

Bratislava-Agenda

EU-Rüstungsschub nach dem Brexit

von Jürgen Wagner

Nach dem Brexit-Votum soll als wesentliches Projekt zur Revitalisierung der EU ausgerechnet der jahrelang nur stotternd vorangekommene Ausbau des Militärapparates vorangetrieben werden. Schließlich hatte sich Großbritannien diesbezüglich bislang immer als der entscheidende Stolperstein erwiesen. Teils hat es regelrecht den Anschein, als hätten Viele nur darauf gewartet, die sich hierdurch bietende Möglichkeit beim Schopfe packen zu können. Jedenfalls gingen der deutsche und der französische Außenminister nur wenige Tage nach dem britischen Referendum in die Offensive, dann legte die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini mit diversen Vorschlägen zur Verbesserung der „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) nach. Kurz darauf preschten die deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und ihr französischer Amtskollege Jean-Yves Le Drian mit einer ganz ähnlichen Agenda nach vorn. Den vorläufigen Abschluss machte EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Europäischen Union am 14. September 2016, bevor das Ganze dann auf einem informellen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in der Slowakei am 16. September 2016 mit der „Bratislava-Agenda“ einen offiziellen Zeit- und Umsetzungsfahrplan erhielt.

Stockende Militarisierung

Die „Geburtstunde“ der Militarisierung der Europäischen Union schlug auf den Ratsgipfeln in Köln und Helsinki im Jahr 1999. Dort wurde beschlossen, eine Schnelle Eingreiftruppe aufzustellen. Auch danach entwickelte sich das Projekt „Militärmacht EUropa“, in den Worten des damaligen EU-Außenbeauftragten Javier Solana, mit „Lichtgeschwindigkeit“: Die Einrichtung eines Militärausschusses und anderer für die Kriegsplanung relevanter Institutionen folgte im Jahr 2000 und 2003 wurde eine „Europäische Sicherheitsstrategie“ verabschiedet, mit der die Interventionsausrichtung der Union ein festes Rahmenwerk erhielt. Erste GSVP-Einsätze folgten noch im selben Jahr.

Doch dann geriet das Militarisierungsprojekt ganz erheblich ins Stocken, was zunächst mit dem Scheitern des ebenfalls 2003 verabschiedeten EU-Verfassungsvertrages bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 zusammenhing. Der Vertrag enthielt mehrere institutionelle „Innovationen“, mit denen der Ausbau des EU-Militärapparates erheblich vorankommen sollte. Das erklärt, weshalb sich Viele einen Quantensprung im Militärbereich versprochen, als der Verfassungsvertrag schlussendlich mit viel Trickereien doch noch nahezu unverändert durchgedrückt werden konnte und am 1. Dezember 2009 als Vertrag von Lissabon in Kraft trat. Doch die Ergebnisse blieben weit hinter den Erwartungen zurück, was vor allem damit zusammenhing, dass Großbritannien die Umsetzung der wichtigsten Passagen des Vertrages vorwiegend aus Sorge um die Eigenständigkeit seiner Militärpolitik torpedierte.

Dies erklärt auch, weshalb so mancher Militarisierungsbe-

fürworter seine Freude über den anstehenden britischen EU-Austritt kaum verbergen kann. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Europaparlaments, Elmar Brok, zum Beispiel scheint den Briten keine Träne nachzuweinen: „Der Brexit hat auch gute Seiten.“ Und was

das für Seiten sein sollen, erklärt Brok gleich mit: „Jahrelang haben uns die Briten aufgehalten. Jetzt geht es endlich voran.“⁴¹

Deutsch-Französische Führungsrolle

Bereits wenige Tage nach dem britischen Referendum am 23. Juni 2016 veröffentlichten die Außenminister Deutschlands und Frankreichs, Frank-Walter Steinmeier und Jean-Marc Ayrault, das offensichtlich lange vorher erarbeitete Papier „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt“. In ihm wurde nicht nur die Umsetzung seit Jahren in der Pipeline befindlicher Militärprojekte, sondern auch eine diesbezügliche deutsch-französische Führungsrolle gefordert: „In einem stärker von divergierenden Machtinteressen geprägten internationalen Umfeld sollten Deutschland und Frankreich gemeinsam dafür eintreten, die EU Schritt für Schritt zu einem unabhängigen und globalen Akteur zu entwickeln.“⁴²

