

Von der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hin zu einer Verteidigungsunion – was passiert da gerade?

Überblick und Einordnung aktueller Entwicklungen

(Stand Dezember 2018)

In der Öffentlichkeit wird seit einiger Zeit immer wieder über PESCO geredet: englische Abkürzung für die ständige strukturierte Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik in Europa. Es ist allerdings noch wenig öffentlich diskutiert, was es damit konkret auf sich hat und welche Entwicklungen insgesamt auf europäischer Ebene stattfinden.

Der Verteidigungsausschuss hat dazu eine Berichterstattergruppe eingerichtet, in der die Bundesregierung regemässig über den Stand informieren soll.

Mit diesem Papier soll ein Überblick über den aktuellen Stand gegeben und eine Diskussionsgrundlage für unseren weiteren politischen Umgang damit erstellt werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass PESCO nur ein Element in einem größeren Paket ist: der Verteidigungsunion.

Hier einmal der Reihe nach:

Im Juni 2016 präsentierte die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini die „European Union Global Strategy 2016“, mit der die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 erstmals nach 13 Jahren erneuert wurde.

Das Paket zur Umsetzung der Verteidigungsdimension der neuen globalen Strategie umfasst im Kern 3 Projekte:

1.) CARD

bedeutet „Annual Review on Defence“ und soll dem verbesserten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über militärische Fähigkeiten und Entwicklungen dienen, um Fähigkeitslücken besser zu identifizieren und gemeinsam schließen zu können. Dazu sollen im Rahmen von CARD detaillierte Informationen der Mitgliedstaaten zu Verteidigungsplanungen und -ausgaben gesammelt werden.

Es geht somit um Transparenz und Bestandsaufnahme, wogegen aus grüner Sicht zunächst nichts einzuwenden ist. Im Gegenteil – das frühe Erkennen von Fähigkeitslücken kann zu einer rechtzeitigen Zusammenarbeit und damit zu Effizienz und Einsparmöglichkeiten führen, was auch in unserem Sinne ist.

Der Ministerrat stimmte CARD am 18. Mai 2017 zu.

2.) PESCO

Mit PESCO beschloss der Rat am 08.12.2017 die ständige strukturierte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich mit dem langfristigen Ziel ein kohärentes

vollständiges Streitkräftedispositiv zu schaffen. Außer Malta, Dänemark und GB haben am Ende alle EU-Staaten mitgemacht.

Inzwischen gibt es eine Liste von 34 Projekten, die wir jeweils im einzelnen zu bewerten haben. Bei den ersten 17 Projekten geht es u.a. um schnelleren und unbürokratischen Transport von Rüstungsgütern und Streitkräften über die innereuropäischen Grenzen hinweg, die Einrichtung eines europäischen Sanitätskommandos, eines Logistikzentrums, die Schaffung von Cyber-Reaktionsteams und erste Rüstungskooperationsprojekte. Soweit aus grüner Sicht eher unbedenklich.

Die zweite Liste mit 17 Projekten enthält allerdings auch Projekte, die wir kritisch sehen oder auch ablehnen, so u.a. die Eurodrohne.

Nicht dabei ist die Schaffung gemeinsamer Einsatztruppen. Die Diskussion darum scheint auch deutlich überbewertet, da es solche stehenden Verbände, wie die deutsch-französische Brigade oder das Eurocorps bereits gibt. Ihre Existenz ändert nichts daran, dass die Nationalstaaten allein über den Einsatz Ihrer Streitkräfte entscheiden und damit auch der Parlamentsvorbehalt unangetastet bleibt.

Im Rahmen von PESCO verpflichten sich die Mitgliedsstaaten zwar nicht auf das 2 % Ziel der NATO – allerdings auf eine regelmäßige Steigerung der Verteidigungsausgaben um gemeinsam vereinbarte Ziele zu erreichen, wobei der Anteil der Investitionsausgaben an den Verteidigungsausgaben auf 20 % und der Anteil für Forschung und Entwicklung auf 2 % erhöht werden sollen.

