

Unbedingt angriffsbereit

Mehr Geld, mehr Koordination, mehr Krieg: Die Europäische Kommission erhält mit der »Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Weltraum« eine eigene Rüstungsabteilung

Von Özlem Demirel und Jürgen Wagner

Zusammen Rüstung schmieden. Ursula von der Leyen, damals noch Kriegsministerin, mit dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron und ihren beiden Kolleginnen aus Spanien und Frankreich, Margarita Robles und Florence Parly, am 17. Juni 2019 bei der Modellpräsentation des »New Generation Fighter« in der Nähe von Paris

Özlem Demirel ist für die Partei Die Linke Abgeordnete des Europäischen Parlaments und dort als dessen stellvertretende Vorsitzende Mitglied im Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung.

Jürgen Wagner ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Informationsstelle Militarisation (IMI) e. V. in Tübingen.

Am 1. Dezember 2019 tritt die von Jean-Claude Juncker geleitete Europäische Kommission offiziell ab und übergibt den Stab an die Nachfolger unter der neuen Chefin Ursula von der Leyen. Sie werde einer »geopolitischen Kommission« vorstehen, versprach von der Leyen in einem Brief, mit dem sie am 10. September der da noch designierten EU-Industriekommissarin Sylvie Goulard deren Einsatzprofil vorgab.¹ Die scheiterte später zwar am Votum des EU-Parlaments, weshalb anschließend fieberhaft ein Nachfolger gesucht und mit Thierry Breton, dem bisherigen Vorstandsvorsitzenden des IT-Unternehmens Atos, auch gefunden wurde. Entscheidend war aber, dass von der Leyen in diesem Brief fast beiläufig fallen ließ, die ehemalige französische Verteidigungsministerin werde in ihrer Arbeit künftig auch einer neuen »Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Weltraum« (DG Defence) vorstehen. Die Hauptaufgabe der neuen Generaldirektion soll darin bestehen, Widerstände beim Aufbau eines europäischen Rüstungsmarktes zu überwinden. Dafür werden ihr nicht nur Sanktionsmöglichkeiten, sondern auch erhebliche finanzielle Anreize zur Verfügung stehen. Denn in den Zuständigkeitsbereich der DG Defence wird unter anderem die Verwaltung der eigens für diesen Zweck neu ausgelobten Milliardenbeträge aus dem künftigen »Europäischen Verteidigungsfonds« (EVF) fallen.

Bislang waren Militärfragen der EU nahezu exklusiv Angelegenheit der im Rat versammelten Staats- und Regierungschefs. Weder die Kommission und erst recht nicht das Parlament hatten hier sonderlich viel zu sagen. Insofern ist es nachvollziehbar, wenn die Einrichtung der DG Defence als sichtbarer Ausdruck und logische Konsequenz des in jüngster Zeit deutlich gewachsenen militärischen Profils der Kommission gewertet wird. Die Tragweite dieses Schrittes zeigt sich, wenn etwa die Regierungsberater der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) zufrieden feststellen, nun werde »eine Art Ministerium für europäische Verteidigung und Rüstung« ins Leben gerufen. Viele Beobachter meinen hier sogar eine schleichende Europäisierung der Militärpolitik und eine damit einhergehende Entmachtung der Nationalstaaten zu erkennen. In der entsprechenden SWP-Analyse heißt es etwa: »Die Kommission strebt mit ihren aktuellen Initiativen offensichtlich an, den Schwerpunkt der

europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verschieben: von einem mitgliedstaatlich zu einem supranational dominierten Politikfeld.«²

Eine solche Einschätzung verfehlt dann aber doch einigermaßen die realen Entwicklungen: Weder geht die wachsende Rolle der Kommission mit erweiterten Kompetenzen des Parlaments einher, noch kann ernsthaft von einer Entmachtung der Mitgliedsstaaten die Rede sein. Denn die Staats- und Regierungschefs haben bei der Erstellung des Rüstungsbudgets sorgfältig darauf geachtet, dass sie weiterhin die Zügel in der Hand halten.

