



Arne Lietz, MdEP
Mitglied im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten
und im Entwicklungsausschuss und stellvertretendes
Mitglied im Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung

Impulse der europäischen Sozialdemokratie im Europaparlament zur Entwicklung einer Sicherheits- und Verteidigungsunion

Die Europäische Union in einer zunehmend instabilen Welt

Seit der Brexit-Entscheidung und der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten malen die sonst so langsamen Mühlen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rekordtempo. In Brüssel ist derzeit viel Zuversicht zu verspüren, dass auf diesem Politikfeld nun endlich konkrete Schritte unternommen werden. Dabei sind verschiedene Ansätze in der Diskussion, wie die Außen- und Sicherheitspolitik tatsächlich europäisch gestaltet werden kann. Gemäß dem Wunsch der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und der Mitgliedstaaten soll die EU zukünftig unabhängig von anderen Staaten agieren können, wenn ihre Sicherheitsinteressen bedroht sind.

Ich verfolge dieses Themenfeld bereits seit 2015 mit großem Interesse, seit dem Sommer 2017 in meiner Rolle als stellvertretendes Mitglied im Unterausschuss des Europaparlaments für Sicherheit und Verteidigung. In dem vorliegenden Beitrag berichte ich über aktuelle Entwicklungen in diesem Bereich, wobei der Schwerpunkt auf dem von der EU-Kommission geplanten Europäischen Verteidigungsfonds und seiner Rezeption innerhalb der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D) liegt.

Die Globale Strategie als konzeptioneller Rahmen der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Nur wenige Monate nach dem Brexit-Referendum, im Oktober 2016, verabschiedete der Rat der Europäischen Union die Globale Strategie für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik¹. Der von der Hohen Vertreterin erarbeitete Text fordert eine „starke Union, die strategisch denkt, eine gemeinsame Vision hat und gemeinsam handelt“. Das neu gesteckte Ziel heißt „strategische Autonomie“. Dabei besteht eine gewisse Ambivalenz hinsichtlich der Bedeutung dieses Begriffs: Während einige Mitgliedstaaten Autonomie vorrangig mit Blick auf Konzeption, Planung und Durchführung europäischer Krisenmanagementeinsätze in Drittstaaten betrachten, wollen andere Mitgliedstaaten langfristig selbst die territoriale Verteidigung der Europäischen Union autonom, will heißen ohne die Unterstützung der USA oder der NATO, sicherstellen. Trotz dieser Ungenauigkeit in der politischen Zielsetzung sind die Mitgliedstaaten und die Kommission entschlossen, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU quasi im Zeitraffer weiterzuentwickeln und zu stärken. Parallel dazu soll der Aufbau widerstandsfähiger Gesellschaften und Staaten in der südlichen und östlichen Nachbarschaft effektiver unterstützt werden. Auch sollen ein integrierter Ansatz für Konflikte und Krisen entwickelt und kooperative regionale Ordnungen gefördert werden. Schließlich soll die globale Regierungsführung auf Grundlage des internationalen Rechts gestärkt werden.

In Richtung einer europäischen Verteidigungsunion: Ständige Strukturierte Zusammenarbeit und Europäischer Verteidigungsfonds

Eine verstärkte Zusammenarbeit bzw. in Teilen die Integration von Fähigkeiten im Verteidigungsbereich soll im Rahmen einer weiterentwickelten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) erfolgen. Der Mechanismus der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), der bereits seit 2009 Bestandteil der europäischen Verträge ist, soll hierfür erstmalig zur Anwendung kommen. Die SSZ

1 Europäische Union 2016: Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa: Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_de_0.pdf (14.11.2017)

soll es einer Gruppe von Mitgliedstaaten ermöglichen, im Verteidigungsbereich enger zu kooperieren und dadurch politisch und technisch anspruchsvollere Ziele zu verfolgen. In einer gemeinsamen Mitteilung vom 13.11.2017² haben sich 23 EU-Länder auf die Prinzipien geeinigt, nach denen die SSZ ausgestaltet werden soll. Demgemäß soll sie als ambitionierter, bindender und inklusiver Rahmen für Investitionen in die Sicherheit und Verteidigung der EU und ihrer Bürger_innen dienen. Zudem haben sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten auf eine Liste mit bindenden Zusagen verständigt, worunter unter anderem die regelmäßige Erhöhung der Verteidigungsausgaben fällt. Bei ihrem Gipfeltreffen am 11.12.2017 haben die Mitgliedstaaten die SSZ offiziell ins Leben gerufen.

