlicher Systemhersteller in Europa reduziert werden⁹³, sondern vor allem auch mit Blick auf die Eigentumsverhältnisse (z. B. Frankreich überwiegend staatlich, in Deutschland privatwirtschaftlich)⁹⁴. Dieser Zustand könnte keine optimale Ressourcenallokation darstellen. Dabei ist eine allokatons-effiziente Ausgestaltung nicht nur unter Kostengesichtspunkten notwendig, sondern sie tragen auch zur schon erwähnten „strategischen Autonomie“ bei: „Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsspielräume werden dementsprechend durch rüstungsindustrielle Fähigkeiten entscheidend mitbestimmt.“⁹⁵

Aus ökonomischer Perspektive kann dem Argument der Zersplitterung allein aufgrund des Vorhandenseins einer Vielzahl unterschiedlicher Systeme nur dann gefolgt werden, wenn diese Zersplitterung auch am Ende des Prozesses stehen würde. Eine Vielzahl an – praxiserprobten – konkurrierenden Systemen bietet in einer ex ante Situation ideale Bedingungen, um ein jeweils bestes Sys-

89 Studien zeigen, dass ein Souveränitätsverlust eines der stärksten Hindernisse für eine weitere Integration in Europa ist (siehe beispielsweise: Yordanova et al. 2020).

90 Rat der Europäischen Union 2016.

91 Csernaton 2020: 7.

92 Beispielsweise führt Johannes Varwick aus: „Sie haben zum Beispiel, wenn man Waffensysteme anguckt, 20 Kampfflugzeuge in Europa, 20 Systeme von Kampfflugzeugen, in den USA nur sechs. Es gibt ungefähr 180 Waffensysteme in Europa, in den USA nur 30, 17 Kampfpanzersysteme in den europäischen Staaten, in den USA nur einer.“ (Varwick 2017); das Europäische Parlament „bedauert die weitverbreitete Überschneidung von Verteidigungsprogrammen in der Union, wie z. B. bei den mehr als 20 Programmen für gepanzerte Fahrzeuge, den sechs verschiedenen Programmen für Jagd-U-Boote, den fünf Programmen für Boden-Luft-Raketen und den drei Programmen für Kampfflugzeuge“ (Europäisches Parlament 2011: 8f.); siehe aber auch eine ablehnende Einschätzung der vorher genannten Kritik in: Edwards 2011.

93 Die in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen hat (von 45 in 1986 auf 30 in 2001 und 20 in 2016); siehe: Münchener Sicherheitskonferenz 2017: 21.

94 Siehe dazu ausführlich: Bertges 2009 sowie Mawdsley 2003.

95 Vgl. dazu: Enders/Rohde 2002: 280; vgl. dazu weiter: Kaldrack/ Pöttering 2011 sowie Hartley 2011.

tem zu ermitteln.⁹⁶ Ein derartiger Versuch wurde aber noch nicht unternommen⁹⁷; schon die Weizäcker-Kommission forderte: „Treten europäische und deutsche [oder nationale, Anmerkung des Verfassers] Lösungen in Konkurrenz, hat die europäische Gemeinsamkeit Vorrang vor nationalen Optimierungen.“⁹⁸ Die Forderungen nach einer Stärkung des Binnenmarktes auch im Rüstungsbe- reich sind aber vorhanden.⁹⁹ Das Europäische Parlament beispielsweise betont die Notwendigkeit einer europäischen verteidigungstechnologischen und -in- dustriellen Basis (EDTIB), wie sie in Artikel 42 Absatz 3 und Artikel 45 EU-Verträ- ge verankert ist.¹⁰⁰ Und weiter unterstreicht das Europäische Parlament

die Bedeutung von Zertifizierungs- und Standardisierungsmaßnahmen für eine Verbesserung der Interoperabilität der Streitkräfte; fordert den Europä- ischen Rat auf, die EDA (European Defence Agency) mit der Erstellung eines Fahrplans für die Entwicklung von Industrienormen für den Verteidigungs- sektor zu beauftragen und die Mitgliedstaaten aufzufordern, europäische Zer- tifizierungsverfahren durch die gegenseitige Anerkennung von Bescheinigun- gen zu straffen und ihre Zertifizierungsverfahren zu harmonisieren.¹⁰¹

Der damalige Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages drückte es 2019 so aus: „Besser (als eine industrielle Kleinstaaterei) wäre eine Industriestruktur deutscher leistungsfähiger nationaler Champions, die nach und nach bereit sind, mit anderen transnational zu europäischen Champions zu verschmel- zen.“¹⁰² Auch das Europäische Parlament „stellt fest, dass Konsortien, gemein- same Initiativen und Fusionen zwischen europäischen Unternehmen zur Ent- wicklung einer europäischen Verteidigungsindustrie beitragen können.“¹⁰³ Solche „Champions“ wären noch viel besser als jetzt in der Lage, auch im in- ternationalen Rahmen – zum Beispiel mit Blick auf die Rüstungsexportpoli- tik – zu agieren; schon die Strukturkommission der Bundeswehr führte dazu aus: „Die deutsche wehrtechnische Industrie wird mehr noch als bisher vom Export und der zivilen Verwertbarkeit der Produkte abhängig sein.“¹⁰⁴ Die Mit- tel des europäischen Verteidigungsfonds sind mit genau dieser Intention auf

96 Friedrich August von Hayek nannte es „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ (Hayek 1969: 249 ff.).

97 Das Europäische Parlament schätzt, dass die Mehrkosten aufgrund von Überschnei- dungen, Überkapazität und Hemmnissen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Bereich Verteidigung auf jährlich 26,4 Milliarden Euro betragen (Europäisches Parla- ment/Wissenschaftlicher Dienst 2013: 78); siehe auch: Hartley 2002.

98 Weizäcker-Kommission 2000: 36.

99 Vgl. dazu: Europäische Kommission 2013 sowie Hartley 1998.

100 Vgl. dazu: Europäisches Parlament 2013c sowie Europäisches Parlament 2015a.

101 Europäisches Parlament 2013 b: 15.

102 Bartels 2019: 108.

103 Europäisches Parlament 2012 a: 15.

104 Strukturkommission der Bundeswehr 2010: 38; vgl. dazu auch: Mölling/Schütz 2019; Schmitt 2003; Markowski/Wylie 2007 sowie Descotes 2019.

europäische Firmen beschränkt, was eine entsprechende Kritik aus den USA nach sich zog, sieht die USA dadurch einen fairen Wettbewerb um die besten Systeme verhindert.¹⁰⁵ Allerdings wurde in einer Studie aufgezeigt, dass es ein überdeutliches Missverhältnis zuungunsten von EU-Exporten gibt¹⁰⁶ und dieses Ungleichgewicht nicht Ausdruck eines natürlichen Monopols ist: „However, the numbers also tell us that the EU defence market is considerably more open than the US.“¹⁰⁷

Sollte der wettbewerbliche Weg nicht bestritten werden, so bleibt nur noch die Möglichkeit, über den Integrationsgrad der Streitkräfte eine potenzielle Senkung der (Durchschnitts-)Kosten herbeizuführen. Der Integrationsgrad wird durch das Ausmaß der Zentralisierung der beschriebenen Kompetenzen bestimmt. Aktuell ist ein geringer Integrationsgrad zu beobachten, da alle Kompetenzen jeweils national vorgehalten werden.¹⁰⁸ Damit wird das Ausmaß und die Geschwindigkeit einer Vertiefung der militärischen Kooperation ebenfalls durch nationale Vorgaben bestimmt und nicht über marktorientierte Mechanismen ermittelt. Die unter CARD angestoßenen Prozesse erhöhen schon einmal den Integrationsgrad, weil davon auszugehen ist, dass europäische Vorhaben und Ideen in zunehmendem Maße in die nationalen Planungsprozesse einbezogen werden.

Für den Integrationsgrad sind die Kategorien Pooling, Rollenspezialisierung und militärische Integration ausschlaggebend. Schon früh hat das Europäische Parlament verstärkte Anstrengungen gefordert, „um unnötige Duplikationen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden, namentlich durch Spezialisierung, gemeinsame Nutzung und Teilung von bestehenden Fähigkeiten und gemeinsame Entwicklung neuer Fähigkeiten.“¹⁰⁹ Beim Pooling (wie z. B. bei dem NATO-Konzept „Smart Defense“) werden existierende Kräfte und Fähigkeiten der jeweiligen Mitglieder zusammengeführt.¹¹⁰ Bei der Rollenspezialisierung bringen ein oder mehrere – aber eben nicht alle – Mitglieder nur bestimmte Kräfte und Fähigkeiten ein. Bei der militärischen Integration werden bestimmte Funktionen (z. B. Ausbildung, Führungsstrukturen und vor allem Ausrüstung) gemeinsam gestaltet und angeboten.¹¹¹ Gerade das Pooling und die Rollenspezialisierung erlauben es, „Organisationsformen zu schaffen, die wirtschaftliche Vorteile des Betriebes mit der souveränen Verfügungsgewalt einzelner Nationen verbinden.“¹¹²

105 Traufetter/Gebauer 2019 und Becker 2019.

106 Die US Exporte nach Europa betragen zwischen 2014 und 2016 62,9 Milliarden Dollar, aus der EU in die USA lediglich 7,6 Milliarden Dollar.

107 Fiott 2019: 2.

108 Vgl. dazu: Leonhard/Gareis 2008 sowie Soeters et al. 2006.

109 Europäisches Parlament 2008: 10; vgl.: Neubauer 2002.

110 Vgl. dazu grundlegend: Mölling 2012; European Defence Agency 2013 sowie Europäisches Parlament 2015b.

111 Vgl. dazu grundlegend: Fitschen/Grams 2004.

112 Fitschen/Grams 2004: 6.

4.3 Koordinierungszwang und Fühlbarkeit der Kosten

In der EU sind in vielen Bereichen – u. a. auch Verteidigung – den Akteuren nur Teilkompetenzen zugewiesen, was ein kooperatives Modell zwingend nach sich zieht. In einer zentralen Bereitstellung entfallen die Notwendigkeit einer Kooperation und damit der Zwang zur Koordinierung – die Entscheidungsfindungskosten sinken erheblich, allerdings steigt die Gefahr hoher Frustrationskosten (siehe nachfolgend 4.4). Die Schwierigkeit der Kooperation liegt in der Abstimmung bzw. der Herstellung einer Übereinstimmung der einzelnen Interessen. Selbst bei wiederholt auftretenden Situationen bzw. stabilen Entscheidungsgefügen (wie z. B. in einer Organisation wie die EU) ist eine freiwillige Kooperation nicht automatisch als gegeben anzusehen. Eine wesentliche Rolle spielt die Größe der Kooperationsgruppe, denn die Fühlbarkeit individueller Kooperationsbeiträge fällt mit einer wachsenden Zahl von Beteiligten. Auf diese Weise sinken die Anreize zur Kooperation der einzelnen Mitglieder.¹¹³ Somit sind in einer kleinen Gruppe die Identifikation der (angemessenen) Beiträge sowie die Sanktionierung nicht-kooperierender Mitglieder durch den Rest der Gruppe möglich, wenn entsprechende Verfahren der Entscheidungsfindung (inklusive Sanktionierung) vorhanden sind.

Aktuell sind in Europa zwei Verfahren vorhanden, um zu Entscheidungen zu kommen: zum einen das Einstimmigkeitsprinzip, zum anderen das der (qualifizierten) Mehrheit. Das Verfahren der Einstimmigkeit verlangt nach einer hohen Verwaltungs-, Organisations- und Koordinierungskapazität, weshalb der Prozess zur Erzielung einstimmiger Beschlüsse die Entscheidungsfindungskosten sehr hoch werden lässt. Allerdings gibt es gerade in Europa Faktoren, die diese Kosten reduzieren helfen:

- es gibt eine überschaubare Anzahl an Akteuren,
- die Akteure kennen sich untereinander,
- man teilt – zumindest auf der Makroebene – die gleichen Werte und fühlt sich in einem gewissen Maße solidarisch verbunden,
- es reift die Erkenntnis, dass man nicht unbedingt Souveränität aufgibt, wenn man im Rahmen der EU Verantwortung teilt und
- es existieren erprobte Formate und Strukturen für die Kommunikation und eine gemeinsame Entscheidungsfindung.

Allerdings reichen diese Faktoren nicht aus, um schnell zu Entscheidungen zu kommen, sondern vielmehr ist zu beobachten, dass Einstimmigkeit oft mit sachfremden Kompromisspaketen „erkauft“¹¹⁴ bzw. die eigene Zustimmung nur mit Zustimmung der anderen für ein ähnlich wahrgenommenes Thema „erzwungen“¹¹⁵ wird – und dies oft auch nur als Ausdruck des kleinsten gemein-

¹¹³ Vgl. dazu: Olson 1965 sowie Olson 1982.

¹¹⁴ Vgl. dazu das Thema „Politikverflechtung“: Scharpf 1985.

¹¹⁵ Dies war beispielsweise gut zuletzt bei dem Beschluss für Sanktionen im Fall Belarus zu beobachten, wo Zypern seine Zustimmung mit dem Thema des türkisch-syrischen Gasstreits und dadurch im Raum stehende Sanktionen gegenüber der Türkei verknüpfte.

samen Nenners. Der Einstimmigkeit liegt die Annahme zu Grunde, dass die Präferenzkosten eines jeden Mitglieds so hoch angesetzt werden, dass sie noch so hohe Kosteneinsparungen bei den Entscheidungskosten nicht aufzuwiegen vermögen.

Bei den Mehrheitsentscheidungen werden Entscheidungsfindungskosten deutlich verringert, jedoch werden in der Regel sehr hohe Präferenzkosten bei den Mitgliedern generiert, die in der Minderheitenposition überstimmt werden. Das Prinzip der qualifizierten Mehrheit innerhalb der EU versucht dem Rechnung zu tragen, indem nicht alleine die Anzahl der Stimmen der Mitgliedstaaten gezählt werden, sondern auch die der jeweils repräsentierten Bevölkerungsanteile.¹¹⁶

Im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa findet sich das Einstimmigkeitsprinzip wieder. Sicherheit und Verteidigung ist in Verträgen der sogenannten 2. Säule zugeordnet, womit das Einstimmigkeitsprinzip gesetzt ist und keine unmittelbare Rechtswirksamkeit entfaltet wird.¹¹⁷ Dieses ist häufig kritisiert worden, trägt es doch nicht der Notwendigkeit für Schnelligkeit und Geschlossenheit Rechnung, die Sicherheit und Verteidigung mitunter erfordern.¹¹⁸ Allerdings gibt es auch wesentliche Zweifel daran, dass dieses Prinzip überhaupt realpolitisch vorzufinden ist.¹¹⁹ Das grundlegende Problem in den europäischen Entscheidungsstrukturen liegt am Ende aber darin, dass – und zwar unabhängig von der gewählten Integrationsrichtung und -tiefe im Bereich Verteidigung – jede Änderung hinsichtlich der Entscheidungsfindungsstrukturen (und deren Kosten) einer einstimmigen Entscheidung bedürfen. Am Beispiel der (Nicht-)Reform des UN-Sicherheitsrates lässt sich erahnen, wie schwierig eine solche inkrementelle Veränderung werden würde. Ebenso unabhängig von der gewählten Integrationstiefe müssen gleichermaßen Veränderungen auch auf der nationalen Ebene getroffen werden: „gemeinsame Streitkräfte würden die EU-Mitglieder zwingen, ihre nationalen Entscheidungsprozesse¹²⁰ zu harmonisieren, um so die Reaktionsfähigkeit zu erhöhen.“¹²¹

Vorschläge für eine veränderte Entscheidungsfindungsstruktur gibt es, so z. B. ein Verfahren ähnlich dem des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: überschaubare Anzahl von Mitgliedern, regionaler Schlüssel, befristete Tätigkeit, Rotationsprinzip.¹²² Allerdings müsste auch hier die Grundsatzentschei-

116 Dies ist der Fall, wenn 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die zusammen 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union ausmachen, für einen Vorschlag stimmen.

117 Vgl. dazu: Vanhoonaeker/Dijkstra/Maurer 2010; Bono 2006; Regelsberger/Wessels 1996 sowie Lenaerts 2003.

118 Für ein konkretes Beispiel siehe: Piana 2002.

119 Vgl. dazu: Breuer 2010 sowie Howorth 2011.

120 Beispielsweise müsste eine tragfähige Regelung für den deutschen Parlamentsvorbehalt gefunden werden, da in anderen Ländern Armeen eher als Exekutivstreitkräfte aufgestellt sind.

