

Verteidigungsagentur contra Kommission? – Anspruch und Wirklichkeit einer rüstungspolitischen Gesamtstrategie für Europa

Thomas Bauer

Kernpunkte:

- Die seit Ende 2004 tätige Europäische Verteidigungsagentur (EVA) verbindet bedarfs-ermittelnde und -deckende Aspekte eines rüstungspolitischen Prozesses zur Steigerung der militärischen Fähigkeiten in Europa. Sie kann jedoch eine fehlende EU-Gesamtstrategie in diesem Bereich nicht ersetzen.
- Der säulenübergreifende Interessen- und Kompetenzkonflikt zwischen Kommission und EVA bei Industrie-, Markt- und Innovationspolitik bezüglich der Bedarfsdeckung von militärischen Fähigkeiten verhindert eine gesamteuropäische Rüstungspolitik.
- Fragen in Bezug auf den Rüstungsmarkt und die Konsolidierung der Rüstungsindustrie können nur durch eine Kooperation zwischen einer Kerngruppe innerhalb der EVA und der Kommission gelöst werden.
- Weitere Fortschritte beim *Headline Goal 2010* und beim *European Capability Action Plan* sind vor allem von ausreichenden finanziellen Beiträgen der Mitgliedstaaten und deren Bereitschaft zu echter Rüstungskooperation abhängig.
- Die Verteidigungsagentur muss personell und finanziell aufgestockt werden, um ihrem Aufgabenspektrum gerecht werden zu können.

Die Europäische Union (EU) hat im Jahr 2004 ihre Rolle als internationaler Sicherheitsakteur weiter ausbauen können. Mit der Übernahme der NATO-Mission ISAF in Bosnien-Herzegowina ist im Dezember 2004 unter dem Namen ALTHEA die bisher größte militärische Operation der EU angelaufen. Parallel zu diesen operativen Erfahrungen sollen die militärischen Fähigkeiten der EU weiter entwickelt werden. Dabei geht es um eine Leistungssteigerung der Union im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Beitrag zur Umsetzung der im Dezember 2003 vom Rat angenommenen Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS). Diese sieht neben dem zivilen Konfliktmanagement auch den Einsatz von militärischen Mitteln vor.

Im Kontext der Arbeiten am Europäischen Verfassungsvertrag wurde die Schaffung einer zentralen EU-Behörde zur Koordinierung der rüstungspolitischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefordert und festgeschrieben. Ende 2004 nahm die Europäische Verteidigungs-

agentur (EVA) ihre Arbeit in Brüssel auf. Eine der zentralen Aufgaben der Agentur wird die Unterstützung und Evaluierung der Umsetzung des im Mai 2004 vom Rat angenommenen *Headline Goals 2010* sein, welches sich an das *Helsinki Headline Goal* von 1999 anschließt und dieses weiterentwickelt (siehe unten).

Neben dieser neuen Behörde hat sich auch die Europäische Kommission mit zwei Initiativen zum Beschaffungsprozess von Verteidigungsgütern und zur Schaffung eines Europäischen Programms zur Sicherheitsforschung in den Prozess zur Stärkung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kapazitäten der Union eingeschaltet. Was jedoch fehlt ist eine rüstungspolitische Gesamtstrategie, in der die industrie- und technologiepolitischen Ambitionen der Kommission mit den Initiativen des Rates zur Steigerung der militärischen Fähigkeiten in Europa verknüpft werden. Diese Verzahnung wird durch eine sehr unterschiedliche Verteilung der militärischen Kapazitäten in den Mitgliedstaaten und die divergierenden industriepolitischen Interessenlagen zwischen den EU-Ländern beeinträchtigt.

