

# Deutsch-Französische Rüstungszusammenarbeit Ein Ding der Unmöglichkeit ?



**Detlef PUHL**

November 2020

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über zentrale internationale Fragen informiert und einen Diskussionsrahmen bietet. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch interdisziplinär angelegte Studien und Debatten bringt das Ifri Entscheidungsträger und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Die Tätigkeiten des *Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen*, [Cerfa](#) (Forschung und Veröffentlichungen) werden vom Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und vom Planungsstab des Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères gefördert.



Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte trägt den Autor.

ISBN: 979-10-373-0254-0

© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2020

Titelbild: BERLIN, GERMANY - MAY 22, 2014: Preparations for the joint demonstration flights pair of attacking helicopters Eurocopter Tiger. German Army and French Army. Exhibition ILA Berlin Air Show 2014 © Sergey Kohl

#### **Diese Veröffentlichung zitieren:**

Detlef Puhl, „Deutsch-Französische Rüstungszusammenarbeit.

Ein Ding der Unmöglichkeit?“,

*Visions franco allemandes*, Nr. 31, Ifri, November 2020.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tel. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

Email: [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Website:** [Ifri.org](http://Ifri.org)

# ***Visions franco-allemandes***

Die Reihe „*Visions franco-allemandes*“ erscheint seit 2003 und widmet sich der vergleichenden Analyse der deutsch-französischen Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „*Visions franco-allemandes*“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Sie sind wie auch die „*Notes du Cerfa*“ auf der [Internetseite des Cerfa](#) verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

## ***Das Cerfa***

Das „[Comité d'études des relations franco-allemandes](#)“, zu Deutsch: [Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen](#), wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Es wird paritätisch durch das Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères und das Auswärtige Amt finanziert. Das Cerfa hat den Auftrag, Prinzipien, Bedingungen und Stand der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren. Durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare mit hohen Beamten, Experten und Journalisten sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses wird diese Aufgabe verwirklicht.

Éric-André Martin ist Generalsekretär des Cerfa und gibt mit Paul Maurice und Marie Krpata, Research Fellows, und Prof. Dr. Hans Stark, Berater für die deutsch-französischen Beziehungen, die Publikationen des Cerfa heraus. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

# Über den Autoren

Bis 2016 arbeitete **Detlef Puhl** als “Senior Advisor for Strategic Communication” für den Beigeordneten NATO-Generalsekretär für “Neue Sicherheitsherausforderungen”, einer neu geschaffenen Abteilung im Internationalen Stab des atlantischen Bündnisses in Brüssel. Zuvor, von 2008 bis 2011, war er vom deutschen Verteidigungsministerium nach Paris entsandt, um als Beigeordneter Direktor in der “Délégation aux Affaires Stratégiques”, dem Planungsstab im französischen Verteidigungsministerium zu dienen.

Davor, von 2002 bis 2008, hat er die Funktion des Stellvertretenden Dekans am “College for International and Security Studies” des George C. Marshall Center in Garmisch-Partenkirchen ausgeübt, einer gemeinsamen Einrichtung des deutschen und des US-Verteidigungsministeriums zur Ausbildung von und zur Zusammenarbeit mit Vertretern aus Mittel- und Osteuropa und Eurasien. Von 1998 bis 2001 war er Leiter des Presse- und Informationsstabes und Sprecher des deutschen Verteidigungsministeriums in Berlin und Bonn. Zuvor hatte er lange Jahre als Journalist gearbeitet, seit 1986 als militär- und sicherheitspolitischer Korrespondent der « Stuttgarter Zeitung » in Stuttgart, ab 1995 in Bonn. Heute publiziert Detlef Puhl vor allem in dem Monatsmagazin „Europäische Sicherheit und Technik“, sowie in dem französischen Blog „Boulevard Extérieur“.

# Zusammenfassung

Im Aachener Vertrag von 2019 haben sich Deutschland und Frankreich verpflichtet, ihre „gemeinsamen Verteidigungsprogramme“ zu intensivieren und einen gemeinsamen Ansatz für Rüstungsexporte zu entwickeln. So sollen eine gemeinsame Streitkräftekultur, gemeinsame Einsätze und zugleich die europäische Verteidigungsindustrie gestärkt werden. Aber obwohl die bilaterale Rüstungskooperation schon lange intensiv ist, sind viele Großprojekte gescheitert oder haben erhebliche Probleme bereitet. Die neuen „Ausnahmeprojekte“ FCAS (künftiger Luftkrieg) und MGCS (künftiger Landkrieg) sind sehr ambitiös, stehen erst am Anfang und werfen viele Fragen auf. In deren Zentrum stehen die jeweilige Stellung der Rüstungsindustrie im politischen Prozess beider Länder und die damit zusammenhängende Frage der Rüstungsexporte. Die Sichtweisen in Paris und Berlin könnten unterschiedlicher kaum sein. Auch stimmen die strategischen Ausrichtungen im Hinblick auf militärische Handlungsfähigkeit und Intervention, denen die neuen Systeme dienen sollen, keineswegs überein. Der Aachener Vertrag soll und kann beide Länder zu Vorreitern einer europäischen „strategischen Autonomie“ machen. Dafür sind aber drei Herausforderungen zu bestehen: Die Unterschiede in der Rolle der Rüstungsindustrie müssen angegangen und überwunden werden. Dazu müssen sich Berlin und Paris auch über die Rolle Europas oder der europäischen Union in Fragen der Verteidigung verständigen. Dies erfordert eine öffentliche Debatte über strategische Fragen in beiden und zwischen beiden Ländern, die zu wünschen übrig lässt.

# Abstract

In the Aix-la-Chapelle Treaty in 2019 Germany and France agree to deepen their „common program in defense matters“ and to pursue a common vision in terms of arms export. These are the preconditions that will help consolidate a culture of common armed forces, common interventions and European defense industry. Although the bilateral arms cooperation has been intense for a long time many major projects failed or caused considerable problems. The new « exceptional projects » FCAS (future air warfare) and MGCS (future ground warfare) are at an early stage, are characterised by ambitiousness and pose a certain number of questions. Among these, the respective role of the arms industry in the political process of both States and the correlated question of arms export hold a prominent position. The points of view of France and Germany could not be more different. Also, the strategic directions relating to the military capacity of action and intervention which the systems are supposed to facilitate, do not coincide.

The Aix-la-Chapelle Treaty follows the objective to provide the necessary means for France and Germany to be regarded as the forerunners of the European ‘strategic autonomy’. To achieve this goal however three challenges must be overcome: the differences of the arms industry’s role must be tackled and overcome. Therefore Berlin and Paris need to agree on the role of Europe or the European Union, more specifically, with regard to defense. This requires a public discussion on strategic questions within and between the two countries, which is currently unsatisfactory.

# Inhaltsverzeichnis

<b>DIE AUSGANGSLAGE.....</b>	<b>7</b>
<b>DIE NEUEN PROJEKTE .....</b>	<b>12</b>
<b>DIE ROLLE DER RÜSTUNGSINDUSTRIE .....</b>	<b>17</b>
<b>PERSPEKTIVEN FÜR EUROPA .....</b>	<b>24</b>
<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN.....</b>	<b>28</b>

# Die Ausgangslage

Es gibt noch Visionen. Nachzulesen im Aachener Vertrag vom 22. Januar 2019, Artikel 4, Absatz 3: „Beide Staaten verpflichten sich, die Zusammenarbeit zwischen ihren Streitkräften mit Blick auf eine gemeinsame Kultur und gemeinsame Einsätze weiter zu verstärken. Sie intensivieren die Erarbeitung gemeinsamer Verteidigungsprogramme und deren Ausweitung auf Partner.“ Dadurch soll die „und Konsolidierung der europäischen verteidigungstechnologischen und – industriellen Basis“ gefördert werden. Und weiter heißt es: „Sie unterstützen die engstmögliche Zusammenarbeit zwischen ihren Verteidigungsindustrien auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens. Beide Staaten werden bei gemeinsamen Projekten einen gemeinsamen Ansatz für Rüstungsexporte entwickeln.“<sup>1</sup>

Dies sind starke Worte, ambitionöse Ansagen. Sie klingen wie gut bekannte Absichtserklärungen, sind aber in einen rechtlich verbindlichen Vertragstext eingeflossen. Sie werden Wirkung entfalten müssen und dann, wenn sie dies in der vereinbarten Weise tun, das Verhältnis zwischen beiden Ländern auf eine neue Stufe heben. Aber wird es so weit kommen? Die Geschichte der Rüstungskooperation zwischen Frankreich und Deutschland gemahnt zur Vorsicht.