Ein europäischer Waffenmarkt

Die Rüstungsindustrie war lange die letzte Bastion des Protektionismus – sie unterlag faktisch nicht den Regeln des Binnenmarktes. Dies hatte zur Folge, dass Aufträge nicht europaweit ausgeschrieben und an den »besten«, sprich marktbeherrschenden Bieter vergeben werden mussten. Dabei konnten sich die Staaten auf Artikel 346 des »Vertrags über die Arbeitsweise der EU« (AEUV) berufen, der erlaubt, bei Rüstungsaufträgen unter Verweis auf nationale Sicherheitserwägungen die Regeln des Binnenmarktes zeitweilig außer Kraft zu setzen. Ursprünglich als Ausnahme gedacht, nutzten die Staaten diesen Passus, um ihre jeweiligen Rüstungsmärkte permanent vor innereuropäischen Konkurrenten abzuschotten und den gesamten Bereich der Kontrolle und Überwachung der Kommission zu entziehen. Im Ergebnis werden bis heute mehr als 80 Prozent der europäischen Rüstungsaufträge national vergeben.

Schon seit einiger Zeit hat sich die Kommission nun aber auf die Fahnen geschrieben, auch den Rüstungsbereich dem Marktregime zu unterwerfen, was vor allem im Interesse der großen deutschen und französischen Konzerne liegt. Dabei wird argumentiert, die »Kleinstaaterei« im Rüstungswesen habe Doppelstrukturen und niedrige Auftragsmargen zur Folge, die sich durch Konzentrationsprozesse (europaweite Beschaffungsaufträge sowie Fusionen und Übernahmen) vermeiden ließen. Die Einsparpotentiale werden dabei von der Kommission als recht hoch eingestuft: »Der Mangel an Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich Verteidigung und Sicherheit verursacht schätzungsweise Kosten zwischen 25 Milliarden Euro und 100 Milliarden Euro.«³

Ein erster Versuch der Kommission, die Mitgliedsstaaten zu ihrem Glück in Sachen europaweiter Ausschreibungen zu zwingen, stellte das 2007 vorgelegte sogenannte Verteidigungspaket dar, das zwei Jahre später verabschiedet wurde. Teil davon ist die rechtlich bindende Beschaffungsrichtlinie, die besagt, dass eine Berufung auf Artikel 346 AEUV künftig nur noch in absoluten Ausnahmefällen möglich sein soll. Bis 2012 sollte die Richtlinie in nationale Gesetzgebung überführt werden, allerdings zeigten viele Mitgliedsländer eine denkbar geringe Neigung, ihre Rüstungsindustrien dem Wettbewerb mit den großen deutschen und französischen Unternehmen auszusetzen. Folgerichtig gelangte eine erste Evaluation des Verteidigungspaketes im Juni 2015 zu dem Ergebnis, die Mitgliedsstaaten würden die Beschaffungsrichtlinie nur überaus zögerlich anwenden.⁴

Nach dem »Brexit«-Referendum am 23. Juni 2016 kam aber wieder Bewegung in das Bemühen, einen europäischen Rüstungsmarkt ins Leben zu rufen. Der Grund lag vor allem darin, dass sich Großbritannien zu diesem Zeitpunkt von seiner bisherigen Politik verabschiedete, alle Bestrebungen der Kommission zu torpedieren, mehr Kompetenzen im Rüstungsbereich zu erlangen. Die Kommission ergriff die sich nun bietende Gelegenheit und veröffentlichte im November 2016 einen »Verteidigungs-Aktionsplan«, in dem sie ihre Ambitionen ungewöhnlich offen formulierte: »Die Kommission ist bereit, sich in einem

bisher nicht gekanntem 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 Potential der Verträge ausschöpfen mit dem Ziel, eine Verteidigungsunion aufzubauen.«⁵

Mit dem Dokument war recht deutlich angekündigt worden, die Umsetzung der Beschaffungsrichtlinie künftig notfalls mittels Strafandrohungen zu erreichen: »Mehr Wettbewerb und eine stärkere Öffnung des Marktes für Verteidigungsgüter in Europa dürften Anbieter dabei unterstützen, Größenvorteile zu erzielen, die Produktionskapazitäten zu optimieren und die Stückkosten zu senken, was den europäischen Produkten weltweit zu mehr Wettbewerbsfähigkeit verhelfen würde. (...) Aus den Bewertungen der beiden Richtlinien geht hervor, (dass) ein sehr bedeutender Teil der Beschaffung im Verteidigungsbereich nach wie vor nicht im Rahmen der EU-Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen erfolgt. (...) Die Kommission richtet ihr Augenmerk auf die effektive Umsetzung der Richtlinie und setzt diese notfalls durch.«⁶