Inhaltlich und strukturell eng mit der SSZ verbunden ist der Vorschlag der Kommission zur Schaffung eines Europäischen Verteidigungsfonds. Dieser besteht aus zwei Elementen. Vorgesehen sind zum einen milliardenschwere Ausgaben im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2021–2027), dem Haushalt der EU, für die gemeinsame Rüstungsforschung sowie für die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern – ein Politikfeld, das bisher allein den Mitgliedstaaten vorbehalten war. Aufbauend auf einem Pilotprojekt zahlt die EU bereits seit 2016 Zuschüsse an europäische Initiativen im Bereich der Verteidigungsforschung. Insgesamt sind im Zeitraum 2017–2019 90 Millionen Euro für eine „vorbereitende Maßnahme“ für ein zukünftiges europäisches Forschungs-, Innovations- und Technologieprogramm im Verteidigungsbereich vorgesehen. Dieses noch junge Aufgabenfeld soll dann ab 2021 mit deutlich höheren Mitteln fortgeführt werden: Für 2021–2027 sollen laut Kommissionsvorschlag insgesamt 3,5 Milliarden Euro für Rüstungsforschung aus dem Haushalt zur Verfügung gestellt werden.

Das zweite Element des Europäischen Verteidigungsfonds bildet ein Programm zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich. Hierfür sollen laut Kommissionsvorschlag bereits 2019–2020 500 Millionen Euro aus bestehenden Budgetlinien des laufenden mehrjährigen Finanzrahmens (2014–2020) umgewidmet werden. Ab 2021 soll dann jährlich 1 Milliarde Euro aus dem Haushalt der EU an grenzüber-

2 Europäische Union 2017: Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich: 23 Mitgliedstaaten unterzeichnen eine gemeinsame Mitteilung über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), Pressemitteilung 639/17, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/> (14.11.2017).

greifende Kooperationsprojekte der Mitgliedstaaten und ihrer Rüstungsunternehmen fließen. Ziel und Zweck dieses Programms ist gemäß des Kommissionsvorschlags die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie der EU. Diese geplante Verankerung des Programms im Bereich der Industriepolitik liefe allerdings dem Ziel einer kohärenten und effektiven europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne des Europäischen Parlaments zuwider.

Position des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament spricht sich in unzähligen Berichten und Resolutionen für eine vertiefte sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten aus. Darüber hinaus plädiert es für eine Integration nationaler Verteidigungsstrukturen und -kapazitäten im Rahmen der EU. Allein seit der Annahme der Globalen Strategie der EU durch die Mitgliedstaaten am 28.6.2016 hat das Europaparlament fünf Berichte zur Rolle der GSVP verabschiedet. Alle diese Berichte betonen, dass die EU die GSVP vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Welt fortentwickeln und stärken sollte. Beispielsweise forderte das Parlament die Aktivierung der SSZ. Die Mitgliedstaaten werden zudem aufgefordert, ihre zivilen und Verteidigungskapazitäten im Rahmen der GSVP stärker als bisher zusammenzulegen sowie gemeinsam zu nutzen. Die derzeitige Fragmentierung und die Redundanzen auf dem europäischen Verteidigungsmarkt sollen durch eine bessere Koordinierung bei der Entwicklung von Kapazitäten und bei der Beschaffung von Waffen, Ausrüstung und Munition reduziert werden. Schließlich fordert das Parlament grundsätzlich mehr Kontroll- und Aufsichtsrechte bei der Umsetzung der GSVP ein.