121 Kamp 2015: 3; vgl. dazu auch: Bono 2005 sowie Wessels 2002.

122 Vgl. dazu: Kaim/Kempin 2018a.

dung über die Art der Entscheidungsfindung getroffen werden. Wenn das Prinzip der Vereinten Nationen „dupliziert“ werden würde, müssten Länder, die in besonderem Maße mit ihrem politischen Gewicht oder ihren Ressourcen zur verteidigungspolitischen Handlungsfähigkeit Europas beitragen, eine Vorzugsposition – beispielsweise durch eine Veto-Option – bekommen. Anderenfalls liefe das Gremium Gefahr, zu einem Zeitpunkt mit nur den kleinen Mitgliedsländern besetzt zu sein, die bindende Entscheidungen auch für die Länder treffen, die am Ende mit ihren Ressourcen alleine in der Lage sind, diesen politischen Willen umzusetzen. Dieses Modell würde bei der Umsetzung auf verschiedene Schwierigkeiten stoßen, da es mit Blick auf bereits existierende Gremien substituierend und nicht ergänzend eingesetzt werden müsste, denn ein institutionelles Defizit¹²³ ist in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht zu verzeichnen.

4.4 Berücksichtigung von Präferenzen

Eine Kooperationsstruktur zwischen den verschiedenen Ebenen mit der Führungsrolle einer Zentralebene als Zusammenschluss von aktuell gleichberechtigten autonomiestarken Akteuren macht in der Allokationstheorie nur dann Sinn, wenn dadurch unterschiedliche Präferenzen oder Produktionsbedingungen besser berücksichtigt werden können bzw. wenn es unmöglich ist, dass eine zentrale Instanz mit einer Einheitslösung in der Lage ist, eine zufriedenstellende Lösung für die Mehrheit der betroffenen Personen bereitzustellen. Wie bereits aufgeworfen, ist das öffentliche Gut „Verteidigung“ in einem Nationalstaat einer Dezentralisierung entzogen; die Frage ist, ob für die Europäische Union eine gleichermaßen getroffene Festlegung angenommen werden kann. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Gesellschaften einen hohen Homogenitätsgrad hätten, die weitgehend gleiche Präferenzen gegenüber der Bereitstellung dieser Leistungen zur Folge hätte. Oder umgekehrt formuliert: eine zentrale Bereitstellung ist dann abzulehnen, wenn eher heterogene Präferenzen vorliegen. Denn bei einer zu großen Abweichung der Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger würden Tendenzen einer Unitarisierung weiterer konkurrierender Kompetenzen eine nicht gewünschte Einheitlichkeit der Kooperationsstruktur nach sich ziehen. Ein zu starker kooperativer Ansatz mit entsprechenden Entscheidungsfindungsmechanismen (z. B. Einstimmigkeitsprinzip) würde aufwändige Verhandlungslösungen notwendig machen, die ggf. auch gerichtlich (Klagen der Europäischen Kommission beim Europäischen Gerichtshof oder Subsidiaritätsklagen nationaler Organe) gelöst werden müssten, zu zeitaufwendigen Blockaden im politischen Entscheidungsprozess führen und eine Lösungsfindung „teuer“ (sowohl monetär als auch politisch) werden lassen.

Anders gesagt, wenn die Vorteile einer dezentralen Bereitstellung die damit verbundenen Nachteile übersteigen (oder die Grenznutzen der dezentralen Lö-

¹²³ Beispielsweise ist in Artikel 38 des EU-Vertrages die Arbeitsweise für das „Politische und Sicherheitspolitische Komitee“ festgelegt.

sung größer als die Grenzkosten einer zentralen Bereitstellung ausfallen), nur dann wird ein Wohlfahrtsverlust vermieden. Die individuellen Präferenzen sind damit das entscheidende Kriterium einer Abwägungsentscheidung zwischen Zentralismus und Dezentralismus.

Wenn also eine eher weiterhin dezentralisierte „Armee der Europäer“ immer dann einer zentralistischen „Europäischen Armee“ vorzuziehen wäre, weil dadurch die individuellen Präferenzen mit Blick auf Verteidigung besser berücksichtigt werden könnten, dann müssen alle Abwägungen immer an den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger ansetzen. Diese können entweder unmittelbar oder mittelbar (in Europa einerseits über direkt gewählte Abgeordnete des Europäischen Parlamentes oder andererseits in den Ratsstrukturen über die jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten¹²⁴ als repräsentativer und exekutiver Ausdruck des Willens der Wählerinnen und Wähler) berücksichtigt werden.¹²⁵

Es läge in Europa zunächst einmal nahe, dass insbesondere vor dem Hintergrund zweier Kriege auf überwiegend europäischem Boden sowie des Systembruchs der Nachkriegszeit mitten durch Europa der Informationsstand über bzw. die Einsicht in die Notwendigkeit und Art von Verteidigung weitgehend identisch wäre. Diese sogenannte „strategische Kultur“ ist die für die Bedrohungswahrnehmung und die sicherheitspolitische Entscheidungsfindung maßgeblich: „Comparing national strategies may also allow us to observe whether there is a common threat perception in the EU or whether such a perception can amount to a common ‚strategic culture‘“.¹²⁶ Allerdings sind zwei kritische Aspekte, die sich aus dem Konzept des „Strategischen Kulturenansatzes“ ergeben, anzumerken: selbst wenn eine gewisse Stabilität angenommen werden kann, so ist doch ein kultureller Wandel möglich – in der Regel durch externe Schocks¹²⁷ (z. B. die Annexion der Krim durch Russland). Zudem kann man nicht davon ausgehen, dass sowohl das Interesse an äußerer Sicherheit wie auch die Präferenzen hinsichtlich der Wahrnehmung bzw. Sicherstellung von Sicherheit in Europa identisch sind: „Geography and history remain important factors in the manner in which European States rank threats and risks, and more generally, in the diversity of their strategic cultures“.¹²⁸ Eine unterschiedliche geografische Lage und erinnerungskulturelle Prägungen sind daher zum Beispiel ursächlich, wenn die baltischen Staaten und Polen eine andere Wahrnehmung

¹²⁴ Diese werden hier nicht weiter berücksichtigt, weil das exekutive Handeln bereits in den vorangegangenen Diskussionssträngen betrachtet worden ist.

¹²⁵ Heiko Biehl spricht davon, dass „jede erfolgreiche Sicherheits- und Verteidigungspolitik an die Bevölkerung zurückgebunden sein“ muss. (Biehl 2013: 52).

¹²⁶ Fiott 2020: 2f.; vgl. für einen Überblick über „Strategische Kultur“ grundlegend: Gray 1999; Longhurst 2000 sowie Biehl 2015a.

¹²⁷ Biehl 2016: 4.

¹²⁸ Republik Frankreich 2017: 56.

einer Bedrohung durch Russland haben als Portugal. Dies trifft auch auf die Bewertung von Bedrohungen und Sicherheitsrisiken zu.¹²⁹

Für die unmittelbare Erhebung der Präferenzen führt die EU regelmäßig eine Befragung mit Hilfe des „Eurobarometer Survey“ durch. Neben der regelmäßigen allgemeinen Befragung gibt es auch thematische Umfragen, so auch zum Themenkomplex Verteidigung (beispielsweise in 15 Ländern aus dem Jahre 2000¹³⁰ sowie eine weitere Studie in 2017¹³¹ – und darauf aufbauend entsprechende Analysen).¹³² In den Jahren 2000 bis 2003 wurde in der allgemeinen Befragung auch erhoben, welche generellen Gefahren bzw. Bedrohungen durch die Bürgerinnen und Bürger gesehen werden.¹³³ In den Jahren 2003 bis 2005 wurde dann schließlich noch erfragt, wie man zu einer europäischen militärischen Eingreiftruppe für Einsätze im Ausland stehen würde.¹³⁴

In der Zusammenfassung ist zu sagen, dass es – zumindest in der Rückschau auf diese Jahre – eine ausgesprochen hohe Zustimmung für eine eher gemeinschaftliche Sicht auf Bedrohungen und für ein einheitliches europäisches Handeln gegeben hat, die aber realpolitisch durch die Regierungen der Mitgliedstaaten nicht umgesetzt wurde. Es wäre heute zu hinterfragen, ob eine ähnliche Perzeption anzutreffen ist, da seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 sowie der Migrationskrise 2015 eine eher euroskeptischere Haltung in den Bevölkerungen wahrgenommen werden kann.¹³⁵

Neben den Erhebungen des Eurobarometers gibt es noch weitere vergleichende europäische Erhebungen¹³⁶ und natürlich noch einzelstaatliche Untersuchungen; hier wird exemplarisch auf Deutschland näher eingegangen. Das Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr führt regelmäßig allgemeine und themenspezifische Erhebungen durch. Bei der letzten allgemeinen Erhebung von 2020¹³⁷ ist das Kapitel 7 dem Meinungsbild zur EU-Verteidigungszusammenarbeit gewidmet. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Es gibt eine – auch im Zeitverlauf – stabile Mehrheit für eine Verteidigungszusammenarbeit auf EU-Ebene. Eine relative Mehrheit geht noch weiter und wünscht sich den Aufbau gemeinsamer Streitkräfte, die allerdings nicht zwangsläufig als Substitut nationaler Streitkräfte dienen soll, sondern in Ergänzung – quasi als 28. Streitkraft. Neu war die Meinungserhebung zu konkreten Vorhaben wie z. B. zur finanziellen Unterstützung europäischer Rüs-

¹²⁹ Vgl. dazu grundlegend: Biehl 2015b sowie Meyer 2006.

¹³⁰ Vgl. dazu: Europäische Kommission 2021a.

¹³¹ Vgl. dazu: Europäische Kommission 2017.

¹³² Siehe beispielsweise: Kernic/Callaghan/Manigart 2002; Gareis et al. 2004; Kernic 2005; Schoen 2008; Biehl et al. 2011; Biehl/Giegerich/Jonas 2013; Kiratli 2015 sowie Irondelle/Merand/Foucault 2015.

¹³³ Vgl. dazu: Europäische Kommission o.J. a.

¹³⁴ Vgl. dazu: Europäische Kommission 2021a.

¹³⁵ Vgl. beispielsweise: Lahusen 2019.

¹³⁶ Vgl. dazu: Biehl 2013; sowie in einer umfassenden länderspezifischen Untersuchung in: Bartels/Kellner/Optenhögel 2017.

¹³⁷ Vgl. dazu: Steinbrecher et al. 2021.

tungsprojekte durch die EU (Europäischer Verteidigungsfonds¹³⁸), die ebenfalls überwiegend positiv ausfiel. Insgesamt ist festzuhalten, dass eine hohe Bereitschaft zur Vertiefung der EU-Verteidigungskooperation im Sinne der Integration von Verteidigungsstrukturen vorhanden ist.¹³⁹ Auch bei der themenspezifischen Erhebung zu Europa¹⁴⁰ kommt man in Deutschland zu dem Ergebnis:

Die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland befürwortet die Verteidigungszusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union. Eine relative Mehrheit von 46 Prozent wünscht sich zudem den Aufbau einer gemeinsamen europäischen Armee und unterstützt damit eine Entwicklungsperspektive, die über den Status quo der engen militärischen Kooperation nationaler Streitkräfte hinausgeht. Eine klare Mehrheit der Bundesbürger ist zudem davon überzeugt, dass die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Armee einen Beitrag zur Sicherung des Friedens in Europa leisten, den Zusammenhalt in Europa stärken, Europa mehr Einfluss in der Welt geben und die Leistungsfähigkeit im Vergleich zu den bestehenden nationalen Armeen vergrößern könnte.¹⁴¹

Einschränkend muss man allerdings in den Raum stellen, dass bei Studien zu Präferenzen im gleichen Maße darauf zu achten ist, wonach nicht gefragt wurde. Bei allen Erhebungen bleibt bis jetzt außen vor, einen Konnex zwischen „welche Art von Armee“ und „wofür soll diese Armee eingesetzt werden“ herzustellen.¹⁴² Dieser Zusammenhang ist jedoch entscheidend, wie beispielsweise in einer Erhebung der Haltung der europäischen Bevölkerung zum Afghanistan-Einsatz festgestellt worden ist:

Die Divergenzen in der Zustimmung der europäischen Bevölkerung zu Kampfeinsätze ihrer Streitkräfte in Afghanistan erklären sich folglich auch aus abweichenden grundlegenden Vorstellungen zur Sicherheitspolitik und zu Streitkräften. Es bestehen mithin unterschiedliche Cluster von sicherheits- und militärpolitischen Überzeugungen. Von daher ist die weit verbreitete Skepsis gegenüber Kampfeinsätzen in Afghanistan kaum situativ bedingt, sondern eher Ausdruck grundsätzlicher Vorbehalte.¹⁴³

138 Hier können 13,25 Milliarden Euro – über nationale Hebel bis zu 48,6 Milliarden Euro – für die Erforschung und Entwicklung europaweiter Rüstungsprojekte mit einem höheren EU-Anteil wie üblich (30 statt 20 Prozent) unterstützend verwendet werden (Europäische Kommission 2020b).

139 Steinbrecher et al. 2021: 119 f.

140 Vgl. dazu: Graf 2020a.

141 Graf 2020a: 68.

142 Danach zeigen die Ergebnisse der sicherheitspolitischen Forschung, dass die Zustimmung zu abstrakten im Vergleich zu konkreten Aspekten höher ausfallen kann (vgl. dazu: Biehl 2018).

143 Biehl 2012: 55; Für den Zusammenhang zwischen den außenpolitischen Grundorientierungen sowie der Identifikation mit Europa und der Schaffung einer Europa-Armee siehe auch: Graf 2020b.

Diese Art der Präferenzenerhebung bleibt in der unmittelbaren systematischen Erhebung in Europa unbeleuchtet, es gab lediglich Studien von Denkfabriken.¹⁴⁴

Im Bereich der mittelbaren Repräsentanz des Willens der Bürgerinnen und Bürger fällt der Blick auf das Europäische Parlament. Hier gibt es keinen eigenen Verteidigungsausschuss wie beispielsweise im Deutschen Bundestag. Das Europäische Parlament verfügt allerdings über einen Ausschuss für „Auswärtige Angelegenheiten“, der wiederum einen Unterausschuss „Sicherheit und Verteidigung“ mit 30 Mitgliedern vorhält.

Das Parlament [...] weist darauf hin, dass die Rolle des Europäischen Parlaments als das Organ, das die EU-Bürger direkt vertritt, das Parlament zu einer wesentlichen Quelle demokratischer Legitimierung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik/Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik macht und dadurch das Recht des Parlaments auf gebührende Berücksichtigung seiner Stellungnahmen und Empfehlungen unabdingbar wird.¹⁴⁵

Aus diesem Grunde forderte es zuletzt die Überprüfung bzw. Ausweitung des Mandats für den Unterausschuss.¹⁴⁶ Da aber in Verteidigungsfragen nationale Parlamente oft einen Entscheidungsvorbehalt für sich reserviert haben¹⁴⁷, wurde zur besseren Einbindung und eines gemeinsamen Austauschs eine Interparlamentarische Konferenz – aus Vertretern nationaler Parlamente wie auch des Europäischen Parlamentes – zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufgestellt. Damit werden allerdings nicht etablierte Kontrollmechanismen nationaler Parlamente (wie z. B. der Parlamentsvorbehalt des Deutschen Bundestages) umgangen. Zwar können Schlussfolgerungen zu Angelegenheiten der beiden Bereiche angenommen werden, diese sind allerdings für die nationalen Parlamente oder das Europäische Parlament nicht verbindlich und haben keine präjudizierende Wirkung im Hinblick auf ihre Standpunkte.¹⁴⁸

In den Texten der Interparlamentarischen Konferenz finden sich nicht nur eine gemeinsam getragene Bewertung von aktuellen außen- und sicherheitspolitischen Ereignissen, sondern auch Hinweise auf den Wunsch einer stärkeren Integration – so spricht man beispielsweise von „dem Weg zu einer echten Verteidigungsunion“¹⁴⁹. Die Interparlamentarische Konferenz legte sich aber auch bezüglich der Frage der Streitkräfte in Europa fest, da keine „Europäische Armee“ gefordert wird.

¹⁴⁴ Vgl. dazu: Dennison 2019 sowie Dennison/Franke/Zerka 2018.

¹⁴⁵ Europäisches Parlament 2011: 4 f.

¹⁴⁶ Europäisches Parlament 2020: 25.

¹⁴⁷ Thomas König spricht von der Gefahr, dass nationale politische Entscheidungsprozesse durch die Unitarisierungstendenzen der europäischen Integration entparlamentarisiert werden (König 2005).