Nach der Sommerpause war es dann zuerst die Außenbeauftragte Mogherini, die am 8. September 2016 einen Forderungskatalog vorlegte, der unter anderem die Aufstellung eines EU-Hauptquartiers enthielt.³ Nur wenige Tage später, am 12. September 2016, legten dann die Verteidigungsminister von der Leyen und Le Drian mit dem Papier „Erneuerung der GSVP“ nach. Auch darin fand sich die Forderung, den Brexit nun für den großen Militarisierungssprung nach vorne zu nutzen: „Unter der Prämisse der Entscheidung des Vereinten Königreichs, die Europäische Union zu verlassen, ist es nun unser Ziel, zu 27 weiter voranzuschreiten.“⁴⁴ Die Gesamtheit der Vorschläge wurde von der Süddeutschen Zeitung folgendermaßen zusammengefasst: „Im Zentrum stehen Vorschläge für ein gemeinsames und permanentes EU-Militärhauptquartier. Bisher werden EU-Einsätze mit rotierender Zuständigkeit geführt. [...] Von besonderer Bedeutung sind auch neue Verfahrenswege. So soll der bisher ungenutzte Artikel 44 des Lissabonvertrags der EU aktiviert werden. Er erlaubt Mitgliedsstaaten, dass sie in unterschiedlicher Geschwindigkeit die Zusammenarbeit vorantreiben, auch ohne dass Einstimmigkeit herrscht. Bisher wurde auf diese Bestimmung aus Rücksicht auf Großbritannien verzichtet. Die deutsch-französische Initiative sieht außerdem eine Synchronisierung der Haushaltsplanung vor, eine gleiche Lastenverteilung bei Einsätzen, einen EU-Forschungshaushalt für technologische Aspekte der Rüstungsentwicklung und auch mehr Zusammenarbeit bei der Beschaffung von Ausrüstung.“⁴⁵

„Härte Zeigen“

Am 14. September 2016 griff EU-Kommissionschef Jean-Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union den Großteil der bereits kursierenden Vorschläge noch einmal auf und fügte zu allem Überfluss auch noch eigene hinzu. Unangenehm aufgefallen ist dabei neben der Forderung nach einer nochmaligen Verschärfung der Abschottungspolitik gegenüber Flüchtlingen vor allem auch der militaristische Ton, den der Kommissions-

präsident insgesamt anschlug: „Mit zunehmenden Gefahren um uns herum reicht Soft Power allein nicht mehr aus. [...] Europa muss mehr Härte zeigen. Dies gilt vor allem in unserer Verteidigungspolitik. Europa kann es sich nicht mehr leisten, militärisch im Windschatten anderer Mächte zu segeln oder Frankreich in Mali allein zu lassen. Wir müssen die Verantwortung dafür übernehmen, unsere Interessen und die europäische Art zu leben zu verteidigen.“⁶

Konkret fordert Juncker u.a.:

1) Eine profiliertere EU-Rolle in Krisengebieten

Juncker will, dass die EU als Akteurin – und nicht „nur“, wenn überhaupt, ihre Einzelstaaten – künftig eine führende Rolle bei der Bewältigung von Konflikten spielen soll. Die Schaffung des aufgrund seines Symbolwertes lange hochumstrittenen Postens eines EU-Außenministers dient dabei dazu, diesen Anspruch zusätzlich zu untermauern: „Federica Mogherini, unsere Hohe Vertreterin und meine Vizepräsidentin, leistet hervorragende Arbeit. Aber sie muss unsere Europäische Außenministerin werden, mit deren Hilfe alle diplomatischen Dienste – von kleinen wie großen Ländern gleichermaßen – ihre Kräfte bündeln, um in internationalen Verhandlungen mehr Einfluss zu erlangen. Deswegen fordere ich heute eine Europäische Strategie für Syrien. Federica gehört mit an den Verhandlungstisch, wenn über die Zukunft Syriens geredet wird.“

2) Ein EU-Hauptquartier für mehr EU-Einsatz

Obwohl seit 2004 verfügbar, wurden die EU-Kampftruppen (Battlegroups) bislang noch nie eingesetzt. Dies lag einmal am Widerstand Großbritanniens, wird aber auch auf unzulängliche Planungskapazitäten zurückgeführt. Dies soll nun behoben werden, wenn es nach Juncker geht: „In den letzten zehn Jahren haben wir uns in über 30 zivilen und militärischen EU-Missionen von Afrika bis Afghanistan engagiert. Doch ohne dauerhafte Struktur können wir nicht wirksam agieren. Dringende Operationen verzögern sich. Es ist an der Zeit, dass wir für diese Operationen ein gemeinsames Hauptquartier einrichten.“

