

## **PESCO und die Europäische Rüstungsunion**

*von Jürgen Wagner*

Über viele Jahre war es Großbritannien, das aus Sorge um seine machtpolitische Beinfreiheit nahezu jede Initiative zum Ausbau des EU-Militärapparates blockierte. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass so manch ein Militärpolitiker die Entscheidung der britischen Bevölkerung, beim Referendum am 23. Juni 2016 aus der EU auszutreten, mehr eine Chance als eine Tragödie bewertete. „Wir haben lange Rücksicht nehmen müssen auf Großbritannien, weil Großbritannien konsequent diese Themen nicht wollte“, äußerte sich etwa Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen kurz nach der Abstimmung.

Und in der Tat machten sich in der Folge vor allem Deutschland und Frankreich in einem geradezu atemberaubenden Tempo daran, die Militarisierung der Europäischen Union voranzutreiben. Im Zentrum dieser Bemühungen steht die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ – engl. abgekürzt „PESCO“ –, deren raffinierte Architektur das bislang geltende Konsensprinzip in wichtigen Bereichen aushebeln, die Mitgliedstaaten über Sanktionsdrohungen in ein enges Militarisierungskorsett pressen und so die EU endgültig in Richtung einer deutsch-französisch dominierten Rüstungsunion schieben soll. Kein Wunder also, dass der Jubel nach der PESCO-Aktivierung Ende letzten Jahres bei den üblichen Verdächtigen kaum Grenzen kannte – regelrecht aus dem Häuschen war zum Beispiel Kommissionschef Jean-Claude Juncker: „Sie ist erwacht, die schlafende Schönheit des Lissabon-Vertrags.“

### **Deutsch-französisches Rüstungsprojekt**

Nur vier Tage nach dem britischen Austrittsreferendum ergriffen die damaligen Außenminister Frankreichs und Deutschlands die Gelegenheit beim Schopfe: Im offensichtlich lange vorher erarbeiteten Papier „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt“ forderten sie eine Führungsrolle beider Länder mit dem Ziel, „die EU Schritt für Schritt zu einem unabhängigen und globalen Akteur zu entwickeln.“

Was das genauer heißen sollte und welche Mittel hierfür für erforderlich erachtet wurden, wurde nur einen Tag darauf mit der Verabschiedung der EU-Globalstrategie am 28. Juni 2016 präzisiert. Im Zentrum des Papiers steht die Absicht, „militärische Spitzenfähigkeiten“ für „autonome“ – also unabhängig von der NATO und damit den USA durchführbare – Militärinterventionen aufbauen zu wollen. Dies könne allerdings nur erreicht werden, wenn die einzelstaatlichen Militärpotenziale ungleich stärker als bislang gebündelt würden, weshalb es zwingend erforderlich sei, dass Mitglieder künftig „die Zusammenarbeit als den Regelfall betrachten.“ Und um dem wiederum nachzuhelfen sei über Maßnahmen zu nachzudenken, die „einen positiven Gruppendruck zwischen den Mitgliedstaaten erzeugen.“

In diesem Zusammenhang soll per PESCO jener „positive Gruppendruck“ erzeugt werden, indem auf Grundlage der Artikel 42 und 46 sowie von Protokoll 10 des Vertrags von Lissabon erstmals die Möglichkeit geschaffen wird, Teilbereiche der EU-Militärpolitik auf eine kleine Gruppe von Staaten auszulagern. Außerdem hebt PESCO das bislang geltende Konsensprinzip aus, das kleinen und mittleren Staaten lange relativ weitgehende Einflussmöglichkeiten gewährte. Künftig gelten in wichtigen Teilbereichen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen (65% der EU-Bevölkerung und 55% der EU-Mitgliedsstaaten), wovon die bevölkerungsreichsten Mitgliedsstaaten, vor allem Frankreichs und insbesondere Deutschlands enorm profitieren.