¹⁴⁸ Interparlamentarische Konferenz 2012: Artikel 1 Absatz 4.

¹⁴⁹ Interparlamentarische Konferenz 2020: 3.

Wir, die Ko-Vorsitzenden der 17. Interparlamentarischen Konferenz,[...] sind der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten in den Fällen, in denen sie gemeinsame multinationale Streitkräfte wie in Artikel 42 Absatz 3 der EU-Verträge vorgesehen aufstellen, die entsprechenden Streitkräfte für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die gemeinsame Verteidigung der Union zur Verfügung stellen sollten.¹⁵⁰

Grundsätzlich hat sich das Parlament durch regelmäßige Berichte zur Europäischen Sicherheitsstrategie sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geäußert. Diese Äußerungen lassen sich als mittelbare Präferenzäußerungen nach folgenden Kategorien, die Gegenstand unserer Erörterung sind, sortieren:

Gemeinsame Streitkräfte:

Im Verständnis des Parlamentes werden militärische Einheiten (z. B. die „Battle Groups“), die im Rahmen von EU-Missionen zum Einsatz kommen, vorwiegend von den bereits existierenden bi- und multinationalen Kräften gestellt.¹⁵¹ Es wird weiterhin von einer „integrierten europäischen Armee mit gemeinsamen Waffensystemen“¹⁵² sowie den schon bereits erwähnten „Synchronized Armed Forces Europe SAFE“¹⁵³ gesprochen. Schließlich findet sich noch die Aussage, „dass die EU über permanente Streitkräfte mit hohem Bereitschaftsgrad, mit Land-, Luft-, Marinestreitkräften, Cyber-Kräften und Spezialkräften und mit hohem Ambitionsgrad verfügen sollte.“¹⁵⁴ Eine explizite Forderung nach einer „Europäischen Armee“ findet sich nicht.

Definition gemeinsamer europäischer Sicherheitsinteressen/Bedrohungsanalyse:

Das Parlament stellt ein Fehlen solcher Kriterien fest und fordert, diese im Rahmen eines Weißbuches zu erheben bzw. zu entwickeln.¹⁵⁵ Es fordert, die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Sicherheitskultur durch Steigerung der Interoperabilität (z. B. über ein einheitliches EU-Ausbildungskonzept)¹⁵⁶ zu forcieren; dazu gehört auch

ein europäisches Soldatenstatut, das Ausbildungsstandards, Einsatzdoktrin und Handlungsfreiheit im Einsatz, Fragen der Rechte und Pflichten, sowie das

150 Interparlamentarische Konferenz 2020: 3.

151 Europäisches Parlament 2005: 6.

152 Europäisches Parlament 2009: 3.

153 Europäisches Parlament 2009: 9.

154 Europäisches Parlament 2013b: 7.

155 Dies ist eine nahezu durchgehende Forderung, siehe beispielsweise: Europäisches Parlament 2008b: 4 sowie: Europäisches Parlament 2016: 14f.; siehe auch grundsätzlich: Europäisches Parlament 2018.

156 Europäisches Parlament 2005: 7.

Qualitätsniveau der Ausrüstung, der medizinischen Versorgung und die soziale Absicherung im Falle von Tod, Verwundung und Dienstunfähigkeit regelt.¹⁵⁷

Es stellt seinerseits eine Liste der wichtigsten Bedrohungen auf.¹⁵⁸ Der Rat wird aufgefordert, „ein neues globales – möglicherweise zivil-militärisches – Ziel zu definieren, das vor allem auf die effiziente Schaffung von Fähigkeiten ausgerichtet sein sollte.“¹⁵⁹

Finanzierung der Verteidigung:

Das Parlament fordert die Finanzierung aller europäischen militärischen Belange aus dem Gemeinschaftshaushalt der EU, da sich

die weitere Trennung der Finanzierung gemeinsamer Kosten für zivile Operationen über den Haushalt der Europäischen Union von der Finanzierung der Kosten für Operationen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen außerhalb des Haushalts der Europäischen Union [...] als zunehmend unhaltbar erweisen [wird]¹⁶⁰

sowie die Aufstellung eines „virtuellen“ mehrjährigen Haushalts für die Finanzierung der Ausrüstung und des Personals für EU-Missionen als zwar nicht rechtlich, aber politisch bindender Beschluss.¹⁶¹ Weiterhin wird eine Suche nach neuen Formen der Finanzierung auf EU-Ebene als wünschenswert erachtet.¹⁶² Mit Hilfe dieser Änderungen soll eine bessere Transparenz über eine „Lastenaufteilung“ militärischer Ausgaben ermöglicht werden.¹⁶³ Auch sollen die Ausschreibungsverfahren durch Sonderverfahren oder Ausnahmeregelungen beschleunigt werden.¹⁶⁴ Es fordert zudem „eine breitere Finanzierung der gemeinsamen Kosten für den Einsatz der Gefechtsverbände.“¹⁶⁵ Dazu kam später die Präzisierung,

dass das bestehende Finanzsystem nach dem Grundsatz ‚Übernahme der Kosten dort, wo sie anfallen‘ ein ernsthaftes Problem für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik darstellt und zu Verzögerungen oder gar völligen Blockaden bei der Beschlussfassung führt, insbesondere in Bezug auf den schnellen Einsatz von Gefechtsverbänden. Es empfiehlt, dass sich die Mitgliedstaaten auf einen EU-Finanzierungsmechanismus einigen, der auf einer

157 Europäisches Parlament 2009: 9.

158 Europäisches Parlament 2010: 2.

159 Europäisches Parlament 2010: 12.

160 Europäisches Parlament 2005: 11; vgl. Europäisches Parlament 2010: 16.

161 Europäisches Parlament 2006: 9.

162 Europäisches Parlament 2013a: 3.

163 Europäisches Parlament 2006: 10.

164 Europäisches Parlament 2006: 9.

165 Europäisches Parlament 2010: 13.

Lastenverteilung für den Einsatz von Gefechtsverbänden unter EU-Flagge basiert, um ihnen somit eine realistische Zukunft zu geben; und fordert zudem, dass der Europäische Auswärtige Dienst im Interesse der Kohärenz und Wirksamkeit die Kontrolle über die Finanzinstrumente im Zusammenhang mit den von ihm geplanten und durchgeführten Krisenbewältigungsmaßnahmen erhält.¹⁶⁶

Das Europäische Parlament stellt in diesem Zusammenhang fest, dass eine wirksame parlamentarische Kontrolle (seitens der EU oder der nationalen Parlamente) mit den aktuell vorhandenen Regelungen nicht möglich sei.¹⁶⁷

Kostensparnis durch Integration von Streitkräften:

Das Parlament fordert, dass europäische Institutionen (wie z. B. die Europäische Verteidigungsagentur) nicht nur bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten eine Rolle spielen sollen, sondern auch bei der Rationalisierung von Forschungs- und Entwicklungskosten über die Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes¹⁶⁸:

Das Parlament unterstützt die Errichtung einer wettbewerbsfähigen industriellen und technischen Grundlage für die europäische Verteidigung sowie eines offenen und transparenten europäischen Marktes für Verteidigungsgüter.¹⁶⁹

Dieser offene Markt ist jedoch mit einer „europäischen Präferenz und der Relevanz eines europäischen Buying Acts“ versehen.¹⁷⁰ Dafür sollen die nationalen Beschaffungämter verstärkt auf dem europäischen Markt einkaufen, auch unter Rückgriff auf das Prinzip der Präferenz für europäische Produkte.¹⁷¹ Weitere Kostensparnisse könnten durch Beiträge im Bereich gemeinsamer Ausbildung, Schulung und Übungen¹⁷² sowie der Bündelung von Fähigkeiten („für die Bewältigung der kombinierten Auswirkungen der steigenden Kosten von Verteidigungsausrüstungen und der bestehenden Beschränkungen der Verteidigungsausgaben“¹⁷³) realisiert werden. Schließlich sollen noch

166 Europäisches Parlament 2013 b: 8 sowie: Europäisches Parlament 2013a: 3.

167 Europäisches Parlament 2006: 9 sowie: Europäisches Parlament 2010: 18 f.

168 Europäisches Parlament 2005: 7 sowie: Europäisches Parlament 2012a: 16.

169 Europäisches Parlament 2010: 15.

170 Das Parlament verlangt beispielsweise auch die Umsetzung der Richtlinien 2009/43/EG zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern sowie 2009/81/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit (Europäisches Parlament 2011: 13).

171 Europäisches Parlament 2010: 15.

172 Europäisches Parlament 2005: 7 sowie: Europäisches Parlament 2013 a: 9 f.

173 Europäisches Parlament 2008: 4; Europäisches Parlament 2009: 3 sowie: Europäisches Parlament 2010: 12.

bilaterale oder multilaterale Abkommen über militärische Zusammenarbeit und Integration als wichtiges Instrument zur Einsparung von Kosten in Erwägung gezogen werden, mit dem sich Doppelausgaben vermeiden lassen.¹⁷⁴

Dieser Punkt findet sich aber nicht konsistent wieder, denn das Parlament „ist tief beunruhigt über die Gefahr, dass Ad-hoc-Koalitionen der Willigen oder bilaterale Kooperationen als gangbarer Ersatz für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Betracht gezogen werden.“¹⁷⁵

Verbesserte Entscheidungsfindung:

Das Parlament kritisiert schon seit längerem die Prozesse zur Entscheidungsfindung. So wird der Europäische Rat zur Suche nach Wegen für einen gestrafften politischen Beschlussfassungsprozess auf einzelstaatlicher und EU-Ebene aufgefordert. Beim Vorliegen eindeutig definierter und vereinbarter Vorbedingungen ermutigt das Parlament „zu Überlegungen über etwaige vereinfachte Verfahren zum Einsatz von Gefechtsverbänden über einen begrenzten Zeitraum“¹⁷⁶ Es wird auch konkreter, wenn es um Programme oder Institutionen geht. Gefordert werden erhöhte Ausgaben für operative Vorhaben und Studien (im bisherigen Umfang von durchschnittlich 25 Prozent der Haushaltsmittel) im Falle, „dass Vetos gegen die Aufstockung der Haushaltsmittel über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten werden“. Zudem plädiert es für die Einführung von Arbeitsmethoden, „die die Fähigkeit der beteiligten Mitgliedstaaten verbessern, als Entscheidungsträger Verantwortung zu übernehmen, [...] so dass eine politische Konsensbildung ermöglicht wird.“¹⁷⁷

Zusammenfassend ist also zu sagen, dass sowohl beim Europäischen Parlament als auch bei der Interparlamentarischen Konferenz der Ruf nach einer „Europäischen Armee“ als Ablösung einer „Armee der Europäer“ nicht vorhanden ist. Allerdings wird eine stärkere Zentralisierung in Form einer deutlich höheren Integrationstiefe präferiert.

Dem Prinzip der Theorie des Föderalismus folgend sind dezentralere Modelle immer dann zentraleren vorzuziehen, wenn sie besser in der Lage sind, die Präferenzen ihrer Leistungsbezieher abzubilden. Als Reaktionsmöglichkeiten auf eine Nicht-Beachtung von Präferenzen bekommen die Themen „Exit“ und „Voice“ – gerade in der Europäischen Union – eine nicht unerhebliche Wichtigkeit.¹⁷⁸ Die Austrittsmöglichkeiten von Individuen, Organisationen oder auch Ländern (Exit) wie auch ein Meinungsäußerungs- und Stimmrecht (Voice) sorgen für einen Wettbewerb von Konzepten und Strukturen. Abwanderungsmöglichkeiten durch Austritt schaffen für sich alleine gesehen aber noch keine Effizienz (Wanderungsmöglichkeiten müssen vorhanden sein, Abwanderungs-

¹⁷⁴ Europäisches Parlament 2012 a: 15.

¹⁷⁵ Europäisches Parlament 2011: 4.

¹⁷⁶ Europäisches Parlament 2013a: 5.

¹⁷⁷ Europäisches Parlament 2011: 13 f.

¹⁷⁸ Vgl. zum Thema „Exit“ und „Voice“ grundlegend: Hirschmann 1970.

kosten können zu hoch sein, Alternativen müssen überhaupt vorhanden sein), sondern nur durch Meinungen und Stimmabgabe kann ein zu weites Abweichen von den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger verhindert werden.

Gradmesser für das Ausmaß von „Exit“ und „Voice“ können in Europa beispielsweise zwei Dinge sein: zum einen die Zustimmungswerte zur EU in Umfragen (wie durch das Eurobarometer) und zum anderen die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Die Werte für das Vertrauen in die EU lagen im Winter 2020/2021 EU-weit bei 49 Prozent, während 43 Prozent der EU eher nicht vertrauen. Der Zustimmungswert liegt zwar unter dem Wert von 2007 (57 Prozent), hat aber seit seinem Tiefpunkt 2012/2013/2014 (31 Prozent) eine Steigerung erfahren.¹⁷⁹ Bei der Wahlbeteiligung war zuletzt eine deutliche Steigerung zu beobachten, von EU-weit 42,61 Prozent in 2014 auf 50,66 Prozent in 2019. Auch wenn dieser Wert weit von dem ehemaligen Höchststand (61,99 Prozent) in 1979 entfernt liegt, so zeigt er doch eine Trendumkehr, denn seit 1979 ist der Wert von Wahl zu Wahl gesunken.¹⁸⁰

Als einen markanten Punkt in der Geschichte der EU ist mit Sicherheit der BREXIT zu sehen; ist es doch das erste Mal, dass ein Mitglied aus der Union ausgeschieden ist. Ohne in die Hintergründe dieser Entscheidung und vor allem der Verquickung mit nationaler Politik eingehen zu können und zu wollen, lässt sich doch festhalten, dass die potenziellen Austrittskosten über die Parteigrenzen hinweg weniger gewichtig waren, als die Umsetzung des Mehrheitsentscheids der britischen Bevölkerung. Im Bereich der Position Großbritanniens zu Sicherheit und Verteidigung auf europäischer Ebene fällt natürlich ins Auge, dass sie schon immer in der überwiegenden Wahrnehmung als „Bremsen“ bezeichnet wurden.¹⁸¹ Auf der anderen Seite besteht die vorherrschende Meinung darin, dass Großbritannien ein wesentlicher und aktiver Bereitsteller für eine gesamteuropäische sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit war.¹⁸²

Auch wenn es nicht gelingt, eine monokausale Verbindung zwischen einem bestimmten Politikbereich wie Sicherheits- und Verteidigungspolitik und sinkenden Zustimmungswerten für Europa – oder gar einen Austritt wie beim BREXIT – herzustellen, so kann doch die Möglichkeit einer Verknüpfung zwischen Politikbereichen und einem Austritt weder im Handeln der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger noch hier in der Erörterung ausgeschlossen werden. Politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger müssen bei Vorliegen eines Absinkens der Zustimmung oder gar konkreten Austrittsbewegungen überlegen, über welche Narrative eine höhere Identifikationswirkung erzielt werden kann.¹⁸³

179 Europäische Kommission 2021b.

180 Europäisches Parlament 2019.

181 Vgl. dazu: Major/von Voß 2017.

182 Vgl. dazu: Mölling/Giergerich 2018.

183 Vgl. dazu die Überlegungen zur „Lokomotivtheorie“: Bieling/Lerch 2005; Loth/Wessels 2001 sowie Wiener/Diez 2004.

5 Weitere Modelle und ihre Anwendung: Clubtheorie und „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“ – verwertbare Alternativen?

Da die Versorgung mit dem öffentlichen Gut „Verteidigung“ als eine Form positiver externer Effekte verstanden werden kann, ergibt sich daraus die Möglichkeit, über die damit einhergehende Notwendigkeit einer Internalisierung dieser Effekte weitere Ansätze über den reinen Zentralismus/Dezentralismus-Diskurs hinaus in die Analyse mit einzubeziehen. So könnte es über eine funktionale Kompetenzverteilung – und damit eben dieser Internalisierung von Effekten – gelingen, Spill-Overs zu verringern. Bei dieser Funktionenorientierung müssen die Verantwortlichen immer die gesamten Kosten ihres Handelns – gegenüber dem Nutzen für alle – ins Kalkül nehmen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn sich – nach dem BREXIT nur noch – Frankreich dazu entscheiden würde, ihre bereits vorhandenen Fähigkeit der atomaren Abschreckung zu „europäisieren“.