Eine Gesamterhöhung der Rüstungsausgaben in der EU, ist aus meiner Sicht kritisch zu sehen, da wir verstärkte Zusammenarbeit vor allem als Chance für mehr Effizienz bei gleichbleibenden oder auch sinkenden Ausgaben anstreben und dadurch sogar insgesamt in Europa weniger für mehr erreichen wollen. Mehr Zusammenarbeit ist aus grüner Sicht immer auch als Chance für Abrüstung in Europa zu sehen.

Die Finanzierung der PESCO Projekte soll teilweise auch aus dem EU Haushalt stattfinden. Dabei werden auch rüstungsferne Haushaltstitel dafür benutzt, die eigentlich andere Zielsetzungen haben. Dies kritisieren wir Grünen scharf.

Ein Beispiel für diese problematische Finanzierung ist der Aktionsplan Militärische Mobilität:

Mit diesem PESCO Projekt sollen bürokratische und technische Hürden für den grenzüberschreitenden militärischen Verkehr innerhalb der EU beseitigt werden.

Zweifelsohne ein sinnvolles Projekt im Zusammenhang mit militärischer Zusammenarbeit.

Dafür sollen aber im Zeitraum 2021-2027 aus dem Haushalt der EU unter dem Titel „Connecting Europe“, der eigentlich für Energie und Transportnetze gedacht ist, 6,5 Milliarden bereitgestellt werden. Diese Finanzierung lehnen wir ab.

3.) Der Verteidigungsfonds

Der dritte und für uns problematischste Teil der Verteidigungsunion ist der Verteidigungsfonds. .

Mit diesem Fonds will die Kommission finanzielle Anreize schaffen für die Kooperation bei Rüstungsentwicklung und letztlich auch bei Rüstungsbeschaffung, wobei EU-Gelder direkt nur für die Entwicklung bis hin zur Fertigstellung eines Prototyps verwendet werden sollen. Wenn also mehrere Staaten sich zusammentun und einem Unternehmenskonsortium von mindestens drei Firmen aus drei Ländern einen entsprechenden Entwicklungsauftrag erteilen, sollen die Gelder des Fonds direkt an die Industrie ausgezahlt werden.

Im Finanzierungszeitraum bis 2020 sollen zunächst Startmittel von 90 Millionen an Forschungsgeldern bereitgestellt werden. Ab 2020 sollen dann jährlich mindestens 500 Millionen aus EU-Mitteln zur Verfügung stehen. Insgesamt sollen so bis 2027 EU-Mittel in Höhe von 13 Milliarden Euro bereit stehen, davon 4,1 Mrd. für Forschung und 8,9 Mrd. für Entwicklung.

Durch Ko-Finanzierung aus den Mitgliedstaaten sollen diese Gelder so aufgestockt werden, dass nach dem Jahr 2020 jährlich 5 Milliarden für die Entwicklung von Waffensystemen bis zur Produktionsreife zur Verfügung stehen.

Ethische Fragen ungeklärt

Den Gesetzesentwurf dazu hat die Kommission am 13.06.2018 vorgestellt. Die EU Kommission lässt darin durch eine sehr unklare Formulierung offen, ob sogar Forschungsgelder für die Entwicklung vollautomatisierter Waffensysteme ausgegeben werden können. Die deutsche Bundesregierung hatte im Koalitionsvertrag festgehalten, sich für die Ächtung solcher Systeme einzusetzen. Entsprechend sollte die Bundesregierung sich nun auch im Ministerrat einbringen.

Mit Blick auf ethische Fragestellungen generell sieht der Kommissionsvorschlag eine Überprüfung der Projektvorschläge durch Ethikexperten vor. Diese sollen Sachverständige für Verteidigungsethik sein. Dabei ist nicht geklärt, nach welchen Kriterien diese Sachverständige ausgewählt werden sollen. (Artikel 7)

Mangelnde parlamentarische Kontrolle

Besonders kritisch sehen wir das Verfahren zur Geldvergabe. Dieses sieht keinerlei parlamentarische Kontrolle vor und ist damit mehr als anfällig für Missmanagement und Korruption.

