

Abhandlungen

Die EU auf dem Weg zu einer resilienten Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Paul Gragl*

Universität Graz, Graz, Österreich/Austria

paul.gragl@uni-graz.at

Abstract	837
Keywords	838
I. Einleitung: Vom Ende der Geschichte zu mehr Resilienz	838
II. Resilienz aus Strategischer Autonomie	841
1. Versuch einer Begriffsbestimmung und der notwendige Nexus von Innen- und Außenpolitik	841
2. Die Friedensdividende und Abhängigkeiten als Problem	843
3. Strategische Autonomie in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik	845
III. Strukturelle Probleme und Lösungsansätze in der GSVP	847
1. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit der Union im Allgemeinen: Die Crux des Intergouvernementalismus	847
2. Primärrechtskonformer Umgang mit dem Einstimmigkeitsprinzip	848
a) Optionen nach Art. 31 EUV	849
b) Evolutivklausel und Beistandspflicht	854
c) Der Innen-Außen-Nexus von Unionswerten und das Einstimmigkeitsprinzip	858
3. Aus- und Umwege unterhalb des Primärrechts	860
a) Verteidigungsagentur und Ständige Strukturierte Zusammenarbeit	861
b) Kommissar für Verteidigung und Raumfahrt	862
c) Neue Finanzierungsansätze	863
d) Binnenmarktregelungen und Industriepolitik	865
IV. Schlussfolgerungen	866
Summary: The EU's Path Toward a Resilient Security and Defence Policy	867
Keywords	868

Abstract

Die Welt hat sich in den letzten Jahren aufgrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und das zunehmend aggressivere Verhalten der USA gegenüber Europa und der Europäischen Union (EU) geopolitisch massiv gewandelt. Kants Vernunftidee einer in Freundschaft verbundenen

* Professor für Europarecht an der Universität Graz.

Welt von völkerrechtsfreundlichen Staaten mag wohl noch für die EU und ihre Mitgliedstaaten selbst gelten, außerhalb jedoch scheint Hobbes' Naturzustand einer internationalen Anarchie zu lauern. Dieser Beitrag untersucht daher, wie die Union im Rahmen ihrer eigenen Rechtsordnung ihre sicherheits- und verteidigungspolitische Resilienz steigern kann, um in einer solchen veränderten Welt weiterhin autonom existieren und Entscheidungen treffen zu können. Ohne eine echte Unionskompetenz im Bereich der Verteidigung ist dies nur durch einen geschickten primärrechtskonformen Umgang mit dem Einstimmigkeitsprinzip bzw. durch sekundärrechtliche Aus- und Umwege in andere, verteidigungsnahe Kompetenzbereiche möglich.

Keywords

GASP – GSV – Resilienz – Unionsrecht – Einstimmigkeitsprinzip – Verteidigung

I. Einleitung: Vom Ende der Geschichte zu mehr Resilienz

Ich beginne diesen Beitrag mit einem dreimaligen „spätestens“: Spätestens seit dem Zeitraum zwischen dem Anfang der völkerrechtswidrigen russischen Vollinvasion der Ukraine und dem Beginn der zweiten Amtszeit von Donald Trump ist die Welt im Wandel. Spätestens seit diesem Zeitraum scheint sich auch die Weltgeschichte wieder zu beschleunigen, wie der ehemalige Hohe Vertreter der Europäischen Union (EU) für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borell, im Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung der Union gleich eingangs festhält.¹ Dies drückt sich, gerade für Europa, nicht nur in der auffallend feindlichen Rhetorik der neuen US-amerikanischen Nationalen Sicherheitsstrategie vom November 2025,² sondern auch in Gestalt der völkerrechtswidrigen Angriffe der USA auf Venezuela im Januar 2026 und auf den Iran im Februar 2026 sowie der fortdauernd erklärten Absicht, Grönland (als Bestandteil Dänemarks) annektieren zu wollen, aus. Und spätestens seit der Rückkehr des Krieges nach Europa und den anhaltenden Drohungen gegen die territoriale Integrität eines EU-Mitgliedstaa-

¹ Europäischer Auswärtiger Dienst, A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that Protects Its Citizens, Values and Interests and Contributes to International Peace and Security, 24. März 2022, 4.