Aus diesem Grund trieb viele kleine und mittlere Mitgliedsstaaten völlig zu Recht die Sorge um, hierüber künftig von wichtigen Entscheidungen im Militärbereich ausgeschlossen zu werden, weshalb die Aktivierung von PESCO zunächst alles andere als ein Selbstläufer war. Noch im Frühjahr 2017 kam die Studie „The Future Shape of Europe“ des „European Council on Foreign Relations“ zu dem Ergebnis, nicht weniger als 18 Mitgliedsländer würden PESCO unentschieden oder gar ablehnend gegenüberstehen.

Diese Vorbehalte wurden dann beim deutsch-französischen Gipfeltreffen am 13. Juli 2017 in vollem Umfang bestätigt. Dort verständigten sich Paris und Berlin auf einen Kompromiss, der anschließend den anderen Ländern vor die Nase gesetzt und schlussendlich dann auch verabschiedet wurde. In der Abschlusserklärung des Gipfels hieß es dazu lapidar: „Frankreich und Deutschland [haben sich] auf eine Reihe von bindenden Verpflichtungen und Elementen für eine inklusive und ambitionierte PESCO geeinigt.“ Auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion im Bundestag antwortete die Bundesregierung am 20. Juni 2018 zum weiteren Prozedere: „Auf Grundlage eines deutsch-französischen Vorschlages zu den Verpflichtungen der PESCO“ sei man an weitere Länder herantreten, was dann „zu einem gemeinsamen Brief der Verteidigungsminister von Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien an die Hohe Vertreterin vom 21. Juli 2017“ geführt habe. Weiter heißt es dann, fast so, als wolle man den Vorbehalten vieler Länder bewusst Nahrung geben: „Mit dem Versand einer Kopie dieses Briefes an alle Verteidigungsministerinnen und Verteidigungsminister der EU erfolgte die Einbindung aller Mitgliedstaaten.“

Die deutsch-französischen Vorgaben wurden schließlich in ein „Notifizierungspapier“ gegossen, das am 23. November 2017 von nicht weniger als 23 EU-Ländern unterzeichnet wurde. Hierdurch bekundeten sie formell das Interesse zur Teilnahme an PESCO, die dann offiziell mit einem Ratsbeschluss am 11. Dezember 2017 ins Leben gerufen wurde. Dass offensichtlich in relativ kurzer Zeit ein Land nach dem anderen umgefallen und sich trotz weitverbreiteter Skepsis dem Vorhaben angeschlossen hat, hat viel damit zu tun, dass die raffinierte PESCO-Architektur kaum etwas anderes übrig ließ. Denn für die Skeptiker stellte sich das Problem, dass ein Staat, der gegebenenfalls erst später teilnehmen will, dafür dann eine

qualifizierte Mehrheit der bereits im PESCO-Boot sitzenden Länder benötigt. Und das bedeutet wiederum, sich auf Gedeih und Verderb dem Wohlwollen Deutschlands und Frankreichs auszuliefern, die bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen gemeinsam de facto über eine Sperrminorität und damit über immense Einflussmöglichkeiten verfügen. Die Gefahr vor Augen, an den Katzentisch der EU-Militärpolitik verbannt zu werden, entschieden sich schlussendlich 25 EU-Staaten ungeachtet aller Skepsis auf den PESCO-Zug aufzuspringen – außen vor sind jetzt nur noch Großbritannien, Dänemark und Malta.

## **Rüstungskriterien für die Rüstungsunion**

Entscheidend ist, dass PESCO buchstäblich seinen Preis hat, indem alle Teilnehmender auf die Einhaltung von 20 Kriterien verpflichten mussten, die im Vorfeld von Deutschland und Frankreich ausbaldowert worden waren. Im Kern soll damit ein Ausbau der EU-Militärkooperation einhergehen, von der man sich, wie bereits erwähnt, einen erheblichen Zuwachs an militärischer Schlagkraft verspricht. Deshalb wird zunächst einmal jeder Staat dazu verpflichtet, an der „Koordinierten Jährlichen Verteidigungsüberprüfung“ (CARD) teilzunehmen. Hierüber sollen künftig Militärprojekte von einem europaweiten strategischen Interesse identifiziert und vorangetrieben werden, indem PESCO die Teilnehmer gleichzeitig darauf festnagelt, sich „an mindestens einem Projekt“ dieser Art zu beteiligen. Weiter enthalten ist etwa die „Verpflichtung zur Ausarbeitung harmonisierter Anforderungen“ und die „Zusage, sich auf gemeinsame technische und operative Standards der Streitkräfte zu einigen“ sowie die „Verpflichtung, die gemeinsame Nutzung bestehender Fähigkeiten zu erwägen“. Außerdem sagen die Staaten zu, „einen wesentlichen Beitrag zu EU-Gefechtsverbänden zu leisten“ und „im Rahmen ihrer Mittel und Fähigkeiten [...] zu GSVP-Operationen [...] substantielle Unterstützung zu leisten“.