Erste Schritte zum Aufbau umfassender militärischer Fähigkeiten für Europa

Die politische Verantwortung für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und somit auch für die Steigerung der militärischen Fähigkeiten der EU liegt bei den Mitgliedstaaten. 1999 wurde in Helsinki das erste *European Headline Goal* (EHG) aufgestellt, in dem die Schaffung einer 60.000 Mann starken *European Rapid Reaction Force* (ERRF) bis Ende 2003 festgeschrieben wurde. Da die Investitionen für Entwicklung und Beschaffung komplexer Waffensysteme, die den Anforderungen der Interoperabilität zwischen unterschiedlichen Informations-, Kommunikations- und Befehlsnetzwerken gerecht werden, nicht von einer Volkswirtschaft alleine erbracht werden können, waren europäische Lösungen von Nöten. 2001 rief der Rat den *European Capability Action Plan* (ECAP) ins Leben, mit dessen Hilfe die dringlichsten Defizite in der ESVP beseitigt werden sollten.

Seit September 2003 sind aus einer ersten Analyserunde heraus Projektgruppen entstanden, die für die Bereitstellung der wichtigsten Kapazitäten und Fähigkeiten Sorge tragen sollen. 2004 wurde darüber hinaus das *Headline Goal 2010* beschlossen. Zwar hatte die EU quantitativ das Ziel des ersten EHG bis Ende 2003 erreicht, doch einige qualitative Defizite im oberen Intensitätsbereich der erweiterten Petersberg-Aufgaben – humanitäre Operationen, Rettungseinsätze, friedenserhaltende Operationen, Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen – bestanden weiterhin.

Darüber hinaus musste die EU den Entwicklungen im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement gerecht werden, die verstärkt kleinere und schneller verlegbare Einheiten verlangten, um die Startphase einer Operation vor dem Eintreffen größerer und durchhaltefähigerer Kräfte überbrücken zu können.

Das Konzept der *EU-Battlegroups*, ursprünglich eine Idee Frankreichs und Großbritanniens, ist Bestandteil des neuen *Headline Goals 2010*. Im November 2003 wurde die Aufstellung der ersten 13 *Battlegroups* – gemeint sind mobile Einsatztruppen, die innerhalb weniger Tage einsatzbereit sind – von den Mitgliedstaaten beschlossen. Wegen möglicher Überschneidungen bei der Bereitstellung von Truppen für die *NATO Response Forces* (NRF) ist eine enge Absprache mit dem Nordatlantischen Bündnis vorgesehen. Beide Konzepte stellen keine stehenden Verbände dar, sondern werden aus Kräften der jeweiligen Mitgliedstaaten zusammengestellt.

Die Aufgaben der Europäischen Verteidigungsagentur

Der neu geschaffenen Europäischen Verteidigungsagentur, an der mit Ausnahme Dänemarks alle EU-Mitgliedstaaten teilnehmen, kommt bei der Umsetzung des *Headline Goals*, des *European Capability Action Plans* und des *Battlegroup*-Konzepts eine Schlüsselrolle zu. Die Bestimmungen zu den Aufgaben der Agentur finden sich in den sicherheits- und verteidigungspolitischen Teilen des Verfassungstextes (Artikel I-41 Abs. 3 und Artikel III-311 VVE). Unabhängig vom Ausgang des Ratifizierungsprozesses wurde die Agentur bereits im Juli 2004 im Rahmen einer Gemeinsamen Aktion der EU vom Ministerrat ins Leben gerufen, dessen politischer Kontrolle sie untersteht. Dies war möglich, weil der Verfassungstext lediglich auf die Schaffung der Agentur Bezug nimmt, nicht jedoch Voraussetzung dafür ist. Leiter der EVA ist der Hohe Beauftragte der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana. Die Entscheidungsbefugnis liegt beim Lenkungsausschuss, der sich aus den Verteidigungsministern der an der Agentur teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die operative Arbeit der Agentur wird durch einen auf drei Jahre gewählten Hauptgeschäftsführer – derzeit der Brite Nick Witney – geleitet, der zusammen mit fünf Direktoren für die Bereiche Rüstung, Fähigkeiten, Forschung und Entwicklung, Industrie- und Marktaspekte, sowie Corporate Services das *Management-Board* der Agentur bildet. Die Verteidigungsagentur hat bis zum Sommer 2005 einen Gesamtpersonalstand von 80 Mitarbeitern erreicht (siehe Schaubild der EVA im Anhang).