Die Entscheidung über die Geldvergabe liegt bei der EU Kommission und den Mitgliedsstaaten. Die Kommission soll entweder einen Jahres- oder einen Mehrjährigen Programmplan erarbeiten. In der Erstellung dieser Pläne soll ein Ausschuss der Mitgliedsländer beteiligt sein. Zusätzlich zu den Mitgliedsländern sollen Experten der Europäischen Verteidigungsagentur und des Europäischen Auswärtigen Dienstes an diesem Ausschuss mitwirken. Weder Parlamentarier noch

zivilgesellschaftliche Experten haben dazu Zugang. Das Europäische Parlament hat also keine Mitspracherechte beim Arbeitsprogramm des Fonds erhalten.

Darüber hinaus gibt es auch keine finanzielle Grenze ab der das Parlament explizit seine Zustimmung zu Rüstungsprojekten erteilen muss. In Deutschland sind Rüstungsprojekte ab einer Höhe von 25 Millionen Euro zustimmungspflichtig durch den Bundestag. De facto soll nach bisherigem Vorschlag das Europäische Parlament für sieben Jahre einen Blankoscheck ausstellen.

Schwache Rechtliche Grundlage

Rechtlich steht der Verteidigungsfonds im Rahmen des EU Haushaltes auf schwachen Füßen.

In Art 41 Abs.2 EUV heißt es:

„Die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Kapitels (GSVP) gehen ebenfalls zulasten des Haushalts der Union, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.“

Von Seiten der KOM und der Bundesregierung wird dagegen auf Art. 173 AEUV verwiesen, bei dem es um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in Europa geht. Weil der Fonds ja die Wettbewerbsfähigkeit der Rüstungsindustrie verbessere sei Art. 41 Abs. 2 EUV gar nicht einschlägig.

Ein militärischer Bezug besteht aber nicht nur bei der Beschaffung, sondern auch bei der Entwicklung von Waffensystemen. Zumal im Rahmen des sogenannten „Fähigkeitsfensters“ die Entwicklung von Waffensystemen bis zur Fertigstellung des Prototyps vorgesehen ist. Diese Argumentation ignoriert also eine essentielle Zielrichtung des Verteidigungsfonds.

Inzwischen haben sich auch mindestens zwei Rechtswissenschaftler öffentlich dazu verhalten und die Konstruktion des Fonds als europarechtswidrig eingestuft.

Die Linksfraktion hat eine entsprechende Klage angekündigt.

Ich teile die rechtlichen Bedenken. Art 41 Abs 2 AEUV verwahrt sich ausdrücklich dagegen, Ausgaben mit militärischen Bezügen dem EU Haushalt anzulasten. Daran sollten wir auch aus politischen Gründen festhalten, unabhängig von der Klärung der Rechtsfragen.

Sofern die Kommission die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zur Grundlage macht kann und darf dies nicht auf die globale Wettbewerbsfähigkeit durch Rüstungsexporte in Drittländer zielen.

Außerdem fehlen in der Verordnung Vorgaben und Mechanismen, die sicherstellen, dass die geförderten Vorhaben nicht zusätzlich zu gleichlautenden nationalen Vorhaben finanziert werden.

In der aktuellen Ausgestaltung wird der Fonds zu einer reinen Subventionsrunde für die Rüstungsindustrie. So dürfte sich Airbus schon auf milliardenschwere Subvention bei der Entwicklung der Euro Drohne freuen.

Die Bundestagsfraktion hat sich einhellig für die Ablehnung des Fonds in seiner aktuellen Ausgestaltung ausgesprochen.

Eine reine Rüstungssubventionierung aus EU Mitteln ist rechtlich zweifelhaft und politisch klar abzulehnen.

4.) Europäische Friedensfazilität

Jenseits der drei genannten Kernprojekte der Verteidigungsunion sind weitere Neuerungen auf EU-Ebene für die Gesamtbewertung relevant.