Schon im Elysee-Vertrag vom 22. Januar 1963 hatten sich die beiden Regierungen verpflichtet, sich „auf dem Gebiet der Rüstung“ . . . darum zu „bemühen“, „eine Gemeinschaftsarbeit vom Stadium der Ausarbeitung geeigneter Rüstungsvorhaben und der Vorbereitung der Finanzierungspläne an zu organisieren.“<sup>2</sup> Seitdem ist eine Wellenbewegung in der Rüstungskooperation zwischen Frankreich und Deutschland zu beobachten, mal aufwärts, mal abwärts.<sup>3</sup> Auf das noch 1963 gescheiterte Projekt eines gemeinsamen Kampfpanzers folgte in den 1970er Jahren die durchaus erfolgreiche Kooperation bei Systemen von Abwehrraketen (Panzerabwehr: MILAN und HOT; Raketenabwehr:

---

1. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, Aachen, 22. Januar 2019, verfügbar auf: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

2. Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit, Elysée, Paris, 22. Januar 1963, verfügbar auf: [www.bpb.de](http://www.bpb.de).

3. Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag: Sachstand „Die Deutsch-französische Rüstungskooperation“, WD 2-3000-070/18, 28. Juni 2018, verfügbar auf: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).



ROLAND). Das Ende der 1970er Jahre lancierte gemeinsame Projekt „Kampfpanzer 90“ aber wurde 1982 vom Bundestag abgebrochen.

Die Abgeordneten fühlten sich von der Bundesregierung übergangen und schlecht informiert.<sup>4</sup> Dann begannen 1984 die Planungen für die Entwicklung eines gemeinsamen Mehrzweck-Kampfhubschraubers. Daraus ist, nach einer Unterbrechung 1986 und einer Überarbeitung nach den Umwälzungen von 1990 Jahre später und nach vielem Hin und Her der „Tiger“ geworden, von dem es freilich drei verschiedene Versionen gibt. Er ist noch im Einsatz, ein „midlife-update“ von diesem Jahr an geplant. Auch der Transporthubschrauber NH 90 startete zunächst als deutsch-französisches Projekt, brauchte aber ebenfalls lange bis zur Produktion.

Und noch ein Projekt wurde in jener Zeit, Anfang der 1980er Jahre, auf den Weg gebracht: Ein neues militärisches Transportflugzeug, das die ebenfalls aus einer erfolgreichen deutsch-französischer Kooperation entstandene „Transall“ ersetzen sollte. Nach langen Jahren der Diskussion unter Beteiligten aus vielen Ländern wurde daraus ein Projekt, das ab 1992 vom deutsch-französischen Vorzeigeunternehmen „Airbus“ geführt wurde. Der „A 400 M“ wurde geboren, seine Beschaffung durch Deutschland und Frankreich im Dezember 1997 beschlossen, aber erst am 9. Juni 2000 beim 75. Gipfeltreffen verkündet. Auch hier grätschte der Bundestag dazwischen und verweigerte die Finanzierung der für die Bundeswehr vorgesehenen Zahl von Maschinen. So erzwang er eine Reduzierung des deutschen Anteils. Technische Schwierigkeiten führten zu weiterer Verzögerung und Verteuerung, so dass die Produktion erst im November 2010 begann und das erste Exemplar erst 2013 an Frankreich ausgeliefert wurde. Die Auslieferung der endgültigen Version wird nun für 2021 erwartet.

Dagegen scheiterte das Projekt eines gemeinsamen Kampfflugzeugs. Aus dem multinationalen europäischen Projekt „Taktisches Kampfflugzeug“ (TKF), das später zum Projekt „Jäger 90“ mutierte und dann zum „Eurofighter 2000“ wurde, stieg Frankreich aus und leistete sich die „Rafale“. Zu unterschiedlich waren die Anforderungen.

Obwohl die deutsch-französische Rüstungskooperation also um 1990 „die umfangreichste bilaterale Zusammenarbeit in Europa“<sup>5</sup> darstellte, kann nicht durchgängig von Erfolg die Rede sein. Auf der langen, 2018 erstellten Liste von 34 gemeinsamen Projekten<sup>6</sup> (das schließt die jüngst

---

4. T. Raabe: „Bedingt einsatzbereit?“, Internationale Rüstungskooperation in der Bundesrepublik Deutschland (1979-1988), Frankfurt/Main: Campus Verlag, 2019.

5. vgl. Sachstandsbericht WD Bundestag, 28. Juni 2018, S. 6.

6. ebenda, S. 7-32.

beschlossenen Projekte für Waffensysteme der Zukunft noch aus)<sup>7</sup> stehen zwar 25, die, manchmal erst nach langer Zeit und zu höheren Kosten als geplant, zum Ziel führten. Aber neun große Projekte sind auch gescheitert, mit der Entscheidung Frankreichs für die „Rafale“ sogar zehn.

Hinzu kam, dass nach 1990 der gemeinsame Feind verschwunden war und mit ihm die Notwendigkeit zur Kooperation, wie es im Sachstandsbericht der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 28.6.2018 zur deutsch-französischen Rüstungskooperation tatsächlich heißt. Demnach konzentrierte sich Frankreich nun „nahezu ausschließlich“ auf sein „militärisches Auslandsengagement, das von jeher eine wichtige Rolle in seiner Verteidigungspolitik spielte, während sich in Deutschland . . . erst langsam eine Bereitschaft entwickelte, Krisenreaktionskräfte für Friedenseinsätze bereitzustellen.“<sup>8</sup> Entsprechend unterschiedlich entwickelte sich fortan der Bedarf beider Länder an Rüstungsgütern. Also: Keine Notwendigkeit zur Kooperation mehr? Die langen Verzögerungen bei den Projekten „Tiger“, „NH 90“ und „A 400 M“ jedenfalls lassen auch an der Fähigkeit zu effektiver Kooperation zweifeln. Die Bilanz der deutsch-französischen Rüstungskooperation ist offensichtlich durchwachsen.

Zugleich aber blieb das Engagement in Bonn/Berlin und Paris für eine wie auch immer geartete Stärkung europäischer Verteidigungsfähigkeiten über all die Jahre konstant stark – zumindest deklaratorisch. Im jüngsten „Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ von 2016, bekennt sich Berlin ausdrücklich zu einem „fortgesetzten Engagement“ für „den Erfolg des europäischen Projekts und die weitere Vertiefung der Integration.“<sup>9</sup> Als Fernziel strebt es „eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion“ an, wozu auch die „Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie“ gehört.<sup>10</sup> Die Schließung bekannter Fähigkeitslücken bei den Streitkräften soll „über multinationale Lösungen oder Projekte der Europäischen Verteidigungsagentur“ vorangetrieben werden. Grundlage für eine „gemeinsame sicherheitspolitische Verantwortung“ Europas sei „eine leistungs- und wettbewerbsfähige Verteidigungsindustrie,“ die aber „nach wie vor vorwiegend national ausgerichtet und stark fragmentiert“ sei.<sup>11</sup>

---

7. M. Genua, « France - Allemagne : bâtir les systèmes d'armement du futur et construire l'Europe de la Défense », Ministère des Armées, 25 juin 2018, disponible sur : [www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr).

8. vgl. Sachstandsbericht WD Bundestag, 28. Juni 2018, S. 6.

9. Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr 2016, S. 33.

10. ebenda., S. 73.

11. ebenda., S. 74.

