

**BLOG POST** 01.08.2018

---

# „Europäische Verteidigungsunion“: Versuch einer rechtlichen Einordnung

**Laura Maria Wolfstädter**

Assoziierte Wissenschaftlerin beim Jacques Delors Institut – Berlin



---

*Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen verkündete [kürzlich](#) im weißfarbenen Tweed die frohe Botschaft von der Geburt einer „Europäischen Verteidigungsunion“, die schon im Dezember 2017 stattgefunden haben soll. Doch in den Europäischen Verträgen ist dieser Begriff nicht zu finden. Wer also ist dieses blasse Kind, dem die EU-Mitgliedstaaten nun milde (Verteidigungsaus-)Gaben bringen wollen, und wird es uns Erlösung bringen? Im Folgenden soll eine rechtliche Einordnung dieses politischen Begriffs ohne primärrechtlichen Anker versucht werden.*

Der Begriff der „Europäischen (Sicherheits- und) Verteidigungsunion“ kursiert schon seit ein paar Jahren in Politik und Presse. Im politischen Diskurs tritt er zumindest teilweise an die Stelle des vormals ebenso vage verwendeten Begriffs der „Europäischen Armee“. Die „Europäische Verteidigungsunion“ wird meist verbunden mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU (z.B. im [Beschluss](#) der CDU-Bundesfachausschüsse Europapolitik sowie Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik vom 20.8.2015, in einer [Entschließung](#) des Europäischen Parlaments vom 22.11.2016 und im Reflexionspapier der Kommission ([COM\(2017\) 315](#)) vom 7.6.2017). So gesehen scheinen wir der „Europäischen Verteidigungsunion“ seit vergangenem Jahr durch verschiedene Entwicklungen in der GSVP zumindest ein Stück näher gekommen zu sein (ein Überblick [hier](#)). Nun sollen wir laut von der Leyen seit Dezember 2017 sogar bereits eine Europäische Verteidigungsunion haben. Doch wie ist diese Bekanntgabe rechtlich einzuordnen?

## 1 Normative Grundlage

Der erste Blick des Juristen geht in die Europäischen Verträge – für die GSVP in Art. 42 ff. EUV – und es prasseln sofort verschiedene Begriffe auf den Leser ein.

Art. 42 Abs. 2 S. 1 und 2 EUV heißen: *„Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat“*. Es wird also unterschieden zwischen

- der bereits praktizierten **„Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“**, die integraler Bestandteil, quasi die zivile und militärische operative Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist (vgl. Art. 42 Abs. 1 S. 1 und 2 EUV),
- einer **„gemeinsamen Verteidigungspolitik“**, die (noch) schrittweise festzulegen ist, und
- einer **„gemeinsamen Verteidigung“**, die noch nicht erreicht ist, aber durch ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren, nämlich durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates, eingeführt werden könnte (sog. Evolutivklausel).

Hinzu kommt die verwirrende Sonderbarkeit, dass – entgegen der allgemeinen Entwicklung von „Gemeinschafts-“ zu „Unions-“ Begriffen – die GSVP vor der Vertragsänderung von Lissabon noch unter dem Begriff „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)“ firmierte.

Einen großen Beitrag zum Auseinanderdividieren der ganzen Begriffe hat Graf von Kielmansegg geleistet (Graf von Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, Stuttgart u.a. 2005, S. 127 ff.). Er stellt fest, dass die *Gemeinsame Verteidigung* als ein Zustand betrachtet werden könne, in dem gemeinsame militärische Instrumentarien existieren und/oder in dem die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich verpflichtet seien, sich an Operationen der EU zu beteiligen, sei es zur Verteidigung (etwa durch eine verbindliche Bündnisklausel) oder zur Krisenbewältigung. *Gemeinsame Verteidigungspolitik* sei der Bereich politischen Gestaltungshandelns im Vorfeld der Gemeinsamen Verteidigung. Hierbei hat er die bereits häufig rezipierten derzeit bestehenden Grundprinzipien der GSVP herausgearbeitet: das **Prinzip des Rückgriffs** auf nationale Strukturen und Fähigkeiten als Folge des Fehlens EU-

eigener Streitkräfte und das **Prinzip der Freiwilligkeit** der Bereitstellung der nationalen Strukturen und Fähigkeiten durch die Mitgliedstaaten als Folge fehlender rechtlicher Verbindlichkeit.