Neben der funktionalen Kompetenzverteilung gibt es über die Gründung von Zweckverbänden oder „Clubs“, bei der ehemals öffentliche Güter in „Club-Güter“ umgewandelt würden, eine weitere Möglichkeit zur Internalisierung.¹⁸⁴ Dabei werden öffentliche Güter im Sinne von Gütern, für die das Ausschlussprinzip nicht gilt, nur für die Mitglieder des Clubs angeboten, die eine Art „Eintrittspreis“ als Kompensation für die Nutzung des Gutes wie auch der Internalisierung externer Kosten (wie z. B. des Austritts) zu zahlen bereit sind. Der Club erreicht seine optimale Größe immer dann, wenn aus Sicht des Clubs der marginale Nutzen eines zusätzlichen Mitgliedes mit den marginalen Kosten korrespondiert, die durch die zusätzliche Mitgliedschaft entstehen.¹⁸⁵ Neben dieser normativen Überlegung gibt es allerdings noch einen faktischen Grund, denn mit den aktuellen Entwicklungen im Bereich Verteidigung in Europa – namentlich die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (Permanent Structured Cooperation, im weiteren PESCO) – gibt es eine Struktur, die sich nicht eindeutig in unseren Zentralismus/Dezentralismus-Diskurs einbetten lässt. Die Frage wäre, ob hier ein gangbarer Mittelweg für diesen Diskurs identifiziert werden kann.

Im Bereich der Verteidigung in Europa liegt – wie schon dargelegt – keine ausschließliche Kompetenz vor, sondern konkurrierende Kompetenzen, die eine Vergemeinschaftung von Verteidigung verhindern. Die europäischen Verträge sind hierbei relativ eindeutig, aber mit der Schaffung des Elementes PESCO werden faktisch ohne Änderung der Verträge kostengünstig (mit Blick auf die Entscheidungskosten) Kompetenzen, die bisher alleine nationalen Strukturen vorbehalten waren, deutlich stärker „europäisiert“. Dieser Prozess ist aber nur dann kostengünstiger, wenn im Verhältnis zu dem Nationalstaat heteroge-

¹⁸⁴ Vgl. dazu: Kuld 1976: 83 ff. sowie grundlegend: Cornes/Sandler 1986.

¹⁸⁵ Vgl. grundlegend: Buchanan 1965; Cornes/Sandler 1986; Olson 2004 sowie Schemm-Gregory 2011.

ne Präferenzen der Kooperationsstruktur die Frustrationskosten nicht erheblich ansteigen lassen. In der Konsequenz muss es ein kostenoptimales Verhältnis von ausschließlichen und konkurrierenden Kompetenzen geben.

Die EU-Verträge schufen mit PESCO auf Grundlage von Artikel 42 Absatz 6 explizit die Möglichkeit, dass sich die Mitgliedstaaten, die „anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen“, zusammenschließen können. Artikel 46 Absatz 1 legt zwar fest, dass es allen Mitgliedstaaten offensteht, allerdings müssen sie sich zur Erfüllung von Kriterien verpflichten bzw. bei einer späteren Aufnahme diese Kriterien erfüllen; es werden im Artikel aber keine expliziten Kriterien definiert. Auch der Hinweis auf Artikel 1 und Artikel 2 des Protokolls über PESCO ist dafür nicht hinreichend, denn es wird lediglich der Hinweis in Artikel 1 b gegeben, dass sich die an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten dazu verpflichten:

spätestens 2010 über die Fähigkeit zu verfügen, entweder als nationales Kontingent oder als Teil von multinationalen Truppenverbänden bewaffnete Einheiten bereitzustellen, die auf die in Aussicht genommenen Missionen ausgerichtet sind, taktisch als Gefechtsverband konzipiert sind, über Unterstützung unter anderem für Transport und Logistik verfügen und fähig sind, innerhalb von 5 bis 30 Tagen Missionen nach Artikel 43 des Vertrags über die Europäische Union aufzunehmen, um insbesondere Ersuchen der Organisation der Vereinten Nationen nachzukommen, und diese Missionen für eine Dauer von zunächst 30 Tagen, die bis auf 120 Tage ausgedehnt werden kann.¹⁸⁶

Für die konkrete Definition der zu erfüllenden Kriterien standen sich zwei Ansätze konkurrierend gegenüber: „Eine auf ambitionierte, exklusive Vorgaben ausgerichtete Agenda und ein inklusives Modell, mit dem verhindert werden soll, dass ein sicherheits- und verteidigungspolitisches Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten entsteht.“¹⁸⁷

Der Rat der Verteidigungsminister der EU hat sich dann im Dezember 2017 auf mehrere Integrationsschritte geeinigt, um die Einsatzbereitschaft und Handlungsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten zu stärken, Ressourcen effektiver zu nutzen sowie Kosten zu sparen. Darunter findet sich auch der Beschluss über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit und deren teilnehmenden Mitgliedstaaten.¹⁸⁸ Im Anhang sind dann die 20 Kriterien aufgelistet, welche die „ehrgeizigen und verbindlicheren gemeinsamen Verpflichtungen“ beschreiben. In Artikel 46 Absatz 6 ist weiterhin festgelegt, dass diese Kriterien im Sinne von Verpflichtungen für Phasen (2018–2020 sowie 2021–2025) präzisiert und erforderlichenfalls für die nächste Phase aktualisiert werden. Auch wenn es nicht explizit formuliert ist, so ist aber davon auszuge-

¹⁸⁶ Rat der Europäischen Union 2008.

¹⁸⁷ Beckmann/Kempin 2017: 2.

¹⁸⁸ Rat der Europäischen Union 2017.

hen, dass nicht nur die operativen Fähigkeiten der EU-Staaten mit PESCO verbessert werden sollen, sondern sie ist ein erster/weiterer Schritt hin zu einer Europäischen Verteidigungsunion.¹⁸⁹

Für die weitere Architektur von PESCO erweist sich Artikel 46 Absatz 2 als entscheidend. Die Formulierung „Der Rat beschließt [...] mit qualifizierter Mehrheit“ ist eine Abkehr des bisher geltenden Einstimmigkeitsprinzips. Ein späterer Zutritt ist nach Artikel 46 Absatz 3 zwar möglich, allerdings mit einem qualifizierten Mehrheitsvotum der sich bereits in PESCO befindlichen Mitgliedern. Auch wenn sich faktisch das Thema als nicht so entscheidend darstellt (alle Mitgliedstaaten bis auf Dänemark und Malta nehmen teil), so ist es doch eine Abkehr von der sonst üblichen Entscheidungspraxis. Verstärkt wird dies noch über Artikel 46 Absatz 4, nach dem die Teilnahme eines Mitgliedsstaates ausgesetzt werden kann, wenn dieser „die Kriterien [...] nicht mehr erfüllt oder den darin genannten Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann“. Diese Evaluierung erfolgt aber nicht durch die PESCO-Mitglieder selbst, sondern durch eine dritte Institution in Form der oder des EU-Außenbeauftragten. Sie bzw. er erhält dafür von jedem Mitgliedsstaat jährlich einen „Nationalen Implementierungsplan“, der die Fortschritte in den jeweiligen Kriterien beschreibt. Auf deren Grundlage wird ein Bericht erstellt, der die Entscheidungsgrundlage für die PESCO-Mitglieder bildet, ggf. über den Ausschluss eines Mitglieds zu entscheiden.¹⁹⁰ Die letztliche Entscheidung über eine mögliche Aussetzung der Mitgliedschaft erfolgt ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit und *ohne* den betroffenen Staat. Alle sich anschließenden weiteren Entscheidungswege sind ähnlich aufgebaut: Beschlüsse über Projekte werden zwar einstimmig getroffen, aber nur noch von den PESCO-Mitgliedern.

Die Durchführungsmodalitäten der Projekte werden auch einstimmig getroffen, allerdings nur von den Projektteilnehmern. Die Projektteilnahme der Länder erfolgt wahlweise – gemäß ihrer Präferenzen oder wehrtechnischen Expertisen. Dazu gehört auch, zusätzliche Mitglieder aufzunehmen, die zu einem späteren Zeitpunkt Interesse signalisieren. „Auf diese Weise können die jeweils kooperierenden Länder autark über Tempo, Reichweite und Modalitäten ihrer Zusammenarbeit entscheiden, ohne von der Zustimmung des Rats oder der übrigen PESCO-Länder abhängig zu sein.“¹⁹¹ Hier handelt es sich also um einen intergouvernementalen Ansatz: Die Mitglieder treffen Entscheidungen, die für sich selber bindend sind. Andere (EU-Mitglied-)Staaten können ihre Zustimmung zu diesen Entscheidungen signalisieren, können diese jedoch nicht verändern.¹⁹² Auf diese Weise entsteht gewissermaßen eine Koalition der Willigen,

189 Beckmann/Kempin 2017: 3.

190 Rat der Europäischen Union 2017: Artikel 3.

191 Kellner 2018: 7.

192 Hans-Peter Bartels spricht hier von „Inseln funktionierender Kooperation, [...] die nach und nach Festland bilden.“ (Bartels 2020).

die sich immer stärker als „respektierte Praxis europäischer Außenpolitik“¹⁹³ durchsetzt.

Ein ähnlicher Ansatz findet sich in der Struktur der „Organisation for Joint Armaments Cooperation (OCCAR¹⁹⁴)“ wieder, die zur Verwaltung gemeinsamer Rüstungsprogramme gegründet wurde: „OCCAR’s core business is the through-life management of cooperative armament programmes for the programme Participating States.“¹⁹⁵ Mitglieder sind Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien, Spanien und Belgien. Ein Projekt unter dem Management von OCCAR ist beispielsweise die Euro-Drohne¹⁹⁶, die nun unter PESCO eingebracht wurde und von Deutschland geleitet wird. Hierfür stellt die Kommission als „Anschubfinanzierung“ 100 Millionen Euro bereit. Mit der Entwicklung sind der europäische Rüstungskonzern Airbus sowie Dassault (Frankreich) und Leonardo (Italien) beauftragt. Spanien und Tschechien sind ebenfalls in dem Projekt involviert, allerdings ohne eine direkte Firmenbeteiligung. Interessenbekundungen sind von den Regierungen Portugals, Belgiens, Finnlands, Ungarns, der Niederlande und Polens geäußert worden, die den Status als Beobachter haben.

Eine weitere Besonderheit vor dem Hintergrund unserer Erörterung ist eine – zumindest in Ansätzen praktizierte – Abkehr der üblichen Finanzierungspraxis von internationalen Rüstungskooperationsprojekten. Traditionell kommt es in der Regel des „juste retour“-Prinzips zur Anwendung: „whereby the economic value of the work allocated to the industry of a participating State (work share) has to match that State’s financial contribution to the programme (cost share) rather than solely technological or economic criteria.“¹⁹⁷ Dieses Prinzip findet sich nicht in offiziellen Grundlagendokumenten, sondern wird in den Kooperationsverträgen festgehalten; es kann jedoch als ein durchgehendes Prinzip in Europa betrachtet werden.¹⁹⁸ Das Europäische Parlament hat dieses Prinzip in Frage gestellt und „fordert die Praxis der Ausgleichsmaßnahmen und des Prinzips einer angemessenen Rendite („juste retour“) zu beenden.“¹⁹⁹ Auch wenn dieses Prinzip dem Gedanken der fiskalischen Äquivalenz Rechnung trägt, so können somit weder maximal mögliche Kosteneinsparpotenziale noch ein optimaler Leistungswettbewerb realisiert werden. Bei OCCAR wurde von Anfang an darauf geachtet, dass dieses Prinzip sich nicht mehr auf jedes einzel-

193 Kaim/Kempin 2018a: 3.

194 Es wird in der Regel die französische Abkürzung „Organisation Conjointe de Coopération en Matière d’Armement“ benutzt.

195 Organisation for Joint Armaments Cooperation o.J.

196 Vgl. dazu das Programm: „European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone)“ (Europäische Kommission o.J. b).

197 Heuninckx 2008: 140.

198 Europäische Kommission 2004.

199 Europäisches Parlament 2006: 11.

ne Programm erstreckt, sondern ein Ausgleich über die Zeit über verschiedene Programme hinweg erfolgt.²⁰⁰

Zusammenfassend kann man sagen, dass PESCO mit Blick auf unser Zentralismus/Dezentralismus-Spannungsfeld auf eine Art „rückwärtsgerichtete Integration“ zielt: auf der einen Seite wird die Integrationsdichte durch die Form einer „Coalition of the Willing“ reduziert, auf der anderen Seite die Integrationsstiefe durch mehr und verbindlichere Vorgaben (inklusive des Ausschlusses bei Nichteinhaltung) vergrößert.

Ein an die Clubtheorie angelehntes Konzept, welches sich – quasi als „Sonderfall“ – gleichermaßen für eine nähere Betrachtung eignet, sind die von Bruno Frey und Reiner Eichenberger entwickelten „Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ)“.²⁰¹ Die Begründung eines Sonderfalls innerhalb der Clubtheorie liegt darin, dass die Clubtheorie in Ermangelung von geografischen Räumen nicht auf Jurisdiktionen angewendet wird. So kennt die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in ihrer gesetzlichen Grundlage zwar ex ante einen maximal denkbaren geografischen Raum (nämlich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union), aber der exakte Teilnehmerkreis der Mitgliedstaaten ist eben nicht vorab definiert. Bei den Verteidigungsinitiativen wie auch den zwischenstaatlichen Verträgen liegt in der Abgrenzung zu PESCO insofern ein Unterschied vor, dass die Teilnehmerstaaten eindeutig identifiziert sind – natürlich mit der Chance auf Erweiterung durch weitere Staaten.

Die Idee hinter den FOCJ ist, vereinfacht gesagt, die Möglichkeit eines Staates, sich – bezogen auf einen bestimmten funktionalen Bereich – einem Kollektiv anzuschließen, ohne dies zwangsläufig in allen anderen Funktionsbereichen auch zu tun. Es ist also eine Art themenbezogene „Coalition of the Willing“. Als Ergebnis einer solchen funktionalen Konzentration haben die Bürgerinnen und Bürger es leichter, gut informiert zu sein und einen Abgleich zwischen ihren Präferenzen und der Leistung des Staates in diesem eingegrenzten Bereich herbeizuführen. Die Kosten der Leistungserbringung werden auf diese Art und Weise sinken, denn mögliche Spill-Over über verschiedene Funktionsbereiche hinweg werden vermieden und „Economies of Scale“ können – im Vergleich zu der oft zu geringen Größe eines einzigen Landes, um diese zu generieren – deutlich besser gehoben werden.

Beispiele solcher Zusammenschlüsse sind Staatsverträge oder Initiativen. Auf der Ebene der Verträge werden die französisch-britische sowie die deutsch-französische Verteidigungskooperation näher betrachtet. Lediglich zu erwähnen ist an dieser Stelle die Initiative des Weimarer Dreiecks (dem sich Spanien und Italien angeschlossen haben) zur Fortentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik²⁰², während die Europäische Vertei-

²⁰⁰ Fitschen/Grams 2004: 18.

²⁰¹ Vgl. dazu grundlegend: Frey/Eichenberger 1999; vgl. auch kritisch: Leicht 1997.

²⁰² Diese wird im Weiteren nicht weiter ausgeführt (siehe zu der Initiative: Koopmann 2016).

digungsinitiative (oder „European Intervention Initiative“ EI2) näher betrachtet wird.

