

Munition für den Ukraine-Krieg

Die EU ASAP in Richtung Kriegswirtschaft?

von Jürgen Wagner

Am 20. März 2023 kündigte der EU-Rat einen dreistufigen Plan zur Lieferung, Beschaffung und Produktion von Munition an. Er besteht aus der Ko-Finanzierung von Munitionslieferungen der Mitgliedsstaaten an die Ukraine (Stufe 1), der Bezuschussung länderübergreifender Munitionseinkäufe (Stufe 2) sowie aus einem Maßnahmenpaket zur Ankurbelung der europäischen Munitionsproduktion (Stufe 3). Über verschiedene Instrumente und Töpfe werden dabei kurzfristige Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine mit langfristigen Ambitionen zum Aufbau einer europäischen Kriegswirtschaft verknüpft. Zuletzt legte die Kommission am 3. Mai 2023 einen Verordnungsvorschlag zum Ausbau der europäischen Produktionskapazitäten vor, der noch vor der Sommerpause verabschiedet werden soll. Das dreistufige Paket sei in seiner Tragweite „beispiellos“, jubelte aus diesem Anlass Industriekommissar Thierry Breton: „Um die Ukraine kurzfristig zu unterstützen, müssen wir weiterhin aus unseren Beständen liefern. Aber wir müssen auch die derzeitige Produktion neu priorisieren und sie vorrangig in die Ukraine leiten. [...] Aber wenn es um die Verteidigung geht, muss unsere Industrie jetzt in den Kriegswirtschaftsmodus wechseln.“ (Thierry Breton, euractiv, 3.5.2023)

Stufe 1: EFF-Finanzspritze für den Ukraine-Krieg

Im März 2021 wurde unter der völlig irreführenden Bezeichnung „Europäische Friedensfazilität“ (EFF) ein neuer Finanztopf ins Leben gerufen, mit dem fortan EU-Militäreinsätze und Waffenlieferungen an befreundete Akteure finanziert werden sollen. Weil Artikel 41, Absatz 2 des EU-Vertrages es eigentlich klar untersagt, Maßnahmen mit verteidigungspolitischen Bezügen aus dem EU-Haushalt zu finanzieren,¹ wurde die EFF als „haushaltsexternes Budget“ angelegt. Das bedeutet, dass sie mit Geldern der Einzelstaaten befüllt wird, damit nicht offizieller Teil des EU-Haushaltes ist und so nicht unter das Verbot aus Artikel 41(2) fällt. Hierdurch wird nicht nur EU-Recht umschifft, sondern der

Fonds gleichzeitig auch noch der Kontrolle des Europäischen Parlamentes entzogen. Ursprünglich wurde für den Zeitraum von 2021 bis 2027 ein Betrag von 5,7 Mrd. Euro vorgesehen, allerdings war bald klar, dass dieses Geld vorne und hinten nicht reichen würde, nachdem sich das Instrument schnell zu einer der wichtigsten Finanzierungsquellen für Waffenlieferungen an die Ukraine entwickelt hatte.

Weil allein für die Bewaffnung der Ukraine bis dahin 3,6 Mrd. Euro bereitgestellt wurden und weil über diesen Topf auch noch andere Maßnahmen finanziert werden, beschloss der EU-Rat bereits im Dezember 2022 eine Anhebung der EFF-Obergrenze. Sie wurde zunächst einmal um 2,287 Mrd. Euro erhöht, bei Bedarf können weitere 4 Mrd. Euro mobilisiert werden. Nur dies ermöglichte es, im Mitte April 2023 Stufe 1 des EU-Munitionsplans zu zünden, indem angekündigt wurde, eine weitere Milliarde aus der Friedensfazilität bereitzustellen. Das Geld soll den Mitgliedsstaaten zugutekommen, die der Ukraine rückwirkend vom 9. Februar bis zum 31. Mai 2023 Munition (vor allem 155mm Kaliber) aus eigenen Beständen liefern. Geradezu euphorisch äußerte sich der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell anlässlich der Entscheidung folgendermaßen: „Mit dem heutigen Beschluss setzen wir den ersten Teil der historischen Einigung um, die die EU-Führungsspitzen erzielt haben, um die sofortige Lieferung von Artilleriegeschossen im Wert von 1 Mrd. € an die ukrainischen Streitkräfte zu unterstützen.“ (Josep Borrell, Pressemitteilung, 13.4.2023²)