Der breit gefächerte Aufgabenkatalog der EVA umfasst:

- die Mitwirkung bei der Bewertung und Ermittlung der aktuellen und geplanten militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten;
- die Harmonisierung des operativen Bedarfs und die Festlegung effizienter und kompatibler Beschaffungsverfahren;
- die Erarbeitung von Vorschlägen für multilaterale Projekte und Programme der Mitgliedstaaten und die Koordinierung spezifischer Kooperationsprogramme;
- die Koordinierung gemeinsamer Forschungsaktivitäten; sowie
- die Stärkung der europäischen Rüstungsindustrie mit zweckdienlichen Maßnahmen und einer gezielten Verwendung von Verteidigungsausgaben.

Die Verteidigungsagentur soll als zentrales Koordinations- und Evaluierungsorgan im Implementierungsprozess für das *Headline Goal 2010* fungieren. Sie besitzt jedoch keine Weisungsbefugnis gegenüber den Mitgliedstaaten hinsichtlich deren nationaler Streitkräfte- oder Rüstungspolitik. Ihre Aufgabe ist vielmehr die Erstellung von Bewertungskriterien in Zusammenarbeit mit dem Rat, nach denen die Leistung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Realisierung ihrer Zusagen beurteilt werden. Außerdem sollen aus den bereits laufenden Kooperationsprogrammen Erfahrungen gesammelt, spezifische Entwicklungsabläufe und Strukturen analysiert sowie Synergieeffekte zwischen den einzelnen Aktionsplänen ermittelt werden. Die Berichte der Agentur werden direkt in den weiteren Implementierungsprozess des *Headline Goals* einfließen. Durch die Arbeit der Europäischen Verteidigungsagentur wird auf die Mitgliedstaaten ein größerer politischer Druck zur Umsetzung ihrer Zusagen ausgeübt, da diese in einen zentral evaluierten und koordinierten Gesamtprozess eingebettet werden.

Die Aufgabe wird für die EVA allerdings nicht leicht zu erfüllen sein. Aufgrund der geringen Zahl von Mitarbeitern und einem jährlichen Etat von 20 Millionen Euro sind gemessen an der Fülle von Aufgaben Zweifel an der tatsächlichen Handlungsfähigkeit und Effektivität der Agentur angebracht. So wird die Koordinierung des gesamten ECAP-Prozesses, der gegenwärtig 15 multinationale Projektgruppen umfasst, in einer von zehn Unterabteilungen im Direktorium für Fähigkeiten durchgeführt. Und für den äußerst komplexen und vielschichtigen Bereich der Industrie- und Marktaspekte sind in dem dafür zuständigen Direktorium lediglich fünf Mitarbeiter verantwortlich. Im Ergebnis gibt es in der EVA viele Häuptlinge, aber wenig Indianer.

Der Ansatz, die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten auf der Grundlage einer konzertierten Herangehensweise zu erzielen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Beschäftigung sowohl mit der Bedarfsermittlung als auch der -deckung auf europäischer Ebene könnte sich aber als schwierig erweisen. Denn die Agentur begibt sich bei den Themenbereichen Rüstungsmarkt und Rüstungsindustrie nicht nur in genuin nationale Interessen- und Sicherheitssphären. Vielmehr wären davon auch EU-Aktionsprogramme für mehr Angleichung in den Bereichen Innovation, Technologie und öffentliches Auftragswesen betroffen.

Auf europäischer Ebene könnte sich ein Zuständigkeitskonflikt zwischen der Europäischen Verteidigungsagentur und der Europäischen Kommission ergeben. Bisher existiert im Rüstungsbereich keine einheitliche Regelung, die die Kompetenzen der einzelnen EU-Organe und Institutionen eindeutig definiert. Da industrie-, markt- und innovationspolitische Aspekte eher auf der supranationalen Ebene angesiedelt sind und damit in den Kompetenzbereich der Kommission fallen, sind Abstimmungsschwierigkeiten mit der zwischenstaatlich gesteuerten Verteidigungsagentur vorprogrammiert.

