

Die politisch-rechtlichen Voraussetzungen der Militärmacht EUropa

von Tobias Pflüger

Was den Bereich der EU-Militärpolitik anbelangt, so haben dort inzwischen eine ganze Reihe an Akteuren ihre Finger mit im Spiel. Da er allerdings die rechtliche Grundlage für die gesamte EU-Politik in diesem Bereich liefert, macht es Sinn, zunächst einmal mit dem Vertrag von Lissabon zu beginnen und im Anschluss daran, weitere relevante Akteure und Strukturen in den Blick zu nehmen, die zusammen die politischen und rechtlichen Voraussetzungen der Militärmacht EUropa bilden.

Rechtsgrundlage Lissabon-Vertrag

Eine der ganz wesentlichen Auseinandersetzungen der letzten Jahre drehte sich zunächst um den EU-Verfassungsvertrag und später dann um den – kaum veränderten – Vertrag von Lissabon, der mit viel Trickereien am 1. Dezember 2009 als seither gültige wesentliche Rechtsgrundlage der EU in Kraft trat. Für den Militärbereich sind vor allem die Artikel 42 bis 46 von entscheidender Bedeutung, die die sog. „Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP/ GSVP) enthalten.

Darin wird u.a. in Artikel 42(4) geregelt, dass der Militärbereich der Zuständigkeit des Rates, also der Staats- und Regierungschefs, unterliegt und dem Konsensprinzip unterliegt: „Beschlüsse zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einschließlich der Beschlüsse über die Einleitung einer Mission nach diesem Artikel, werden vom Rat einstimmig auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder auf Initiative eines Mitgliedstaats erlassen.“ Der Posten der „Hohen Vertreterin“, zuerst die Britin Catherine Ashton, die 2014 von der Französin Federica Mogherini abgelöst wurde, wurde ebenfalls erst mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. In Personalunion ist die Hohe Vertreterin zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission, Vorsitzende des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und Außenbeauftragte des Europäischen Rates.

Unter anderem, um besagte „Missionen“ umsetzen zu können, regelt der Vertrag in Artikel 42(3) weiter, dass die Einzelstaaten der Union hierfür die erforderlichen zivilen und militärischen Mittel zur Verfügung. Das heißt wiederum, dass die EU – ähnlich wie die Vereinten Nationen – im Großen und Ganzen über keine eigenen militärischen Fähigkeiten verfügt. Es sind die Mitgliedsstaaten, die entscheiden, „ihre“ Truppen zur Verfügung zu stellen – oder eben auch nicht. Auch wenn die EU-Kommission in jüngster Zeit mit der Überlegung spielt, vermehrt EU-eigene Militärkapazitäten anschaffen zu wollen, wird sich an der grundsätzlichen Konstellation auf absehbare Zeit wohl wenig ändern.

In Artikel 43(1) finden sich dann konkrete Einsatzszenarien für EU-Operationen: „gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung,

Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.“

Konkrete Strukturen: Rüstungsagentur – Battlegroups – EAD

Für einen primärrechtlichen Text, dessen Charakter vergleichbar mit dem Grundgesetz ist, werden im Vertrag von Lissabon ungewöhnlich viele Militärstrukturen konkret benannt und juristisch verankert. Dazu gehört zuvorderst die EU-Verteidigungsagentur, die sinngemäß zutreffender in einer früheren Vertragsfassung noch EU-Rüstungsagentur hieß. Gemäß Artikel 45 hat die dem Rat unterstellte „Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung“ die Aufgabe, bei der „Ermittlung der Ziele im Bereich der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und der Beurteilung, ob die von den Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Fähigkeiten eingegangenen Verpflichtungen erfüllt wurden, mitzuwirken.“ Ferner soll sie die „Forschung auf dem Gebiet der Verteidigungstechnologie“ unterstützen und „zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors“ beitragen.

Ebenfalls vertraglich verankert werden die sog. EU-Kampfftruppen (Battlegroups), die in Protokoll Nr. 10 über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit näher beschrieben werden. Dort wird festgehalten, dass sie „taktisch als Gefechtsverband konzipiert sind, über Unterstützung unter anderem für Transport und Logistik verfügen und fähig sind, innerhalb von 5 bis 30 Tagen Missionen nach Artikel 43 des Vertrags über die Europäische Union aufzunehmen, um insbesondere Ersuchen der Organisation der Vereinten Nationen nachzukommen, und diese Missionen für eine Dauer von zunächst 30 Tagen, die bis auf 120 Tage ausgedehnt werden kann, aufrechtzuerhalten.“