Es blieb nicht bei der bloßen Drohung: Zwischen November 2016 und Oktober 2019 versendete die Kommission mehr als 40 Aufforderungsschreiben mit der Mahnung, die Bestimmungen der Beschaffungsrichtlinie einzuhalten. Diese Schreiben bilden den Auftakt für formale Vertragsverletzungsverfahren, die zu empfindlichen Strafen führen können. Vor diesem Hintergrund wird es erklärtermaßen eine der Hauptaufgaben der neuen DG Defence sein, hier weiter Druck auszuüben.

Militärisch mobil

Die Gründung der DG Defence erfolgte nicht aus heiterem Himmel. Nach Auskunft der seit 2014 bis zuletzt amtierenden Kommissarin für Binnenmarkt, Industrie und Unternehmertum, Elzbieta Bienkowska, laufen die Vorbereitungen dafür bereits seit 18 Monaten. Schon vor einiger Zeit wurden in anderen Generaldirektionen Abteilungen geschaffen, um die wachsenden Militäraufgaben der Kommission zu managen. Insofern war es naheliegend, diese versprengten Verwaltungseinheiten in einer »Generaldirektion Verteidigung« zu bündeln, wofür im Vorfeld diverse Optionen diskutiert worden waren.

Zunächst war erwogen worden, eigens den Posten eines »Rüstungskommissars« zu schaffen und ihm die neue Generaldirektion zu unterstellen, doch dann folgte die Entscheidung, die neue Behörde dem Portfolio des Industriekommissars anzugliedern. Zur Diskussion stand auch, eine »Sicherheits- und Verteidigungsdirektion« ins Leben zu rufen, der alle Fragen der inneren »Sicherheit« zugeordnet worden wären.

In ihrem Brief vom 10. September hatte Kommissionspräsidentin von der Leyen die Aufgaben und Kompetenzen der DG Defence bereits recht präzise umrissen. Einen großen Brocken wird dabei das Management diverser Weltraumprogramme darstellen, die allesamt von erheblicher militärischer Relevanz sind. Von den dafür im nächsten EU-Haushalt 2021 bis 2027 vorgesehenen 16 Milliarden Euro entfallen allein auf das Satellitennavigationssystem »Galileo« 9,7 Milliarden und auf das Geoinformationssystem »Copernicus« 5,8 Milliarden Euro. Während lange so getan wurde, als handle es sich bei diesen Programmen um zivile Vorhaben, wird jetzt Klartext gesprochen: »Auf die Frage nach der ›recht naheliegenden Verbindung‹ zwischen Weltraum- und Verteidigungspolitik wies Bienkowska darauf hin, dass rund 95 Prozent der Verteidigungseinrichtungen und -kräfte weltraumgestützte Daten verwenden.«⁷

Ein zweiter wichtiger Kompetenzbereich steht unter dem Begriff »militärische Mobilität«. Die angestrebte Fähigkeit der schnellen Verbringung von Truppen und Gerät soll – mit Blick auf Russland – vor allem für Osteuropa erfolgen. Dafür wird die DG Defence die Verantwortung für die Umsetzung des »Aktionsplans zur militärischen Mobilität« vom März 2018 übernehmen. Ob sie oder die Generaldirektion Transport und Verkehr (DG MOVE) die hierfür im nächsten EU-Haushalt vorgesehenen 6,5 Milliarden Euro verwalten wird, ist gegenwärtig allerdings noch offen.