Kompetenzgerangel zwischen Kommission und EVA vorprogrammiert

Für die Umsetzung des *Headline Goals* ist nicht nur die Ermittlung des Bedarfs von Bedeutung, sondern auch die Entwicklung und Beschaffung der entsprechenden Technologien und Verteidigungsgüter. Hierbei berühren die Aktivitäten der Verteidigungsagentur die Zuständigkeiten der Europäischen Kommission. Wettbewerbsfähigkeit, innergemeinschaftlicher Handel, Industrie- und Forschungspolitik sowie Fragen der Normierung und des Exports werden in den jeweiligen Generaldirektionen der Kommission behandelt. Dies geschah bisher jedoch nur auf dem zivilen Sektor.

Bereits 1996 hatte die Kommission die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Konzepts zur Erhaltung der wettbewerbsfähigen, technologischen und industriellen Grundlage in Europa für die Herausbildung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität betont. Der Rückgang der Investitionen in diesem Sektor hatte einen Abbau von Arbeitsplätzen und Kapazitäten der industriellen und technologischen Verteidigungsbasis zur Folge. Um einer weiteren Negativentwicklung in diesem Industriesektor entgegenzuwirken, legte die Kommission im November 1997 eine Strategie für die Verteidigungsindustrie vor. Kernelemente waren die Vereinfachung der innergemeinschaftlichen Beförderung von Verteidigungsgütern, die Erhöhung der Investitionen im Bereich Forschung und technologische Entwicklung, der Ausbau des Technologietransfers sowie die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Restrukturierung der Rüstungsindustrie.

Da die Gemeinschaft jedoch von wenigen Ausnahmen abgesehen keinerlei Zuständigkeiten auf diesem Gebiet besaß, war die Umsetzung dieser Strategie vor allem von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängig. Deren Vorbehalte gegenüber einer Abgabe von Souveränitätsrechten im sensiblen Bereich der Ausstattung und Verwendung von bewaffneten Streitkräften verhinderten aber jeden Fortschritt.

Unter dem Titel „Europäische Verteidigung – Industrie- und Marktaspekte“ kündigte die Kommission 2003 mehrere Maßnahmen an, die für eine bessere Wirtschaftlichkeit bei der Entwicklung und Beschaffung von Verteidigungsgütern sorgen und somit den Weg zu einer einheitlichen europäischen Verteidigungsgüterpolitik ebnen sollten. Unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 wurde der Aufbau eines „Europäischen Programms zur Sicherheitsforschung“ angekündigt, das ab 2007 als Teil des 7. Rahmenprogramms mit einem jährlichen Etat von einer Milliarde Euro umgesetzt werden soll. Bis dahin wird in einer vorbereitenden Maßnahme bis Ende 2006 ein Gesamtbetrag von 65 Millionen Euro für Projekte und unterstützende Maßnahmen bereitgestellt, die sich mit der Optimierung der Lageanalyse, dem Ausbau der Sicherheit vernetzter Systeme, der Verbesserung des Krisenmanagements sowie der Interoperabilität und Integration von Informations- und Kommunikationssystemen beschäftigen.

Eine zweite Initiative der Kommission widmet sich den Marktaspekten der Beschaffung von Verteidigungsgütern. Hemmend auf den freien und fairen Wettbewerb in der EU wirkt vor allem

Artikel 296 Abs. 1 EG-Vertrag (Art. III-436 des EU-Verfassungsvertrags (VVE), der es jedem Mitgliedstaat erlaubt, solche Auskünfte zurückzuhalten, deren Preisgabe seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widersprechen. Die Mitgliedstaaten haben diese Klausel bisher vor allem für den Schutz ihrer heimischen Märkte ausgenutzt.