Die Vereinbarung zwischen Frankreich und Großbritannien vom 2. November 2010 über die Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung²⁰³ – auch als Verteidigungspakt bezeichnet – wurde außerhalb des Rahmens des Vertrags über die Europäische Union auf den Weg gebracht. Dabei wurden eine Reihe von Meilensteinen verabredet, beispielsweise die Aufstellung einer „Combined Joint Expeditionary Force“, die Verstärkung der Zusammenarbeit bei Flugzeugträger-Operationen und die Entwicklung komplexer Waffensysteme.²⁰⁴ Es bleibt abzuwarten, wie sich zukünftig der Beitrag Großbritanniens in dem Sicherheitsgefüge der Europäischen Union gestalten wird.²⁰⁵

Der Vertrag von Aachen²⁰⁶ als Folgevertrag zum Elysee-Vertrag zwischen der Bundesrepublik und Frankreich ist ein Staatsvertrag, der sich über eine Vielzahl von Themenbereichen erstreckt. Für den Bereich Verteidigung wollen beide Länder laut Vertragstext eine gemeinsame strategische Kultur entwickeln, vor allem mit Blick auf gemeinsame militärische Einsätze. Im Gegensatz zum üblichen Handeln der Bundesrepublik, das einen eher inkludierten Charakter hinsichtlich der Beteiligung aller Länder in Europa verfolgte, wird im Vertrag festgelegt, dass Deutschland künftig zuerst mit Frankreich voranschreiten und dann die anderen Europäer einbinden will.²⁰⁷ Frankreich hat dagegen schon eher auf eine realpolitischere Herangehensweise gesetzt, wie es bei der französisch-britischen Verteidigungskooperation oder der Europäischen Verteidigungsinitiative zu sehen ist. Im Bereich der Entscheidungsfindung sind der „Deutsch-Französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat“ sowie der „Deutsch-Französische Ausschuss für Verteidigung und Sicherheit“ von Bedeutung, die über das reine Format der Regierungskonsultationen hinaus gehen.²⁰⁸

Kontrovers diskutiert ist die Frage des nuklearen Beistands durch Frankreich.²⁰⁹ In Artikel 4 Absatz 1 des Vertrages heißt es: „Sie leisten einander im Falle eines bewaffneten Angriffs auf ihre Hoheitsgebiete jede in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung; dies schließt militärische Mittel ein.“ Wenn dieser Artikel so interpretiert wird, dass *jede* – militärische – Hilfe gewährt wird, dann umfasst dies auch die nukleare Option, die Frankreich besitzt.²¹⁰ Mit Blick auf unsere Erörterung würde ein solcher Beistand eine Internalisierung bedeuten, für den zumindest in der aktuellen Diskussion keine finanzielle Beteiligung Deutschlands an den hohen Kosten (ca. 4,5 Milliarden Euro pro Jahr, ca. 20 Pro-

203 Vereinigtes Königreich/Republik Frankreich 2010.

204 Vgl. dazu: Gomis 2011; Kempin/Mawdsley/Steinicke 2012; Taylor 2010 sowie Maulny 2020; siehe zur Vorgeschichte: Kempin 2005.

205 Vgl. dazu: Franke 2020 sowie Europäisches Parlament/Wissenschaftlicher Dienst 2020.

206 Bundesrepublik Deutschland/Französische Republik 2019.

207 Vgl. dazu: Kaim/Kempin 2018b; Clouet/Marchetti 2011 sowie Giuliani 2020.

208 Vgl. dazu: Kempin/Kunz 2018.

209 Vgl. dazu: Wiegel 2019 und Wiegel/Gutschker 2020.

210 Vgl. dazu kritisch: Deutscher Bundestag/Wissenschaftlicher Dienst 2019.

zent des französischen Verteidigungsetats) diskutiert wird. Einer solchen Beteiligung stehen von der rechtlichen Seite aus keine Bedenken entgegen²¹¹, es wäre alleine eine politische Frage. Genauso entscheidend ist die Frage der Entscheidungsfindung: Frankreichs Präsident Macron hat sowohl der Teilnahme an der Nuklearen Planungsgruppe der NATO wie auch einer Mitentscheidung Europas über den Einsatz der französischen Atomwaffen eine Absage erteilt.²¹² Lediglich ein strategischer Dialog über die Waffen wie auch eine Beteiligung an Manövern wurden in Aussicht gestellt.²¹³

Die vom französischen Präsidenten in einer Grundsatzrede²¹⁴ 2017 vorgeschlagene Europäische Verteidigungsinitiative (EI2) soll über die Möglichkeit des Einsatzes gemeinsamer Streitkräfte operative Erfahrung generieren, die am Ende in die Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur münden.²¹⁵ Frankreich sieht diese Initiative außerhalb der EU-Strukturen als Ergänzung der bereits dort verankerten Strukturen an:

In addition to our engagements in the EU and NATO, in 2017 France proposed to a group of ‚able and willing‘ European States to work more closely together. EI2 is thus contributing to the establishment of a common strategic culture through concrete cooperative projects. The initiative now has 13 members.²¹⁶

In einer Struktur außerhalb der EU ist es auch möglich, nicht EU-Staaten (wie Großbritannien) oder nicht an PESCO beteiligte Staaten (wie z. B. Dänemark) einzubinden. Es verfolgt damit – wie bei anderen Initiativen zuvor auch – „die militärisch-verteidigungspolitisch begründete Idee der Kooperation einer kleinen Anzahl einsatzfähiger und -williger Staaten, die im Falle einer Krise in Europas Umgebung schnell gemeinsam eingreifen können.“²¹⁷ Frankreich trat damit der Befürchtung entgegen, dass die bei PESCO zum Tragen gekommene Inklusivität den operativen Nutzen zugunsten einer eher politischen Ambition schmälert.²¹⁸ Ein erstes Treffen der Verteidigungsminister fand dann im November 2018 statt, gefolgt von den sogenannten „Military European Strategic Talks“ von Vertretern der jeweiligen Militärstäbe, welches zukünftig zwei Mal im Jahr geplant wurde.²¹⁹ In den hauptsächlichen Themenfeldern Einsätze, Fähigkeiten und Industrie sollen über auch wechselnde Formate messbare und

211 Vgl. dazu: Deutscher Bundestag/Wissenschaftlicher Dienst 2017.

212 Vgl. dazu: Präsident Frankreich 2020.

213 Vgl. dazu: Kempin/Overhaus 2020.

214 Vgl. dazu: Präsident Frankreich 2017.

215 Vgl. dazu: Ostermann 2018.

216 Verteidigungsministerium Frankreich 2021; Teilnehmerstaaten sind: Frankreich, Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Italien, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Großbritannien.

217 Major/Kahlert 2019: 4.

218 Vgl. dazu: Major/Mölling 2017 sowie Rieker 2018: 6.

219 European Intervention Initiative 2019.

erfolgreiche Fortschrittsergebnisse erbracht werden.²²⁰ Dabei ist die Herangehensweise zwischen PESCO und EI2 unterschiedlich: Bei PESCO geht es um die Entwicklung von militärischen Fähigkeiten, die in Verbindung mit anderen EU-Initiativen einen Beitrag zu einem „Europa der Verteidigung“ liefern sollen. EI2 ist eine auf mögliche militärische Einsätze konzentrierte Aktion, bei der „durch die Entwicklung einer gemeinsamen Doktrin und der Annäherung der strategischen Kulturen die EI2 zu schnelleren politischen Entscheidungen im Krisenfall beitragen soll.“²²¹

Die eher bilateralen oder eingegrenzt multinationalen Verträge und Initiativen, aber deutlich mehr noch PESCO, stellen den Versuch dar, einen Zusammenschluss von Staaten im Bereich Verteidigung zu organisieren, die willens und fähig sind, in abgestimmter Weise – sowohl qualitativ als auch quantitativ – Verteidigung über die nationalen Grenzen hinaus zu organisieren. Es ist daher auch als Gegenmodell einer weiteren offiziellen Zentralisierung von Verteidigung im klassischen EU-Kontext zu verstehen.

6 Fazit

Die Idee einer „Europäischen Armee“ als Ausdruck der Vorteilhaftigkeit einer zentralen Bereitstellung wurde nach unserem Untersuchungsdesign in den Kategorien „Vermeidung von Spill-Overs/Finanzielle Äquivalenz“, „Kostenreduzierung“ und „Wegfall des Koordinierungszwangs“ betrachtet. Die Idee einer „Armee der Europäer“ als Ausdruck der Vorteilhaftigkeit einer dezentralen Bereitstellung wurde nach Maßgabe der Kategorien „Berücksichtigung individueller Präferenzen“, „Innovationsfähigkeit/Leistungswettbewerb“ und „Fühlbarkeit der Kosten“ betrachtet.

Bei dem Aspekt der Spill-Overs würde eine „Europäische Armee“ immer dann vorteilhafter sein, wenn deren Finanzierung von allen Profiteuren gleichermaßen – im Ausmaß ihres Grenznutzens – getragen werden würde. Bei der Betrachtung der existierenden Finanzierungsmechanismen sowohl der NATO wie auch der EU kommt man zu dem Schluss, dass wegen der fehlenden Vergemeinschaftung der Kompetenzen wie auch der Existenz von Ausnahmeregelungen Spill-Overs nicht vermieden werden können. Es gibt auch keinen Mechanismus, dass ein Mitgliedsstaat in einer wie auch immer gemessenen Äquivalenz zur Finanzierung eines europäisch bereitgestellten öffentlichen Guts „Verteidigung“ beiträgt. Es gibt genauso wenig einen wie auch immer gearteten Mechanismus, der ein Abweichen von getroffenen Vereinbarungen bzw. das Einhalten geäußerter Verpflichtungen sanktioniert. Das Herbeiführen einer Vergemeinschaftung durch Souveränitätsübertragung wäre mit extrem hohen Entscheidungsfindungskosten versehen. Die Frustrationskosten bei einer Souveränitätsübertragung wären eher gering, da eine solche Übertragung

²²⁰ Vgl. dazu: Major/Mölling 2018, Koenig 2018 sowie Pannier 2017; vgl. dazu kritisch: Witney 2018.

²²¹ Major/ Kahlert 2019: 10.

von den Nationalstaaten auf die EU wegen der vorherrschenden Abstimmungsregeln eine einstimmige Entscheidung sein müsste. Allerdings würden die Frustrationskosten steigen, wenn es keinen Sanktionsmechanismus gäbe, der bei Nicht-Einhaltung einen entsprechenden Ausgleich herstellt. Anders gesagt: „Eine Vision wird zur Illusion, wenn sie aus Voluntarismus besteht.“²²²

Eine „Europäische Armee“ mit einer maximalen Integrationstiefe würde sehr niedrige Bereitstellungskosten verursachen, da die Durchschnittskosten sowohl im Bereich Beschaffung wie auch im Unterhalt von Streitkräften sinken würden. Es würden ausreichend große Mengen an jedem Waffensystem für einen gesamteuropäischen Bedarf herzustellen sein und die Vereinheitlichung in Ausbildung, aber vor allem auch Wartung, senkt die Kosten. Es bestünde jedoch die Gefahr, dass die Frustrationskosten steigen würden: wenn eine dann supranationale Institution wie die EU im Bereich Verteidigung den Bedarf und die dafür notwendigen Fähigkeiten – die dann gemeinschaftlich finanziert werden müssten – vorgibt, dann muss dies nicht unbedingt die Präferenzen der Mitglieder sowohl hinsichtlich Umfang wie auch Einsatzszenarien widerspiegeln. Ausgehend von einer „reduzierteren“ Form, wonach Produktion und Beschaffung zentral vorgehalten werden, aber der Umfang sich nach nationalen Präferenzen richtet, werden die Bereitstellungskosten erheblich gesenkt. Es käme auch zu einer Verringerung der Frustrationskosten, da die beschriebene Form die Übereinstimmung von Präferenzen und realisierten Kostenvorteilen verbessern würde. Das Argument eines potenziell ineffizienten Standortwettbewerbs bei nicht zentraler Bereitstellung ist ein ebenso gewichtiges Argument. Die jeweiligen Akteure eines Staates sind vor allem auf die Präferenzsicherstellung im eigenen Bereich konzentriert, weswegen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger darauf bedacht sein werden, die wirtschaftlichen Protagonisten in ihren Zuständigkeitsbereichen zu fördern oder zu schützen. Damit ist nicht sichergestellt bzw. wird es unwahrscheinlich, dass eine für Europa notwendige und effiziente – im Sinne der Vermeidung von Redundanzen oder Inkompatibilitäten – Bereitstellung militärischer Fähigkeiten erfolgt.

Die Entscheidungsfindungskosten würden mit Blick auf die aktuell existierenden Mechanismen durch den Wegfall des Koordinierungszwangs, der sich vor allem durch das Einstimmigkeitsprinzip und dem Vorhandensein von Vollkompetenzen für alle Aspekte von Verteidigung auf Ebene der Nationalstaaten ergibt, erheblich sinken. Wenn es eine „Europäische Armee“ mit einer entsprechenden Verrechtung gäbe, die von einem Wechsel von der zweiten auf die erste Säule (und damit von einem intergouvernementalen zu einem supranationalen Ansatz) im EU-Gefüge zustande käme, dann würde die Europäische Kommission damit zu einem supranationalen Akteur und Träger eigener Rechte und Pflichten im Verhältnis sowohl zu den Mitgliedstaaten wie auch gegenüber Dritten (seien es Staaten oder Organisationen wie z. B. die NATO). Die Gefahr eines Anstiegs der Frustrationskosten ist erheblich, wenn die Mitgliedstaaten hier

222 Lübke-meier 2020: 6.

nicht eingebunden sind und keine Mitsprache über Einsatzorte, -umfang und -dauer mehr haben. Würde es hierbei zu einer Einbindung der Mitgliedstaaten kommen, dann ist offensichtlich, dass es in dem Ausmaß, wo Beteiligung zu einem Absenken der Frustrationskosten führt, zu einem Anstieg der Entscheidungsfindungskosten kommt.

Auf der anderen Seite ist es ein gewichtiges Argument für eine dezentrale Bereitstellung von Verteidigung im Sinne einer „Armee der Europäer“, dass die Präferenzen auf diese Art und Weise besser berücksichtigt werden können. Mit Blick auf den Status-Quo erlaubt die Erhebung der Präferenzen kein eindeutiges Ergebnis im Sinne von extrem hohen Frustrationskosten, weil Präferenzen in der aktuellen Situation unberücksichtigt bleiben. Zwar gibt es im unmittelbaren wie auch mittelbaren Bereich eine deutliche Tendenz für eine höhere Integrationstiefe, aber die Erhebung findet auf einem zu aggregierten Niveau statt, um eindeutige Präferenzen ableiten zu können – auf diese methodische Lücke wurde eingegangen. Auch bei den Entscheidungsfindungskosten gäbe es kein einheitliches Bild: natürlich würde gerade im mittelbaren Bereich des Parlamentes eine höhere Unmittelbarkeit in der Kommunikation von Präferenzen in europäische Entscheidungsstrukturen zustande kommen. Gleichzeitig müssten aber die Grundlagen für die Einbindung rechtlich zwingend vorzuhaltender nationaler Strukturen – wie z. B. des deutschen Parlamentsvorbehalts – gelegt werden, was zwangsläufig eine Erhöhung der Kosten nach sich ziehen würde. Mit Blick auf die Frustrationskosten, die ein dauerhaftes Nicht-Beachten mehrheitlicher Präferenzen generieren würde, darf der Beitrag eines Teilsegments wie die Verteidigung für die proeuropäische Gesamthaltung der Bevölkerung nicht außer Acht gelassen werden; das Beispiel BREXIT zeigt, dass ein „Exit“ sehr wohl im Bereich des Möglichen liegt.

Mit Hilfe von Vollkompetenzen auf Seiten der Mitgliedstaaten kann ein funktionierender Leistungswettbewerb geschaffen werden. Jeder Akteur verwirklicht mit Hilfe seiner Kompetenzen seine Vorstellung über die optimale Bereitstellung des öffentlichen Gutes „Verteidigung“, was zu einem Wettbewerb um die beste Lösung zwischen den Akteuren führen würde. Die Bereitstellungskosten würden sinken, da sich am Ende des Wettbewerbs die kostenoptimale Lösung durchsetzen würde. Bei einer zentralen Bereitstellung über alle Prozessschritte hinweg würde mittelfristig die Gefahr der Bildung eines Monopols/Oligopols mit entsprechend hohen Bereitstellungskosten entstehen: die Notwendigkeit, einheitliche Systeme zu nutzen, würde in einem ersten Schritt in einem Wettbewerb dazu führen, dass die unterlegenen Anbieter vom Markt verschwinden würden. Denn ohne die Möglichkeit, ein sich in einem Wettbewerb durchgesetztes und praxiserprobtes System vorzuweisen, wird es auch keine Exporte in einem überlebensfähigen Niveau geben. Wenn die Mehrzahl der Anbieter einmal verschwunden und ein Oligopol entstanden ist, besteht eine deutlich geringere Chance, faire Preise für die Bereitstellung der Güter zu verlangen. Alternativ kann nur noch versucht werden, die Bereitstellungskosten in einer dezentralen Erbringung über einen höheren Integrationsgrad der Streitkräfte zu senken. Dabei steigen natürlich die Entscheidungsfindungskos-

ten und je nach gewählter Methode der Entscheidungsfindung auch die Frustrationskosten der Minderheit.