Stufe 2: EDIRPA-Finanzierung von EU-Munitionskäufen

Am 5. Mai 2023 genehmigte der Rat für Stufe 2 des Munitionsplans eine weitere Milliarde aus der Europäischen Friedensfazilität zur Finanzierung von Artilleriegeschossen des Kalibers 155 mm und von Flugkörpern für die ukrainischen Streitkräfte. Die Ausschüttung der Gelder ist an die Bedingung geknüpft, dass der Kauf



Quelle: IMI/Arno Neuber.

vor dem 30. September 2023 erfolgen und die Munition von EU-Mitgliedsstaaten bei der europäischen Verteidigungsindustrie gemeinsam beschafft werden muss. In der entsprechenden Pressemitteilung des Rates heißt es dazu: „Mit dem heutigen Beschluss wird der zweite Strang der Vereinbarung des Rates vom 20. März 2023 über einen dreigleisigen Ansatz umgesetzt, mit dem die Lieferung und gemeinsame Beschaffung von Artilleriemunition beschleunigt werden soll, um der Ukraine innerhalb von zwölf Monaten nach der Vereinbarung des Rates eine Million Artilleriegeschosse zur Verfügung zu stellen.“ ([Rat der EU, Pressemitteilung](#), 5.5.2023)

Einen weiteren Vorschlag zur Finanzierung von Stufe 2 des EU-Munitionsplans legte die Kommission mit dem „Instrument zur Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie durch Gemeinsame Beschaffung“ (EDIRPA) bereits im Juli 2022 vor (siehe dazu auch den Artikel in der letzten AUSDRUCK-Ausgabe). Die Kommission sah darin für länderübergreifende Munitionskäufe zunächst einen Betrag von 500 Mio. Euro vor, die Ausschüttung der Gelder wurde aber an diverse Bedingungen geknüpft, die vor allem eine Stärkung der rüstungsindustriellen Basis im Blick haben – im Kommissionsvorschlag heißt es dazu: „Die durch das Instrument bereitgestellte finanzielle Unterstützung durch die EU müsste Verfahren zur kooperativen Beschaffung im Verteidigungsbereich durch die Mitgliedstaaten fördern und der EDTIB [rüstungsindustriellen Basis] zugutekommen, zugleich aber die Handlungsfähigkeit der Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten, die Versorgungssicherheit und eine größere Interoperabilität sicherstellen.“ ([Verordnungsvorschlag](#)

zur Einrichtung des Instruments zur Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie durch Gemeinsame Beschaffung, COM(2022) 349 final)

Als Starttermin wurde ursprünglich noch 2022 anvisiert, was sich allerdings aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten diverser parlamentarischer Ausschüsse und anderer Probleme schnell als illusorisch erwies. In den Verhandlungen zwischen Kommission und Parlament wurde der Betrag schließlich auf eine Milliarde noch einmal deutlich aufgestockt, was dazu führte, dass die zuständigen EP-Ausschüsse ITRE (Industrie) und AFET (Auswärtige Angelegenheiten) am 25. April 2023 grünes Licht gaben. Die nun anstehenden Trilog-Verhandlungen (Rat, Kommission und Parlament) sollen noch vor der Sommerpause abgeschlossen und damit Stufe 2 des Munitionsplans in trockenen Tüchern sein.