Die Kommission will den offensichtlichen Missbrauch dieses Artikels gerade im Bereich nicht-sensitiver Verteidigungsgüter – darunter fallen zivile und *dual-use* (d.h. Produkte bzw. Technologien, die sowohl für den zivilen als auch den militärischen Gebrauch verwendbar sind) Güter für den Verteidigungsbereich – einschränken. Als Lösung wird sowohl eine Mitteilung zur genaueren Klärung der bisher sehr vage formulierten Ausnahmeregelungen als auch die Ausarbeitung einer neuen Vergaberichtlinie für nicht-sensitive Rüstungsgüter vorgeschlagen. Die Umsetzung einer neuen Richtlinie für nicht-sensitive Güter, die sich von der Vergaberichtlinie im zivilen Bereich unterscheiden müsste, ist jedoch ohne die Kooperation und Einwilligung der Mitgliedstaaten nicht realisierbar. An dieser Stelle werden die Grenzen der Einflussnahme der Kommission für den Entwicklungs- und Beschaffungsprozess von Verteidigungsgütern besonders deutlich.

Viele Hoffnungen und Erwartungen ruhen daher auf der Europäischen Verteidigungsagentur. Die Agentur hat sich Anfang März 2005 im Rahmen der dritten Sitzung des Lenkungsausschusses, bei der zum ersten Mal in der Zusammensetzung der nationalen Rüstungsbeauftragten getagt wurde, für die Ausarbeitung eines Aktionsplans für die mögliche Etablierung eines intergouvernemental verwalteten Regimes zur Beschaffung von Verteidigungsgütern im Zuständigkeitsbereich von Artikel 296 EGV ausgesprochen. Dafür sollen Informationen und Datenmaterial über die Anwendung dieses Artikels in den jeweiligen Mitgliedstaaten gesammelt werden, um mehr Transparenz und Vertrauen zu erreichen. Des Weiteren soll das Regime dazu beitragen, dass Unternehmen nicht durch versteckte staatliche Subventionen einen Wettbewerbsvorteil erzielen. Auch mögliche Übergangsregelungen im Bereich der Ausgleichsgeschäfte im Rahmen von Rüstungsvereinbarungen, die mit einem freien Wettbewerb innerhalb dieses Regimes nicht vereinbar wären, waren vorgesehen.

In dem am 21. November 2005 vorgelegten *Code of Conduct*, der eine Antwort der Mitgliedstaaten auf die Aktivitäten der Kommission rund um das Grünbuch über die Beschaffung von Verteidigungsgütern in Europa darstellt, werden die letzten beiden Punkte nicht mehr berücksichtigt. Der neue Verhaltenskodex ist nicht bindend, die Teilnahme an dem Regime freiwillig, und Sanktionierungsmöglichkeiten bei Nichteinhalten der Bestimmungen sind nicht vorgesehen. Die letzte Entscheidung über die Auftragsvergabe verbleibt bei den zuständigen nationalen Behörden. Lediglich die öffentliche Ausschreibung aller Aufträge aus dem Verteidigungssektor mit einem Wert von über einer Millionen Euro ist vorgesehen, was allen Unternehmen aus den am neuen Regime beteiligten Mitgliedstaaten eine Gebotsabgabe ermöglichen soll. Vielfältige Ausnahmeregelungen wie etwa einsatzbedingter Sofortbedarf, Ausschreibungen aus den Bereichen Forschung und Entwicklung, multinationale Kooperations-

vorhaben oder zwingende Gründe der nationalen Sicherheit verwässern diesen Ansatz zur teilweisen Öffnung des Rüstungsmarkts in Europa.

Mit ihren Initiativen hat sich die Verteidigungsagentur bereits weit in den von der Kommission seit Mitte der 90er Jahre behandelten markt- und industriepolitischen Bereich einer europäischen Rüstungspolitik vorgewagt. Da die Kommission ebenfalls eine Mitteilung zu diesem Themenkomplex angekündigt hat, in der die Ergebnisse einer öffentlichen Konsultationsphase berücksichtigt werden sollen, scheinen sich zwei parallele Entwicklungsstränge für diesen Sektor herauszubilden, was die Kohärenz der Maßnahmen noch weiter beeinträchtigen könnte.

