

PESCO-Rüstungsprojekte

Runde Zwei auf dem Weg zur Europäischen Rüstungsunion

von Jürgen Wagner

Im November 2017 bekundeten eine Reihe von EU-Mitgliedsstaaten durch die Unterzeichnung eines Notifizierungspapiers ihr formales Interesse, sich an der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“, englisch abgekürzt „PESCO“, beteiligen zu wollen.¹ Im Dezember folgte dann zur großen Freude der üblichen Verdächtigen aus Politik, Militär und Rüstungsindustrie mittels eines Ratsbeschlusses die offizielle Aktivierung.²

Die PESCO, an der sich 25 EU-Staaten beteiligen, soll sich zum neuen Motor einer Europäischen Rüstungsunion entwickeln, denn außerhalb von Militäreinsätzen kann seither unter ihrem Dach jedes erdenkliche Rüstungsvorhaben buchstäblich in Angriff genommen werden – und viel Zeit ließen sich die EU-Staaten damit auch nicht, eine erste Projektrunde wurde bereits im März 2018 eingeläutet. Auf dem Ratstreffen am 19./20. November 2018 einigten sich die EU-Außen- und Verteidigungsminister nun auf eine zweite Runde, in die mit der Eurodrohne auch eines der wichtigsten aktuellen EU-Rüstungsprojekte aufgenommen wurde.

Rüstungskorsett

Die PESCO zeichnet sich durch drei zentrale Merkmale aus: Erstens bricht sie mit dem bis dato im Bereich der EU-Militärpolitik geltenden Konsensprinzip, indem an einigen entscheidenden Stellen Abstimmungen mit doppelter Mehrheit (65% der Bevölkerung und 55% der Staaten) eingeführt wurden. Dies ist schon allein deshalb von großer Bedeutung, weil das Konsensprinzip bislang den kleinen und mittleren Mitgliedsländern erhebliche Einflussmöglichkeiten eröffnete. Bei qualifizierten Mehrheitsabstimmungen wurden dagegen seit der Einführung neuer Stimmgewichtungen mit dem Vertrag von Lissabon ab 2009 die Machtverhältnisse massiv zugunsten der großen EU-Staaten verschoben. Im Ergebnis hat dies zur Folge, dass Deutschland und Frankreich bei diesem Abstimmungsmodus zusammen faktisch über eine Sperrminorität verfügen und jede Entscheidung, die ihnen nicht passt, blockieren können.

Für PESCO ist dies insofern hochgradig relevant, weil zwar über die Anbahnung von Projekten immer noch einstimmig im Konsens entschieden werden muss – stimmberechtigt sind allerdings nur die Mitgliedsstaaten, die bereits im PESCO-Boot sitzen, alle anderen verlieren die Möglichkeit, unliebsame Vorhaben zu stoppen. Hier liegt der Grund, weshalb sich zahlreiche skeptische EU-Länder entschlossen, dennoch von Anfang an auf den fahrenden PESCO-Dampfer aufzuspringen. Ihnen hätte ansonsten die Gefahr gedroht, dauerhaft von wesentlichen militär- und rüstungspolitischen Fragen ausgeschlossen zu werden, da sie später vom Wohlwollen der deutsch-französischen Sperrminorität abhängig gewesen wären. Weil auch die Aktivierung der PESCO nur einer qualifizierten Mehrheit bedurfte und ebenfalls nicht per Veto blockiert werden konnte, hatte dies zur Folge, dass am Ende trotz weitverbreiteter Vorbehalte nur noch Großbritannien, Dänemark und Malta auf eine Teilnahme verzichteten.

Das zweite wichtige PESCO-Merkmal besteht darin, dass eine Teilnahme buchstäblich nicht umsonst ist. Denn alle Länder, die formal ihr Interesse bekundeten, sich einklinken zu wollen, mussten sich parallel dazu auf die Einhaltung zahlreicher „Rüstungskriterien“ verpflichten, die von Deutschland und Frankreich bereits im Vorfeld im Alleingang festgezurrt worden waren.