Auch der Koalitionsvertrag von 2018 setzt auf Europa, gleich zu Beginn. „Neuer Aufbruch für Europa“, lautet das Motto der Regierung Merkel IV. „Globale Herausforderungen brauchen europäische Antworten“, heißt es z.B., oder: „Europa muss international eigenständiger und handlungsfähiger werden.“ Und wörtlich heißt es: „Gemeinsam mit Frankreich werden wir die vereinbarten Projekte des deutsch-französischen Arbeitsplans (Feuille de route) engagiert fortsetzen.“<sup>12</sup>

Politisch also ist die Sache klar: Deutschland, d.h. auch diese Bundesregierung, will Europas sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken und dafür ausdrücklich „gemeinsam mit Frankreich“ die gemeinsamen Rüstungsprojekte „engagiert fortsetzen“, die diese Handlungsfähigkeit befördern sollen. Auf der praktischen Ebene aber bleiben Zweifel: Das Weißbuch von 2016, dessen Gültigkeit im Koalitionsvertrag von 2018 bestätigt wird, erwähnt auch die vielfältigen Probleme, die es bei den multinationalen Rüstungskooperationen bisher gab. „Die umfangreichen Erfahrungen“ daraus müssten „in zukünftigen Kooperationen berücksichtigt werden.“<sup>13</sup> Ist damit gemeint, dass „Waffensysteme um Jahre zu spät kommen, Milliarden teurer sind als geplant, dann oft nicht richtig funktionieren und qualitative Mängel haben?“<sup>14</sup>

Zu den Zweifeln kommen Fragen, wie sie 2019 die französische Botschafterin in Berlin, Anne-Marie Descôtes, in einem Beitrag für die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) aufwarf<sup>15</sup>: Ist Deutschland noch ein verlässlicher Partner, wenn „die deutsche Politik zu Ausfuhrkontrollen“ „unvorhersehbar“ und die „Umsetzung der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Leitlinien“ „ungewiss“ ist? Welche „schwerwiegenden Folgen für unsere bilaterale Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich und für die Stärkung der europäischen Souveränität“ hat es, wenn „die Frage von Waffenexporten“ in Deutschland „als vor allem innenpolitisches Thema behandelt“ wird? „Für die deutsch-französischen Beziehungen steht hier viel auf dem Spiel“, schreibt die Botschafterin.<sup>16</sup>

Den guten und wohl auch ehrlichen Absichten der Regierenden in Berlin steht bisher eine politische Praxis gegenüber, die nicht so recht zu den erklärten Absichten passen will. Und nun stehen auch noch neue, noch

---

12. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 12. März 2018, verfügbar auf: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

13. vgl. Weißbuch, S. 130.

14. vgl. Raabe, S. 23.

15. A-M. Descôtes: Vom „German-free“ zum gegenseitigen Vertrauen, Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 7/2019, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, verfügbar auf: [www.baks.bund.de](http://www.baks.bund.de).

16. ebenda.

größere Herausforderungen bevor – „Ausnahmeprojekte“, wie sie die französische Armeeministerin Florence Parly nennt:<sup>17</sup> Future Combat Air System (FCAS), Main Ground Combat System (MGCS).

---

17. Deutschland und Frankreich: Rüstungsprojekte vorantreiben, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 216, 18. September 2020, S. 6.

# Die Neuen Projekte

Am 13. Juli 2017 beschloss der deutsch-französische Ministerrat in Paris die gemeinsame Entwicklung neuer militärischer Fähigkeiten. Dieser Beschluss wurde am 19. Juni 2018 in Meseberg bekräftigt und am 16. Oktober 2019 in Toulouse etwas genauer definiert und mit Arbeitsaufträgen versehen.<sup>18</sup> Dabei kommt zwei Projekten eine besondere Bedeutung zu: Zum Ersatz der jeweiligen Kampfflugzeugflotten um den „Eurofighter“ in Deutschland und die „Rafale“ in Frankreich soll gemeinsam ein neues Waffensystem entwickelt werden, das „Future Combat Air System“ (FCAS) genannt wird. Diesmal soll es mit dem gemeinsamen Kampfflugzeug klappen, das Teil dieses neuen Systems sein wird. Denn es soll auch ein System sein, das nicht nur die Flugzeuge ersetzt, sondern das um das neue Flugzeug herum ein ganzes Luft-Waffen-System darstellt.

Zudem wollen Frankreich und Deutschland bei den Kampfpanzern einen neuen Versuch wagen. Bei der Entwicklung eines Nachfolgers für die heutigen<sup>19</sup> Kampfpanzer- und Artilleriesysteme wollen Berlin und Paris zusammenarbeiten. Das „Main Ground Combat System“ (MGCS) soll die Kampfpanzer „Leopard 2“ und „Leclerc“ ablösen. Die Entwicklung eines Ersatzes für das „Mörserystem 120mm“ und den Raketenwerfer „MARS“ wurde erst einmal zurückgestellt. Die Entwicklung beider neuen Systeme, des Land- und des Luftsystems, steht also noch ganz am Anfang. Die Corona-Pandemie, die nur wenige Monate nach dem Deutsch-Französischen Ministerrat in Toulouse im Oktober 2019 seit März 2020 auch Deutschland und Frankreich heimsucht, hat die vereinbarten Zeitpläne erst einmal durcheinandergebracht, vielleicht auch die Finanzpläne. Die für das MGCS-Projekt (Land) noch im Dezember 2019 gegründete Arbeitsgemeinschaft nach deutschem Recht (ARGE) der drei beteiligten Firmen KMW (deutsch) und Nexter (französisch), seit 2015 unter dem gemeinsamen Dach der KNDS-Gruppe (KMW-Nexter-Defence Systems) mit Sitz in Amsterdam, sowie Rheinmetall (deutsch), haben zwar

---

18. Bundesregierung: Erklärung von Meseberg, Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 19. Juni 2018, verfügbar auf: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) und 21.Deutsch-Französischer Ministerrat in Toulouse, 19. Oktober 2019, verfügbar auf: <https://de.ambafrance.org/>.

19. Pressemitteilung KMW (KNDS), Nexter (KNDS), Rheinmetall: Beginn Großprogramm MGCS: Studie zur Systemarchitektur beauftragt, München/Versailles/Düsseldorf, 20. Mai 2020, verfügbar auf: [www.rheinmetall.com](http://www.rheinmetall.com).

im Mai 2020 mit dem Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnologie und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) einen Vertrag über die Erstellung einer Studie geschlossen, in der die „Architektur“ des Systems definiert werden soll. Und das BAAINBw handelte in diesem Fall auch stellvertretend für die französische Seite, da für dieses Projekt der politische „lead“ für Deutschland vereinbart ist. Aber die bisher bekannten Vorstellungen der beteiligten Partner liegen noch sehr weit auseinander.

Die für den Leclerc-Ersatz von Frankreich geforderten Fähigkeiten für den neuen Panzer richten sich eher auf die Interventionsfähigkeit des Systems, vor allem in Nordafrika – also eher leichtes Gewicht für die Verlegbarkeit. Der „Leo“-Nachfolger dagegen soll eher auf einen europäischen Kontinentalkrieg ausgerichtet, also eher schwer sein, ganz im Sinne der deutschen Doktrin des „Gefechts der verbundenen Waffen“. So jedenfalls werden die Differenzen in Berlin gesehen.<sup>20</sup> Ob und wie daraus ein gemeinsames System entstehen soll ist somit die Frage. An den Unterschieden zwischen Deutschland und Frankreich in Bezug auf militärische Fähigkeiten zur „power projection“, die schon beim Scheitern der vorhergehenden Panzer-Projekte den Ausschlag gaben, hat sich auch im Prinzip noch nichts geändert. Außerdem ist völlig offen, ob und wie der vereinbarte Zeitplan, 18 Monate für die erste Phase wird eingehalten werden können.

Auch das FCAS-Projekt (Luft) kommt nur schwer in Gang. Hier ist, wie vereinbart, Frankreich „im lead“. Aber noch besteht Uneinigkeit darüber, wie die Koordination dieses komplexen Projekts organisiert werden soll. Für Frankreich ist klar, dass der „Délégué Général pour l'Armement“ (DGA) des Verteidigungsministeriums diese Aufgabe übernimmt. Allerdings steht ihr auf deutscher Seite mit der Abteilung für Ausrüstung des BMVg kein wirklich vergleichbarer Partner gegenüber. Aufgaben und Ausstattung der beiden Behörden sind doch sehr unterschiedlich – und wohl auch ihr jeweiliges Selbstverständnis. Auf deutscher Seite sähe man deshalb lieber Airbus als „Systemhaus“ in der Koordinatorenfunktion, was wiederum der französischen Seite nicht gefallen kann, weil dort auch der rein französische Airbus-Konkurrent Dassault mit am Tisch sitzt.

Und so kommt die Planung noch nicht richtig voran. Zwar hat Dassault schon mal ein schnittiges Holzmodell für den Luftfahrtsalon 2019 in Le Bourget gezimmert. Aber mögliche Ähnlichkeiten mit dem künftigen Flugzeug, an dem schließlich auch Airbus beteiligt ist, dürften rein zufällig

---

20. Gespräche des Autors mit Experten in Berlin.

sein. Noch gibt es keine gemeinsame Definition für das Flugzeug, auch keine Einigung über die Aufteilung der Arbeit zwischen Dassault und Airbus. Erst am 31. Oktober 2019 hat sich Deutschland der ersten, noch allein von französischer Seite erstellten Konzeptstudie angeschlossen. Am 12. Februar 2020 haben die beteiligten Firmen Airbus, Dassault, MTU, Safran, MBDA und Thales einen ersten Rahmenvertrag für die „Phase 1A“ zur Verständigung über die zu meistern den technologischen Herausforderungen geschlossen. Und am 20. Februar 2020 haben beide Seiten mit Spanien eine Durchführungsvereinbarung abgeschlossen. Aber der Beginn der Forschungs- und Entwicklungsphase lässt noch auf sich warten.