3) EU-eigene militärische Fähigkeiten

Bei nahezu allem, was im Militärbereich auf EU-Ebene geschieht, wird auf rein nationalstaatliche Fähigkeiten zurückgegriffen. Eine Bündelung von Fähigkeiten unter EU-Kontrolle wurde von Großbritannien stets als zu großer Schritt in Richtung einer EU-Armee abgelehnt. Juncker teilt diese Aversion augenscheinlich nicht, wie sich schon im März 2015 gezeigt hatte, als er lautstark für die Schaffung einer EU-Armee getrommelt hatte. Auch in seiner Rede zur Lage der Union forderte er: „Außerdem sollten wir uns auf gemeinsame militärische Mittel hinbewegen, die in einigen Fällen auch der EU gehören sollten.“

4) Ein militärisches Kerneuropa

Auch Juncker drängt darauf, endlich von der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (SSZ) Gebrauch zu machen. Ihre Nutzung wird prinzipiell durch den Vertrag von Lissabon ermöglicht, wurde bislang aber ebenfalls durch Großbritannien blockiert. Christian Mölling von der „Stiftung Wissen-

schaft und Politik“ beschrieb den SSZ-Kern folgendermaßen: „Dahinter steht die Idee, einen exklusiven Club jener zu etablieren, die im EU-Verteidigungssektor mehr tun können und wollen. Umgekehrt macht ein solcher Club durch ‚naming and shaming‘ auch transparent, welche Mitgliedsstaaten weniger leisten.“⁷ Durch die Aktivierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit lassen sich bedeutende Teile der EU-Militärpolitik auslagern und dadurch das Konsensprinzip aushebeln. Dies stellt vor allem kleinere Staaten vor das Problem, dass sie letztlich bei bedeutenden Entscheidungen im Militärbereich künftig außen vor bleiben könnten. Dies gilt umso mehr, da im ebenfalls rechtsrelevanten Protokoll 10 des Vertrags von Lissabon über „Teilnahmekriterien“ für viele Länder nahezu unüberwindliche Hürden für eine Beteiligung an einer SSZ errichtet werden. Dazu gehören die Beteiligung an EU-Operationen sowie an den wesentlichen europäischen Rüstungsvorhaben ebenso wie die anspruchsvolle Fähigkeit zur Aufstellung einer EU-Kampftruppe (Battlegroup). Augenscheinlich hat sich Juncker auch dieses hochproblematische Konzept zu Eigen gemacht. „Der Vertrag von Lissabon gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Verteidigungsfähigkeiten in Form einer ständigen strukturierten Zusammenarbeit zu bündeln, so sie dies wollen. Ich denke, jetzt ist der richtige Zeitpunkt, diese Möglichkeit zu nutzen.“

5) EU-Rüstungsgelder

Zu schlechterletzt widmet sich Juncker auch noch der Frage, wie das ganze militärische Wunschkonzert finanziert werden soll. Das Interesse, sich hierfür aus dem EU-Haushalt bedienen zu können, liegt in diesem Zusammenhang nahe. Allerdings waren solchen Vorhaben bis vor Kurzem enge Grenzen gesetzt, was mit der lange vorherrschenden Interpretation von Artikel 41, Absatz 2 des Lissabon-Vertrags zusammenhängt, in dem es heißt: „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“.

Lange wurde die Passage mehrheitlich so interpretiert, als sei es kategorisch verboten, jede Art militärrelevanter Ausgaben aus dem EU-Haushalt zu bestreiten. Inzwischen scheint sich aber problematischerweise eine neue Auslegung durchzusetzen, derzufolge sich dieser Finanzierungsvorbehalt nur auf direkte Militäreinsätze beziehen soll und für alles andere darum herum durchaus das EU-Budget geschröpft werden könnte. Als „Meilenstein“ (Handelsblatt) wurde hier die Einrichtung einer ab 2017 startenden vorbereitenden Maßnahme zur EU-Rüstungsforschung gefeiert. Sie soll der Aufstellung eines stehenden EU-Rüstungsforschungshaushalts ab 2021 den Weg ebnen – so war zumindest bislang der Plan. In seiner Rede zur Lage der Europäischen Union kündigte Kommissionspräsident Juncker nun aber an, diesen Zeitplan deutlich vorziehen und womöglich sogar ausweiten zu wollen: „Eine starke europäische Verteidigung braucht eine innovative europäische Rüstungsindustrie. Deshalb werden wir noch vor Jahresende einen Europäischen Verteidigungsfonds vorschlagen, der unserer Forschung und Innovation einen kräftigen Schub verleiht.“