Weitgehend sind auch die Kriterien im finanziellen Bereich: Sie beinhalten eine stärkere „gemeinsame Finanzierung militärischer GSVP-Operationen“, eine „schrittweise Aufstockung der Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter auf 20 Prozent der Gesamtausgaben im Verteidigungsbereich“ sowie die Festlegung auf eine „regelmäßige reale Aufstockung der Verteidigungshaushalte.“ Dem Wortlaut nach ist dies wohl als eine jährliche Anhebung über der Inflationsrate zu verstehen – eine Reduzierung des Rüstungshaushaltes wird damit (abseits einer schweren Wirtschaftskrise) per PESCO-Kriterium unmöglich gemacht!

Weiter existiert auch eine „Verpflichtung zur intensiven Einbeziehung eines künftigen Europäischen Verteidigungsfonds“ (EVF). Über den EVF sollen im nächsten EU-Haushalt 2021 bis 2027 bis zu 48,6 Mrd. Euro für die Erforschung und Entwicklung von Rüstungsgütern aus dem EU-Haushalt ausgeschüttet werden. Bevorzugt werden sollen bei der Vergabe jene im CARD-Prozess identifizierten transeuropäischen – de facto aber deutsch-französischen – strategischen Großprojekte, die dann im PESCO-Rahmen umgesetzt werden.

Die ersten 17 PESCO-Projekte wurden im März 2018 vereinbart, sie reichen von eher unscheinbaren Vorhaben wie dem Aufbau eines EU-Sanitärkommandos bis hin zur Entwicklung eines neuen Infanteriefahrzeuges. Weitere PESCO-Vorhaben sollen noch in diesem Jahr verabschiedet werden, diskutiert wird etwa, ob der Bau eines deutsch-französischen Kampfflugzuges und eines gemeinsamen Kampfpanzers in den PESCO-Rahmen überführt werden soll. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird die milliardenschwere Euro-Kampfdrohe als PESCO-Projekt durchgeführt werden, da sich die Mitgliedsstaaten bereits darauf geeinigt haben, das Vorhaben künftig aus dem EVF mit zu finanzieren.

## **Rüstungsunion durch Sanktion**

So nimmt also eine Europäische Rüstungsunion Gestalt an – strategische Projekte sollen künftig von CARD identifiziert, von PESCO umgesetzt und vom EVF finanziert werden. Allerdings müssen Projekte zunächst einmal einstimmig von allen PESCO-Staaten bewilligt werden. Theoretisch sollte man denken, dass dies den Skeptikern die Möglichkeit gibt, unliebsame Vorhaben zu torpedieren. Und in gewisser Weise steht es jedem Land natürlich auch frei, die rechtlich nicht bindenden deutsch-französischen PESCO-Teilnahmekriterien zu ignorieren.

Doch um genau dies zu verhindern, wurde eine letzte und entscheidende Teilnahmebedingung in PESCO verankert, die es ermöglicht rüstungsunwillige Staaten zu sanktionieren. Der Weg hierfür wird darüber frei, indem die Staaten zur „Einführung einer regelmäßigen Überprüfung dieser Verpflichtungen“ verdonnert werden. Damit schnappt dann die Rüstungsfalle endgültig zu, denn künftig wird die EU-Verteidigungsagentur eine jährliche Evaluation durchführen und sollte sie zu dem Ergebnis gelangen, dass ein Staat die eine oder andere Militarisierungshürde gerissen hat, dann ist es – zumindest theoretisch – möglich, ihn auf dieser Grundlage mit einer qualifizierten Mehrheit aus PESCO hinauszuerwerfen!