

Wesentlicher Fortschritt nicht erkennbar

Anmerkungen zu den verteidigungspolitischen Neuerungen des Lissabon-Vertrages

Memorandum N° 11/2008

Der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Lissabon-Vertrag¹ ist bislang in der deutschen Öffentlichkeit wenig thematisiert worden. Der hastige Ratifizierungsfahrplan, wonach bereits am 19. Dezember, also sechs Tage nach Unterzeichnung, im Bundeskabinett eine Beschlussfassung zum Ratifikationsgesetz vorgenommen wurde, sieht nach wenigen Anhörungen durch Experten eine definitive Beschlussfassung beim zweiten Durchgang der Beratung im Bundesrat am 23. Mai vor. Vollständig ausgeblendet in der politischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit ist die Auswirkung des Lissabon-Vertrages für die Handlungsfähigkeit der EG auf verteidigungspolitischem Gebiet. Dabei wäre es besonders interessant gewesen zu erfahren, wie der Anspruch auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verteidigungspolitisch unterfüttert worden ist. In Art. 11 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) heißt es,

„die Zuständigkeit der Union in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.“

Verteidigungs- und Sicherheitspolitik werden also erneut voneinander getrennt und dies in einer Zeit, in der die Unauflöslichkeit von innerer und äußerer Sicherheit in der politischen Semantik mittlerweile angekommen ist. Demnach gilt mehr denn je: für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gibt es besondere höchst komplizierte Bestimmungen, die eine normative Programmierung dieser Politik nicht gewährleisten. So bleibt die Schaffung einer europäischen Verteidigungspolitik frommer Wunsch. Eine gemeinsame Verteidigung ist lediglich als Option im Vertrag angedacht. Immerhin präzisiert Art. 28a EUV, dass die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union umfasst:

„Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen.“

Mit anderen Worten: falls sich Luxemburg, dessen materieller Beitrag zu einer europäischen Verteidigung – dies darf in aller Höflichkeit gesagt werden – nicht wirklich ins Gewicht fällt, gegen die im Europäischen Rat mehrheitlich vorgebrachten Empfehlungen für eine gemeinsame Verteidigungspolitik votiert, findet eine solche gemeinsame Verteidigungspolitik nicht statt. Angesichts der umgekehrten

¹ Damit ist im folgenden der Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gemeint. Angesichts der zahlreichen Änderungen von Bestimmungen sowie der Änderung der Vertragsbezeichnungen ist der Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, so wie er von *Klemens H. Fischer* erarbeitet worden ist, sehr hilfreich (vgl. Klemens H. Fischer, *Der Vertrag von Lissabon, Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden 2008).

Proportionalität der materiellen Bedeutung der Beiträge von mehr als 2/3 der Mitglieder der EU zur Verteidigung, liegt es auf der Hand, dass die von *de Gaulle* zu Recht geforderte *Verteidigung von Europa, für Europa, durch Europa* nur im Rahmen der sog. verstärkten Zusammenarbeit zwischen jenen Mitgliedstaaten organisiert werden kann, die nicht nur große Beitragszahler, sondern auch über relevante Verteidigungsbudgets verfügen².

Immerhin wird in Art. 28a Abs. 3 EUV erstmalig das Konzept einer gemeinsamen Verteidigungspolitik operationalisiert. Denn die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, der Union für die Umsetzung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung zu stellen. Diejenigen Mitgliedstaaten, die zusammen multinationale Streitkräfte aufstellen, können diese auch für die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Verfügung stellen. Mehr noch: die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Art. 28 a Abs. 3 S. 3 EUV erwähnt erstmalig die Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung (Europäische Verteidigungsagentur EVA) und präzisiert ihre Aufgabe der Ermittlung des operativen Bedarfs sowie der Förderung von Maßnahmen zur Bedarfsdeckung und zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors dar. Diese Definition enthält indessen auch eine negative Abgrenzung: zu einer Programmagentur soll die EDA scheinbar nicht werden.

Wie aber kann die Europäische Verteidigung organisiert werden, wenn es lediglich bei der Ermittlung des operativen Bedarfs und der Förderung der Maßnahmen zur Bedarfsdeckung bleibt und nicht die Bedarfsdeckung selbst europäisiert wird?

Auch die in Art. 28 d EGV enthaltene Präzisierung der Aufgaben lässt nicht erkennen, wie aus der EDA eine Procurement Agency werden kann. Alles in allem bleibt es im Bereich der gemeinsamen Verteidigungspolitik also bei sehr weitgehenden nationalen Vorbehalten, die dem Geist (um nicht zu sagen Ungeist) des Art. 296 EGV entsprechen. Diese Vorschrift, die Maßnahmen des jeweiligen Mitgliedsstaates, die seines Erachtens für die Wahrung wesentlicher Sicherheitsinteressen erforderlich sind und insbesondere die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial betreffen, entzog bisher den gesamten Rüstungsbereich den Wettbewerbsregeln sowie den

² 98% der Verteidigungsausgaben für Forschung und Entwicklung der EG im Jahre 2006 wurde von folgenden Ländern erbracht: Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Spanien, Italien, Schweden (vgl. zur verstärkten Zusammenarbeit Art. 10 EUV).

Ausschreibungspflichten, wie sie in der Transparenzrichtlinie vorgesehen sind.³ Art. 296 EUV bleibt aber bis auf eine redaktionelle Änderung „unversehen“. Es wird abzuwarten bleiben, ob die Binnenmarktinitiative von Kommissar Mc Greevy⁴ zur restriktiven Handhabung des Art. 296 EGV dessen antikompetitive Wirkung relativieren können. Denn aus dem Lissabon-Vertrag sind keine Ansätze für eine verbesserte operationalisierte europäische Verteidigungspolitik zu entnehmen. Dies steht im schreienden Widerspruch zu dem Postulat militärischer Solidarität für den eklatanten Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates (vgl. Art. 28 a Abs. 7 EUV). Denn in einem solchen Fall schulden alle anderen Mitgliedstaaten mit allen in ihrer Macht stehenden Mitteln Hilfe und Unterstützung. Wie soll militärische Solidarität klappen, wenn die Rüstungsmärkte abgeschottet bleiben.

³ Vgl. Art. 296 (Vorbehalt nationaler Bestimmungen) (1) Die Vorschriften dieses Vertrags stehen folgenden Bestimmungen nicht entgegen:

- a) Ein Mitgliedstaat ist nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht;
- b) Jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Maßnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen.

(2) Der Rat kann die von ihm am 15. April 1958 festgelegte Liste der Waren, auf die Absatz 1 Buchstabe b Anwendung findet, einstimmig auf Vorschlag der Kommission ändern.

⁴ Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit, KOM(2007) 766 endgültig.