Weitestgehend einig ist man sich daher auch in der Rechtswissenschaft, dass wir den Zustand der Gemeinsamen Verteidigung noch nicht erreicht haben. Dies lässt sich schon dadurch nachweisen, dass es bisher keinen solchen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates gibt. Andererseits wird die sog. **Beistandsklausel** in Art. 42 Abs. 7 EUV zuweilen als eine vorweggenommene (Teil-)Verwirklichung der Gemeinsamen Verteidigung angesehen. Dies hängt im Wesentlichen davon ab, welche Bindungskraft man der hier niedergelegten Hilfe- und Unterstützungsschuld im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zumisst. Erste und einzige Anwendung fand diese Klausel bisher nach den Terroranschlägen des 13.11.2015 in Paris (zur rechtlichen Einordnung [hier](#)), was ein [Bundestagsmandat](#) für einen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur nachhaltigen Bekämpfung des IS-Terrors und zur umfassenden Stabilisierung Iraks zur Folge hatte (zur problematischen Rechtsgrundlage des Mandates [hier](#)). Sieht man in der Beistandsklausel aufgrund der fehlenden Supranationalisierung der GSVP lediglich eine von den Mitgliedstaaten selbst zu konkretisierende völkerrechtliche Verpflichtung, so wird man von einer Gemeinsamen Verteidigung noch weit entfernt sein.

Doch zurück zur „Europäischen Verteidigungsunion“: Dieser Begriff ist in den Europäischen Verträgen auch mit der pdf-Suchfunktion beim besten Willen nicht zu finden.

## 2 Anhaltspunkte aus der politischen Praxis

Vielleicht sollte uns das von von der Leyen genannte Geburtsdatum Anhaltspunkte geben. 2017 war ein geburtenstarker Jahrgang. Eine kurze chronologische Übersicht der jüngsten Projekte soll die jeweiligen rechtlichen Konsequenzen für die GSVP aufzeigen:

- Am 18. Mai 2017 bekräftigte der Rat die Modalitäten zur Einführung einer **Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung (CARD)**, die im Herbst 2017 mit einem Probelauf begann und im Herbst 2019 vollständig eingerichtet werden soll. Im Rahmen des alle zwei Jahre dem Rat vorzulegenden CARD-Berichts stellen die Mitgliedstaaten der Europäischen Verteidigungsagentur Informationen zur Verfügung, die zusammen mit dem Militärstab und dem Militärausschuss der EU ein Bild über die Fähigkeiten in Europa erarbeitet. Es werden insbesondere aggregierte Verteidigungspläne der Mitgliedstaaten, einschließlich der Verteidigungsetats, sowie die Umsetzung der EU-Prioritäten bei der Fähigkeitenentwicklung und die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit dargestellt. Die Koordinierte Jährliche Überprüfung soll jedoch für die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis und unter uneingeschränkter Achtung ihrer Vorrechte und Verpflichtungen stattfinden.
- Am 7. Juni 2017 stellte die Kommission in einer Mitteilung ([COM\(2017\) 295 final](#)) das Konzept eines zu errichtenden **Europäischen Verteidigungsfonds (EDF)** vor. Der Europäische Rat begrüßte dies in seinen [Schlussfolgerungen](#) vom 22. und 23. Juni 2017. Mit dem Europäischen Verteidigungsfonds soll in zwei rechtlich voneinander getrennten