Dazu gehört laut [Ratsbeschluss](#) unter anderem die „Teilnahme an mindestens einem Projekt im Rahmen der PESCO, mit dem von den Mitgliedstaaten als strategisch relevant festgestellte Fähigkeiten entwickelt oder bereitgestellt werden.“ Außerdem sagen die Staaten zu, „einen wesentlichen Beitrag zu EU-Gefechtsverbänden zu leisten“ oder etwa auch „im Rahmen ihrer Mittel und Fähigkeiten [...] zu GSVP-Operationen [Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik] 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!

Diese Kriterien führen schließlich zum dritten und wohl entscheidenden Punkt der raffinierten PESCO-Architektur: Der faktischen Einführung von Sanktionsmöglichkeiten für rüstungsunwillige Staaten. Dies geschieht über ein weiteres PESCO-Kriterium, mit dem sich die Mitgliedsländer bereit erklären, jährlich von der EU-Verteidigungsagentur (EVA) evaluieren zu lassen, ob sie den eingegangenen Rüstungsverpflichtungen in „zufriedenstellendem“ Umfang nachgekommen sind. Sollte der Bericht zu dem Ergebnis gelangen, dass dem nicht der Fall ist³, eröffnet dies die Möglichkeit, den „angeklagten“ Staat mit einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung wieder aus der PESCO hinauszubefördern!

PESCO-Projekte: Die ersten beiden Runden

Nachdem Ende 2017 die Rahmenbedingungen vorgegeben worden waren, wurden die ersten 17 PESCO-Projekte bereits im März 2018 beschlossen. Sie reichen von eher unscheinbaren Vorhaben wie Maßnahmen zur Hafensicherung über die „Verbesserung“ der schnellen Truppenverlegung („Military Schengen“) bis hin zur Entwicklung eines neuen Infanteriefahrzeuges.

Deutschland übernahm dabei die Führung bei vier Vorhaben: Der Aufbau eines „Netzwerks von Logistik-Drehscheiben“ soll die Transportfähigkeiten in- wie außerhalb der Union „verbessern“; ein „Europäisches Sanitätskommando“ soll europaweit die medizinische Versorgung effizienter gestalten; ein „EU-Trainingszentrum“ soll vor allem Kräfte für GSVP-Einsätze zur militärischen Ertüchtigung ausbilden; und – potenziell zunächst wohl am weitreichendsten – die „Krisenreaktionsinitiative“ (EUFOR CROC), in deren Rahmen eine „gemeinsame Analyse bezüglich potentieller Bedrohungen“ vorgenommen



Ausschnitt aus dem kürzlich online gestellten PESCO-Internetauftritt der EU. Quelle: <https://pesco.europa.eu/>

sowie die „Verbesserung der Planung von Material und Personal“ und die „Verkürzung der Reaktionszeit und Planungen bei Krisen“ erreicht werden soll. EUFOR CROC ist durchaus ambitioniert, sollen sich darüber doch künftig 60.000 Soldaten ins Feld führen lassen – dies aber nun ohne den Beitrag Großbritanniens.⁴

Andererseits wurden – allenfalls mit Ausnahme des Infanteriefahrzeuges – vermutlich vor allem wegen der kurzen Vorbereitungszeit noch keine größeren Rüstungsprojekte in die erste PESCO-Fuhre aufgenommen. Das sollte sich auf der Ratsagung am 19./20. November ändern, auf der in der Zusammensetzung der Außen- und Verteidigungsminister die zweite „PESCO-Welle“ beschlossen wurde.

Anfangs sollen hierfür über 30 Vorschläge zirkuliert haben, die dann auf 17 reduziert wurden, wobei die Vorhaben lange sorgsam unter Verschluss gehalten wurden. Erst am Tag der Abstimmung selbst tauchte dann eine Projektliste auf, in der sich auch einige Details zu den einzelnen Vorhaben finden lassen.⁵ Insgesamt haben sich vor allem drei EU-Großmächte schadlos gehalten: Deutschland und Italien führen sieben PESCO-Projekte an, gefolgt von Frankreich mit sechs, kein anderes Land (mit Ausnahme Griechenlands) hat die Führung über mehr als ein Vorhaben inne.