Auch hier gibt es zunächst recht unterschiedliche Vorstellungen vom Bedarf zwischen Berlin und Paris. Frankreich dringt darauf, dass bis 2025 ein flugfähiger Demonstrator des Flugzeugs entwickelt werde, denn es will seine Rafale-Flotte möglichst rasch erneuern. Deutschland dagegen hat keinen Erneuerungsbedarf für seine Eurofighter vor 2036 und ist auf das Gesamtsystem konzentriert. Feinschmecker der deutsch-französischen Beziehungen mögen hier ein bekanntes Klischee entdecken: Frankreich legt Wert darauf, schnell handeln zu können; Deutschland liegt an der Gesamtlösung, auch wenn sie etwas länger dauert. Auch hier stecken offensichtlich unterschiedliche strategische Vorstellungen von künftigem Luftkrieg dahinter – oder vielleicht sogar gar keine außer industriepolitischen?

Das Gesamtsystem, das „Future Combat Air System“ (FCAS), ist als Systemverbund gedacht, als „system of systems“. Es besteht im Wesentlichen aus drei Elementen und soll 2040 zur Verfügung stehen<sup>21</sup>: dem bemannten Kampfflugzeug (der 6. Generation), unbemannten Plattformen, also Drohnen, die den Einsatz des Piloten begleiten und von diesem gesteuert werden, sowie einem geschützten System für die Kommunikation zwischen den einzelnen Elementen und weiteren Systemen (Air Combat Cloud). Damit, so wirbt der Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e.V. (BDLI) in seinem Positionspapier, biete FCAS „die einzigartige Chance, die sicherheits- und verteidigungspolitische Souveränität Europas strategisch zu sichern und dauerhaft auszubauen.“<sup>22</sup> Außerdem sei es der „Garant dafür, deutsche Technologie-Expertise auf die nächste Stufe zu heben und die industrielle Wertschöpfung auf eine binationale Basis zu stellen.“

---

21. Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e.V.: Positionspapier 6/2018 zur Deutsch-Französischen Kooperation im Bereich Future Combat Air System.

22. ebenda.



Der Erfolg beider Projekte, so mahnt Botschafterin Descôtes in ihrem Beitrag, hängt aber unter anderem auch von „realistischen Exportmöglichkeiten“ ab. „Wenn Exporte außerhalb der Europäischen Union (EU) aus Prinzip blockiert oder der Willkür aktueller innenpolitischer Debatten in einem der Partnerländer unterstellt werden, dann stellt dies die langfristige Realisierbarkeit dieses Programms in Frage,“<sup>23</sup> schreibt die Botschafterin in dem Arbeitspapier der BAKS, das in Kreisen der Bundesregierung nicht nur auf Wohlgefallen stieß. Ihre Grundthese und die ihrer Regierung lautet: „Glaubwürdige Exportmöglichkeiten auf der Grundlage klarer und vorhersehbarer Regeln sind eine unverzichtbare Voraussetzung für den Fortbestand unserer europäischen Verteidigungsindustrie.“<sup>24</sup>

Dabei kann sie sich mit dem Chef von Airbus Defence and Space, Dirk Hoke einig sein, der sich in einem Beitrag der Süddeutschen Zeitung mit dem Satz zitieren ließ<sup>25</sup>: „Wenn dies nicht gelöst wird (die Frage der Exportmöglichkeiten, d.A.), wird keines der französisch-deutschen Projekte umgesetzt werden.“<sup>26</sup>

„Dies“ zu lösen war einer der Aufträge des Aachener Vertrags (s.o.): „Bei gemeinsamen Projekten einen gemeinsamen Ansatz für Rüstungsexporte“ zu entwickeln. Tatsächlich schlossen beide Regierungen noch im Oktober 2019 ein Regierungsabkommen über „Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich“. Darin vereinbarten sie u.a., dass keine Seite der anderen einer beabsichtigten Ausfuhr an Dritte widerspricht, es sei denn, „ihre unmittelbaren Interessen oder ihre nationale Sicherheit“ würden dadurch beeinträchtigt. Sollte eine Seite doch einen Widerspruch erwägen, so ist sie nun verpflichtet, die andere Seite so früh wie möglich von ihrer Absicht zu unterrichten, umgehend „hochrangige Konsultationen“ einzuleiten und alle Anstrengungen zu unternehmen, „um alternative Lösungen vorzuschlagen.“<sup>27</sup> Außerdem verpflichteten sich beide Seiten, „unverzüglich“ Zulieferungen zu einem zu exportierenden Rüstungsgut der anderen Seite nach dem „de-minimis-Grundsatz“ zu genehmigen, d.h. Zulieferungen bis zu einem Anteil von 20% des Gesamtwerts. Die Umsetzung dieses Grundsatzes auf deutscher Seite ist am 1. April 2020 in

---

23. vgl. Descôtes.

24. ebenda.

25. J. Flottau: Alpträume in Le Bourget, in: Süddeutsche Zeitung, 19. Juni 2019, verfügbar auf: [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de).

26. vgl. Raabe, S. 26.

27. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich, 21. Oktober 2019, Art. 1,3, verfügbar auf: [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).



Kraft getreten.<sup>28</sup> Seine Anwendung auf Kriegswaffen, die im Anhang aufgeführt sind, ist allerdings ausdrücklich ausgeschlossen. In Deutschland wird zwischen einer Kategorie „Kriegswaffen“ und einer Kategorie „Rüstungsgüter“ unterschieden.<sup>29</sup> Für die vereinbarten „hochrangigen Konsultationen“ in Zweifelsfällen wurde ein „ständiges Gremium“ eingerichtet. Dieses besteht seit November 2019 und ist auf deutscher Seite mit Mitarbeitern des Bundeswirtschaftsministeriums und des ihm unterstellten Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bundesverteidigungsministeriums, des Auswärtigen Amtes und des Bundeskanzleramts besetzt.

Mit diesen umfangreichen, komplexen und anspruchsvollen neuen Großprojekten befinden sich Deutschland und Frankreich nun am Anfang einer neuen Phase der Rüstungszusammenarbeit. Denn zum einen erfordern diese ein erhebliches, dauerhaftes Engagement. Zum andern fußt dieses Engagement auf einem ambitionösen Ansatz, der eingebettet ist in die Verpflichtung aus dem Aachener Vertrag, „auf eine Stärkung der Fähigkeit Europas“ hinzuwirken, „eigenständig zu handeln.“<sup>30</sup> Erfahrungen aus der Vergangenheit legen freilich nahe zu fragen, ob und unter welchen Umständen die Voraussetzungen für den Erfolg dieser Ambitionen gegeben ist.

---

28. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA): Bekanntmachung der Allgemeinen Genehmigung Nr. 28 (Deutsch-französische Zusammenarbeit), 17. Februar 2020, verfügbar auf: [www.bafa.de](http://www.bafa.de).

29. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Ausarbeitung „Das Deutsch-Französische Abkommen vom 21. Oktober 2019 über Ausfuhrkontrollen im Rüstungsbereich im Lichte des Art. 59 Abs. 2 GG, WD 2 - 3000 - 122/19, 15. November 2019, verfügbar auf: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).

30. vgl. Aachener Vertrag, Kap. 2, Art. 3.

# Die Rolle der Rüstungsindustrie

Der Erfolg dieser „Ausnahmeprojekte“ (Parly) jedenfalls wird von Berlin, was FCAS angeht, als „grundlegende Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige deutsche und europäische Luftfahrtindustrie“ erachtet.<sup>31</sup> Allerdings ist bei der Deutung dieser offiziellen Aussage zu berücksichtigen, dass grundsätzlich davon auszugehen ist, dass Rolle und Stellung der Rüstungsindustrie in beiden Ländern unterschiedlicher kaum sein könnten. Dies schlägt sich auch in der Praxis der Kooperation nieder und bedarf deshalb besonderer Aufmerksamkeit.