Eine dezentrale Bereitstellung über eine kooperative Form führt zu einer besseren Fühlbarkeit individueller Kooperationsbeiträge. In der EU ist mit 27 die Anzahl der Teilnehmer der „Kooperationsgruppe“ sehr überschaubar. Die geringe Zahl verhindert, dass die Anreize zur Kooperation der einzelnen Mitglieder sinken, da die Fühlbarkeit mit einer wachsenden Zahl von Beteiligten fallen würde. In dieser kleinen Gruppe gelingt die Identifikation der (angemessenen und unangemessenen) Beiträge sowie die potenzielle Sanktionierung nicht-kooperierender Mitglieder durch den Rest der Gruppe – wenn entsprechende Verfahren der Entscheidungsfindung (inklusive Sanktionierung) vorhanden sind. Bei den aktuellen Entscheidungsfindungsstrukturen (vor allem auch des „Opt-Out“) und dem Fehlen von Sanktionsmechanismen steigen sowohl die Entscheidungsfindungskosten für die Identifizierung eines angemessenen Beitrags wie auch die Frustrationskosten, weil das Einfordern von Beiträgen bzw. eingegangenen Verpflichtungen mit entsprechender Sanktionsbewährtheit nicht realisiert werden kann.

Das Modell der „Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ)“ soll durch seine sehr geringe Teilnehmerzahl natürlich die Entscheidungsfindungs- und Frustrationskosten erheblich senken. Auf der anderen Seite führt dies zu einer starken Fragmentierung nationalstaatlicher Leistungserbringung, denn nun müssen verschiedene Teilbeiträge im Bereich Verteidigung koordiniert werden, was eine Steigerung der Entscheidungsfindungskosten nach sich zieht. Ob es zu einer besseren Abbildung der Präferenzen kommt, ist nicht eindeutig: zum einen erlaubt es bei Nicht-Erfüllung deutlich leichter den „Exit“, zum anderen werden vor allem Bürgerinnen und Bürger überfordert, die Teilbeiträge zu unterschiedlichen und dann auch noch konkurrierenden „Jurisdictions“ zu identifizieren und gegenüber ihrem Präferenzspektrum zu gewichten. Die Bereitstellungskosten können natürlich auch auf diese Art und Weise gesenkt werden, allerdings umso mehr, wie gleichstarke Partner mit ähnlich leistungsstarken Erbringungsstrukturen (z.B. in der Rüstungsindustrie) ein funktionierendes Verfahren für die Identifizierung des bestmöglichen Systems generieren können. Beachtenswert ist auch der Fall, wenn sich ein Land keiner einzigen solcher FOCJ anschließt, wie z. B. im Fall von Malta, das zwar Mitglied der Europäischen Union ist, aber weder der NATO, noch PESCO, noch E12 oder einer anderen Initiative beigetreten ist.

Die Existenz der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit/PESCO ist ein besonders vielversprechender Punkt in dem Diskurs. Die Entscheidungsfindungskosten sollen durch die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip hin zu dem der qualifizierten Mehrheit gesenkt werden. Gleichzeitig sollen die Frustrationskosten verringert werden, weil über den mit dem Bevölkerungsanteil gewichteten Stimmanteil eine mehrheitliche Berücksichtigung der Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger – über die Mittelbarkeit ihrer gewählten Regierungen – gegeben sein soll. Dazu trägt auch bei, dass es eine Beteiligung an Projekten „nur“ bei entsprechend vorhandenen Präferenzen und auch Fertigkeiten

geben soll. Mit der Schaffung eines ex ante festgelegten und kodifizierten Mechanismus, der das Nicht-Einhalten von Verpflichtungen notfalls auch durch einen erzwungenen „Exit“ sanktioniert, sollen ebenfalls Frustrationskosten stark abgebaut werden. Die gemeinschaftlichen Projekte sollen auf der einen Seite über die ggf. hohe Zahl an Projektteilnehmern weiterhin das Einbringen von unterschiedlicher Exzellenz sicherstellen, andererseits über den dadurch erzielten höheren Integrationsgrad die Bereitstellungskosten senken. Da es bei den Projekten jedoch Einstimmigkeit gibt, steigen die Entscheidungsfindungskosten dort entsprechend.

Als Fazit ist festzuhalten, dass eine weitere Zentralisierung ökonomisch gesehen vor allem durch rechtliche Vorgaben – intergouvernemental wie auch supranational – an ihre Grenzen stößt, weil die Anpassung oder das Arbeiten in diesen Vorgaben mit sehr hohen Kosten verbunden wäre. Die „Coalition of the Willing“, ausgedrückt durch die FOCJ/PESCO, kann jedoch als Gegenmodell einer weiteren Zentralisierung verstanden werden, um die Kosten eines dezentralisierten Status-Quo – oder der Nicht-Zentralisierung – zu senken, ohne in den Prozess umfassender rechtlicher und damit vor allem politischer Konstellationen massiv einzusteigen.

Literaturverzeichnis

- Arnold, J.-M. (2016): NATO's Readiness Action Plan. Strategic benefits and outstanding challenges, in: *Strategic Studies Quarterly* 1, S. 74–105.
- Barrie, D./Barry, B./Boyd, H./Chagnaud, M.-L./Childs, N./Giegerich, B./Mölling, C./Schütz, T. (2018): Protecting Europe. Meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit (IISS/DGAP Study, November 2018), https://dgap.org/system/files/article_pdfs/protecting_europe.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Barry, B./Barrie, D./Béraud-Sudreau, L./Boyd, H./Childs, N./Giegerich, B. (2019): Defending Europe. Scenario-based capability requirements for NATO's European members (IISS Research Papers April 2019), <https://www.iiss.org/-/media/images/comment/military-balance-blog/2019/july/defending-europe--iiss-research-paper.pdf?la=en&hash=AF8B1EC-6FAB38AF3BBD080464DF25F44BD5FFC3E>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Bartels, H.-P. (2017): Große Verantwortung, große Möglichkeiten, in: Bartels, H.-P./Kellner, A. M./Optenhögel, U. (Hgg.), *Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas. Auf dem Weg zur Europäischen Armee?* Dietz: Bonn, S. 38–58.
- Bartels, H.-P. (2019): *Deutschland und das Europa der Verteidigung*, Dietz: Bonn.
- Bartels, H.-P. (2020): Eine Europäische Armee kann die NATO ergänzen – aber nie ersetzen“ – Interview mit dem Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages, in: *Atlantik-Brücke – Impulse* vom 11.03.2020, <https://www.bundestag.de/parlament/wehrbeauftragter/amtstraeger/bartels/aktuell/20200311-atlantik-687488>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Bartels, H.-P./Kellner, A. M./Optenhögel, U. (2017): *Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas. Auf dem Weg zur Europäischen Armee?*, Dietz: Bonn.
- Bayer, S. (2017): Der Verteidigungshaushalt – Trendwende bei den Verteidigungsausgaben?, in: *Bundeszentrale für Politische Bildung* vom 16.06.2017, <https://>

- www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/249290/verteidigungsausgaben, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Bayer, S. (2019): Finanzielle Mittelausstattung der Verteidigung in Deutschland. Neue Impulse für eine festgefahrene Debatte (GIDS Statement Nr. 1), https://gids-hamburg.de/wp-content/uploads/2020/02/GIDSstatement2019_01.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Becker, M. (2019): EU weist Drohungen der USA kühl zurück, in: Spiegel vom 16.05.2019, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/edf-und-pesco-eu-lehnt-forderungen-der-usa-zu-ruestung-ab-a-1267754.html>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Becker, P./Kempin, R.: (2019): Die EU-Kommission als sicherheits- und verteidigungspolitische Akteurin (SWP-Aktuell, Nr. 34), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2019A34_bkr_kmp.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Beckmann, R./ Kempin, R. (2017): EU-Verteidigungspolitik braucht Strategie (SWP-Aktuell, Nr. 60), <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-verteidigungspolitik-braucht-strategie/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Bendiek, A. (2018a): Europäische Verteidigungspolitik, in: Bundeszentrale für politische Bildung vom 21.09.2018. <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/275518/europaeische-verteidigungspolitik>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Bendiek, A. (2018b): Europa verteidigen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, W.Kohlhammer: Stuttgart.
- Béraud-Sudreau, L./Childs, N. (2017): Hidden figures. US spending on EU security is only 4.5 percent of the Pentagon budget, in: *The Security Times*, Februar 2017.
- Bertges, F. (2009): Der fragmentierte europäische Verteidigungsmarkt. Sektorenanalyse und Handlungsoptionen, Peter Lang: Frankfurt a.M.
- Biehl, D. (1994): Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus. Grundelemente und ihre Anwendung auf die EU-Finanzunion, in: Schneider, H./Wessels, W. (Hgg.), *Föderale Union – Europas Zukunft?*, C.H.Beck: München, S. 99–122.
- Biehl, H. (2012): Ein gemeinsamer Einsatz? Die Haltung der europäischen Bevölkerung zur ISAF-Mission, in: *Zeitschrift für Innere Führung* 1, S. 52–55.
- Biehl, H. (2013): Mehr Europa?, in: *Zeitschrift für Innere Führung* 1, S. 52–55.
- Biehl, H. (2015a): Deutscher Sonderweg oder europäische Normalität? Gesellschaftliche Legitimation militärischer Gewalt im internationalen Vergleich, in: Leonhard, N./Franke, J. (Hgg.), *Militär und Gewalt*, Duncker&Humblot: Berlin, S. 93–114.
- Biehl, H. (2015b): The more things change...A European perspective on persistence and transformation in the strategic cultures of NATO member states, in: Fassi, E./Lucarelli, S./Marrone, A. (Hgg.), *What NATO for what threats? Warsaw and beyond*, NATO HQ: Brussels, S. 13–24.
- Biehl, H. (2016): Strategische Kulturen und die sicherheitspolitischen Narrative im „gemeinsamen Haus Europa“, Vortrag gehalten auf der Tagung „Europa als Friedensmacht“ in Tutzing, http://static.evangelisch.de/get/?daid=w_vS47q2DCKW5KNaP50cbeFJ00143689&dfid=download, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Biehl, H. (2018): Einstellungen zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr, in: Steinbrecher, M./Biehl, H./Graf, T. (Hgg.), *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2018*, (ZMSBw Forschungsbericht Nr. 118), Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften: Potsdam, S. 177–187.

- Biehl, H./Fiebig, R./Giegerich, B./Jonas, A. (2011): Strategische Kulturen in Europa. Die Bürger Europas und ihre Streitkräfte (SOWI Forschungsbericht, Nr. 96), Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr: Strausberg.
- Biehl, H./Giegerich, B./Jonas, A. (2013): Strategic cultures in Europe. Security and defence policies across the continent, Springer: Wiesbaden.
- Bieling, H.-J./Lerch, M. (2005): Theorien der europäischen Integration, Springer: Wiesbaden.
- Bird, R. M. (1993): Threading the fiscal labyrinth. Some issues in fiscal decentralization, in: National Tax Journal 46, S. 201–221.
- Biscop, S. (2019): From global strategy to Strategic Compass: Where is the EU heading? (Egmont Institute Security Policy Brief, Nr. 121), https://www.jstor.org/stable/resrep21401?seq=1#metadata_info_tab_contents, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Bono, G. (2005): National parliaments and EU external military operations. Is there any parliamentary control?, in: European Security 2, S. 203–232.
- Bono, G. (2006): Challenges of democratic oversight of EU security policies, in: European Security 4, S. 431–480.
- Breton, A. (1996): Competitive governments. An economic theory of politics and Public Choice finance, Cambridge University Press: New York.
- Breton, A./Scott, A. (1977): The assignment problem in Federal structures, in: Feldstein, M. S./Inman, R. P. (Hgg.), The economics of public services, Palgrave Macmillan: London, S. 344–357.
- Breuer, F. (2010): Between intergovernmentalism and socialisation. The Brusselisation of ESDP (EUI Working Paper, Nr. 48), <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/14094>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Buchanan, J. M. (1965): An economic theory of clubs, in: *Economica* 32, S. 1–4.
- Buchanan, J. M./Tullock, G. (1962): The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy, University of Michigan Press: Ann Arbor.
- Bundesrepublik Deutschland/Französische Republik (2019): Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1570126/c720a7f2e1a-0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Busse, C. (2019): Größe gesucht, in: Süddeutsche Zeitung vom 29.03.2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/industrie-groesse-gesucht-1.4388824>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Cansier, D./Bayer, S. (2003): Einführung in die Finanzwissenschaft. Grundfunktionen des Fiskus, Oldenbourg. München.
- CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- CDU/CSU/SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode, <https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Clouet, L.-M./Marchetti, A. (2011): Ungewisse Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Notwendige deutsch-französische Reflexionen, DGAP Analyse, Nr. 6, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/unge->

- wisse-zukunft-der-gemeinsamen-sicherheits-und-verteidigungspolitik, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Coase, R. (1960): The problem of social cost, in: *Journal of Law and Economics* 3, S. 1–44.
- Congressional Research Service (2020): Government expenditures on defense research and development by the United States and other OECD Countries. Fact Sheet, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45441.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Cordesman A. H. (2019): “Burden-sharing” and the 2% of GDP solution. A study in military absurdity, in: Center for Strategic International Studies, October 2019, <https://www.csis.org/analysis/burden-sharing-and-2-percent-gdp-solution-study-military-absurdity>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Cornes, R./Sandler, T. (1986): *The theory of externalities, public goods and club goods*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Csernaton, R. (2020): EU security and defense challenges. Toward a European defense winter?, *Carnegie Europe Article*, <https://carnegieeurope.eu/2020/06/11/eu-security-and-defense-challenges-toward-european-defense-winter-pub-82032>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Deci, E. L./Koestner, R./Ryan, R. M. (1999): A meta-analytic review on experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation, in: *Psychological Bulletin* 125, S. 627–668.
- Dembinski, M./Peters, D. (2018): Eine Armee für die Europäische Union? Europapolitische Konzeptionen und verteidigungspolitische Strukturen (PRIF Report, Nr. 1), in: *Peace Research Institute Frankfurt*, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/56744/ssoar-2018-dembinski_et_al-Eine_Armee_fur_die_Europaische.pdf?sequence=1, zuletzt aufgerufen am 21.07.2021.
- Demsetz, H. (1967): Toward a theory of Property Rights, in: *American Economic Review* 5, S. 347–359.
- Dennison, S. (2019): Give the people what they want. Popular demand for a strong European foreign policy (ECFR Policy Brief), in: *The European Council on Foreign Relations* vom 10.09.2019, https://ecfr.eu/publication/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want/, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Dennison, S./Franke, U./Zerka, P. (2018): The nightmare of the dark. The security fears that keep Europeans awake at night (ECFR Flash Scorecard), in: *The European Council on Foreign Relations* vom 23.07.2018, https://ecfr.eu/special/the_nightmare_of_the_dark_the_security_fears_that_keep_europeans_awake_at_n/, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Descotes, A.-M. (2019): Vom „German-free“ zum gegenseitigen Vertrauen (BAKS Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 7), in: *Bundesakademie für Sicherheitspolitik*, https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2019_7.pdf, zuletzt aufgerufen am 21.07.2021.
- Deutscher Bundestag/ Wissenschaftliche Dienste (2018): Die europäische Armee 1948–2018: Konzepte und Ideen zur Vertiefung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur Erhöhung des Grades der Streitkräfteintegration (WD 2 – 3000 – 126/18), https://www.bundestag.de/resource/blob/586142/e7c004e3b5c14b1b15232eca0a0f863e/WD-2-126_18-pdf-data.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Deutscher Bundestag/ Wissenschaftliche Dienste (2019): Die Beistandsklausel im Aachener Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und

- Integration (WD 2 – 3000 – 036/19), <https://www.bundestag.de/resource/blob/645868/dc4693de6aaff54d814b7a4e9a4a524c/WD-2-036-19-pdf-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste (2017): Völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands beim Umgang mit Kernwaffen. Deutsche und europäische Ko-Finanzierung ausländischer Nuklearwaffenpotenziale (WD 2 - 3000 - 013/17), <https://www.bundestag.de/resource/blob/513080/c9a903735d5ea334181c2f946d2cf8a2/wd-2-013-17-pdf-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Diehl, D. (1995): Wechselspiel zwischen Prozess und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration, in: Schefold, B. (Hg.), Wandlungsprozesse in den Wirtschaftssystemen Westeuropas, Metropolis: Marburg, S. 109–152.
- Edwards, J. (2011): The EU defense and security procurement directive: A step towards affordability?, Chatham House International Security Programme Paper, Nr. 5, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/0811pp_edwards.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Enders, T. (2019), Warum ein starkes Europa für die Luftfahrt so wichtig ist, in: Handelsblatt vom 18.04.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/europawahl/europa-kann-es-besser/ex-airbus-chef-tom-enders-warum-ein-starkes-europa-fuer-die-luftfahrt-so-wichtig-ist/24213366.html?ticket=ST-29970-RuVkfxFDesxUIZtA03ZR-ap5>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Enders, T./Rohde, J. (2002): Europäischer Rüstungsmarkt. Der Zwang zum Zusammenwachsen nationaler Rüstungsindustrien, in: Hoyer, W./Kaldrack, G.F. (Hgg.), Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?, Nomos: Baden-Baden, S. 280–289.
- Europäische Kommission (2004): Green Paper on Defence procurement COM(2004)608.
- Europäische Kommission (2012): Vertrag über die Europäische Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=DE>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäische Kommission (2013): Auf dem Weg zu einem wettbewerbsfähigeren und effizienteren Verteidigungs- und Sicherheitssektor (COM(2013)542).
- Europäische Kommission (2016): European Global Strategy, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäische Kommission (2017): Designing Europe's future – Security and Defence (Special Eurobarometer Nr. 461), <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/78778>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, COM(2018)476.
- Europäische Kommission (2019): Vision on defence related skills for Europe today and tomorrow, https://eu-ems.com/event_images/Downloads/1%20Main%20report.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäische Kommission (2020a): European External Action Service Document Nr. 1298.
- Europäische Kommission (2020b): Pressemitteilung Europäischer Verteidigungsfonds, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_2319, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.