Besonders drei der neuen Projekte stechen dabei besonders ins Auge: Unter tschechischer Führung und mit Deutschland als einzigem Partner sollen Kapazitäten zur „Elektronischen Kampfführung“ (EloKa) aufgebaut werden. In der Beschreibung zum „Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation“ heißt es dazu: „Das schlussendliche Ziel des Projektes besteht in der Schaffung einer stehenden EloKa-Truppe. [...] Diese Truppe sollte zu gemeinsamen EloKa-Operationen in einem elektromagnetischen Umfeld sowie dazu in der Lage sein, die EU-Kampftuppen mit einzigartigen elektronischen Kampffähigkeiten zu unterstützen.“

Unter französischer Führung, aber wiederum mit deutscher (und spanischer) Beteiligung, soll künftig die „Tiger Mark III“ genannte Weiterentwicklung des „Tiger“-Kampfhubschraubers im PESCO-Rahmen vonstattengehen. Wie ein Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages im Sommer betonte, geht es dabei darum, die „gesamte ‚Tiger‘-Flotte Deutschlands, Spaniens und Frankreichs“ ab 2020 mit einem „Mid-Life Update“ auszustatten, damit könne „der Kampfwert des Waffensystems gesteigert werden“.⁶

Den zweifellos dicksten Fisch hat allerdings Deutschland an Land gezogen, denn es führt das bis dato „prominenteste“ Rüstungsprojekt an, das fortan im PESCO-Rahmen entwickelt werden soll: Die bewaffnete Eurodrohne (MALE RPAS).⁷

Bereits früh an Bord waren Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, nun scheint auch die Tschechische Republik mit aufgesprungen zu sein, nachdem sie ebenfalls als teilnehmendes Land am entsprechenden PESCO-Projekt genannt wird. Ein erstes 1:1-Modell der Drohne wurde bereits auf der ILA Ende April 2018 vorgestellt.⁸ Als erklärtes Ziel wurde ausgegeben, erste der von Airbus D&S (DEU), Dassault Av (FRA), Leonardo (ITA) sowie Airbus S.A.U. (ESP) entwickelten Drohnensysteme bereits 2025 ausliefern zu können. Nach letztem Stand wurde bislang Interesse an insgesamt 21 Systemen (à 3 Drohnen) angemeldet: Deutschland: 7; Italien und Spanien: 5; und Frankreich 4.

Bei der Drohne handelt es sich um eines der großen drei europäischen Rüstungsprojekte, die anderen beiden sind der geplante Bau eines deutsch-französischen Kampfpanzers (MGCS) und eines Kampfflugzeuges (FCAS), die im Grundsatz beim Gipfeltreffen beider Länder im Juli 2017 beschlossen wurden.⁹ Ziel ist es, dass sich alle drei Großvorhaben künftig als europaweite Standardsysteme durchsetzen und auf dieser Grundlage „erfolgreich“ auch auf den Weltmarkt drängen werden. Lange war allerdings bei jedem dieser Projekte zwischen beiden Ländern hart darum gerungen worden, welcher Konzern schlussendlich die Führung übernehmen sollte. Schon auf der ILA hatte sich eine Paketlösung für alle drei Vorhaben abgezeichnet, die nun weiter festgezurr wurde.¹⁰ Wohl nicht von ungefähr am selben Tag, an dem die nächste PESCO-Runde eingeläutet wurde, am 19. November 2018, verkündeten die Verteidigungsministerinnen Deutschlands und Frankreichs, Florence Parly und Ursula von der Leyen, man habe sich auf das weitere Vorgehen verständigt.¹¹ Schon länger ist klar, dass Deutschland die Führung der Eurodrohne übernimmt, Dassault soll nun augenscheinlich beim Bau des Kampfflugzeuges den Hut aufhaben, während beim Kampfpanzer dann wiederum erneut die deutschen Konzerne die Nase vorn haben sollen. Wie das Handelsblatt betont, geht es hier sowohl um riesige Beträge als auch um grundlegende Richtungsentscheidungen: „De facto bestimmen beide Ministerinnen damit die Industrieführerschaft für die begehrtesten militärischen Großaufträge Europas. Sie dürften den beteiligten Firmen bis 2040 zusammen Umsätze im dreistelligen Milliardenbereich bescheren. Der Verkauf des (FCAS) wird laut Schätzungen aus der Branche einen Umsatz von 500 Milliarden Euro bringen. Für den Kampfpanzer fallen rund 100 Milliarden Euro an.“¹²

