

## EU: Rüstung ohne Rechtsgrundlage

Mit dem Rückzug der USA von der Weltbühne werden Forderungen nach einem stärkeren europäischen Engagement laut. Ein Schritt zur Selbstbehauptung der EU soll die Einrichtung eines gemeinsamen Rüstungshaushalts werden. Den bisherigen Plänen fehlt aber die rechtliche Grundlage, kritisieren die linke Europaabgeordnete **Sabine Lösing** und **Jürgen Wagner** von der Informationsstelle Militarisierung.

Will die EU sich als veritabler globaler Akteur in der Riege der Großmächte etablieren, muss sie einen schlagkräftigen Militärapparat aufbauen – so lautet zumindest die aktuell in Brüssel vorherrschende Sichtweise. Das verhinderte allerdings über viele Jahre lang Großbritannien aus Sorge um seine militär- und machtpolitische Beifreiheit. Auch deshalb wird der bevorstehende EU-Austritt des Landes von vielen Militärpolitikern eher als Chance denn als Problem begriffen: „Der Brexit hat auch gute Seiten“, erklärte etwa der damalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Europaparlaments, der CDU-Abgeordnete Elmar Brok, kurz nach dem Brexit-Referendum am 23. Juni 2016: „Jahrelang haben uns die Briten aufgehalten. Jetzt geht es endlich voran.“<sup>1</sup>

Und tatsächlich ging es nach dem Brexit-Referendum Schlag auf Schlag: Unter deutsch-französischer Führung wurde eine Reihe von Initiativen vorangetrieben – etwa der Aufbau eines EU-Hauptquartiers –, die London bislang blockiert hatte. Das Kronjuwel dieses militaristischen Maßnahmenpakets soll nun die erstmalige Einrich-

tung eines milliardenschweren EU-Rüstungshaushalts werden, der im kommenden Jahr von Parlament und Rat verabschiedet werden soll. Doch ist dieser Europäische Verteidigungsfonds (EVF) überhaupt legal?

Angesichts der Tragweite des Unterfangens, die die Kommission selbst mit klaren Worten beschreibt, sollte die Klärung dieser Frage eigentlich an erster Stelle stehen: „Europa muss für den Schutz seiner Interessen, seiner Werte und der europäischen Lebensweise eintreten. [...] Die Kommission ist bereit, sich in einem bisher nicht gekannten Ausmaß in der Verteidigung zu engagieren, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen. Sie wird die der EU zur Verfügung stehenden Instrumente einschließlich EU-Finanzierungen und das volle Potential der Verträge ausschöpfen mit dem Ziel, eine Verteidigungsunion aufzubauen.“<sup>2</sup>

Nur fünf Tage nach dem britischen Referendum nahm der EU-Rat am 28. Juni 2016 eine neue Globalstrategie (EUGS) an, die seither das wichtigste Rahmendokument für die EU-Außen- und Militärpolitik darstellt. Als

<sup>1</sup> „Deutsch-französische Strategie zur Verteidigungspolitik“, Deutschlandfunk, 13.9.2016.

<sup>2</sup> Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, Brüssel, 30.11.2016, S. 23.

„globaler Bereitsteller von Sicherheit“ brauche Europa „autonome“ – also unabhängig von Nato und USA einsetzbare – Interventionskapazitäten, so die ambitionierte Zielvorgabe: „Die Mitgliedstaaten [benötigen] bei den militärischen Spitzenfähigkeiten alle wichtigen Ausrüstungen, um auf externe Krisen reagieren und die Sicherheit Europas aufrechterhalten zu können. Dies bedeutet, dass das gesamte Spektrum an land-, luft-, weltraum- und see-seitigen Fähigkeiten, einschließlich der strategischen Grundvoraussetzungen, zur Verfügung stehen muss. [...] Eine tragfähige, innovative und wettbewerbsfähige europäische Verteidigungsindustrie ist von wesentlicher Bedeutung für die strategische Autonomie Europas und eine glaubwürdige GSVP [Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik].“<sup>3</sup>

Bereits einen Tag vor Annahme der EU-Globalstrategie gaben die damaligen Außenminister Deutschlands und Frankreichs, Frank-Walter Steinmeier und Jean-Marc Ayrault, die Richtung vor, als sie am 27. Juni 2016 das Papier „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt“ vorlegten. Dort forderten sie, Deutschland und Frankreich müssten nicht zuletzt, indem sie ihre „Anstrengungen auf dem Gebiet der Verteidigung verstärken“, vorgehen, um „die EU Schritt für Schritt zu einem unabhängigen und globalen Akteur zu entwickeln.“<sup>4</sup> Darauf folgte am 12. September 2016 ein zweites deutsch-französisches Papier – diesmal von den damaligen Verteidigungsministern beider Länder. In beiden Papieren wurde unter anderem eine verstärkte Finanzierung der EU-Militärpolitik gefordert, was Kommissionschef Jean-Claude Juncker aufgriff, als er in

seiner „Rede zur Lage der Union“ am 14. September 2016 erstmals die Einrichtung eines EU-Rüstungshaushaltes vorschlug.