- Europäische Kommission (2021a): Eurobarometer Data Service „Europe of defence“, https://data.europa.eu/euodp/de/data/dataset/S201_54_1_EBS146 sowie https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_146_summ_en.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäische Kommission (2021b): Standard Eurobarometer 94, Winter 2020-2021, April 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäische Kommission (2021c): Towards a Strategic Compass. Factsheet, Februar 2021, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89047/towards-strategic-compass_en, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäische Kommission (o.J. a): Eurobarometer Data Service “Personal perception of general threats”, <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/search-data-access/eb-trends-trend-files/list-of-trends/threats>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäische Kommission (o.J. b): „European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone)“, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäisches Parlament (2005): Entschließung zur Europäischen Sicherheitsstrategie (P6_TA(2005)0133).
- Europäisches Parlament (2006): Entschließung zur Umsetzung der europäischen Sicherheitsstrategie im Kontext der ESVP (P6_TA(2006)0495).
- Europäisches Parlament (2008a): Bericht über die Europäische Sicherheitsstrategie und die ESVP (2008/2202(INI)).
- Europäisches Parlament (2008b): Entschließung zur Europäischen Sicherheitsstrategie (P6_TA(2008)0255).
- Europäisches Parlament (2009): Entschließung zur Europäischen Sicherheitsstrategie (P6_TA(2009)0075).
- Europäisches Parlament (2010): Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategien und der ESVP (P7_TA(2010)0061).
- Europäisches Parlament (2011): Entschließung zu der Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (P7_TA(2011)0228).
- Europäisches Parlament (2012a): Entschließung zur Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (nach dem Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) (P7_TA(2012)0455).
- Europäisches Parlament (2012b): Entschließung über die EU-Klauseln über die gegenseitige Verteidigung und Solidarität: Politische und operationelle Dimensionen (P7_TA(2012)0456).
- Europäisches Parlament (2013a): Entschließung zu den militärischen Strukturen der EU. Aktueller Stand und Aussichten für die Zukunft (P7_TA(2013)0381).
- Europäisches Parlament (2013b): Entschließung zur Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (nach dem Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) (P7_TA(2013)0513).
- Europäisches Parlament (2013c): Entschließung zur verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas (P7_TA(2013)0514).
- Europäisches Parlament (2015a): Entschließung zu den Auswirkungen der Entwicklungen auf den europäischen Verteidigungsmärkten auf die Sicherheits- und Verteidigungskapazitäten in Europa (P8_TA(2015)0215).

- Europäisches Parlament (2015b): Workshop Pooling and Sharing: Member States' engagement and the support by the EU, Mai 2015, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534994/EXPO_IDA\(2015\)534994_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534994/EXPO_IDA(2015)534994_EN.pdf), zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäisches Parlament (2016): Entschließung zu der europäischen Verteidigungsunion (P8_TA(2016)0435).
- Europäisches Parlament (2018): EU Defence. The White Book implementation process, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf), zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäisches Parlament (2019): Wahlbeteiligung bei den Europawahl von 1979 bis 2019, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäisches Parlament (2020): Common Security and Defence Policy defense capabilities development. In-depth Analysis, January 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603482/EXPO_IDA\(2020\)603482_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603482/EXPO_IDA(2020)603482_EN.pdf), zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäisches Parlament (2021): Entschließung zu der Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Jahresbericht 2020 (P9_TA(2021)0013).
- Europäisches Parlament/ Wissenschaftlicher Dienst (2020): What place for the UK in Europe's defence labyrinth. Briefing March 2020, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649335/EPRS_BRI\(2020\)649335_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649335/EPRS_BRI(2020)649335_EN.pdf), zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Europäisches Parlament/Wissenschaftlicher Dienst (2013): The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/494466/IPOL-JOIN_ET\(2013\)494466_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/494466/IPOL-JOIN_ET(2013)494466_EN.pdf), zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- European Defence Agency (2013): EDA's Pooling and Sharing. Fact sheet, https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/final-p-s_30012013_factsheet_cs5_gris, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- European Intervention Initiative (2019): Joint Statement. Meeting of the Ministers of Defence, 20.09.2019, <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5f5db-d8ea444ab39ebded5f02339fb6/ei2-joint-statement--ministerial-meeting-hilversum-20-09-2019.docx>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Fay, E. M. (2020): Individual and contextual influences on public support for military spending in NATO, in: *Defence and Peace Economics* 7, S. 762–785.
- Feld, L. P. (2000): *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution*, Mohr Siebeck: Tübingen.
- Fettweis, C. J. (2011): Free riding or restraint? Examining European Grand Strategy, in: *Comparative Strategy* 4, S. 316–332.
- Fiott, D. (2014): Verteidigungsforschung in Europa, in: Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (Hg.), *EUISS Yearbook of European Security YES 2014. Dokumente, Fakten, Zahlen, Karten (gekürzte Ausgabe – deutsch)*, European Union Institute for Security Studies: Paris, S. 83–88.
- Fiott, D. (2019a): Strategic investment. Making geopolitical sense of the EU's defense industrial policy (EUISS Chaillot Paper, Nr. 156), <https://www.iss.europa.eu/content/strategic-investment-making-geopolitical-sense-eus-defence-industrial-policy>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Fiott, D. (2019b): The poison pill: EU defence on US terms? (EUISS Brief, Nr. 7), <https://www.iss.europa.eu/content/poison-pill-eu-defence-us-terms>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.

- Fiott, D. (2020): Uncharted territory? Towards a common threat analysis and a Strategic Compass for EU security and defence (EUISS Brief, Nr. 16), <https://www.iss.europa.eu/content/uncharted-territory-towards-common-threat-analysis-and-strategic-compass-eu-security-and>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Fitschen, P./Grams, C. (2004): Ressourcen bündeln: Militärische Synergieeffekte bei der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (KAS Arbeitspapier, Nr. 128), https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_4646_1.pdf/5572429a-232b-c569-cc5c-990eac6b4c5d?version=1.0&t=1539666794391, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Franke, U. (2020): How Britain and the EU could cooperate on defence after Brexit, European Council on Foreign Relations Commentary, <https://ecfr.eu/article/how-britain-and-the-eu-could-cooperate-on-defence-after-brexit/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Frey, B. S./Eichenberger, R. (1999): The new democratic federalism for Europe. Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions, Edward Elgar: Cheltenham.
- Frey, B. S./Gygi, B. (1990): The political economy of international organisations, in: *Aussenwirtschaft* 111, S. 371–394.
- Gallhöfer, P. (2014): Effizienz und Effektivität durch Verteidigungskooperation. Auswirkungen innerhalb der europäischen Union, Springer: Wiesbaden.
- Gareis, S. B./Klein, P./Jankowski, B./Antonelli, F./Aubry, G./Maniscalco, M. L./Zaretti, A. (2004): Europe's common security – Attitudes and opinions in France, Germany and Italy (SOWI International, Nr. 26), Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr: Strausberg.
- Giuliani, J.-D. (2020): Der Aachener Vertrag und die Verteidigung. „Positiv, mit Schattenseiten“, in: Deutsch-Französisches Institut (Hg.), *Frankreich Jahrbuch 2019. Der Aachener Vertrag und das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen*, Springer: Wiesbaden, S. 69–76.
- Gomis, B. (2011): Franco-British defence and security treaties. Entente while it lasts? (Chatham House Programme Paper, Nr. 1), https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Security/0311pp_gomis.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Graf, T. (2020a): Die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik Deutschland zur Verteidigungszusammenarbeit in der Europäischen Union (ZMSBw Forschungsbericht Nr. 123), Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften: Potsdam.
- Graf, T. (2020b): Unity in the face of threat? Exploring the empirical relationship between strategic threat perceptions and public support for a common European army in Germany, in: *European Security* 1, S. 55–73.
- Gray, C.S. (1999): Strategic culture as context. The first generation of theory strikes back, in: *Review of International Studies* 1, S. 49–69.
- Groves, T./Ledyard, J. (1976): Optimal allocation of public goods. A solution to the free-rider problem (Northwestern University Discussion Paper Nr. 144), <https://www.kellogg.northwestern.edu/research/math/papers/144.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Hagström Frisell, E./Pallin, K. (2021): Western Military Capability in Northern Europe 2020 (FOI Report Nr. 5012, Stockholm), <https://www.foi.se/en/foi/news-and-pressroom/news/2021-03-11-defence-efforts-in-northern-europe-should-focus-on-the-near-term.html>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Handelsblatt (2019): Deutschland zahlt ab 2021 höheren Anteil an Nato-Kosten, 27.11.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/vertei->

- digungsausgaben-deutschland-zahlt-ab-2021-hoeheren-anteil-an-na-to-kosten/25278016.html, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Hartley, K. (1998): A Single European Market for defence equipment. Organisation and collaboration, in: Mudambi, R./Ricketts, M. (Hgg.): *The Organisation of the firm*, Routledge: London, S. 148–179.
- Hartley, K. (2002): The future of European defence policy. An economic perspective, in: *Defence and Peace Economics* 2, S. 107–115.
- Hartley, K. (2011a): Creating a European defence industrial base, in: *Security Challenges* 3, S. 95–111.
- Hartley, K. (2011b): *The economics of defence policy. A new perspective*, Routledge: Abingdon.
- Hayek, F.A. v. (1969): *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*, Mohr Siebeck: Tübingen.
- Heuninckx, B. (2008): A primer to collaborative defence procurement in Europe. Troubles, achievements and prospects, in: *Public Procurement Law Review* 3, S. 123–145.
- Hirschmann, A. O. (1970): *Exit, voice and loyalty*, Harvard University Press: Cambridge.
- House of Commons/Defence Committee (2001): *European security and defence*, 28.03.2001 (HC 390-i), London.
- Howorth, J. (2011): *Decision-making in security and defence policy. Towards supranational intergovernmentalism?* (Kolleg-Forscherguppe “The Transformative Power of Europe” Working Paper, Nr. 25), https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp25/index.html, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Interparlamentarische Konferenz (2012): *Geschäftsordnung der Interparlamentarischen Konferenz zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, <https://www.bundestag.de/blob/194578/30577157c6fbeaa5ec06b97f464b87e5/geschaeftsordnung-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Interparlamentarische Konferenz (2020): *Erklärung der 17. Parlamentarischen Konferenz*, <https://www.parleu2020.de/resource/blob/790410/699dcf36d0589b-77c2f163ff4bff2f61/final-statement-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Irondelle, B./Merand, F./Foucault, M. (2015): Public support for European defence. Does strategic culture matter?, in: *European Journal of Political Research* 54, S. 363–383.
- Kaim, M./Kempin, R. (2018a): *Ein Europäischer Sicherheitsrat (SWP Aktuell, Nr. 65)*, <https://www.swp-berlin.org/publikation/ein-europaeischer-sicherheitsrat-mehrwert-fuer-die-eu/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Kaim, M./Kempin, R. (2018b): *Kooperation ohne strategischen Überbau? Rahmenbedingungen der deutsch-französischen Verteidigungspolitik*, in: *integration – Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik* 1, S. 49–57.
- Kaldrack, G.F./Pöttering, H.-G. (2011): *Eine einsatzfähige Armee für Europa. Die Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon*, Nomos: Baden-Baden.
- Kamp, K.-H. (2015): *Die Europa-Armee. Pro und Kontra (BAKS Arbeitspapier, Nr. 4)*.
- Kamp, K.-H. (2019): *Mythen der Zwei-Prozent-Debatte (BAKS Arbeitspapier, Nr. 9)*.
- Kellner, A. M. (2018): *Zum Erfolg verdammt? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ein Jahr nach der Globalen Strategie*, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 1, S. 1–11.

- Kempin, R. (2005): Französisch-britische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik. Möglichkeiten und Grenzen (SWP Studie, März 2005), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2005_S07_kmp_ks.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Kempin, R./Kunz, B. (2018): Den Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat erneuern, in: Stiftung Wissenschaft und Politik - Kurz gesagt vom 15.06.2018, <https://www.swp-berlin.org/publikation/den-dfvsr-erneuern>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Kempin, R./Mawdsley, J./Steinicke, S. (2012): Entente Cordiale. Eine erste Bilanz französisch-britischer Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (SWP Arbeitspapier, Nr. 1), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP_KMP_2012_01.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Kempin, R./Overhaus, M. (2020): Frankreichs nukleare Abschreckung im Dienst Europas – Eine deutsche Antwort, in: Stiftung Wissenschaft und Politik - Kurz gesagt vom 07.02.2020, <https://www.swp-berlin.org/publikation/frankreichs-nukleare-abschreckung-im-dienst-europas-eine-deutsche-antwort/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Kernic, F. (2005): *The European armed forces in transition. A comparative analysis*, Peter Lang: Frankfurt a.M.
- Kernic, F./Callaghan, J./Manigart, P. (2002): *Public opinion on European security and defence. A survey of European trends and public attitudes toward CFSP and ESDP*, Peter Lang: Frankfurt a.M.
- Kim, W./Sandler, T. (2020): NATO at 70. Pledges, free riding, and benefit-burden concordance, in: *Defence and Peace Economics* 4, S. 400–413.
- Kiratli, O. S. (2015): The role of identity in support for supranational integration in EU foreign and security policies, in: *European Integration Online Papers* 19, S. 1–37.
- Kirsch, G./Theiler, J. (1976): Zur Verallgemeinerung von Buchanan-Tullocks allgemeiner ökonomischer Vertragstheorie, in: *Finanzarchiv* 35, S. 35–65.
- Koenig, N. (2018): The European Intervention Initiative. A look behind the scenes, in: *Delors Institut Blog Post* vom 27.06.2018, https://www.hertie-school.org/fileadmin/user_upload/20180627_EII_Koenig.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Koenig, N. (2020): The EU's Strategic Compass for security and defence. Just another paper? (Hertie School Jacques Delors Centre Policy Paper, July 2020), https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200710_Strategic_Compass_Koenig.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- König, T. (2005): Unitarisierung durch Europäisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36, <https://www.bpb.de/apuz/28886/unitarisierung-durch-europaeisierung>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Koopmann, M. (2016): Europa braucht Weimar. Perspektiven des Weimarer Dreiecks in Krisenzeiten (Genshagener Papiere, Nr. 18), http://www.stiftung-genshagen.de/publikationen/publikation-detailansicht/9ef0ae3203f1f8276c38f8317612d3c8.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=802, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Kuld, M. (1976): *Grundprobleme des fiskalischen Föderalismus in Theorie und Politik*, Univ. Diss., Heidelberg.
- Lahusen, C. (2019): *Das gespaltene Europa. Eine politische Soziologie der Europäischen Union*, Campus: Frankfurt.