Neue Formen der Kooperation – die Bedeutung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit für die Steigerung der militärischen Fähigkeiten

Den größten Unsicherheitsfaktor in dieser Mehrebenenkonstruktion stellen zweifelsohne weiterhin die Mitgliedstaaten selbst dar. Mit Ausnahme des Europäischen Sicherheitsforschungsprogramms existiert kein rüstungspolitisches Instrument der EU. *Headline Goal*, ECAP und *EU-Battlegroups* sind von der Zusage und der Bereitstellung der Mitgliedstaaten abhängig. Die Verteidigungsagentur kann dazu lediglich koordinierend und evaluierend beitragen.

Diese Konstruktion, in der sich 24 Mitgliedstaaten selbst Ziele vorgeben und ihren Fortschritt selbst bewerten können, birgt die Gefahr einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Um dieser Angleichung auf niedrigem Niveau entgegen wirken zu können, müsste jedoch sowohl der heterogenen industriellen und technologischen Ressourcenverteilung in Europa als auch der unterschiedlich ausgeprägten Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Beteiligung an weiterreichenden Initiativen Rechnung getragen werden. Hierfür würde sich die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit anbieten. Dieses Instrument differenzierter Integration, das im Verfassungsvertrag vorgesehen ist, sieht die Möglichkeit der Bildung einer Gruppe von Staaten vor, die sich zur Bereitstellung umfassender Kapazitäten und Fähigkeiten für Operationen mit höheren und höchsten Anforderungen entschließen.

Die Gruppe soll prinzipiell allen Mitgliedstaaten offen stehen. In einem gesonderten Protokoll zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit werden die Mitgliedstaaten, die sich dieser Kooperationsform anschließen wollen, jedoch zur Einhaltung bestimmter Voraussetzungen verpflichtet. Hierzu zählt die intensive Entwicklung der Verteidigungsfähigkeit durch:

- den Ausbau der nationalen Beiträge;
- die Beteiligung an multinationalen Streitkräften;
- die Beteiligung an den wichtigsten europäischen Ausrüstungsprogrammen; sowie
- die Beteiligung an der Tätigkeit der Europäischen Verteidigungsagentur.

Des Weiteren sind die Staaten verpflichtet, bis spätestens 2007 die Fähigkeit nachzuweisen, als nationales Kontingent oder als Teil von multinationalen Truppenverbänden zum Konzept der EU-*Battlegroups* beizutragen und an der Entwicklung multinationaler oder europäischer Rüstungsprogramme mitzuwirken. Die Europäische Verteidigungsagentur wird zur Bewertung dieser Beiträge herangezogen. Die daraus resultierenden Berichte sollen wiederum als Grundlage für Empfehlungen und Beschlüsse des Europäischen Rates dienen.

Diese Verknüpfung von verteidigungspolitischem Engagement (Ständige Strukturierte Zusammenarbeit für Operationen mit hohen Anforderungen) und verteidigungstechnologischer Investitionsbereitschaft (Bereitstellung von Investitionsmitteln und Kapazitäten zur Erreichung des *Headline Goals*) könnte sich als Schlüsselement für eine nachhaltige Beteiligung der Mitgliedstaaten am Integrationsprojekt einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) erweisen.

Um eine Blockade unter den Mitgliedstaaten zu verhindern, sollte sich die Heterogenität zwischen den EU-Staaten auch in der Struktur und Arbeitsweise der Agentur niederschlagen. Innerhalb der Verteidigungsagentur sollte daher die Bildung einer offenen Staatengruppe erwogen werden, die sich in ihrer Arbeit und Zielsetzung an den Bestimmungen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit orientieren könnte. Als Ansatzpunkt wäre die Gründung einer Ad-hoc-Projektgruppe denkbar, deren Bildung in der Geschäftsordnung der EVA vorgesehen ist. Innerhalb der Agentur könnten Programmkooperationen begründet werden, deren Bestimmungen in Bezug auf Umfang, Etat, Umsetzung und der Beteiligung Dritter außerhalb des Lenkungsausschusses von EVA beschlossen werden. Der Erfolg eines solchen Vorhabens ist aber von der Einigung auf verbindliche Zusagen durch die mitwirkenden Mitgliedstaaten abhängig, die sowohl das sicherheitspolitische Engagement als auch den Aufbau weiterer militärischer Fähigkeiten beinhalten.