So hat die Hohe Repräsentantin am 13. Juni 2018 einen Vorschlag für eine „Europäische Friedensfazilität“ vorgelegt, bei dem es sich um einen gemeinsamen Fonds für die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik außerhalb des EU-Haushaltes handelt. Darin sollen die Mitgliedstaaten Mittel in Höhe 10,5 Milliarden bündeln.

Diese Mittel sollen teilweise den ATHENA Mechanismus ablösen, mit dem bislang die Kostenbeteiligung der Mitgliedstaaten an zivilen und militärischen GSVP Missionen geregelt wurden – bis jetzt zahlten die Mitgliedsländer für ihr entsandtes Personal jeweils selber.

Außerdem geht dort künftig die Afrikanische Friedensfazilität ein, die vormals im Europäischen Entwicklungsfond eingegliedert war und in erster Linie Peacekeeping der Afrikanischen Union finanzierte.

Der Aufgabenbereich soll zudem erweitert werden. Hinzu kommen sollen militärische Ertüchtigung von Partnerländern, Finanzierung von Peacekeeping durch Drittstaaten jenseits der Afrikanischen Union und „sonstige“ Aufgaben mit militärischen Bezügen, die wegen des Vorbehalts von Art. 41 EUV nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden können.

Da für Peacekeeping potentiell nur ein kleinerer Teil vorgesehen ist, ist der Begriff „Friedensfazilität“ irreführend. Ehrlicher wäre die Bezeichnung „Fazilität für militärische und zivile Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik“.

Gegen diese Zusammenführung nationaler Finanzierung in einem gemeinsamen Fonds ist allerdings grundsätzlich nichts einzuwenden.

Auch wir Grüne haben in den letzten Jahren immer wieder die Ablösung des ATHENA Mechanismus durch einen gemeinsamen Fonds der Mitgliedstaaten favorisiert. Bis jetzt wurde nur ein geringer Anteil der Missionskosten durch alle Mitgliedsländer geteilt. Diejenigen Länder, die ziviles oder militärisches Personal zur Verfügung

stellten, mussten dafür selber aufkommen. Der Anteil der Kosten, der durch alle Mitgliedsländer getragen wird, soll nun erhöht werden. Das unterstützen wir.

Kritisch finden wir allerdings, dass die sogenannte „Friedensfazilität“ nicht parlamentarisch durch das Europäische Parlament kontrolliert wird. Nicht zu verwechseln ist dieser Fonds für gemeinsame Missionen mit dem Verteidigungsfonds für gemeinsame Rüstungsprojekte.

Die dort eingeplanten 13 Mrd werden nicht etwa für militärische oder zivile GSVP Missionen ausgegeben, sondern zusätzlich und ausschließlich der Rüstungsindustrie zur Verfügung stehen.

5.) Europäische Interventionsinitiative (EI2)

Mit der Erklärung von Meseberg vom 25.06.2018 ist nun auch noch die Europäische Interventionsinitiative ins Leben gerufen worden.

Dieses Projekt ist im Detail noch recht nebulös und zudem komplementär zu Projekten der GSVP und der NATO.

Das Verhältnis zum Europäischen Militärstab (EUMC), der sonst für die Koordinierung und Planung militärischer GSVP Missionen zuständig ist, bleibt auch auf Nachfrage rätselhaft.

EI2 zielt auf die Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur und diene dem Informationsaustausch zur strategischen Vorausschau und Erkenntnisgewinnung, so die Bundesregierung.

Dafür soll ein kleines Sekretariat in Paris eingerichtet werden.

Eine Konkurrenz zu der neuen Planungseinheit im EUMC soll das aber angeblich nicht sein.

Einzig erkennbare Funktion könnte derzeit die Einbindung der Briten für die Zeit nach dem BREXIT sein, wenn diese dann zwangsläufig aus den GSVP-Strukturen, insbesondere dem Militärstab ausscheiden.

Es wurde angekündigt, dass EI2 nach Möglichkeit in die PESCO eingegliedert werden soll.

In diesem frühen Stadium ist eine Bewertung kaum möglich.

Entgegen der Namensgebung ist allerdings kaum zu befürchten, dass es hier um irgendwelche neuen Interventionstruppen geht.

Dezember 2018

Katja Keul