Militarisierungsfahrplan

Der Zeitplan, den von der Leyen und Drián sowie Juncker gewählt hatten, war natürlich nicht von ungefähr unmittelbar

vor dem informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs in Bratislava am 17. September 2016 gewählt. Ihre Forderungspakete dienten dort als „Blaupausen“, an denen sich die Diskussion orientierte, so die österreichische Presse. Die Zeitung beschrieb auch, dass auf dem Gipfel ein konkreter Fahrplan vereinbart wurde, in dem nun die Militarisierungsa-genda ganz konkret ausgearbeitet werden soll: „Der EU-Kommissionspräsident habe ‚richtige Schwerpunkte gesetzt‘, lobte Deutschlands Bundeskanzlerin Angela Merkel im Anschluss an den Gipfel, der Rat werde nun auf dieser Basis eine ‚Bratislava-Agenda‘ für die kommenden Monate erarbeiten. Dieser Reform-Reigen hat drei Etappen: Auf die regulären Gipfel im Oktober und Dezember folgt im Februar 2017 ein informelles Treffen der EU-27 in Malta's Hauptstadt Valletta. Und pünktlich zum 60. Jahrestag der Römer Verträge, dem Grundstein der heutigen EU, soll bei einem weiteren Treffen in Rom im März eine konkrete Reformliste vorliegen – wobei es laut Merkel nicht um ‚große Erklärungen oder Vertragsänderungen‘ gehen werde, sondern um konkrete, umsetzbare Maßnahmen.“⁴⁸

Auch wenn sicherlich nicht friedenspolitisch motiviert, scheint aber auf die Briten vorläufig in Fragen der EU-Militarisierung noch Verlass zu sein. So gab der britische Verteidigungsminister Michael Fallon gegenüber der Times an, während des gesamten Zeitraums des Austrittsprozesses, dessen Dauer auf zwei Jahre geschätzt wird, werde Großbritannien die Umsetzung der „Bratislava-Agenda“ blockieren. Zu deren Umsetzung gab er knapp an: „Das wird nicht passieren!“⁴⁹ Es ist allerdings zweifelhaft, ob sich die restlichen EU-Staaten tatsächlich weiter von Großbritannien blockieren lassen werden. Außenamtssprecher Martin Schäfer jedenfalls machte keinen

Hehl aus seiner Meinung zu den britischen Ankündigungen: „Aber um das vielleicht noch einmal vonseiten des Auswärtigen Amtes zu sagen: Eine Situation, in der jemand austreten will und entschieden hat auszutreten, aber vor dem Austreten noch einmal die anderen davon abhalten möchte, Dinge zu tun, die die aber tun wollen, ist eine schwer vorstellbare Situation. Ich möchte mir gar nicht vorstellen, dass das wirklich so kommt.“¹⁰

Anmerkungen

- 1 Deutsch-französische Strategie zur Verteidigungspolitik, [Deutschlandfunk](#), 13.09.2016.
- 2 Ayrault, Jean-Marc/Steinmeier, Frank-Walter: Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, [Stand](#) 27.06.2016.
- 3 EU foreign policy chief wants Brussels military HQ, [AFP](#), 08.08.2016.
- 4 Erneuerung der GSVP, [Berlin](#), 12.09.2016.
- 5 Deutschland und Frankreich wollen Verteidigungspolitik der EU reformieren, [Süddeutsche Zeitung](#), 09.09.2016.
- 6 Rede zur Lage der Union: Hin zu einem besseren Europa – Einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt, [Straßburg](#), 14.09.2016.
- 7 Mölling, Christian: Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik, SWP-Aktuell 13, Februar 2010, S. 2.
- 8 EU-Sondergipfel „erfolglos“: Bratislava legt Spaltung offen, [Die Presse](#), 16.09.2016.
- 9 UK to veto EU ‘defence union’, [euobserver](#), 17.09.2016.
- 10 EU-Verteidigungsminister in Bratislava: UK vs. DEU/FRAU, [augengeradeaus](#), 27.09.2016.