Lange Jahre waren große Teile von Frankreichs Rüstungsindustrie komplett in staatlicher Hand. Zwar hat sich der Staat inzwischen als Eigentümer weitgehend zurückgezogen. Er beansprucht aber weiterhin eine entscheidende Rolle in dieser „strategischen Industrie“, die im Übrigen heute auch die Informationstechnologie einschließt, sowie das davon abhängige Management der „kritischen Infrastruktur“. „In den letzten Jahren haben wir diese (die Technologie, d. A.) zweifellos allzu oft als kommerzielle Lösungen betrachtet (Einsatz von 5G, Daten-Cloud, Betriebssysteme), als rein industrielle oder gewerbliche Angelegenheiten, wo es sich doch eigentlich um strategische Infrastrukturen sowohl natürlich für unsere Volkswirtschaften als auch für unsere Streitkräfte handelt,“ sagte Präsident Emmanuel Macron am 7. Februar 2020 in seiner Rede zur Verteidigungs- und Abschreckungsstrategie vor Generalstabsoffizieren an der Ecole Militaire.<sup>32</sup> Die Rüstungsindustrie, das ist der Kern dieser Philosophie, ist von einer Strategie zur Sicherheit und Verteidigung des Landes, und damit von der politischen Verantwortung dafür nicht zu trennen. So waren und sind die Verbindungen zwischen Staats- und Unternehmensführungen eng, was auch, aber nicht nur, mit dem oft gleichen Werdegang des jeweiligen Führungspersonals zu tun hat.

In Deutschland dagegen war und ist die Rüstungsindustrie im Wesentlichen in privater Hand. Anders als in Frankreich gab es auch immer eine gewisse und gewollte Distanz zwischen der Rüstungsabteilung

---

31. Bundesministerium der Verteidigung (BMVtg): 11. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten, Berlin, Juni 2020, verfügbar auf: [www.bmvg.de](http://www.bmvg.de).

32. Rede des französischen Staatspräsidenten zur Verteidigungs- und Abschreckungsstrategie, Ecole Militaire, Paris, 7. Februar 2020, verfügbar auf: [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

des Verteidigungsministeriums und der Industrie. (29) Man wollte nicht als Lobbyist (der Industrie in der Bundeswehr) oder Erfüllungsgehilfe (des Ministeriums in der Industrie) angesehen werden. Die Bundeswehr sah sich im Übrigen als mächtiger Kunde auf der Suche nach dem kostengünstigsten Angebot. Das Zauberwort hieß: „off the shelf“. Warum kostspielige Neuentwicklungen starten, wenn fertige Produkte günstiger „aus dem Regal“ zu kaufen sind? Ganz nach dem Motto der Bundeshaushaltsordnung von 1969: verfügbare Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam verwenden.<sup>33</sup> Das gefiel vor allem denjenigen, die ganz auf den Bündnispartner USA setzten, die ja in den meisten Fällen diese „fertigen Produkte“ immer schon haben. Dennoch<sup>34</sup> setzte sich in den 1980er Jahren (damals) auch Bonn vermehrt für europäische Projekte ein, nicht zuletzt aus industriepolitischen Gründen, um nicht völlig von der US-amerikanischen Industrie abhängig zu sein, die gerade ihre „Revolution in Military Affairs“ feierte. Die Angst, technologisch abgehängt zu werden, war groß.

Aber mit dem Ablauf der europäischen multilateralen Projekte war man auch nicht zufrieden (s.o.). Im Jahr 2014 ließ die damals neue Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen deshalb ausgewählte Rüstungsprojekte von externen Beratungsunternehmen „umfassend“ untersuchen und musste schwarz auf weiß zur Kenntnis nehmen: „Waffensysteme kommen um Jahre zu spät, Milliarden teurer als geplant und dann funktionieren sie oft nicht richtig oder haben Mängel.“<sup>35</sup> Das Rüstungsmanagement des Ministeriums bei diesen Projekten funktionierte also offensichtlich nicht. Das hat das Vertrauen zwischen Bundeswehr und Industrie in die Zusammenarbeit nicht gerade gestärkt.

Aber nun geht es eben auch Deutschland nicht mehr einfach nur darum, möglichst kostengünstig einzukaufen. Vielmehr bekräftigt das jüngste Strategiepapier „zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie“ vom 12. Februar 2020: „Eine innovative, leistungs- und wettbewerbsfähige Sicherheits- und Verteidigungsindustrie ist auch ein wesentlicher Baustein für die Bündnis- und Kooperationsfähigkeit Deutschlands und der EU. Insbesondere innerhalb der NATO.“ Dabei sollen selbstverständlich „unter Wahrung nationaler Schlüsseltechnologien“ auch „durch die Nutzung von Skaleneffekten Kostensenkungen“ erzielt werden. Auf deutscher Seite bleibt es also bei einem Primat der Philosophie des Marktwettbewerbs im Rüstungswesen,

---

33. vgl. Raabe, S. 351; Gespräche des Autors mit Experten in Berlin.

34. vgl. Weißbuch, S. 126.

35. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, Kapitel III, 12. Februar 2020, S. 2, verfügbar auf: [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de).

was auch dem nationalen Vergaberecht entspricht, auch wenn „zu berücksichtigen ist, dass der Markt für Güter der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie bedingt durch die besondere Rolle des Staates einen spezifischen Markt darstellt“, bei dem „gleiche Wettbewerbsbedingungen“ nicht gegeben sind,“ wenn „in anderen Ländern insbesondere die Verteidigungsindustrie häufig in staatlicher Hand liegt oder sehr eng mit dem Staat verzahnt ist.“<sup>36</sup>

In diesem Zusammenhang spielt die Frage der Rüstungsexporte eine besondere Rolle. Frankreichs Position ist klar: „Der europäische Markt allein reicht nicht aus, um die großen deutsch-französischen und europäischen Ausrüstungsvorhaben wirtschaftlich tragfähig zu machen.“ Ohne Exporte kein FCAS oder MGCS und keine Rüstungsprojekte mehr mit Frankreich? Auf deutscher Seite ist die Sache schwieriger. In einer Erwiderung auf die Argumente der Botschafterin Descôtes bestätigen die Grünen-Abgeordneten Katja Keul (MdB) und Reinhard Bütikofer (MdEP), dass „die Rüstungsexportpolitik derzeit eines der kontroversesten Themen zwischen Deutschland und Frankreich“ ist. Aber sie wollen die Abhängigkeit Europas von den USA in der Rüstung nicht vermindern, „indem man die Abhängigkeit von Saudi-Arabien erhöht. Europas Sicherheit und ihre Finanzierung darf nicht von Exporten abhängen.“<sup>37</sup> Also: Höhere Kosten in Kauf nehmen für eigene Entwicklungen? Kosteneinsparungen sind durchaus erwünscht, sollten aber „nicht durch höhere Exportzahlen, sondern durch die Zusammenlegung der Systeme“<sup>38</sup> erfolgen,“ schreiben die Abgeordneten. Aber FCAS ist ja bereits eine Zusammenlegung von Systemen, ein Systemverbund („system of systems“), MGCS auch. Was also wollen die Grünen-Politiker wirklich sagen und trauen sich nur nicht?

Rüstungsexporte sind ein wirklich heikles Thema in Deutschland. Einerseits ergeben Umfragen über die Jahre stabile Mehrheiten gegen Rüstungsexporte. Andererseits ist festzustellen, dass es keinen nationalen Konsens in Fragen der Rüstungsexportpolitik gibt – innerhalb der Regierung nicht, weil sich die beteiligten Ministerien (Wirtschaft, Verteidigung, Außenamt) nicht immer einig sind und der Bundessicherheitsrat, ein Kabinettsausschuss der Bundesregierung, der über Exporte entscheidet, im Geheimen tagt und das Parlament nur über

---

36. vgl. Strategiepapier, Kap. IV.

37. K. Keul, R. Bütikofer: Gegenseitiges Vertrauen durch gemeinsame Exportkontrolle. Eine Erwiderung, auf Anne-Marie Descôtes, Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 10/2019, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, verfügbar auf: [www.baks.bund.de](http://www.baks.bund.de).

38. vgl. Descôtes; Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, Ministère des armées, 2017, verfügbar auf: [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

seine Entscheidungen informiert. Und auch die Koalitionspartner haben sich nicht wirklich auf eine gemeinsame Exportpolitik verständigt.<sup>39</sup>

Die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“<sup>40</sup>, auf die sich die Koalitionspartner einigen konnten, legen an erster Stelle fest: Die „Rüstungsexportpolitik (ist) weiter restriktiv zu gestalten.“<sup>41</sup> Aber diese Festlegung ist widersprüchlich, zumindest ambivalent. Denn dieselben Grundsätze enthalten zugleich das Bekenntnis zu einer Stärkung der Zusammenarbeit in der EU, zur „Konvergenz von Entscheidungen über Ausfuhren von Rüstungsgütern“ und zur Vertiefung der „verteidigungswirtschaftlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten“ im „Rahmen der Europäischen Verteidigungsunion.“<sup>42</sup> Wie diese offiziell verkündeten Absichten zur Vertiefung der Zusammenarbeit in der Verteidigungswirtschaft einer Europäischen Verteidigungsunion, die es (noch) gar nicht gibt, und die restriktive Rüstungsexportpolitik zu vereinbaren sein soll mit der Pariser Position, dass nur Exporte gemeinsame Rüstungsprojekte ökonomisch tragfähig machen – darüber müssen sich die Verantwortlichen auf beiden Seiten wohl erst noch oder immer wieder aufs Neue einigen. Dabei beziehen sich beide, Berlin und Paris, in ihrer Rüstungsexportpolitik ausdrücklich auf den „Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/GASP“ der EU vom 8. Dezember 2008, in dem acht Kriterien für Rüstungsexporte in Drittstaaten festgelegt sind. Und jede Seite beansprucht, dass sie diese Kriterien strikt einhält. Dennoch ist offensichtlich, dass Berlin die Restriktionen für Exporte in den Vordergrund stellt, Paris dagegen die Notwendigkeit.