² National Security Strategy of the United States of America, November 2025, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>>, zuletzt besucht 13. Januar 2026.

tes³ scheint das mit dem Fall der Berliner Mauer ausgerufen und seither vielzitierte „Ende der Geschichte“ nun tatsächlich zu einem Ende gekommen zu sein⁴ – obwohl zu korrigieren bleibt, dass Francis Fukuyamas „Ende der Geschichte“ in dieser Form grob missverstanden wurde und er die Rückkehr der Unvernunft in Form von Autokratien niemals ausgeschlossen hatte. Gemeint hatte er damit vielmehr eine (nicht unumstrittene)⁵ Deutung Hegels⁶ durch Alexandre Kojève,⁷ dem – als kleine Randbemerkung – ein wenn auch marginaler intellektueller Einfluss auf das Projekt der europäischen Einigung nachgesagt wird.⁸ Nach dieser Interpretation komme die Vernunft durch den Verlauf der Geschichte zu sich selbst, womit ihr gedanklicher Endpunkt, das Ideal der modernen liberalen Demokratie, nicht weiter verbesserungsfähig und dementsprechend alle großen politischen Fragen entschieden wären.⁹ Das Ende der Geschichte bezeichnet damit eine Denkweise, mit der man sich zu einem gewissen Zeitpunkt zurückwendet und die Geschichte in einer allgemeinen Retrospektive gedanklich summiert.¹⁰ Das war zur Zeitenwende 1989 eben die Kulmination der Weltgeschichte im westlichen Lebensmodell, das – abseits all seiner ebenso vorhandenen Unzulänglichkeiten – auch heute noch immer am meisten Freiheit, Gleichheit und Wohlstand zu versprechen scheint.

Wie Fukuyama in einem Essay von 2007 aber bereits erläutert (und damit die wesentliche Brücke zur Problemstellung des vorliegenden Beitrags schlägt), hatte er als Leitmodell für das Ende der Geschichte auch keineswegs Nationalstaaten im Sinne, sondern gerade die EU, welche durch ihre eigenwillige Architektur Konzepte wie staatliche Souveränität und traditionelle Machtpolitik transzendiert.¹¹ Was er dabei nicht ausspricht, wohl aber impli-

³ Grönland ist 1985 zwar aus der damaligen Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft ausgeschieden, verblieb aber dennoch ein territorialer Bestandteil des Königreichs Dänemark.

⁴ Vgl. Ben Sasse, 'The End of the End of History: Reimagining U. S. Foreign Policy for the 21st Century', *Texas National Security Review* 2 (2019), 102-112 (106).

⁵ So z. B. Kurt Mager, 'Das Ende der Geschichte bei Francis Fukuyama: Zur Problematik seines philosophischen Ansatzes', *Perspektiven der Philosophie* 29 (2003), 207-227.

⁶ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Phänomenologie des Geistes* (Meiner 1988), 127-136; Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (Meiner 2017), §§ 4, 4A, 21A, 33A.

⁷ Alexandre Kojève, Hegel: Eine Vergegenwärtigung seines Denkens. Kommentar zur "Phänomenologie des Geistes" (Suhrkamp 1975), 48-89.

⁸ Siehe z. B. Christoph Kletzer, 'Alexandre Kojève's Hegelianism and the Formation of Europe', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 8 (2006), 133-151.

⁹ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (Penguin 2020), xi-xii.

¹⁰ Siehe Barry Cooper, *The End of History: An Essay on Modern Hegelianism* (University of Toronto Press 1984), 4.