Einen meiner Meinung nach sehr wichtigen Impuls in der aktuellen Debatte über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) setzte das Europaparlament in seinem Initiativbericht vom 3.9.2017 zu Waffenexporten und zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP. Das Parlament forderte darin unter anderem die Einrichtung eines Aufsichtsgremiums zur Überwachung von Rüstungsexporten an sogenannte Drittländer, d.h. Länder, die nicht zur EU oder NATO gehören oder diesen gleichgestellt sind. Außerdem solle die EU einen Sanktionsmechanismus für Mitgliedstaaten installieren, die sich nicht an die bestehenden gemeinsamen Kriterien für Rüstungsexporte halten. An Saudi-Arabien sollten generell

keine Waffen geliefert werden, da diese teilweise im Bürgerkrieg im Jemen eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang wiederholte das Parlament seine bereits am 25.2.2016 in einer Resolution geäußerte Aufforderung an die Hohe Vertreterin der Union, sich für ein EU-weites Waffenembargo gegen Saudi-Arabien einzusetzen.

In der derzeitigen Debatte um die Zukunft der EU als sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur halte ich es für unabdingbar, dass das Europaparlament nicht nur in rechtlich unverbindlichen Resolutionen wie der eben genannten mutig auftritt. Vielmehr müssen wir Europaabgeordneten darüber hinaus auch klare Forderungen nach weitreichenderen institutionellen Reformen an die Mitgliedstaaten stellen, ohne die es keine echte Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik geben kann. Insbesondere in den anstehenden Verhandlungen über das geplante Programm zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie könnte das Parlament aus einer Position der Stärke agieren, da die Einrichtung eines solchen Programms im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU ohne die Zustimmung des Parlaments nicht möglich sein wird. Anders ausgedrückt: ohne die Zustimmung des Parlaments kein Haushalt für die EU und ohne EU-Haushalt kein Europäischer Verteidigungsfonds.

Nun gilt es auszuloten, inwieweit die verschiedenen politischen Fraktionen im Europaparlament bereit sind, eine echte Mitbestimmung des Parlaments in der Gestaltung der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch gegen zu erwartende massive Widerstände vonseiten der Mitgliedstaaten einzufordern. Die jüngsten Debatten innerhalb der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten über ihre sicherheits- und verteidigungspolitische Ausrichtung sind in dieser Hinsicht aufschlussreich.

Die S&D-Fraktion debattiert über die Zukunft der europäischen Sicherheit und Verteidigungspolitik

Als direkte Reaktion auf die geplanten Reformen im Verteidigungsbereich hat die S&D-Fraktion im Europaparlament in einem mehrmonatigen Prozess ein Positionspapier zum Thema Sicherheit und Verteidigung³ ausgearbeitet. Gemeinsam mit meinen SPD-Kolleg_innen in der S&D-Fraktion habe ich dazu beigetragen, dass sich wichtige Forderungen der deutschen Sozialdemokratie an zentraler Stelle in dem

Fraktionspapier wiederfinden. So hebt das Papier beispielsweise hervor, dass neue Aufgaben im Bereich der Verteidigungspolitik eine entsprechende Aufstockung des europäischen Haushalts erfordern. Eine Reduzierung bestehender, sinnvoller Haushaltsposten und Programme auf Kosten eines gut ausgestatteten Europäischen Verteidigungsfonds lehnen wir ab.

Konsequentes „Pooling & Sharing“, also die Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung von Kapazitäten im Verteidigungssektor, hat zur Folge, dass Arbeitsplätze in einem Teil der bestehenden Rüstungsunternehmen redundant werden. Ich habe in die Debatte eingebracht, dass es ein europäisches Programm zur Konversion von Rüstungs- in zivile Industrien geben muss. Aus meiner Perspektive würde dadurch die Akzeptanz in den Mitgliedstaaten steigen, sich auf einen EU-weiten Pooling-&Sharing-Prozess einzulassen.