Europäisierung der Kosten

Die Überführung von Projekten in den PESCO-Rahmen hat zwei macht- und rüstungspolitische Vorteile: Einmal sind die Mitgliedstaaten, wie erwähnt, durch die PESCO-Kriterien

gehalten, sich an derlei Rüstungsvorhaben zu beteiligen, was ihre Chance deutlich verbessert, sich als europaweite Standardsysteme durchzusetzen. Eine starke heimische Auftragslage „verbessert“ wiederum die Chancen auf den weltweiten Exportmärkten und trägt damit weiter zur allenthalben geforderten Stärkung der rüstungsindustriellen Basis Europas bei.¹³ Und zum anderen können die Forschungs- und Entwicklungskosten von PESCO-Rüstungsprojekten künftig bevorzugt und zu 30 Prozent (statt zu 20 Prozent für Nicht-PESCO-Projekte) aus dem neuen Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) mitfinanziert werden, wodurch sich ihre Realisierungschancen noch einmal deutlich erhöhen.

Außerdem lassen sich so insbesondere die Kosten für die teuren deutsch-französischen Großprojekte bis zu einem gewissen Grad „sozialisieren“, da sich fast alle Länder am Verteidigungsfonds beteiligen müssen. Hierfür stehen für den Zeitraum 2019 und 2020 aus dem EU-Budget 590 Mio. Euro und zusammen mit nationalen Geldern insgesamt 2,59 Mrd. Euro zur Verfügung. Es ist davon auszugehen, dass gute Teile hiervon in die Forschungs- und Entwicklungskosten der Eurodrohne gehen dürften, die schon vor Jahren auf über eine Milliarde Euro geschätzt wurden.¹⁴ Richtig lukrativ soll es dann im nächsten EU-Haushalt 2021 bis 2027 werden, für den die Kommission bereits im Mai ihren Vorschlag vorlegte. Insgesamt sollen dann aus dem EU-Haushalt 13 Mrd. Euro für die Erforschung und Entwicklung von Rüstungsprojekten zur Verfügung stehen, was dann ergänzt um nationale Hebel 48,6 Mrd. Euro ergibt.¹⁵

Ein üppiger Batzen, den sich vor allem Deutschland und Frankreich, bzw. deren Rüstungskonzerne, unter den Nagel reißen wollen. Insofern ist es nicht weiter verwunderlich, dass das Handelsblatt bereits im Sommer zu berichten wusste, einem internen EVF-Arbeitsprogramm zufolge sei eine Finanzierung der Entwicklungskosten der Eurodrohne bereits mehr oder weniger beschlossene Sache, die der beiden anderen Prestigeprojekte (nebst der damit wohl einhergehenden Überführung in die PESCO), Kampfflugzeug und Kampfpanzer, sei sehr wahrscheinlich, sobald diese sich über das aktuelle Anfangsstadium hinausbewegen würden: „In einem Entwurf des Arbeitsprogramms, der dem Handelsblatt vorliegt, werden etwa Machbarkeitsstudien für ein Kampfflugzeug der neuen Generation und eine neue Plattform für Kriegsschiffe aufgelistet. Dort findet sich auch eine Studie für einen neuen Kampfpanzer, den Deutschland und Frankreich zusammen entwickeln wollen.“¹⁶