Für Kritiker von Rüstungsexporten in Deutschland sollte das primäre Ziel europäischer Rüstungskooperation „die Vermeidung problematischer Rüstungsexporte“ (an autoritäre Regime und in Spannungsgebiete, d. A.) sein, „nicht die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsindustrie.“ Entsprechende Eingriffe in die unternehmerische Freiheit seien nicht nur legitim, sondern geboten. „Hier müssen auch Partner wie Frankreich und Großbritannien Zugeständnisse machen.“<sup>43</sup> Wer über Rüstungsexporte entscheiden müsse sich immer einer ethischen

---

39. Gespräche des Autors mit Experten in Berlin.

40. Auswärtiges Amt: Contrôle national des exportations, 12. Juni 2017, verfügbar auf: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).

41. ebenda.

42. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, 26. Juni 2019, verfügbar auf: [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de).

43. M. Mutschler: Für eine strenge Rüstungsexportkontrolle in Deutschland und Europa“, Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 12/2019, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, verfügbar auf: [www.baks.bund.de](http://www.baks.bund.de).

Verantwortung stellen. Damit erhält die Frage der Rüstungsexportpolitik einen sehr grundsätzlichen Charakter, der die Aushandlung von Kompromissen nicht erleichtert, und die sicherheitspolitischen Aspekte von Rüstungsexporten vernachlässigt. Das betrifft Kompromisse unter den deutschen Beteiligten ebenso wie Kompromisse mit den französischen Partnern, die in der strategischen Diskussion wesentlich stärker aufgestellt sind.

Schließlich kommt neben dem ethisch/moralischen Element in der deutschen Debatte über die Rüstungsindustrie noch eines hinzu, das in beiden Ländern zu tun hat. Nicht nur die Verbindungen zwischen Rüstungsindustrie und Politik weisen große Unterschiede zwischen beiden Ländern auf, auch die Art und Weise, wie Rüstungspolitik definiert und praktisch umgesetzt wird, folgt ganz unterschiedlichen Regeln, die die Zusammenarbeit nicht erleichtern.<sup>44</sup> Schon die Koordination zwischen den zuständigen deutschen Ministerien ist kompliziert und oft schwierig, denn das Prinzip der Ressortverantwortlichkeit verbietet es, dass sich ein Haus über das andere hinwegsetzt oder dass gar das Kanzleramt entscheidet. Das gilt umso mehr für die in Deutschland übliche Form der Koalitionsregierung, in der Konsens zwischen den Koalitionspartnern hergestellt werden muss, die sich oft die Verantwortlichkeit für einen Themenbereich teilen. So ist das Auswärtige Amt in den Händen der SPD, während das Verteidigungsministerium von der noch amtierenden Vorsitzenden der CDU geleitet wird. Und für die Autorisierung von Rüstungsexporten ist federführend das Bundeswirtschaftsministerium zuständig. So enthält die Konsensbildung auf deutscher Seite, gerade bei heiklen Themen wie etwa dem der Rüstungsexporte<sup>45</sup>, auch immer eine parteipolitische Note, auch wenn versucht wird, dies zu verschleiern. Kein Wunder, dass für so manchen französischen Partner, der vielleicht mit den Einzelheiten der deutschen Politik nicht so vertraut ist, die Deutschen schwer einzuschätzen sind. So wird auch die Kooperation mit dem französischen Partner schwierig, denn auch auf deutscher Seite sind die Kenntnisse über die französische Politik und deren Arbeitsweise nicht immer stark ausgeprägt.

Hinzu kommt, dass die Verteidigungsministerin, zum Beispiel, Oberbefehlshaberin der Bundeswehr ist, nicht die Kanzlerin (sie wird es nur nach Erklärung des Kriegsfalls), was zur Folge hat, dass das Kanzleramt zwar formal, aber nicht praktisch der adäquate Ansprechpartner für den Oberbefehlshaber der französischen Streitkräfte,

---

44. D. Puhl: La PSDC en panne : divergences culturelles“, in: Revue Défense Nationale, Nr. 776, 2015/1, S. 111-119.

45. Gespräche des Autors mit Experten in Berlin.

den Präsidenten ist, der in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik allein, und nur er allein, die entscheidende Rolle spielt.

Umgekehrt reicht es für die zuständigen Mitarbeiter des in Deutschland verantwortlichen Verteidigungsministeriums nicht, sich in wichtigen Fragen mit ihren Kollegen in Balard zu verständigen, denn diese müssen im Zweifelsfall immer noch mal im Elysee nachfragen. Nach den Regeln der Bürokratie müssen aber die formalen Kontakte untereinander immer „ebenengerecht“ sein; nur passen hier die

Ebenen nicht zueinander. Im Übrigen: Wenn in Frankreich der Präsident die letzte Instanz in Fragen der Rüstungspolitik ist, so spielt in Deutschland letztlich der Bundestag eine entscheidende Rolle, wo der Haushaltsausschuss bei allen Rüstungsprojekten von mehr als 25 Mio. € den Daumen heben muss.

Kurz: Die Kooperation auf dem Gebiet der Rüstung und der Sicherheitspolitik ist schwierig. Das hat auch damit zu tun, dass die für die Politik notwendigen bürokratischen Apparate unterschiedlich strukturiert und mit Kompetenzen ausgestattet sind. So leitet der „Délégué Général Pour l' Armement“ (DGA) im französischen Verteidigungsministerium eine mächtige Abteilung, die für die Gesamtheit der Rüstungspolitik zuständig ist. Im deutschen Verteidigungsministerium sind die Zuständigkeiten für die Rüstungspolitik auf mehrere Abteilungen bzw. Stäbe verteilt: Die Abteilung für Ausrüstung, die für die Beschaffung und die Kooperation im Bereich Wehrmaterial zuständig ist, die Abteilung Cyber/Informationstechnik (IT) für diese genannten spezifischen Bereiche, die Planungsabteilung, die den Bedarf an Fähigkeiten definiert, sowie ein neu eingerichteter Stab „Strategische Steuerung Rüstung.“

So ist es auch nicht verwunderlich, dass die personellen Kapazitäten auf beiden Seiten recht unterschiedlich entwickelt sind. Während es der DGA als seine ureigenste Aufgabe betrachtet, die Koordination auch eines großen Rüstungsprojekts wie FCAS in die eigene Hand zu nehmen (s.o.), sehen sich weder die zuständigen Stellen im deutschen Verteidigungsministerium, noch die im Wirtschaftsministerium rein personell dazu in der Lage.<sup>46</sup> Dies macht nicht nur die Kooperation noch etwas schwieriger. Es schafft auch den Eindruck, dass Deutsche und Franzosen in diesem Bereich nicht wirklich auf Augenhöhe miteinander sind. Und dies wiederum leistet dem Entstehen von Misstrauen Vorschub.

---

46. Gespräche des Autors mit Experten in Berlin.

Diplomatisch hat dies Botschafterin Descôtes in ihrem Artikel zum Ausdruck gebracht, wenn sie Deutschlands Rüstungsexportpolitik einerseits „unvorhersehbar“, sein Exportkontrollsystem „unberechenbar“ nennt, andererseits aber auch dazu aufruft, „pragmatische und verantwortungsvolle Lösungen zu finden, die auf gegenseitigem Vertrauen beruhen, wie im Aachener Vertrag vorgesehen.“<sup>47</sup> Sie appelliert an das gegenseitige Vertrauen! Dieses ist offenbar ein Stück weit verloren gegangen.

---

47. vgl. Descôtes.