Und schließlich, um die zivil-militärischen Bemühungen und die Tätigkeit der EU-Außenbeauftragten zu koordinieren und zu unterstützen, sieht der Vertrag von Lissabon in Artikel 27(3) die Schaffung eines „Europäischen Auswärtigen Dienstes“ vor. Seit der Dienst am 1. Dezember 2010 seine Arbeit aufnahm, fungiert er gewissermaßen als die Schaltzentrale der EU-Außen- und Militärpolitik, vereinigt die Superbehörde doch – verglichen mit Deutschland – auf sich die Kompetenzen eines Verteidigungs-, Außen- sowie großer Teile des Entwicklungsministeriums. Das Ziel der Übung besteht darin, durch die Integration verschiedener Instrumente machtpolitisch „effektiver“ agieren zu können. Im Ergebnis werden da-



Ein weitgehend demokratiefreier Raum: Das Europäische Parlament. Quelle: Alfredovic, CC Lizenz über Wikimedia

bei aber vor allem vormals zivile Strukturen durch das Militär vereinnahmt und für die Durchsetzung machtpolitisch-strategischer Interessen eingespannt.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit – Ende des Konsenses?

Aus Sicht der EU-Großmächte handelt es sich bei dem Konsensprinzip im GSVP-Bereich um einen erheblichen Schönheitsfehler, da es den kleinen und mittleren Mitgliedsländern erhebliche Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten verschafft. Wohl nicht zuletzt aus diesem Grund wurde versucht, im Vertrag von Lissabon mit der sog. „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (SSZ) eine Art Hintertür einzurichten, über die besagtes Konsensprinzip ausgehebelt werden soll. In Artikel 46 des Lissabon-Vertrags wird hierfür festgelegt, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine SSZ beschließen kann – für die Begründung einer solchen Kerngruppe soll das Konsensprinzip also nicht gelten: „Für die Zwecke dieses Absatzes bezieht sich die Einstimmigkeit allein auf die Stimmen der Vertreter der an der Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten.“

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang zudem auch noch die verhältnismäßig hohen „Eintrittskriterien“, die im Vertrag für die Teilnahme an einer SSZ formuliert werden. Sie gehen aus dem bereits erwähnten Protokoll 10 zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit hervor, in dem es heißt: „An der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit nach Artikel 28a Absatz 6 des Vertrags über die Europäische Union kann jeder Mitgliedstaat teilnehmen, der sich ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon verpflichtet,

a) seine Verteidigungsfähigkeiten durch Ausbau seiner nationalen Beiträge und gegebenenfalls durch Beteiligung an multinationalen Streitkräften, an den wichtigsten europäischen Ausrüstungsprogrammen und an der Tätigkeit der Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung (Europäische Verteidigungsagentur) intensiver zu entwickeln und

b) spätestens 2010 über die Fähigkeit zu verfügen, entweder als nationales Kontingent oder als Teil von multinationalen Truppenverbänden bewaffnete Einheiten bereitzustellen.“

Im Klartext: Wer sich also nicht an den größten EU-Rüstungsprojekten- und -Einsätzen beteiligt, erhält kei-

ne „SSZ-Zugangsberechtigung“ und läuft damit Gefahr, von großen Teilen der EU-Militärpolitik ausgeschlossen zu werden. Kein Wunder, dass die Aktivierung der SSZ bislang immer wieder auf große Widerstände traf – nachdem sich Großbritannien hier bislang als einer der größten Bremsen erwies, soll nach dem britischen Austritt ein erneuter Versuch unternommen werden, das Konzept voranzubringen.

Europa außer Kontrolle

Wie bereits angedeutet, sind die zentralen Akteure der EU-Außen- und Militärpolitik die im Rat versammelten Staats- und Regierungschefs. Die „Rechte“ des EU-Parlamentes sind in Artikel 36 des Lissabon-Vertrags geregelt: „Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hört das Europäische Parlament regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und unterrichtet es über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen. [...] Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten. Zweimal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“

Konkrete Mitentscheidungsbefugnisse für das EU-Parlament, zum Beispiel ein Parlamentsvorbehalt wie es ihn etwa in Deutschland für den Bundestag (noch) gibt, existieren also nicht. Seit 2012 existiert eine „Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“. Sie wurde formal mit dem Ziel eingesetzt, die parlamentarische Kontrolle der EU-Außen- und Militärpolitik zu verbessern. Faktisch handelt es sich dabei allerdings lediglich um ein Feigenblatt, da auch die Interparlamentarische Konferenz daran krankt, dass sie keinerlei konkrete Kompetenzen im EU-Militärbereich innehat.

Dieser Mangel an parlamentarischen Kontrollbefugnissen wird durch die faktisch ebenfalls auf null reduzierte Rolle der Judikative, also des Europäischen Gerichtshofs (EUGH), „perfekt“ ergänzt. Die EUGH-(Nicht-)Kompetenzen bei der Überwachung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik finden sich in Artikel 24(1). Dort heißt es kurz

und bündig: „Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in Bezug auf diese Bestimmungen nicht zuständig“.

Eine Gewaltenteilung ist demzufolge auf EU-Ebene im Militärbereich nicht existent.

Neue Rolle der Kommission?