Anmerkungen

- 1 Notification on Permanent Structured Cooperation: <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>
- 2 Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, Brüssel, 11.12.2017.
- 3 Genauer gesagt scheint der Ablauf augenblicklich so gedacht zu sein, dass eine EVA-Evaluation als Grundlage für einen – erstmals mutmaßlich im April 2019 angefertigten – Bericht der EU-Außenbeauftragten dienen soll, der wiederum vom EU-Militärstab genutzt werden soll, um im Mai 2019 das „Politische und Sicherheitspolitische Komitee“ für die Vorbereitung einer Ratssitzung in dieser Sache zu beraten. Siehe Blockmans, Steven: The EU's Modular Approach to Defence Integration: An Inclusive, Ambitious and Legally Binding Pesco?, in: Common Market Law Review, Vol. 55, No. 6, (December 2018), S. 1785-1826, S. 1821FN156.
- 4 Einstieg in die Verteidigungsunion, bmvg.de, 08.12.2017.
- 5 Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of

PESCO projects – Overview, 19 November 2018: <https://www.consilium.europa.eu/media/37028/table-pesco-projects.pdf>

- 6 Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages: Die deutsch-französische Rüstungskooperation, Sachstand, 28.6.2018.
- 7 Bei der zweiten „PESCO-Welle“ hat Deutschland auch die Führung über ein weiteres Projekt übernommen, das „Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)“. Darüber sollen „bessere“ Geodaten zur Unterstützung von Einsätzen erstellt werden können.
- 8 Borchers, Detlef: EuroMALE: Airbus zeigt Modell der europäischen Drohne, netzpolitik.org, 27.4.2018.
- 9 Gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat, 13.7.2017.
- 10 Siehe Wagner, Jürgen: „Das größte Rüstungsprojekt Europas“. Die Vorentscheidung im Tauziehen um das deutsch-französische Kampfflugzeug, IMI-Analyse 2018/10
- 11 Gemeinsame europäische Verteidigungspolitik, bmvg.de, 21.11.2018.
- 12 So wollen Deutschland und Frankreich ihre Rüstungsindustrie neu aufstellen, Handelsblatt, 26.11.2018. Wie das Handelsblatt weiter schreibt, wird dies im „Idealfall“ zu einer nationalen Konsolidierung der Panzerindustrie führen: „Die deutschen Panzerschmieden müssen sich komplett neu aufstellen und mindestens eine Langzeit-Arbeitsgemeinschaft bilden. Besser aber noch: Sie fusionieren. Wie in Berlin zu hören ist, hat die Bundesregierung diese Erwartung klar gegenüber Rheinmetall-Chef Armin Papperger und KMW-Chef Frank Haun formuliert. Im Sommer waren die beiden Manager zu einer Sitzung in Berlin eingeladen worden, in der sie aufgefordert wurden, die Chancen für einen Zusammenschluss auszuloten. ‚Es gab in der Vergangenheit schon vielfach solche Überlegungen, dieses Mal soll es aber ernst werden‘, sagte ein Branchenmanager.“
- 13 Besonders prominent erhoben in der EU-Globalstrategie (EUGS): Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel, 28.06.2016: „Die europäischen Anstrengungen auf dem Gebiet der Sicherheit und der Verteidigung sollten die EU in die Lage versetzen, autonom zu handeln und gleichzeitig zu Maßnahmen der NATO beizutragen und gemeinsam mit ihr Maßnahmen durchzuführen. Eine glaubwürdigere europäische Verteidigung ist auch für eine gesunde transatlantische Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von wesentlicher Bedeutung.“ (EUGS: S. 16)
- 14 Fünf Lektionen für eine brauchbare Euro-Drohne, Wirtschaftswoche, 18.05.2015. Beim Kampfflugzeug werden die Entwicklungskosten sogar auf 80 Mrd. geschätzt.
- 15 Lösung, Sabine/Wagner, Jürgen: Machtpolitisches (Rüstungs-) Budget: Der EU-Haushaltsentwurf 2021-2027, in: AUSDRUCK (Juni 2018).
- 16 Das EU-Zukunftsprojekt Verteidigungsfonds ist in Gefahr, Handelsblatt, 13.6.2018.