# Perspektiven für Europa

Was bedeutet all dies für die Zusammenarbeit des „couple franco-allemand“ im Rüstungswesen? Wie viel Gemeinsamkeit ist erwünscht oder möglich, wenn es ganz allgemein an Vertrauen mangelt? Woraus soll dann eine „gemeinsame Kultur“ für die Zusammenarbeit der Streitkräfte beider Länder erwachsen, die im Aachener Vertrag anvisiert wird? Vielleicht hilft es schon, wenn die Partner gegenseitiges Vertrauen nicht danach bemessen, ob der eine die Erwartungen erfüllt, die der andere in ihn in gesetzt hat, sondern danach, ob jeder, nach seinen eigenen Maßstäben gemessen, verlässlich ist. Das setzt allerdings voraus, dass den Partnern die Maßstäbe des anderen bekannt sind und in Rechnung gestellt werden. Auch auf dem Feld der Rüstung ist nicht nur technische, geschäftliche oder politische Expertise gefragt, sondern interkulturelle Kompetenz, ohne die die Handelnden immer wieder in die Falle des Missverständnisses tappen, das dann zu Misstrauen führt.

Dies gilt umso mehr, als die deutsch-französische Rüstungszusammenarbeit ja ausdrücklich in einen europäischen politischen Kontext gehört. Da ist Misstrauen nicht zu gebrauchen. Vielmehr sind mutige, weitreichende Schritte gefragt, die auch im Aachener Vertrag angelegt sind und weit über die Frage hinausgehen, ob und wie die gemeinsame Entwicklung eines Waffensystems ökonomisch trägt oder ob die Kooperation zu zweit, zu dritt oder in größerem Rahmen stattfinden soll. Große Schritte sind nur möglich auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens.

Es geht um die Vorstellungen von Europa und darum, ob Paris und Berlin solche teilen oder gemeinsame entwickeln, und ob und wie die Rüstungskooperation dazu beitragen kann oder sollte. Es steht auch die Frage im Raum, ob diese Kooperation, insbesondere das neue Großprojekt FCAS, „den deutsch-französischen Führungsanspruch in der EU und die Bereitschaft zur immer engeren Kooperation im Verteidigungsbereich“ verdeutlicht, und, wenn ja, was dies bedeutet; ob „Deutschland und Frankreich Europa mit dem Projekt die Möglichkeit bewahren, eine eigenständige Rüstungsindustrie zu erhalten und nicht von US-Firmen

abhängig zu werden“ und ob dadurch „die europäische Autonomie näher rückt.“<sup>48</sup>

Auf dem Papier ist die Sache eindeutig: Die deutsch-französische Rüstungskooperation, insbesondere mit den neuen Projekten, soll der Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie dienen.<sup>49</sup> Der Aachener Vertrag setzt aber auch eine Reihe von Zielen, die besonders der deutschen Seite noch schwierige Diskussionen bescheren werden.

Da ist zuerst die Verpflichtung, die „gemeinsame Kultur“ der Streitkräfte zu fördern. Diese ist einerseits Vorbedingung für wirklich auf Dauer angelegte gemeinsame militärische Handlungsfähigkeit, andererseits aber gerade deshalb auch delikat, weil noch gar nicht klar ist, ob Berlin an einer ähnlichen Handlungsfähigkeit interessiert ist, wie Paris sie praktiziert. Und was mit der Kooperation für „gemeinsame Einsätze“ gemeint ist, bedarf auch noch intensiver Diskussion. Ist eher an gemeinsame deutsch-französische Einsätze gedacht oder an solche in größerem Rahmen, etwa der Europäischen Interventionsinitiative, die Frankreich initiiert hat und der Deutschland mit anderen europäischen Staaten beigetreten ist; oder im Rahmen der EU, über deren Rolle in diesen Fragen auch noch Diskussionsbedarf besteht?

Verpflichtet haben sich beide Seiten auch darauf, weitere gemeinsame Verteidigungsprogramme zu erarbeiten, die dann auf Partner ausgedehnt werden können. Bedeutet dies, dass sie gemeinsame Rüstungsprojekte grundsätzlich zunächst bilateral vereinbaren wollen, denen sich dann andere anschließen können? Oder sind sie gleichermaßen offen für tri- und multilaterale Projekte. Mit anderen Worten: Soll die in Europa vergleichsweise starke französische und deutsche Rüstungsindustrie die Oberhand behalten oder gehört vor allem die gleichfalls starke britische Industrie in diesen Kontext, für die allerdings eine sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU, der die gemeinsamen Rüstungsprojekte dienen sollen, ohne Bedeutung ist. Und gibt es in Berlin und Paris überhaupt gemeinsame Vorstellungen von der „Konsolidierung der europäischen verteidigungstechnologischen und –industriellen Basis“, die, wie auch die Wettbewerbsfähigkeit, sie gemeinsam fördern wollen? Diese verbindliche Verpflichtung wird noch die hohe Hürde zu nehmen haben, die die Unterschiede im Rollenverständnis der Rüstungsindustrie darstellen (s.o.)

---

48. C. Major, C. Mölling: Eine Revolution für Europas Rüstungsindustrie“, DGAP-Standpunkt, Nr. 6/Juli 2017, verfügbar auf: <https://dgap.org/>.

49. vgl. Aachener Vertrag.

Diese ambitionösen Festlegungen im Aachener Vertrag haben in der Tat das Potential, die deutsch-französische Rüstungszusammenarbeit auf eine neue Stufe zu heben und damit Berlin und Paris zu Vorreitern bei der Entwicklung europäischer „strategischer Autonomie“ zu machen. Aber auch hier bleibt zu diskutieren, was dieser Begriff bedeutet und ob Deutschland und Frankreich dasselbe darunter verstehen. Sollte er sich vornehmlich auf eine Autonomie europäischer strategischer Rüstungs- und Informationstechnologie beziehen, also auf eine größere Unabhängigkeit von der einschlägigen mächtigen US-amerikanischen oder etwa einer ggf. mächtig werdenden chinesischen Industrie? Oder umfasst er auch die Ambition der Europäer, für militärische Operationen oder gar die Landesverteidigung Autonomie zu erstreben? Die Unklarheit des Begriffs lädt zu Missverständnissen geradezu ein und bedarf deshalb ebenfalls der Klärung.<sup>50</sup>

Damit aufs engste verknüpft ist deshalb die Frage nach der Rolle der EU in diesem Zusammenhang. Wenn von „europäischen“ Fähigkeiten die Rede ist, ist dann die Europäische Union gemeint oder eine Versammlung europäischer Nationen? Mit Aufmerksamkeit muss ja festgestellt werden, dass die EU-Kommission, die sich nach den Worten ihrer Präsidentin Ursula von der Leyen als „geopolitische Kommission“ versteht, eine neue Generaldirektion „Verteidigungsindustrie und Weltraum“ unter der Verantwortung des (französischen) Industriekommissars Thierry Breton eingerichtet hat. Und mit der Einrichtung eines „Europäischen Verteidigungsfonds“ im Rahmen des EU-Haushalts verfügt die supranationale Kommission auch über erste Elemente eines Gestaltungsspielraums in der Verteidigungspolitik, auch wenn die Ausstattung des Fonds angesichts der gewaltigen Ausgaben im Rüstungsbereich insgesamt bescheiden sein mag. Aber damit erhält nun auch das Europäische Parlament einen größeren Einfluss. Ist die zwischen Deutschland und Frankreich vereinbarte Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie also ein Vehikel für die Vergemeinschaftung von Verteidigungspolitik, hin zur Schaffung einer „Europäischen Verteidigungsunion“ (s.o.)?

Je intensiver die deutsch-französische Rüstungskoooperation wird, je größer und kostspieliger die gemeinsamen Projekte, desto mehr stellt sich also die Frage nach dem politischen Rahmen dieser Zusammenarbeit, nach ihrer strategischen Ausrichtung und damit auch nach Verlässlichkeit und Realisierbarkeit der getroffenen Vereinbarungen. Dort, wo Projekte gescheitert sind, lag dies vor allem daran, dass die jeweiligen strategischen

---

50. R. Csernaton: EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?, Carnegie Europe, 11. Juni 2020, verfügbar auf: <https://carnegieeurope.eu/>.

und industriepolitischen Interessen zu unterschiedlich waren. Daran würden auch die neuen Großprojekte scheitern, wenn es Berlin und Paris nicht gelingen sollte, sich auf eine gemeinsame strategische Ausrichtung zu einigen. Und wenn diese Großprojekte scheitern sollten, würde mehr scheitern als zwei militärische Großprojekte. Eine gemeinsame europäische Perspektive ist für Deutschland und Frankreich und ihre Rüstungskooperation unabdingbar. Aber daran ist noch zu arbeiten. Die viel beschworene Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (engl.: PESCO), die der Vertrag von Lissabon vorsieht, jedenfalls bietet diese Perspektive nicht. Sie enthält zwar eine Reihe nützlicher und wichtiger Investitionsprojekte, bietet aber keine strategische Orientierung, die für die Ausrichtung der Rüstungskooperation wichtig wäre.