Bereits am 30. November 2016 legte die Kommission mit dem Verteidigungs-Aktionsplan erste Details für diesen Rüstungshaushalt vor. Im Kern enthielt er den Vorschlag, im nächsten EU-Haushalt für den Zeitraum von 2021 bis 2027 jährlich 500 Mio. Euro für Rüstungsforschung und satte 5 Mrd. Euro für die Beschaffung von Rüstungsgütern auszuloben – zusammen also 38,5 Mrd. Euro. Am 7. Juni 2017 veröffentlichte die EU-Kommission weitere Einzelheiten: Der Start des Europäischen Verteidigungsfonds soll um zwei Jahre auf 2019 vorverlegt und bis einschließlich 2020 der Betrag von 2,59 Mrd. Euro bereitgestellt werden. Danach soll es bei den beschriebenen 5,5 Mrd. Euro jährlich bleiben, wovon jedes Jahr 1,5 Mrd. aus dem EU-Haushalt und der Rest von den Mitgliedstaaten stammen sollen. Die Kommission legte am selben Tag einen entsprechenden Verordnungsvorschlag vor, der als prioritäres Projekt im Laufe des Jahres 2018 von Parlament und Rat verabschiedet werden soll.

**» Kernanliegen ist die Förderung der Wettbewerbs- und damit auch der Exportfähigkeit der hiesigen Rüstungsindustrie.«**

Ein Kernanliegen des EVF ist die Förderung der Wettbewerbs- und damit auch der Exportfähigkeit der hiesigen Rüstungsindustrie. Dahinter steckt aber das übergeordnete Ziel, die militärische Schlagkraft der EU zu stärken. Dies will die EU zum einen erreichen, indem sie der angeblichen Unterfinanzierung des Rüstungssektors entgegenwirkt. Daneben sollen durch den EVF ausschließlich länderübergreifende Rüstungsprojekte finanziert werden, was wiederum Ef-

3 Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel, 28.6.2016, S. 40.

4 Jean-Marc Ayrault und Frank-Walter Steinmeier, Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, www.auswaertiges-amt.de, 27.6.2016.

fizienzsteigerungen durch die Bündelung des Rüstungssektors auslösen und damit ebenfalls zu mehr militärischer Schlagkraft führen soll.

Ob sich die prognostizierten Einsparpotentiale – in manchen Papieren fabuliert die Kommission von bis zu 100 Mrd. Euro jährlich – allerdings auch nur ansatzweise realisieren lassen werden, bleibt abzuwarten. Bisherige Erfahrungen mit länderübergreifenden EU-Rüstungsprojekten – Stichwort Airbus A400M – lassen zumindest erhebliche Zweifel aufkommen. Genauso verhält es sich mit dem generellen Ziel, den EU-Rüstungssektor durch finanzielle Anreize stärker zu konsolidieren. Auch hier deuten Erfahrungen aus den USA, wo dieser Prozess bereits in den 1990ern begann, in die entgegengesetzte Richtung.<sup>5</sup> Und nicht zuletzt behauptet die Kommission zwar, die Bürger würden diese Militarisierungsoffensive von der EU erwarten – doch auch dies darf bezweifelt werden. Was die Bürger erwarten, ist, dass sich die EU der vielfältigen Krisen im Inneren wie im Äußeren annimmt, die sie teils selbst verschuldet hat. Einen Ausbau des Militärapparates dürften die wenigsten Bürger dazu als probates Mittel erachten. Es ist geradezu gefährlich, wenn versucht wird, genau dies als „neue Bestimmung“ und sinngebendes „Integrationsnarrativ“ der EU zu etablieren, wie es etwa die regierungsnahen Stiftung Wissenschaft und Politik tut.<sup>6</sup>

Der Grund, weshalb sich die EU nicht schon längst einen Rüstungshaushalt zugelegt hat, findet sich in Artikel 41(2) des Vertrags von Lissabon: „Die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Kapitels [GASP/GSPV] gehen ebenfalls zu Lasten des Haushalts der Union, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militä-

rischen oder verteidigungspolitischen Bezügen...“ Die Passage ist eindeutig: Militärrelevante Ausgaben der Außen- und Sicherheitspolitik müssen von den Einzelstaaten bezahlt werden – der EU-Haushalt ist hierfür tabu!