¹¹ Francis Fukuyama, 'The History at the End of History', Project Syndicate, 29. März 2007, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/the-history-at-the-end-of-history>>, zuletzt besucht 13. Januar 2026.

zit mitdenkt, ist die angedachte Verwirklichung der Idee Kants¹² eines friedlichen Völkerbundes oder einer sogar kosmopolitischen Entität in Gestalt der Union, welche für sich und ihre Mitgliedstaaten für immer des Krieges entsagt und den Weg des Friedens durch das Recht geht.¹³

Die russische Invasion der Ukraine und die zunehmende Abkehr der USA vom Völkerrecht haben uns aber auch gezeigt, dass dieses kantianische Bild nur noch für die Welt innerhalb der Union gilt. Ohne als politischer Philosoph zu gelten,¹⁴ hat Borell eine seiner Reden im Oktober 2022 damit beschlossen, dass wir, als Europäerinnen und Europäer, zu kantianisch und nicht genug hobbesianisch seien. Wir müssten also anerkennen, dass Kants „Ewiger Friede“ in der Welt außerhalb Europas nur noch eine Illusion sei. Stattdessen müssten wir uns auf Hobbes' Naturzustand einstellen, in dem internationale Kooperation lediglich aufgrund von gegenseitigen und transaktionsellen Vorteilsgewährungen stattfindet,¹⁵ und nicht aufgrund einer „inneren“ vernunftbasierten Rechtsüberzeugung. Wenn die EU nun ihr friedliches kantianisches Lebensmodell – unser aller Lebensmodell eines liberal-demokratischen Rechtsstaates am Ende der Geschichte – und die Völkerrechtsordnung nach 1945¹⁶ in einer Welt der bloßen Machtpolitik verteidigen und aufrechterhalten will, so ist es nun höchste Zeit, von abstrakten und beschönigenden Bedrohungsanalysen zu überlebensnotwendigem sicherheitspolitischen und militärischen Handeln überzugehen.¹⁷ Die militärische Verteidigung nach außen ist dementsprechend essenziell für den Erhalt der eigenen Werte nach innen. Mit anderen Worten muss die Union nach außen mehr Hobbes wagen, um den Frieden Kants und das Ende der Geschichte Hegels, Kojèves und Fukuyamas nach innen zu gewährleisten.

Die zentrale Frage dieses Beitrages lautet also, wie der Weg der EU zu einer resilienten Sicherheits- und Verteidigungspolitik aussieht bzw. ob sie diesen Weg bereits erfolgreich beschritten hat oder, falls dies nicht der Fall

¹² Siehe Immanuel Kant, 'Zum Ewigen Frieden', in: Preußische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Gesammelte Schriften*, Bd. 8 (Akademie der Wissenschaften 1912), 341 ff.

¹³ Siehe statt vieler Luigi Caranti, *The Kantian Federation* (Cambridge University Press 2022), 19 ff.

¹⁴ Joris van den Riet und Femke Klaver, 'The EU and Russian Aggression: Perspectives from Kant, Hobbes, and Machiavelli', *European Papers* 8 (2023), 1523-1537 (1524-1525).

¹⁵ Europäischer Auswärtiger Dienst, EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening Speech by High Representative Josep Borrell, 10. Oktober 2022.

¹⁶ Denn am Spiel stehen gerade jene Prinzipien, auf denen internationale Beziehungen aufbauen, nicht zuletzt jene der Charta der Vereinten Nationen und jene der Schlussakte von Helsinki; vgl. Europäischer Auswärtiger Dienst, *Strategic Compass 2022* (Fn. 1), 4.

¹⁷ Siehe Ludger Kühnhardt, *Das politische Denken der Europäischen Union: Supranational und zukunfts offen* (UTB 2022), 100.

sein sollte, welche Schritte dafür noch notwendig sind. Dafür werde ich zunächst diskutieren, was Resilienz überhaupt bedeutet und wie diese aus dem noch diffusen Konzept der „Strategischen Autonomie“ der Union gewonnen werden kann (II.); danach widme ich mich den strukturellen Problemen der unionalen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), welche dieser Resilienz im Wege stehen, allem voran das Einstimmigkeitsprinzip; und zeige schließlich, wie man damit sowohl innerhalb als auch unterhalb des Primärrechts umgehen kann (III.).