# Schlussfolgerungen

So stellen sich drei große Herausforderungen, die Berlin und Paris annehmen sollten, wenn ihre Rüstungskoooperation mehr sein soll als eine Notoperation zur Rettung nationaler Industrien in der Hochtechnologie. Denn als solche hätte sie keine Zukunft.

Zum einen müssen die Regierungen anstreben, die teils grundsätzlichen, teils einfach traditionellen Unterschiede beider Länder im Verhältnis zwischen Staat und Rüstungsindustrie zu überwinden. Allein der „soupçon“, die Regierung der anderen Seite denke an nichts anderes, als die eigene Industrie zu unterstützen, ist Gift für eine dauerhafte Kooperation, straft alle offiziellen „Bekanntnisse“ zu hehren europapolitischen Zielen Lügen. Handelte es sich um rein geschäftliche Kooperation, wäre gegen taktisches „deal making“ nichts einzuwenden. Aber die offiziellen Erklärungen und eingegangenen Verpflichtungen der Regierungen sprechen eine andere Sprache, setzen die Kooperation in einen europäischen sicherheitspolitischen Kontext. Deshalb müssen, zumindest was die politische Beschlussfassung in diesem Bereich angeht, neue Formate gefunden werden. Berlin und Paris müssen „auf Augenhöhe“ miteinander umgehen, frei von immer wieder aufkommendem Misstrauen. Das bedarf einer Ausbildung und Pflege interkultureller Kompetenz in den zuständigen Ämtern und Behörden, gerade in einem so sensiblen Politikbereich wie dem der Sicherheit und Rüstung. Und es bedarf einer Harmonisierung in der Sache, etwa im Beschaffungswesen, um die Prozesse aufeinander abzustimmen. Die gemeinsame Beschaffung von Rüstungsgütern auf die „Europäische Verteidigungsagentur“ zu übertragen ist eine der schon vorgeschlagenen Lösungen. Dies legt aber zugleich nahe, dass sich Deutschland und Frankreich über die Rolle verständigen müssten, die europäische Institutionen, ja eigentlich die EU insgesamt, in der Verteidigung spielen soll. Dazu gehört dann auch die Frage, welche Rolle Berlin und Paris dabei für Großbritannien im Auge haben. Einerseits ist die britische Verteidigungsindustrie ein potenter und bewährter Partner –und Konkurrent; Kooperation mit britischen Partnern wird deshalb weiterhin möglich und erwünscht sein. Andererseits hat London schon vor dem Austritt aus der EU deutlich gemacht, dass es für die EU keine Rolle in der Verteidigungspolitik sieht. Insofern ändert der Brexit nichts, außer, dass London keine Entscheidungen der EU mehr verhindern kann. Paris und Berlin würden London aber trotzdem gern in eine europäische

Verteidigungspolitik einbinden, etwa über einen „Europäischen Sicherheitsrat“, über dessen Zusammensetzung und Funktion sowie Anbindung an die Europäische Union aber noch keine Klarheit besteht.

Eine Klärung über die Rolle der EU, womöglich auch einer „wiedergegründeten EU“ (Macron: Refonder l'UE<sup>51</sup>) ist, zum zweiten, umso dringender, als beide Regierungen darin übereinstimmen, dass die internationale Lage zunehmend von der Konkurrenz der Großmächte USA, China und Russland geprägt und entsprechend konflikträchtig ist, da diese gezeigt haben, dass sie nicht zögern, sich auch militärischer Mittel zur Durchsetzung ihrer Interessen zu bedienen. Beide, Berlin und Paris, fordern deshalb, dass Europa in dieser Konkurrenz der Elefanten nicht untergehen dürfe, sondern sich einen entscheidenden Platz sichern müsse. Nur gemeinsam gehe dies, versichern beide. Ihre Rüstungskooperation, so bekräftigen sie immer wieder, diene deshalb auch dem Zweck, „Europa“ in diesem Wettbewerb handlungsfähig zu machen. Und so erscheint es auch logisch, dass die seit 2019 amtierende EU-Kommission für sich eine „geopolitische“ Rolle reklamiert. Schon die Vorgängerin wollte, so ihr damaliger Präsident Jean-Claude Juncker, „weltpolitikfähig“ sein.

Freilich trägt diese Tendenz auch den potentiellen Konflikt in sich, dass man in Berlin und Paris über die Rolle der USA und des NATO-Bündnisses für die europäische Sicherheitspolitik in Streit gerät, obwohl beide keinen Zweifel daran lassen, dass sie zu diesem transatlantischen Bündnis stehen. Aber auch über dessen Zukunft wird ja diskutiert. Die deutsch-französische Rüstungskooperation jedenfalls steht ausdrücklich in einem europapolitischen Kontext. Präsident Macron hatte in seinem Wahlkampf 2017 zu seinem Ziel erklärt, die Europäische Union „neu zu gründen“. Von deutschen Wahlkämpfern sind solch weitreichende Ziele nicht bekannt. Auch diese Kluft gilt es zu schließen.

Daraus ergibt sich, zum dritten, das Erfordernis für alle Beteiligten, aktiv eine öffentliche Debatte über strategische Fragen zu führen. Wenn möglich, auch und gerade über unsere Grenzen hinweg. Denn Rüstungszusammenarbeit gehört in einen strategischen Zusammenhang, der von beiden Partnern geteilt werden muss. Noch gehen die Bedrohungsanalysen diesseits und jenseits des Rheins ein Stück weit auseinander. Aber nur geteilte Analysen können zu gemeinsamem Handeln führen. Dazu gehört auch, dass die Parlamente stärker einbezogen werden. Bundestag und Nationalversammlung verfügen sicherlich über recht unterschiedliche Kompetenzen auf diesem Gebiet, aber am Ende sind es

---

51. Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne, Initiative für Europa, Paris, 26. September 2017, verfügbar auf: [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

die gewählten Vertreter des Volkes, die den Aktionen der Regierungen demokratische Legitimität verleihen und auf dem Wege des Haushaltsrechts auch über effektive Mittel verfügen, ihrer Position Geltung zu verschaffen. Letztendlich bestimmt aber auch eine öffentliche Debatte mit darüber, welche Positionen sich in der Regierungsarbeit durchsetzen. Auch die Problematik von Rüstungskooperation und Rüstungsexporten gehört in eine solche öffentliche Debatte, die viele Politiker leider immer noch allzu oft zu umgehen trachten. Fürchten sie, dass sich dabei sonst am Ende die strategischen Überlegungen in Paris und Berlin als unvereinbar erweisen?

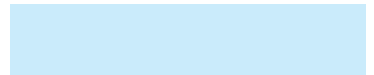
Die deutsch-französische Rüstungskooperation muss, wenn sie Erfolg zeitigen soll, ihren Fokus erweitern, über die Beherrschung von Militärtechnologie und Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Konzerne hinaus. Sie muss in einem strategischen Kontext begründet und verantwortet werden, über den sich beide Seiten im Grundsatz einig sind. Dann können auch die Visionen des Aachener Vertrags Wirklichkeit werden und dem Verhältnis zwischen unseren beiden Ländern eine neue Qualität geben.

# Letzte Veröffentlichungen des Cerfa

- D. Capitant, [Das Urteil des Karlsruher Gerichts: Der Donnerschlag, der den Horizont verdunkelt?](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 155, Oktober 2020
- S. Parthie, [Deutsche Wirtschaftspolitik in der Corona-Krise: Wie Deutschland seine Wirtschaft zu schützen versucht](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 154, Oktober 2020
- P. Maurice, [Dreißig Jahre nach seiner Wiedervereinigung, Deutschlands „europäischer Moment“?](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, Oktober 2020
- F. Herrmann, [Bayern und Frankreich. Gemeinsam in die Zukunft](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, August 2020
- C. Demesmay, [Ein Kapitän im Sturm: Herausforderungen und Chancen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 153, Juli 2020
- A. Marchetti, [Durchbruch für die dezentrale deutsch-französische Zusammenarbeit? Perspektiven nach dem Vertrag von Aachen](#), *Visions franco-allemandes*, Nr. 30, Juni 2020
- P. Maurice, [Coronavirus: Deutsch-französische Solidarität auf die Probe gestellt](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, April 2020
- F. Virchow, [Alternative für Deutschland \(AfD\): eine Partei der extremen Rechten?](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 152, März 2020







Institut français  
des relations  
internationales