Die parlamentarische Beteiligung kommt dadurch zustande, dass EDIRPA im Gegensatz zur EFF kein „haushaltsexternes Budget“ ist, sondern mit EU-Geldern gespeist wird. Weil aber auch hier die Gefahr besteht, dass das Instrument mit dem im EU-Vertrag Artikel 41(2) enthaltenen Finanzierungsverbot militärischer Maßnahmen kollidieren könnte, wurde der folgende rechtliche Klimmzug unternommen: „Da die EU aufgrund des Artikels 41 Absatz 1 [sic!] des Vertrages über die Europäische Union nicht direkt Rüstungsgüter finanzieren darf, gilt EDIRPA [...] als industriepolitische Maßnahme. [...] Auf diese Weise wäre die EU in der Lage indirekt die gemeinsame Beschaffung von Rüstungsgütern zu fördern, ohne gegen Artikel 41 Absatz 1 [sic!] zu verstoßen.“ ([Europäischen Sicherheit & Technik](#), 7.2.2023)

Indem EDIRPA also kurzerhand auf die Kompetenzgrundlage von Artikel 173 AEUV gestellt und dadurch in den Bereich der Industriepolitik verfrachtet wurde, soll das Ganze nun nach Auffassung von Kommission, Rat und Parlamentsmehrheit rechtlich sauber sein. Allerdings handelt es sich hier klar ersichtlich primär um eine militärische und nicht um eine industriepolitische Frage und die Kommission kann Maßnahmen eigentlich nicht zwischen unterschiedlichen Politikbereichen hin- und herschieben, wie sie gerade Lust hat. Dieses Verfahren hat sich jedoch schon bei einem anderen EU-Rüstungstopf, dem seit 2021 existierenden Europäischen Verteidigungsfonds, „bewährt“, obwohl in einem [ausführlichen Rechtsgutachten](#) herausgearbeitet wurde, dass dieses Agieren illegal ist. Doch wo kein Richter, da kein Urteil, die von der Linksfraktion [eingereichte Klage](#) liegt bis heute irgendwo unbearbeitet herum. Und weil die Kommission augenscheinlich mit diesen rechtlichen Trickereien zumindest bislang durchkommt, wurden sie nun bei Stufe 3 des Munitionsplans gleich wieder angewandt.

Stufe 3: Per ASAP zum Produktionsausbau

Munition liefern ist die eine, Munition finanzieren, die andere, sie im großen Stil nicht im Ausland zu kaufen, sondern in Europa zu produzieren, ist die dritte Säule des EU-Munitionsplans. Bereits am 20. März 2023 wurde der Kommission vom Rat der [Auftrag erteilt](#), auszuarbeiten, wie dies gewährleistet werden kann. Dem kam die Kommission umgehend nach und legte am 3. Mai 2023 einen Vorschlag für eine entsprechende Verordnung vor. Auftragsgemäß handelt es sich dabei um ein Maßnahmenpaket zur Ankurbelung der europäischen Munitionsproduktion: „Das Instrument soll finanzielle Unterstützung für Handlungen leisten, um identifizierten Flaschenhälsen bei den Produktionskapazitäten und Lieferketten zu begegnen, wobei die Sicherheit und Beschleunigung der Produktion im Zentrum steht, um eine effektive Versorgung und zeitnahe Verfügbarkeit der relevanten Verteidigungsmaterialien zu gewährleisten.“ ([Proposal for a Regulation on establishing the Act in Support of Ammunition Production](#), COM(2023) 237 final)

Wie bereits erwähnt, soll die Verordnung noch vor der Sommerpause 2023 verabschiedet werden, augenscheinlich hat es die Kommission eilig, daher ist der Name der Verordnung auch Programm: „Das Gesetz zur Munitionsbeschaffung trägt den sperrigen Namen »EU Act to Support Ammunition Production«, für dessen Wahl allerdings die Abkürzung »ASAP« mitentscheidend gewesen sein dürfte – im Englischen steht er für »schnellstmöglich« (»as soon as possible«).“ ([Spiegel Online](#), 2.5.2023)