Ferner wird in dem Papier betont, dass der bereits genannte Gemeinsame Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten weiterentwickelt und gestärkt werden muss. Die zuvor genannte Resolution des Europaparlaments zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts zu Waffenexporten ist an dieser Stelle allerdings konkreter, indem sie Kontrollmechanismen und die Möglichkeit der Sanktionierung von Mitgliedstaaten fordert, die sich nicht an den Gemeinsamen Standpunkt halten. Über Fragen der Umsetzung des Standpunktes hinweg sollten wir uns zudem überlegen, wie wir zu einer Harmonisierung der europäischen Rüstungsexporte und letztendlich zu einer gemeinsamen Exportpolitik kommen können, die auch eine Reduzierung europäischer Rüstungsexporte sowie ein Exportverbot für Klein- und Handfeuerwaffen an Drittstaaten einschließt. Diese Zielsetzungen haben 2017 bereits Einzug in die Programmatik der SPD gefunden.⁴ Jetzt muss es darum gehen, sie auch auf der Ebene der europäischen Sozialdemokratie zu verankern.

3 Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im europäischen Parlament 2017: Reflection Paper on Security and Defence, <http://www.socialistsanddemocrats.eu/de/position-papers/reflection-paper-security-and-defence> (14.11.2017).

4 Sozialdemokratische Partei Deutschlands 2017: Zeit für mehr Gerechtigkeit: Unser Regierungsprogramm für Deutschland, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf (14.11.2017).

Als einen weiteren, positiven Punkt im S&D-Papier möchte ich die Forderung nach einem echten Mitentscheidungsrecht des Europaparlaments in der GSVP hervorheben, inklusive aller Haushaltsposten, durch die dieses Politikfeld zukünftig auf EU-Ebene finanziert werden soll. Zwar ist klar, dass die Mitgliedstaaten ihre Entscheidungshoheit im Bereich der GASP und speziell der GSVP nicht ohne Weiteres teilen werden. Allerdings sollte sich die europäische Sozialdemokratie nicht mit dem Status quo zufriedengeben und freimütig Haushaltsposten für womöglich steigende gemeinsame Kosten der GSVP oder den geplanten Verteidigungsfonds bereitstellen. Sie sollte vielmehr ihre Zustimmung zu diesen Reformvorhaben daran knüpfen, dass es zukünftig mehr parlamentarische Mitbestimmung, und zwar über die Zustimmung zum EU-Haushalt hinaus, geben wird.

Auch sollte sie sich in den parlamentsinternen Verhandlungen und gegebenenfalls später in den Verhandlungen mit dem Rat und der Kommission dafür stark machen, dass Nutzungsrechte und Rechte über geistiges Eigentum im Zusammenhang mit Verteidigungstechnologien, Waffen und Munition, die zukünftig mit EU-Mitteln entwickelt werden, nicht uneingeschränkt bei den beteiligten Mitgliedstaaten und Unternehmen verbleiben. Dies gilt insbesondere für den Export von Waffen und Munition. Rüstungsgüter sind keine normalen Handelsgüter. Entscheidungen über Rüstungsexporte müssen dem Primat der Politik unterliegen. Wenn wir das Ziel ernstnehmen, die EU als globalen Akteur mit strategischer Autonomie zu etablieren, brauchen wir eine umfassende und kohärente europäische Außenpolitik, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten gemeinsam, unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments, darüber entscheiden, an welche Länder sie Rüstungsgüter liefern.

Ausblick

Die deutsche Sozialdemokratie kommt nicht umhin, im Rahmen der aktuellen Debatte eine Strategie zu entwickeln, um unserer Vision einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik näherzukommen. Es muss geklärt werden, wie eine echte Harmonisierung der Rüstungsexporte der EU-Mitgliedstaaten erreicht werden kann. Zudem sollten die Mitgliedstaaten in die Pflicht genommen werden, neues Geld für neue europäische Aufgaben im Bereich der Verteidigung bereitzustellen.

Schließlich muss es darum gehen, auf europäischer Ebene ein Konzept für die Rüstungskonversion zu entwickeln, das langfristig Aussicht auf Erfolg hat. Einen Europäischen Verteidigungsfonds, der lediglich Geldgeschenke an die Verteidigungsindustrie verteilt, ohne wirksam zur Integration in diesem Sektor beizutragen, gilt es kritisch zu hinterfragen.