- Leicht, M. (1997): Föderalismus. Welches Modell für Europa? Von der Konföderation zur Föderation, in: Schweizer Monatshefte 5, S. 18–23.
- Lenaerts, K. (2003): Co-operation in the second and third pillars of the European Union, in: Studia Diplomatica 4, S. 41–55.
- Leonhard, N./Gareis, V. (2008): Vereint marschieren – marcher uni. Die deutsch-französische Streitkräftekooperation als Paradigma europäischer Streitkräfte, Springer: Wiesbaden.
- Longhurst, K. (2000): The concept of Strategic Culture, in: Kümmel, G./Prüfert, A. (Hgg.), Military sociology. The richness of a discipline, Nomos: Baden-Baden, S. 301–310.
- Loth, W./Wessels, W. (2001): Theorien europäischer Integration, Springer: Opladen.
- Lübckemeier, E. (2020): Europa schaffen mit eigenen Waffen (SWP Studie, Nr. 17), <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020SI17/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Major, C./Kahlert, M. (2019): Frankreichs Europäische Interventionsinitiative (EI2). Fakten, Kritik und Perspektiven (SWP Arbeitspapier, Nr. 1), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Major_Kahlert_Arbeitspapier_01072019.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Major, C./Lohmann, A. (2017): Die stille Revolution in Europas Verteidigungspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik - Kurz gesagt vom 17.07.2017, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/die-stille-revolution-in-europas-verteidigungspolitik>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Major, C./Mölling, C. (2017): France moves from EU defense to European defense, in: Carnegie, 07.12.2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/74944>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Major, C./Mölling, C. (2018): Die Europäische Interventionsinitiative EI2. Warum mitmachen für Deutschland die richtige Entscheidung ist (DGAP kompakt, Nr. 10), <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/die-europaeische-interventionsinitiative-ei2>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Major, C./Mölling, C./Schütz, T./von Voß, A. (2018): Was das 2% Ziel der NATO für die europäischen Verteidigungshaushalte bedeutet. DFS Hintergrundpapier, http://www.dialogforumsicherheitspolitik.de/wp-content/uploads/2018/07/180710_GER-2-Prozent-Hintergrund-GER.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Major, C./von Voß, A. (2017): Brexit und europäische Verteidigung (SWP Aktuell, Nr. 46), <https://www.swp-berlin.org/publikation/brexit-und-europaeische-verteidigung/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Marity, P. (2014): Schnelle Reaktion oder nur Konzeption? Das Battlegroup-Konzept der Europäischen Union, <https://www.andrassyuni.eu/docfile/de-393-das-bg-konzeptdereupatrciamarity.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Markowski, S./Wylie, R. (2007): The emergence of European defense and defence industry policies, in: Security Challenges 2, pp 31–51.
- Maulny, J. P. (2020): Nach dem Brexit. Europäische Sicherheitspolitik aus französischer Perspektive (FES Perspektive, September 2020), <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/16540.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Mawdsley, J. (2003): The European Union and defense industrial policy (BICC Paper, Nr. 31), http://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper31.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Meyer, C.O. (2006): The quest for a European Strategic Culture. Changing norms on security and defence in the European Union, Palgrave: Basingstoke.

- Mölling, C. (2012): Pooling and sharing in the EU and NATO (SWP Aktuell, Nr. 25), <https://www.swp-berlin.org/publikation/europas-verteidigung-pooling-sharing/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Mölling, C./Giergerich, B. (2018): The United Kingdom's contribution to European security and defence (IISS/DGAP Study, February 2018), https://dgap.org/system/files/article_pdfs/the_united_kingdoms_contribution_to_european_security_and_defence.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Mölling, C./Schütz, T. (2019): Rüstungsexportpolitik. Optionen einer Europäisierung (DGAP Policy Brief, Nr. 7), https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/66147/ssoar-2019-molling_et_al-Rustungsexportpolitik Optionen_der_Europaisierung.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2019-molling_et_al-Rustungsexportpolitik Optionen_der_Europaisierung.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Mölling, C./Schütz, T. (2020): The EU's Strategic Compass and its four baskets: Recommendations to make the most of it (DGAP Report, Nr. 13), <https://dgap.org/en/research/publications/eus-strategic-compass-and-its-four-baskets>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Morcos, P./ Ruy, D. (2021): A European Peace Facility to bolster European foreign policy, in: Center for Strategic and International Studies Commentary, 02.02.2021, <https://www.csis.org/analysis/european-peace-facility-bolster-european-foreign-policy>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Münchener Sicherheitskonferenz (2017): Post-Truth, Post-West, Post-Order? Munich Security Report 2017, https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2017.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- NATO Generalsekretär (2012): Annual Report, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_94220.htm, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- NATO-Generalsekretär (2021): Pressekonferenz im Vorfeld des Treffens der NATO-Verteidigungsminister, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_181427.htm, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Neubauer, H. (2002): Erfahrungen mit militärischer Integration in Europa am Beispiel des EURO-Korps, in: Hoyer, W./Kaldrack, G.F. (Hgg.), Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?, Nomos: Baden-Baden, S. 58–67.
- Nováky, N. (2020): The Strategic Compass. Charting a new course for the EU's Security and Defence Policy, in: Wilfried Martens Centre for European Studies Paper, 19.12.2020, <https://www.martenscentre.eu/publication/the-strategic-compass-charting-a-new-course-for-the-eus-security-and-defence-policy/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Oates, W.E. (1972): Fiscal Federalism, Hartcourt Brace: New York.
- Olson, M. (1965): The logic of collective action. Public goods and the theory of groups, Harvard University Press: Harvard.
- Olson, M. (1969): The principle of fiscal equivalence, in: The American Economic Review 5, S. 479–487.
- Olson, M. (1982): The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities, Yale University Press: New Haven.
- Olson, M. (1986): Toward a more general theory of governmental structure, in: The American Economic Review 2, S. 120–125.
- Olson, M. (2004): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Mohr Siebeck: Tübingen.

- Organisation for Joint Armaments Cooperation (o.J.): OCCAR at a glance, <https://www.eca.europa.eu/sites/eca-audit-defence/EN/Documents/OCCAR%20at%20a%20glance.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Ostermann, F. (2018): Security, defense discourse and identity in NATO and Europe. How France changed foreign policy, Routledge: New York.
- Pannier, A. (2017): Macron's "European Intervention Initiative". More questions than answers, in: European Leadership Network, 23.11.2017, <https://www.european-leadershipnetwork.org/commentary/macrons-european-intervention-initiative-more-questions-than-answers/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Pennock, J.R. (1959): Federal and unitary government – disharmony and frustration, in: Behavioral Science 4, S. 147–157.
- Piana, C. (2002): The EU's decision-making process in the Common Foreign and Security Policy. The case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia, in: European Foreign Affairs Review 2, S. 209–226.
- Präsident der Europäischen Kommission (2016): Rede zur Lage der Europäischen Union 2016, https://ec.europa.eu/germany/news/juncker-rede-zur-lage-der-eu-2016-hin-zu-einem-besseren-europa-%E2%80%93-einem-europa-das-sich-%C3%BCtzt_de, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Präsident der Europäischen Kommission (2017): Rede zur Lage der Europäischen Union 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_17_3165, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Präsident des Europäischen Parlamentes (2009): Synchronized Armed Forces Europe (SAFE). Neue Entwicklungen und Ansätze für ein Europa der Verteidigung, in: Österreichische Militärische Zeitung 3, <https://www.oemz-online.at/pages/viewpage.action?pageId=11929809>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Präsident Frankreich (2017): Initiative für Europa. Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne, 26.09.2017, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rede_von_staatspraesident_macron_cle415ad4.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Präsident Frankreich (2020): Speech of the President of the Republic on the defence and deterrence strategy, 07.02.2020, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Präsidentin der Europäischen Kommission (2019): Europa-Rede, 08.11.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_19_6248, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Rat der Europäischen Union (1984): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau, 25. und 26. Juni 1984, https://www.consilium.europa.eu/media/20668/1984_juni_-_fontainebleau_de.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Rat der Europäischen Union (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10./11.12.1999, https://www.europarl.europa.eu/summits/hell_en.htm, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Rat der Europäischen Union (2001): „European Capabilities Action Plan“ 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14./15.12.2001, <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Rat der Europäischen Union (2004): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 17./18.06.2004, https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru0404-pres_de.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Rat der Europäischen Union (2008): Protokoll (Nr. 10) über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 42 des Vertrages über die Europäische Union,

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M/PRO/10&from=EN>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Rat der Europäischen Union (2009): Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Luxemburg.
- Rat der Europäischen Union (2015): Beschluss des Rates über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (Athena) ((GASP) 2015/528).
- Rat der Europäischen Union (2016): Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (10715/16).
- Rat der Europäischen Union (2017): Beschluss des Rates über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten ((GASP) 2017/2315).
- Rat der Europäischen Union (2018): Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität (9736/18).
- Rat der Europäischen Union (2020): Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union ((EU, Euratom) 2020/2053).
- Regelsberger, E./Wessels, W. (1996): The CFSP institutions and procedures. A third way for the second pillar, in: *European Foreign Affairs Review* 1, S. 29–54.
- Republik Frankreich (2017): Defence and National Security Strategic Review 2017, <https://www.defense.gouv.fr/layout/set/popup/content/download/520198/8733095/version/2/file/DEFENCE+AND+NATIONAL+SECURITY+STRATEGIC+REVIEW+2017.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Rieker, P. (2018): France and European defence. Continuity in long-term objectives, change in strategy (Finnish Institute for International Affairs Briefing Paper, Nr. 253), <https://www.fia.fi/julkaisu/france-and-european-defence?read>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Sandler, T./Hartley, K. (1990): *Handbook of defense economics*, Elsevier: Amsterdam.
- Sandler, T./Hartley, K. (2001): Economics of alliances. The lessons for collective action, in: *Journal of Economic Literature* 3, S. 869–896.
- Scharpf, F. W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4, S. 323–356.
- Schemm-Gregory, R. (2011): *Europa als ein Club voller Clubs. Eine clubtheoretische Betrachtung des politischen Systems der Europäischen Union*, Peter Lang: Frankfurt a.M.
- Schmertzling, L. (2011): Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Aufgaben von Petersberg bis Lissabon – Ihre Entwicklung und Auswirkungen auf zivile und militärische Planung, in: *Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 4, S. 28–37.
- Schmitt, B. (2003): Armaments cooperation in Europe (EUISS Chaillot Papers, Nr. 59), <https://www.iss.europa.eu/content/european-armaments-cooperation-core-documents>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Schmitt, B. (2005): European Capabilities Action Plan, in: *European Union Institute for Security Studies*, May 2005, <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/06-bsecap.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Schnell, J. (2002): Europäische Streitkräfte in ökonomischer Perspektive, in: Hoyer, W./Kaldrack, G. F. (Hgg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?*, Nomos: Baden-Baden, S. 223–237.

- Schoen, H. (2008): Identity, instrumental self-interest and institutional evaluation. Explaining public opinion on common European policies in foreign affairs and defence, in: *European Union Politics* 1, S. 5–29.
- Schubert, S./Knippel, J. (2012): Quantifizierung der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie für den deutschen Wirtschaftsstandort (WifOR-Studie, November 2012), http://ruestungsexport-info.de/fileadmin/media/Dokumente/R%C3%BCstung__Gesellschaft/R%C3%BCstungsexporteur_R%C3%BCstungsindustrie/BDSV-R%C3%BCstungsindustrie_Wirtschaftsleistung-November2012.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Seidelmann, R. (2002): Perspektiven und Optionen für die Kompetenz- und Mittelverteilung zwischen EU, NATO und den Mitgliedstaaten, in: Reiter, E./Rummel, R./Schmidt, P. (Hgg.), *Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Mittler: Hamburg, S. 195–221.
- Soeters, J./Resteigne, D./Moelker, R./Manigart, P. (2006): Smooth and strained international military cooperation, in: vom Hagen, U./ Moelker, R./ Soeters, J. (Hgg.), *Cultural interoperability. Ten years of research into cooperation in the first German-Netherlands Corps (SOWI International, Nr. 27)*, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr: Strausberg, S. 131–162.
- Steinbrecher, M./Graf, T./Biehl, H./Irrgang, C. (2021): Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland (ZMSBw Forschungsbericht Nr. 128), Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr: Potsdam.
- Strukturkommission der Bundeswehr (2010): Vom Einsatz her denken: Konzentration, Flexibilität, Effizienz. Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr Oktober 2010, <https://www.roderich-kiesewetter.de/fileadmin/Service/Dokumente/20101026-weise-kommisionsbericht.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Taylor, C. (2010): Franco-British Defense Co-operation (House of Commons Library, Standard Note 5750, November 2010), <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05750/SN05750.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Terhechte, J.P. (2012): Kommentierung von Artikel 41 EU-Vertrag, in: Schwarze, J. (Hg.), *EU-Kommentar*, Nomos: Baden-Baden, S. 344–347.
- Tiebout, C. (1956): A pure theory of local expenditures, in: *The Journal of Political Economy* 5, S. 416–424.
- Tietzel, M. (1981): Die Ökonomie der Property Rights. Ein Überblick, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 1, S. 207–244.
- Traufetter, G./Gebauer, M. (2019): USA attackieren EU-Pläne für Verteidigungsfonds, in: *Spiegel* vom 14.05.2019, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/usa-attackieren-eu-plaene-fuer-verteidigungsfonds-a-1267291.html>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Vanhoonacker, S./Dijkstra, H./Maurer, H. (2010): Understanding the role of bureaucracy in the European Security and Defence Policy, in: *European Integration Online Papers*, 14 (Special Issue 1), <https://www.ies.be/files/documents/JMC-depository/Vanhoonacker,%20Sophie,%20Hylke%20Dijkstra,%20Heidi%20Maurer,%20Understanding%20the%20Role%20of%20Bureaucracy%20in%20the%20European%20Security%20and%20Defence%20Policy,%20The%20State%20of%20the%20Art.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Varwick, J. (2017): Keine Konkurrenzveranstaltung zur NATO, in: *Deutschlandfunk* vom 14.11.2017, <https://www.deutschlandfunk.de/eu-verteidi->

- gungsunion-keine-konkurrenzveranstaltung-zur-nato.694.de.html?dram:article_id=400580, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Vereinigtes Königreich/ Republik Frankreich (2010): Vertrag über eine Verteidigungskooperation, 02.11.2010, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121212135632/http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/3706546/3892733/21824849/TrFrance1.2010DefenceSec>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Verteidigungsministerium Frankreich (2021): Strategic Update 2021, Paris, <https://www.defense.gouv.fr/content/download/605304/10175711/file/strategic-update%202021.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Vogel, D./Schulz, R. (2020): Zur Diskussion über eine 28. Armee für die Europäische Union (SWP Aktuell, Nr. 19), <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A19/>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- von Krause, U. (2019): Die Bundeswehr als Teil einer Europäischen Armee (BAKS Arbeitspapier, Nr. 18).
- Weizäcker-Kommission (Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“) (2000): Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung, Mai 2000, [bendler-blog.de/wp-content/uploads/2010/03/bericht-weizsaecker-kommission.pdf](http://www.bendler-blog.de/wp-content/uploads/2010/03/bericht-weizsaecker-kommission.pdf), zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Wessels, W. (2002): The parliamentary dimension of CFSP/ ESDP. Options for the European Convention. Final Report to the European Parliament, https://www.researchgate.net/publication/254858184_The_parliamentary_dimension_of_CFSPESDP_Options_for_the_European_Convention, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Wiegel, M. (2019): Frankreich will Deutschland keinen nuklearen Schutz garantieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.02.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/sicherheitskonferenz/frankreich-will-deutschland-keinen-nuklearen-schutz-garantieren-16039605.html>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Wiegel, M./Gutschker, T. (2020): Ein europäischer Atomschirm?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.02.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nukleare-abschreckung-paris-will-mit-europaeern-kooperieren-16620960.html>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Wiener, A./Diez, T. (2004): European integration theory, Oxford University Press: Oxford.
- Wirtschaftswoche (2015): Rüstungsexporte mehrere Milliarden teurer als geplant, 12.03.2015, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundeswehr-ruestungsprojekte-mehrere-milliarden-teurer-als-geplant/11495326.html>, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Witney, N. (2018): Macron and the European Intervention Initiative. Erasmus for soldiers?, European Council on Foreign Relations Commentary, 22.05.2018, https://ecfr.eu/article/commentary_macron_and_the_european_intervention_initiative_erasmus_for_sold/, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Witney, N. (2019): Building European’s capacity to defend themselves, European Council on Foreign Relations Policy Brief, 25.06.2019, https://ecfr.eu/publication/building_europeans_capacity_to_defend_themselves/, zuletzt aufgerufen am 17.05.2021.
- Wittmann, W. (1976): Empirische Theorien von Kollektiven, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 2, S. 67–71.

- Yordanova, N./Angelova, M./Lehrer, R./Osnabrügge, M./Renes, S. (2020): Swaying citizen support for EU-Membership. Evidence from a survey experiment of German voters, in: *European Union Politics* 3, S. 429–450.
- Zimmermann, H./Henke, K.-D./Broer, M. (2021): *Finanzwissenschaft*, Vahlen: München.
- Zyla, B. (2016): Who is free-riding in NATO's peace operations in the 1990s?, in: *International Peacekeeping* 3, S. 437–444.