„Fenstern“ die Forschung und die Fähigkeitenentwicklung und -beschaffung gefördert werden. Die Forschung soll vollständig und direkt, die Fähigkeitenentwicklung nur bis zu 20 % aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Zusammen mit mitgliedstaatlichen Beiträgen zur Finanzierung gemeinsamer Projekte wird laut [Pressemitteilung](#) der Kommission ab 2020 eine Gesamtsumme für Verteidigung von 5,5 Mrd. Euro pro Jahr anvisiert. Im Bereich Forschung sind vorbereitende Maßnahmen mit ersten Ausschreibungen für ein zukünftiges Verteidigungsforschungsprogramm der EU bereits angelaufen (siehe zur Finanzierung den Beschluss der Kommission ([C\(2017\) 2262 final](#) vom 11.4.2017)). Im Fähigkeitenfenster ist ein Vorschlag für eine Verordnung ([COM\(2017\) 294 final](#), siehe auch die begleitende Evaluation [SWD\(2017\) 228 final](#)) zur Errichtung eines Europäischen Programms zur industriellen Entwicklung im Verteidigungsbereich zwecks Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Verteidigungsindustrie der EU in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden. Die Beschaffung der Verteidigungsfähigkeiten bleibt jedoch weiter in den Händen der Mitgliedstaaten. Die Kommission schlägt Finanzierungsmechanismen vor und fasst eine langfristige multinationale Ausrüstung und gemeinsames Eigentum an Verteidigungsgütern abstrakt ins Auge. Doch die grundsätzliche Zuordnung der Fähigkeiten zu den Mitgliedstaaten und der Rückgriff der EU auf diese Fähigkeiten werden durch den Europäischen Verteidigungsfonds nicht berührt.

- Etwa zeitgleich wurde durch [Beschluss \(EU\) 2017/971](#) des Rates vom 8. Juni 2017 ein **Militärischer Planungs- und Durchführungsstab (MPCC)** innerhalb des Militärstabs (*EUMS*) errichtet. Der MPCC wird häufig als „[Militär-Hauptquartier der EU](#)“ gehandelt. Tatsächlich unterstützt der MPCC den Befehlshaber militärischer Missionen der EU, dies jedoch nur, soweit es sich um Missionen ohne Exekutivbefugnisse, also ohne Kampfeinsatz, handelt. Derzeit laufen drei solcher militärischer Ausbildungsmissionen der EU ([EUTM Mali](#), [EUTM RCA](#), [EUTM Somalia](#)). Es handelt sich hierbei um eine neue (Unter-)Institution im europäischen Organgefüge, die beim Militärstab und damit beim Europäischen Auswärtigen Dienst angesiedelt ist und auf strategischer Durchführungsebene der GSVP von Bedeutung ist. Der Ausschluss des MPCC von Missionen mit Exekutivbefugnissen entspricht der rechtlichen Struktur der GSVP zur Wahrung mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt im militärischen Bereich, nach der in bewaffneten EU-Einsätzen lediglich auf militärstrategischer Ebene *Operational Command* an den Befehlshaber der Operation übertragen wird. Das MPCC als EU-Institution kann somit keine den Mitgliedstaaten zustehenden Hoheitsrechte ausüben.
- Das wohl atemberaubendste Wunder der Schöpfung war die Unterschrift von 25 Mitgliedstaaten zur Errichtung einer **Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO)**. Durch [Beschluss \(GASP\) 2017/2315](#) des Rates vom 11. Dezember 2017 wurde die PESCO errichtet (zu den Voraussetzungen und Verfahren [hier](#) und [hier](#); siehe auch [Beschluss \(GASP\) 2018/340](#)). Erstaunlich ist diese Entwicklung, weil der Grundstein hierfür bereits mit Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV und Protokoll Nr. 10 durch den Vertrag von Lissabon gelegt wurde, eine Verwirklichung aber bis zur Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik von 2016 nicht ernsthaft in Aussicht war. Rechtlich ist die PESCO – ähnlich wie Kooperationen nach Art. 20 EUV (z.B. Europäische Staatsanwaltschaft; siehe zu den verschiedenen Formen der Integration [hier](#)) – eine Form der intergouvernementalen Kooperation im Rahmen der Organisationsstruktur der