Bislang achten die Staaten eifersüchtig darauf, „ihre“ Kompetenzen im Militärbereich zu erhalten – ihre Bereitschaft in diesem machtpolitischen Kernbereich Boden an die EU-Kommission und damit die suprastaatliche Ebene abzugeben, hält sich in engen Grenzen. Die Kommission versucht deshalb vor allem über zwei „Einfallstore“ ihre Rolle auszubauen: Einmal, indem sie für sich – vor allem über das sog. Verteidigungspaket – die führende Rolle beim schrittweisen Aufbau eines EU-Rüstungsmarktes reklamiert. Und zum anderen, indem seit einiger Zeit versucht wird, EU-Haushaltsgelder für militärrelevante Aspekte loszueisen – da auch hier spielt die Kommission eine entscheidende Rolle und wird dabei von den Mitgliedsstaaten auch mal mehr, mal weniger direkt unterstützt.

Mit dem Verteidigungs-Aktionsplan vom 30. November 2016 ließ die Kommission jedenfalls keine Zweifel aufkommen, künftig beim militärischen „Schutz“ von EU-Interessen eine größere Rolle spielen zu wollen: „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 Potenzial der Verträge ausschöpfen mit dem Ziel, eine Verteidigungsunion aufzubauen.“

Parlaments- und öffentlichkeitsfern

Wie sich die Kräfteverhältnisse zwischen den verschiedenen Akteuren der EU-Militärpolitik künftig entwickeln werden, bleibt insbesondere angesichts des anstehenden Austritts Großbritanniens abzuwarten. So kompliziert dieses Geflecht auf den ersten Blick auch erscheint (und es tatsächlich auch ist), über eine Sache kann man sich relativ sicher sein: Nämlich dass die entscheidenden Akteure weiter versuchen werden, den gesamten Prozess zu organisieren, dass die EU-Militärpolitik auch in Zukunft möglichst parlamentsfern und öffentlichkeitsfern ihren Lauf nehmen kann. Schon vor Jahren beschrieb Jean-Claude Juncker, seit Jahren einer der einflussreichsten EU-Politiker und aktuell als EU-Kommissionschef an einem der wichtigsten Schalthebel platziert, das dabei praktizierte Prozedere folgendermaßen: „Wir beschließen etwas, stellen es in den Raum und warten dann einige Zeit ab, ob was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter - Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.“

EAD: Europas Superministerium

Mit dem seit Dezember 2010 arbeitenden Europäischen Auswärtigen Dienst wurden verschiedene Ressorts in einem Superministerium gebündelt, um über deren Verknüpfung die höchstmögliche machtpolitische Effektivität zu erreichen. So schrieb Catherine Ashton, EU-Außenbeauftragte während der EAD-Gründung: „Zur Unterstützung einer einheitlichen politischen Strategie müssen wir sämtliche Einflusshebel mobilisieren – politische, ökonomische, plus zivile und militärische Krisenmanagementwerkzeuge. Die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes ist entscheidend, um exakt die Art vereinigten Denkens und Handels zu fördern, die wir benötigen. Hierbei handelt es sich nicht um eine bürokratische Übung, sondern um eine sich nur einmal jede Generation bietende Gelegenheit, etwas Neues zu schaffen. [...] Ich hoffe, sie haben nun mein Anliegen verstanden. Die Tage, in denen die Europäische Außenpolitik als Gewäch ohne Handlungen abgetan werden konnte, sind nun vorüber.“

Bereits früh wurde dabei davor gewarnt, dass hierdurch die zivile Konfliktbearbeitung sowie die Entwicklungshilfe von der militärischen Seite „untergebuttert“ werden könnten. Schnell zeichnete sich ab, dass sich diese Sorge bewahrheiten würde. So schrieb Josephine Liebl vom European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), einem Netzwerk aus Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich der Friedensförderung aktiv sind, im März 2011 in einem Papier für den Bundestags-Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“: „Das Crisis Management Planning Directorate (CMPD) [wurde] eingerichtet, um ziviles und militärisches Krisenmanagement auf strategischer Planungsebene zu integrieren. EPLO hat diese institutionelle Integration mitverfolgt und musste erleben, wie es in Folge zu einer Absorbierung von zivilen Kapazitäten in die militärische Struktur kam. Dies hatte zum Ergebnis, dass ziviles Krisenmanagement nicht mehr durch ziviles, sondern militä-



EAD-Gebäude. Quelle: Eigenes Foto

risches Personal geplant wurde, was zu einer Militarisierung des zivilen Krisenmanagements [...] führte.“ Was die Probleme für die Entwicklungspolitik anbelangt, äußerten sich beispielsweise die beiden Entwicklungsorganisationen CIDSE (Frankreich) und CAFOD (Großbritannien): „[Im EAD] verwischt die Unterscheidung zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, was zu einer Unterordnung von Entwicklung und Armutsbekämpfung unter sicherheits- und außenpolitische Prioritäten führen wird.“