Die dritte und wohl wichtigste Aufgabe der DG Defence wird aber sein, die schon länger anvisierte Herausbildung eines EU-Rüstungsmarktes zu forcieren. Hieran ließ von der Leyen jedenfalls in ihrem »Einsatzbefehl« vom 10. September wenig Zweifel aufkommen: »Ich möchte Sie bitten, sich auf die Schaffung eines offenen und wettbewerbsorientierten europäischen Rüstungsmarktes zu fokussieren und dafür die EU-Beschaffungsrichtlinien im Verteidigungsbereich durchzusetzen.«

Gleichzeitig sollen europaweite Beschaffungsprojekte mithilfe der Einrichtung eines »Europäischen Verteidigungsfonds« (EVF) realisiert werden. Ziel ist es, den Mitgliedsländern einen finanziellen Anreiz zu bieten, sich auf europaweite Beschaffungsprojekte einzulassen, anstatt weiter ihre verhältnismäßig kleinen nationalen Firmen zu alimentieren. Erstmals offiziell angekündigt wurde der EVF ebenfalls im erwähnten Verteidigungs-Aktionsplan vom November 2016. Im Juni 2018 legte die Kommission dann einen EVF-Verordnungsvorschlag vor, der dann bis Frühjahr 2019 in den sogenannten Trilog-Verhandlungen mit Rat und Parlament abgestimmt wurde. Für den EVF sind nun im nächsten EU-Haushalt 2021 bis 2027 insgesamt 13 Milliarden Euro für Forschung und Entwicklung von Rüstungsprojekten vorgesehen, sofern sie unter Beteiligung von mindestens drei Ländern und drei Unternehmen durchgeführt werden (durch vorgeschriebene nationale Kofinanzierungen kann sich dieser Betrag auf bis zu 48,6 Milliarden Euro summieren).

Kommissar Manager

Die Verwaltung dieses Fonds wird in wesentlichen Teilen ebenfalls im Verantwortungsbereich der DG Defense und damit des Industriekommissariats liegen. Nachdem mit Sylvie Goulard seine erste Kandidatin für diesen Posten unter anderem wegen Korruptionsvorwürfen und vorangegangener Querelen um die Kommissionspräsidentschaft am Votum des Europaparlaments scheiterte, zauberte der französische Präsident Emmanuel Macron mit Thierry Breton eine Person aus dem Hut, bei der handfeste Interessenkonflikte ebenfalls programmiert sind.

Denn von den EVF-Geldern sind mindestens vier und bis zu acht Prozent für »disruptive Verteidigungstechnologien« vorgesehen. Dabei handelt es sich um Technologien, von denen man sich eine radikale Veränderung der Kriegführung verspricht. Führend in diesem Bereich sind in der Regel rüstungsnahe IT-Unternehmen wie eben Bretons Firma Atos, die für die französische Armee etwa das »Bull Battle Management System« zur Automatisierung der Kriegstaktik entwickelt hat. Atos ist auch der führende Cloud-Dienstleister der Bundeswehr und betreut damit die Schnittstelle, über die eine Verbindung von Kräften im Feld mit künftigen autonomen Systemen erfolgen wird.

Bevor Breton den Posten des Vorstandsvorsitzenden bei Atos bekleidete, war er unter anderem ein hohes Tier bei Thomson, aus dem später der Rüstungsgroßkonzern Thales hervorging. Als Atos-Chef stand Breton zuletzt einem Unternehmen vor, das einen guten Teil der von ihm nun zu verwaltenden Gelder abbekommen könnte. Der zuletzt auf 34 Millionen

Euro bezifferte Wert seiner Atos-Aktien schrumpfte jedenfalls nicht infolge seiner Ernennung, kurz darauf stieß er seine Anteile ab.

Doch warum haben sich die Staats- und Regierungschefs überhaupt darauf eingelassen, die Spielräume der Kommission in der Verteidigungspolitik zu vergrößern? Die Antwort ist simpel, sie lautet: des Geldes wegen. Denn es liegt auf der Hand, dass der üppige EU-Haushalt Begehrlichkeiten weckt, mit den bereitgestellten Mitteln auch allerlei militärische Projekte zu finanzieren. Die bestimmte Form, in der dies nun unter der Ägide des Industriekommissars geschieht, ist wiederum der Rechtslage geschuldet. Militärische Maßnahmen dürfen aufgrund von Artikel 41(2) des EU-Vertrags nicht aus dem EU-Haushalt bezahlt werden. Um dieses Verbot zu umgehen, bedient sich die Kommission des rechtlich zumindest fragwürdigen Tricks, die EVF-Gelder als Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung zu deklarieren und sie auf dieser Grundlage dem Industriekommissariat zuzuordnen.⁸