EU. Die Teilnahme an der PESCO ist unionsrechtlich freiwillig und wird erst durch die Unterzeichnung der gemeinsamen Vereinbarung völkerrechtlich bindend. Trotzdem werden im Wege der Organleihe oder Vertragsorganschaft die Organe der EU genutzt. Sowohl die Voraussetzungen als auch die Sanktionsmechanismen sind unionsrechtlich geregelt und beziehen die Unionsorgane mit ein. Durch diesen unionsrechtlichen Rahmen kann fehlende völkerrechtliche Durchsetzungskraft überwunden und eine langfristige Integration gefördert werden. Strukturell bleiben die PESCO-Projekte jedoch im Rahmen der von den EU-Verträgen vorgesehenen Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten.

- Schließlich steht noch eine **Europäische Interventionsinitiative (EI2)** aus, die Frankreichs Ministerpräsident *Emmanuel Macron* in seiner „[Sorbonne-Rede](#)“ vom 26. September 2017 angeregt hat. Hierzu haben die Verteidigungsminister von neun Mitgliedstaaten am 25. Juni 2018 einen [Letter of intent](#) unterschrieben, mit dem sie ihre Mitarbeiter mit dem Entwurf eines „EI2 Foundation Memorandum of Understanding“ beauftragen. Danach soll es sich bei EI2 um ein flexibles, nicht-bindendes Forum für europäischen Staaten handeln, die in der Lage und gewillt sind ihre militärischen Fähigkeiten und Streitkräfte einzusetzen, wann und wo immer dies zum Schutz europäischer Interessen notwendig ist und ungeachtet des gewählten institutionellen Rahmens (EU, NATO, UN oder *ad-hoc*-Koalition). Dies soll zur Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur führen. Die Initiative will in vier Bereichen Kooperation zwischen den neun grundsätzlich einsatzwilligen Mitgliedstaaten erreichen: In Vorausplanung und Informationsaustausch, in der Entwicklung und Planung von Szenarien, in der Unterstützung von Operationen und im Bereich der gewonnenen Erkenntnisse und Lehren (ausführlich zu Inhalt und Hintergrund von EI2 [hier](#)). Diese Einteilung ähnelt stark den Phasen des Krisenbewältigungsverfahrens im Rahmen der GSVP, die auf den vier Ebenen der GSVP-Krisenbewältigung durchgeführt werden. Informationsbeschaffung, Vorausplanung, Krisenbewältigungsplanung, Einsatzplanung und strategische Überprüfung finden hier durch einen umfangreichen Unterbau an spezialisierten EU-Institutionen statt. Ob dies in gleicher Weise durch das vorgesehene „EI2 Permanent secretariat“ in Paris geleistet werden kann bleibt abzuwarten. Der Mehrwert von EI2 dürfte also vor allem in den Planungsphasen im Rahmen von *ad-hoc*-Koalitionen zum Tragen kommen. Immerhin sollen mögliche Kooperationsbereiche mit der PESCO schnellstmöglich identifiziert werden. Der Bezug zur GSVP bleibt jedoch rudimentär. Andererseits bleibt laut Letter of intent „the assignment of forces from EI2 participating states to specific missions and operations [...] always [...] a sovereign national decision“. In rechtlicher Hinsicht wird die für den EI2-Zusammenschluss zu formulierende Zusicherung, grundsätzlich zu Operationen gewillt und in der Lage zu sein, also wohl unbedeutend bleiben. Ob EI2 als ein **System gegenseitiger kollektiver Sicherheit** im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG gelten wird, mit der Folge, dass Deutschland in diesem Rahmen bewaffnete Einsätze der Streitkräfte im Ausland durchführen könnte, wird von den konkreten Regelungen des Zusammenschlusses abhängen. Zumindest wird hierfür der Aufbau einer auf Dauer angelegten Organisation mit rechtlich verfestigter Struktur und friedenswahrender (defensiver) Zielsetzung erforderlich sein. Auch die Ausgestaltung eines internen Streitbeilegungssystems und die Verbindlichkeit der gegenseitigen Beistandszusicherung werden eine Rolle spielen.