Maßnahmen zur Erhöhung der europäischen Produktionskapazitäten sollen über ASAP mit mindestens 40 und bis zu 60 Prozent ko-finanziert werden. Die Liste, was dabei förderbar ist, ist erstaunlich umfangreich: „Finanzielle Unterstützung wird in Form von Zuschüssen für verschiedene Arten von Maßnahmen gewährt, die zu den Bemühungen der europäischen Verteidigungsindustrie beitragen, ihre Produktionskapazitäten zu erhöhen und festgestellte Engpässe zu beseitigen. Finanzielle Unterstützung wird für Maßnahmen gewährt, die zu Folgendem beitragen:

- Optimierung, Erweiterung, Modernisierung, Verbesserung oder Wiederverwendung bestehender Produktionskapazitäten;
- Schaffung neuer Produktionskapazitäten;
- Aufbau grenzüberschreitender Industriepartnerschaften, auch im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften, um beispielsweise den Zugang zu strategischen Komponenten oder Rohstoffen zu sichern oder zu reservieren;
- Aufbau und Bereitstellung von reservierten Kapazitäten für die Herstellung von Spitzenleistungen;
- Erprobung oder Wiederaufbereitung (zur Beseitigung der Veralterung) von Prozessen, um vorhandene Munition und Flugkörper nutzbar zu machen;
- Umschulung und Höherqualifizierung der entsprechenden Arbeitskräfte.“ ([Europäische Kommission](#), Presseartikel, 3.5.2023)

Insgesamt wird hierfür nun eine weitere Milliarde mobilisiert, je zur Hälfte aus dem EU-Haushalt und von den Mitgliedsstaaten, wobei sich die Kommission auch nicht scheut, Hand an völlig sachfremde zivile Töpfe anzulegen: „Binnen zwölf Monaten sollen europäische Rüstungsfirmen mindestens eine Million Schuss Artilleriemunition pro Jahr produzieren. Dafür stellt die Kommission 500 Millionen Euro aus ihrem Haushalt bereit. Die gleiche Summe soll von den Mitgliedsstaaten kommen, sodass insgesamt eine Milliarde Euro an Subventionen zur Verfügung steht. [...] Dafür dürfen sie [die Mitgliedsstaaten] auch Gelder umwidmen, die sie aus den Kohäsionsfonds zur Angleichung der Lebensumstände in der EU und dem Corona-Wiederaufbaufonds erhalten. Letzterer ist eigentlich für die grüne und digitale Transformation gedacht. Doch sagte Breton, ein Ziel des Coronafonds sei es gewesen, die Resilienz der Länder zu stärken. Dazu gehöre auch die Verteidigung.“ ([Handelsblatt](#), 3.5.2023) Selbst dirigistische Maßnahmen, die tief in die marktwirtschaftlichen Gepflogenheiten eingreifen, sollen per ASAP möglich sein: „Die EU-Kommission will Rüstungsunternehmen in der EU künftig per Gesetz verpflichten können, Munition an Mitgliedsländer statt an Staaten außerhalb der EU zu liefern. [...] Dem Vorschlag zufolge soll der Mechanismus greifen, wenn es zu ‚Engpässen bei kri-

tischen Verteidigungsgütern, die die Sicherheit der EU beeinträchtigen können‘ kommt. Die Kommission soll Unternehmen dann dazu verpflichten können, Bestellungen aus EU-Ländern vorrangig zu bedienen – und Lieferungen an Nicht-EU-Länder zu verschieben oder zu streichen.“ ([Spiegel Online](#), 2.5.2023)² Dennoch dürfte die Industrie im Großen und Ganzen über den Kommissionsvorstoß überaus erfreut sein – Rheinmetall etwa steht augenscheinlich bereits in den Startlöchern: „Der Rüstungskonzern Rheinmetall will der Ukraine in erheblichem Umfang Artillerie-Munition zur Verfügung stellen. ‚Wir können bis zu 600.000 Schuss pro Jahr liefern‘, sagte Vorstandschef Armin Papperger nach einem Besuch von EU-Industriekommissar Thierry Breton dem Handelsblatt. [...] Rheinmetall ist bereits heute mit einer Jahresleistung von 450.000 Granaten der größte westliche Munitionshersteller. ‚Wir können unsere Produktion auf jährlich 600.000 bis 700.000 Artilleriegranaten ausweiten‘, präzisierte Papperger. [...] Die Kosten für die Aufstockung der Produktion taxiert Papperger auf 200 bis 250 Millionen Euro. Bei einer Einigung mit der EU-Kommission kann er auf eine finanzielle Förderung aus den Sondermitteln hoffen.“ ([Handelsblatt](#), 5.5.2023)

Auf dem Weg in die Kriegswirtschaft?