Fazit: Neue Initiativen – neue Behörde – alte Sorgen

Das Spannungsverhältnis zwischen gemeinschaftlichen, intergouvernementalen und nationalen Verantwortungsbereichen kann durch die neue Verteidigungsagentur nicht aufgelöst werden. Die Schaffung einer umfassenden europäischen rüstungspolitischen Agenda, die alle Aspekte von Bedarfsermittlung und -deckung in einen gemeinsamen Zusammenhang setzt, hat daher immer noch oberste Priorität. Zwar haben Rat und Kommission zugesagt, alle Vorhaben und Aktionspläne, die nicht in ihren jeweiligen primären Aufgabenbereich fallen, bei ihrem weiteren Vorgehen mit zu berücksichtigen. Dies schließt jedoch keinesfalls die Möglichkeit aus, dass sich aus der gegenwärtigen Situation zwei unabhängige und zum Teil in ihrer Stoßrichtung divergierende rüstungspolitische Initiativstränge innerhalb der EU ergeben. So wäre eine auf Integration und Bereitstellung von militärischen Kapazitäten ruhende Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter politischer Verantwortung des Rates vorstellbar, während die Kommission mit ihren Bemühungen lediglich den markt- und industriepolitischen Aufschwung

eines strategischen Hochtechnologiesektors ungeachtet der nationalen Interessen verfolgt. Hinsichtlich der industriepolitischen Motivation der Mitgliedstaaten, ihre heimischen Unternehmen zu stärken, könnten sich daraus Interessenkonflikte ergeben, wenn es z.B. um die Ausstattung multinationaler Verbände geht oder Produktionsanteile für ein europäisches Rüstungsprogramm zu vergeben sind.

Gänzlich ungeklärt ist derzeit die Frage, wie sich durch die Vorstöße von Kommission und EVA die Zuständigkeiten für den Aufbau eines Europäischen Marktes für Verteidigungsgüter zur nachhaltigen Stärkung der Europäischen verteidigungsindustriellen-technologischen Basis verschieben werden. Trotz vieler neuer Bemühungen, die bei fortwährendem Engagement der Mitgliedstaaten nachhaltig zu einer Steigerung der militärischen Fähigkeiten der Union beitragen werden, konnte das grundsätzliche Defizit der rüstungspolitischen Ambitionen der EU noch nicht beseitigt werden: Das Fehlen einer gemeinsamen und einheitlichen Agenda, in der die gemeinschaftlich, intergouvernemental und national zu verantwortenden Politikbereiche sinnvoll miteinander verbunden werden, und Kooperationen untereinander durch klare Verantwortlichkeiten und Beschlussverfahren geregelt sind. Auch hier gilt der Grundsatz, dass neue Institutionen keinen Ersatz für die bis dato fehlende politische Bereitschaft bei der Umsetzung von gemeinsam beschlossenen Aktionsplänen darstellen können.

Die Lösung der vielfältigen Probleme im Rüstungsbereich kann weder von der Kommission noch von der Verteidigungsagentur allein erbracht werden. Es geht nicht darum, dem intergouvernementalen Ansatz den Vorzug vor der Gemeinschaftsmethode zu geben oder umgekehrt. Beide europäische Institutionen müssen Hand in Hand arbeiten. In diesem Sinne sollte in einem ersten Schritt eine Kerngruppe innerhalb der Verteidigungsagentur gebildet werden, in der die größten Produzenten von Rüstungsgütern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien) ihre industriepolitischen Interessenkonflikte beilegen. Anschließend müsste eine gemeinsame Position der Agentur für die Kooperationsgespräche mit der Kommission zur Bildung eines Europäischen Marktes für Rüstungsgüter ausgehandelt werden, der sowohl den Belangen des freien Wettbewerbs als auch der heterogenen Verteilung der verteidigungsindustriellen-technologischen Basis gerecht wird. Dies wäre ein entscheidender Schritt in Richtung einer rüstungspolitischen Gesamtstrategie für Europa.

Dezember 2005