II. Resilienz aus Strategischer Autonomie

1. Versuch einer Begriffsbestimmung und der notwendige Nexus von Innen- und Außenpolitik

Der Begriff der „Resilienz“ ist derzeit allgegenwärtig, in einer Zeit der Krisen ja geradezu das Gebot der Stunde.¹⁸ So findet sich dieses Wort sowohl als Substantiv als auch Adjektiv („resilient“) in zahlreichen rezenten Dokumenten der Union, z. B. etwa dem bereits erwähnten Strategischen Kompass der Union von 2022, dem dazugehörigen Fortschrittsbericht von 2024,¹⁹ aber auch bereits der Globalen Strategie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik²⁰ von 2016, wobei uns jedoch alle diese Referenzen eine Definition dieses Begriffs schuldig bleiben.²¹ Im Schrifttum findet sich hingegen die durchaus hilfreiche Beschreibung von Resilienz als einem Versprechen von Beherrschbarkeit der eingetretenen Gewissheitsverluste, diverser Ängste und eines zunehmend disruptiven Wandels durch eine verlässliche Krisen- und Konfliktverarbeitungscompetenz.²²

In einem rechtlichen Kontext wird dementsprechend auf die Verbindung von paradoxen Elementen in der Reaktion auf Krisen hingewiesen, und zwar

¹⁸ Benno Zabel, 'Recht und Resilienz. Eine Kritik' in: Gunnar Folke Schuppert und Martin Repohl (Hrsg.), *Resilienz. Beiträge zu einem Schlüsselbegriff postmoderner Gesellschaften* (Nomos 2023), 27–54 (27).

¹⁹ Europäischer Auswärtiger Dienst, Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence, 18. März 2024.

²⁰ Europäischer Auswärtiger Dienst, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 28. Juni 2016.

²¹ Ein Hinweis auf die Bedeutung von Resilienz durch Cyberabwehrfähigkeit im digitalen Umfeld gibt lediglich Art. 10 der VO 2024/2847/EU v. 23. Oktober 2024 über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013 und (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Cyberresilienz-Verordnung), ABl. L 2024/2847, 1 (34).

²² Zabel (Fn. 18), 27 und 53.

die gleichzeitige „Stabilität“ und „Elastizität“,²³ „Starrheit“ und „Beweglichkeit“,²⁴ und „Rigidität“ und „Flexibilität“²⁵ von Rechtsordnungen, durch welche Spannungszustände ausgehalten, Steuerungsleistungen aufrechterhalten und der Fortbestand der fraglichen Rechtsordnung selbst gesichert werden können.²⁶ Denn eine zu starre Rechtsordnung zerbricht an der Entwicklung der sich stets wandelnden Lebenswelt, eine zu flexible verflüchtigt sich hingegen in die Beliebigkeit alltäglicher Politik.²⁷ Damit lässt sich Resilienz in einem rechtlichen Kontext wohl am besten als druckableitende Flexibilität innerhalb normativer Rigidität verstehen. In diesem Sinne erlaubt sie die tatsächliche Wirksamkeit und damit kontinuierliche Anwendbarkeit des Steuerungsanspruchs des Rechts in konkreten Krisensituationen bzw. sein anschließendes „Zurückspringen“ (lat. *resilire*) in den Normalzustand des *status quo ante*.²⁸

Übertragen auf die aktuellen Bedrohungen der Union durch Russland bzw. die USA bedeutet dies, dass das Unionsrecht dann als resilient gilt, wenn es sich gegen widerstrebende systemfremde Kräfte zu behaupten weiß, und zwar durch sowohl unnachgiebiges Standhalten gegen reale Widerstände als auch elastisches Anpassen und flexibles Reagieren darauf. Resilienz steht dementsprechend für die normative Kraft des Rechts gegenüber außergewöhnlichen Herausforderungen der Faktizität:²⁹ „Die Norm erweist ihre Resilienz im Ausnahmefall“,³⁰ und zwar durch die Fähigkeit der Union, in Krisenzeiten gleichzeitig deren außenpolitische Interessen zu verfolgen und deren Werte nach innen hin zu bewahren.³¹