Pseudoeuropäisierung

Von einer Europäisierung der Militärpolitik ließe sich mit Blick auf die Einrichtung des EVF und der Generaldirektion Verteidigung aber nur dann ernsthaft sprechen, wenn die Aufwertung der Kommission auch mit mehr Kompetenzen des Europäischen Parlaments einhergingen. Doch genau das ist nur sehr begrenzt der Fall. Denn in einem bemerkenswerten Akt der Selbstentmachtung stimmte das EU-Parlament in den Trilog-Verhandlungen mit Kommission und Rat im Frühjahr 2019 mehrheitlich einem »Kompromiss« zur EVF-Verordnung zu, durch den es lediglich im nachhinein Informationen erhält und damit ohne jegliche Einflussnahme bleibt. Wörtlich heißt es darin: »Die Kommission sollte regelmäßig die Durchführung des Fonds überwachen und jährlich über die erzielten Fortschritte Bericht erstatten (...). Zu diesem Zweck sollte die Kommission die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen einrichten. Dieser Bericht sollte dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt werden und keine vertraulichen Informationen enthalten.«⁹

Doch auch die Kommission wird keineswegs im Alleingang über die Gelder verfügen können: Denn der EVF und die von ihm finanzierten Projekte sollen über Arbeitsprogramme gesteuert werden, die auch von den im Rat vertretenen Staaten abgesehnet werden müssen. Damit haben sich die Mitgliedsstaaten faktisch ein Vetorecht in Sachen EVF-Projekte gesichert. Dass die EVF-Gelder bevorzugt an Projekte der auf Ebene der Mitgliedsstaaten angesiedelten »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« (engl. Pesco) fließen sollen, erhöht deren Einfluss weiter. Vor diesem Hintergrund warnte kürzlich der ehemalige Chef der EU-Verteidigungsagentur, Nick Witney, die Kommission davor, sie solle sich ihre neuen Kompetenzen nicht zu Kopf steigen lassen. Im Prinzip habe sich nichts geändert, alle wesentlichen Entscheidungen in Sachen EU-Militärpolitik würden weiter vom Rat getroffen, weshalb die Kommission sich dementsprechend nach dessen Präferenzen zu richten habe.¹⁰

Mit anderen Worten: Rüstungsfragen bleiben weiter im wesentlichen Sache der (großen) Mitgliedsstaaten. Dabei sind es vor allem Deutschland und Frankreich, die sich ungeachtet gelegentlicher Streitereien im Detail völlig einig darin zu sein scheinen, den Ausbau des EU-Militärapparates voranzutreiben. Mit der Generaldirektion Verteidigungsindustrie und Weltraum wurde nun eine wichtige institutionelle Voraussetzung geschaffen, um dieses Ziel umzusetzen.

Anmerkungen

1 Ursula von der Leyen: Commissioner-designate for Internal Market. Mission Letter, Brüssel, 10.9.2019

2 Peter Becker/Ronja Kempin: Die EU-Kommission als sicherheits- und verteidigungspolitische Akteurin, *SWP-Aktuell* A34, Juni 2019, S. 5

3 Pressemitteilung der EU-Kommission vom 30. November 2016: »Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan: Der Weg zu einem Europäischen Verteidigungsfonds«; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_4088

4 The impact of the ›defence package‹ Directives on European defence, DGEXPO, Juni 2015

5 Mitteilung der Kommission: Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, Brüssel, 30.11.2016 (COM(2016) 950), S. 23

6 Ebd., S. 16 f.

7 Sam Morgan: Von Bienkowska zu Goulard: Machtübergabe in der EU-Industriepolitik, euractiv.de, 17.9.2019

8 Vgl. Andreas Fischer-Lescano: Rechtsgutachten zur Illegalität des Europäischen Verteidigungsfonds, GUE/NGL, November 2018

9 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds, Brüssel, 18.4.2019

10 Nick Witney: European defence and the new Commission, ECFR Commentary, 30.9.2019

Quelle: junge welt vom 28.11.2019