**» Die Kommission kann Maßnahmen nicht nach Gutdünken auf jede x-beliebige Rechtsgrundlage stellen.«**

Aus diesem Grund bedient sich die Kommission eines Tricks, indem als Rechtsgrundlage des EVF-Verordnungsvorschlags der Artikel 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gewählt wurde. Dieser beschäftigt sich mit der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, und Maßnahmen zu deren Förderung können tatsächlich aus dem EU-Budget finanziert werden. Aus Sicht der Kommission erscheint es deshalb auch folgerichtig, die Verordnung im Europaparlament federführend dem Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) zu übertragen – und nicht etwa dem Ausschuss für Auswärtiges (AFET) oder Verteidigung (SEDE).

Allerdings ist es eben nicht so, dass die Kommission Maßnahmen nach Gutdünken auf jede x-beliebige Rechtsgrundlage stellen kann. Das besagt auch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus dem Jahr 2016: „Ergibt die Prüfung eines Unionsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert.“<sup>7</sup>

5 Vgl. Jürgen Wagner, Die EU als Rüstungstreiber, IMI-Studie, 7/2012, S. 43.

6 Annegret Bendiek, Das neue „Europa der Sicherheit“, SWP-Aktuell, Mai 2017, S. 1.

7 Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) in der Rechtssache C 263/14, 14.6.2016.

Was die Priorität der Maßnahme anbelangt, ist die Verordnung eigentlich recht eindeutig: Die Kommission betont, „Verteidigungspolitik“ sei „zu einem Handlungsschwerpunkt erklärt“ worden.

Dies erfordere „gemeinsame Investitionen in den Ausbau der Sicherheit und in die Kooperation auf allen Ebenen“. Hierfür sei es wiederum nötig, die „Wettbewerbsfähigkeit“ der Industrie zu verbessern: „Damit Europa mehr Verantwortung für seine Verteidigung übernehmen kann, ist es von grundlegender Bedeutung, in der gesamten Verteidigungsindustrie der Europäischen Union die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die Innovation zu fördern.“

Um wirklich keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, schreibt die Kommission in aller Deutlichkeit, was Zweck und was Mittel ist: „Grundlage für die Einrichtung des Programms bilden die Bestimmungen von Artikel 173 AEUV. Sein übergeordnetes Ziel wird darin bestehen, die Kapazitäten der Verteidigungspolitik der Union im Hinblick auf die Aspekte Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zu stärken, indem Maßnahmen in ihrer Entwicklungsphase gefördert werden.“<sup>8</sup> Mit diesen Formulierungen schießt sich die Kommission wortwörtlich ein Eigentor.

Noch bizarrer wird die ganze Angelegenheit, wenn man das Tauziehen um die Zuständigkeit im Parlament betrachtet. So beschwerten sich die Ausschussvorsitzenden David McAllister (AFET) und Anna Fotyga (SEDE) bei Cecilia Wikström, die der Konferenz der Ausschussvorsitzenden vorsteht: Bei dem Unterfangen gehe es schließlich vorrangig darum, die

militärischen Kapazitäten der EU auszubauen. Da dies aber eindeutig in ihren Bereich falle, sei Artikel 173 als Rechtsgrundlage nicht geeignet, stattdessen müsste ihren Ausschüssen die Federführung zukommen. Der Interpretation von McAllister und Fotyga ist zuzustimmen – doch dann müsste eben der Finanzierungsvorbehalt aus Artikel 41(2) greifen, und der Verteidigungsfonds hätte sich erledigt. Diese Rechtsauffassung vertrat viele Jahre nicht zuletzt Großbritannien.

### » In Europas Verteidigungspolitik bahnt sich eine stille Revolution an.«

Somit bahnen sich hier tatsächlich eine „stille Revolution in Europas Verteidigungspolitik“ und ein „Quantensprung“ an. Denn bislang „hatten die EU-Staaten Verteidigungsfragen weitgehend unter sich ausgemacht“, nun wird die „Kommission damit erstmals in der Verteidigungspolitik und -industrie aktiv.“<sup>9</sup>

Umso wichtiger wäre es, die – freundlich formuliert – fragwürdige Rechtsgrundlage zu prüfen. Ein Versuch der Linksfraktion GUE/NGL, hierzu den Juristischen Dienst des EU-Parlaments zu beauftragen, wurde vom rüstungsfreundlichen Parlamentspräsidenten Antonio Tajani abgeblockt, der das hierfür nötige Plazet verweigerte. Er verwies die Anfrage stattdessen an den Industrie-Ausschuss, wo aufgrund der bestehenden Mehrheitsverhältnisse keinerlei Interesse besteht, die strittige Rechtsgrundlage zu klären. Allein dieses Verhalten sollte zur Vorsicht gegenüber allen Vorstößen mahnen, Kompetenzen und Gelder auf eine EU-Ebene zu übertragen, die derart unbekümmert mit Fragen der Gewaltenteilung und Rechtsbeachtung umgeht.

8 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Programms zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich zwecks Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie der EU, Brüssel, 7.6.2017, S. 2 und 6.

9 Claudia Major und Amélie Lohmann, Die stille Revolution in Europas Verteidigungspolitik, [www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com), 19.7.2017.