### 3 Politischer Begriff ohne rechtliche Zeitenwende

Also ist das jetzt eine „Europäische Verteidigungsunion“? Geht man nach dem oben Gesagten, dann könnte die Akkumulation der genannten Initiativen – so sie denn dann alle umgesetzt und in Kraft sind – doch ein solcher „Zustand“ sein, den die Gemeinsame Verteidigung in Art. 42 Abs. 2 S. 2 EUV meint. Dagegen spricht freilich, dass dieser Zustand nicht durch das hier vorgesehene Verfahren zustande kam. Im Gegenteil, für die PESCO etwa wird ausdrücklich ein anderes Verfahren vorgesehen (vgl. Art. 46 EUV). Dieses wurde auch von den Vertragselektoren von Lissabon normiert, obwohl gleichzeitig die Gemeinsame Verteidigung in Art. 42 Abs. 2 S. 2 EUV nur als Zukunftsoption vorgesehen war. Die Verfasser der Lissaboner Verträge gingen also nicht davon aus, dass (allein) die PESCO Gemeinsame Verteidigung ist. Dennoch wird die PESCO häufig wenigstens als „[Meilenstein auf dem Weg zur Verteidigungsunion](#)“ bezeichnet. Ihr Geburtstag fällt auch in den Dezember letzten Jahres.

Ausschlaggebend dürfte aber sein, dass mit keiner der Initiativen die Grundkonzeption der GSVP berührt wird, die auf dem Prinzip des Rückgriffs auf nationale Streitkräfte und auf dem Prinzip der Freiwilligkeit ihrer Bereitstellung im Rahmen der Verteidigung (Beistandsklausel) oder Krisenbewältigung (GSVP-Einsätze) fußt. Hieran ändert auch ihre Akkumulation nichts. Auch wird der grundsätzlich intergouvernementale Charakter der GASP bzw. GSVP nicht aufgehoben, der sich etwa im Ausschluss von Gesetzgebungsakten (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 3 und Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV), der Priorisierung von einstimmiger Beschlussfassung (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 EUV), der vornehmlichen Beteiligung durch mitgliedstaatliche Vertreter geprägter Organe (Europäischer Rat und Rat) und dem grundsätzlichen Ausschluss der gerichtlichen Kontrolle (Art. 275 AEUV) ausdrückt. Vermutlich wird gerade deshalb der Begriff der „Gemeinsamen Verteidigung“ vermieden und an seiner Stelle der (vertraglich) undefinierte Begriff der „Europäischen Verteidigungsunion“ verwendet. Andererseits scheint die „Europäische Verteidigungsunion“ auch die „Europäischen Armee“ zu ersetzen, die womöglich zu sehr das Bild von EU-Streitkräften – ohne Rückgriff auf nationale Streitkräfte – hervorrief, welche ehrlicher Weise nie wirklich auf der GSVP-Agenda standen.

Tatsächlich beschreibt diese Europäische Verteidigungsunion wohl nur einen nicht näher konkretisierten Zustand stärkerer Kooperation innerhalb des bestehenden Gefüges. Dies kann aber durchaus als Gemeinsame Verteidigungspolitik im Sinne des Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 EUV bezeichnet werden, die schrittweise zu einer Gemeinsamen Verteidigung führen kann. Wenn eine Europäische Verteidigungsunion, wie von der Leyen sagt, letztes Jahr im Dezember geboren wurde, dann brachte diese uns jedenfalls keine strukturellen rechtlichen Änderungen, die eine neue Zeitrechnung einleiten werden.

Für die EU in der Sinnkrise haben die Initiativen aber dennoch große politische Bedeutung. Denn ein Europa, das seine Bürgerinnen und Bürger schützt, wird ohne die vertiefte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mittelfristig nicht umzusetzen sein. Sicherheit wird immer mehr zum identitätsstiftenden Element der EU.