Schon länger fordern namhafte Politiker wie der ehemalige Leiter der Münchner Sicherheitskonferenz, [Wolfgang Ischinger](#), oder der Chef der konservativen EVP-Fraktion im Europäischen Parlament, [Manfred Weber](#), die Umstellung auf eine Kriegswirtschaft. Sicher ist die Europäische Union davon noch ein gutes Stück entfernt, gerade mit dem ASAP-Plan werden aber wichtige erste Versatzstücke – etwa die Neuausrichtung von Teilen der Produktion auf die Herstellung von Rüstungsgütern, die Umwidmung ziviler Fonds oder die Möglichkeit für Eingriffe in die Marktwirtschaft – vorgeschlagen, die deutlich in diese Richtung weisen. Und sind hier erst einmal die ersten Schritte getan, ist davon auszugehen, dass weitere folgen werden. Auch im ASAP-Plan missbraucht die Kommission

im Übrigen erneut rechtswidrig Artikel 173 AEUV als Kompetenzgrundlage für das neue Gesetz – das bedeutet, dass das Instrument ebenfalls in die Zuständigkeit der Industriepolitik gerückt wird. Dass er hier aber völlig falsch verortet ist, machen allein die Ausführungen von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bei der Vorstellung des ASAP-Gesetzesvorschlages mehr als deutlich: „Wir werden die rüstungsindustrielle Produktion von Munition in Europa hochfahren und beschleunigen. Dies wird dazu beitragen, mehr Munition für die Ukraine zu liefern, damit sie ihre Bürger verteidigen kann, und es wird auch unsere europäischen Verteidigungsfähigkeiten stärken. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten werden wir weitere 1 Milliarde Euro mobilisieren, um die Kapazitäten in ganz Europa zu erhöhen. Dies ist ein entscheidender Teil der strategischen Fähigkeit Europas, seine Interessen und Werte zu verteidigen und zur Erhaltung des Friedens auf unserem Kontinent beizutragen.“ ([Ursula von der Leyen](#), [Presseartikel](#), 3.5.2023)

Eindeutig stehen hier nicht industrielle, sondern militärische und strategische Erwägungen im Vordergrund. Wie nun schon mehrfach erwähnt, dürfen aber Maßnahmen, die vorrangig militärischen Zwecken dienen, eigentlich nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Doch wer sich ohnehin zielstrebig in Richtung Kriegswirtschaft bewegt, dem dürften derlei rechtliche Feinheiten dann ohnehin auch vollends egal sein.

Anmerkungen

- 1 Artikel 41, Absatz 2 EUV im Wortlaut: „Die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Kapitels gehen ebenfalls zulasten des Haushalts der Union, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt.“
- 2 Das ging dann einem gestandenen rüstungsindustriellen Politiker wie Michael Gahler von der konservativen Europäischen Volkspartei doch zu weit: „Der Vorstoß der Kommission ist ein wichtiges Signal, dass wir die ‚Zeitenwende‘ nur gemeinsam bewältigen können. Deshalb müssen wir einerseits Maßnahmen auf der europäischen

Ebene bündeln, andererseits aber auch unser Regelwerk an die Krise anpassen. Da aber die europäische Bündelung von Aufträgen zu lange auf sich hat warten lassen, erscheinen Zwangsmaßnahmen der Kommission gegenüber der Industrie als überzogen.“ ([Henckel](#), [Ole: EU-Kommission plant Finanzspritze für Munitionshersteller](#), [Europäische Sicherheit und Technik](#), 5.5.2023)