Auf den ersten Blick erscheinen diese beiden Dimensionen der externen und internen Widerstands- und Regenerationsfähigkeit als wenig kohärent, denn es erschließt sich nicht sofort, inwiefern der Aufbau und die Konsolidierung einer resilienten Sicherheits- und Verteidigungspolitik einerseits und die Sicherung der grundlegenden Unionswerte gegenüber unionsrechtswid-

²³ Jochen Rozek, 'Verfassungsrevision' in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland: Band XII* (3. Aufl., C. F. Müller 2014), § 257, Rn. 5.

²⁴ Andreas Voßkuhle, 'Der Wandel der Verfassung und seine Grenzen', JuS 59 (2019), 417-423 (417).

²⁵ Konstantin Chatziathanasiou, *Verfassungstabilität* (Mohr Siebeck 2019), 9 ff.

²⁶ Insbesondere Tristan Barczak, *Der nervöse Staat* (2. Aufl., Mohr Siebeck 2021), 606.

²⁷ Paul Kirchhof, 'Die Identität der Verfassung' in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland: Band II* (3. Aufl., C. F. Müller 2004), § 21, Rn. 41.

²⁸ Barczak (Fn. 26), 608.

²⁹ Barczak (Fn. 26), 612.

³⁰ Josef Isensee, 'Resilienz von Recht im Ausnahmefall' in: Kai von Lewinski (Hrsg.), *Resilienz des Rechts* (Nomos 2016), 33-56 (43).

³¹ Europäischer Auswärtiger Dienst, A Global Strategy (Fn. 20), 15.

rigen Handlungen der Mitgliedstaaten zusammenhängen. Ich werde in diesem Beitrag daher zeigen, dass eine resiliente Rechtsunion nach innen eine notwendige Vorbedingung für die Abwehr externer Gefahren darstellt.³² Ein effektives Verständnis von Resilienz sollte daher nicht zwischen der Innen- und Außenpolitik der Europäischen Union unterscheiden, sondern vielmehr davon ausgehen, dass alle Handlungen, die Individuen, Mitgliedstaaten und Institutionen gegen den rechtlichen Besitzstand der Union richten, für deren Resilienz bedeutsam sind.³³ Ich nenne diese Dimension der Diskussion daher auch im Weiteren den „Nexus von Innen- und Außenpolitik“ (oder auch bloß „Innen-Außen-Nexus“).³⁴

2. Die Friedensdividende und Abhängigkeiten als Problem

Europa hat die Friedensdividende – d. h. die Einsparung durch Kürzung der Militärausgaben und die Nutzung der dabei frei gewordenen Mittel für andere Zwecke³⁵ – seit dem Ende des Kalten Krieges durch die Auslagerung dreier wesentlicher Bereiche durchaus geschickt genutzt, um den aktuellen Wohlstand herzustellen und weiterhin zu garantieren. Jedoch hat es sich dadurch gleichzeitig in drei Abhängigkeiten begeben, welche der Resilienz der Union und der Mitgliedstaaten äußerst abträglich waren und noch immer sind:

Erstens ist die Union wirtschaftlich vom chinesischen Markt abhängig, was Importe, Technologietransfer, Investments und günstige Produkte angeht.³⁶ Doch ist auf China kein Verlass, da es als autoritäres System auch in einer ideologischen Rivalität zum demokratischen Westen steht.³⁷ Ich erwähne diesen Bereich der Vollständigkeit halber, werde ihn an dieser Stelle aus Platzgründen aber nicht weiterverfolgen.

³² Annegret Bendiek, 'Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: von der Transformation zur Resilienz', Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik 19 (2017), 5-33 (5 f.).

³³ Bendiek (Fn. 32), 16.

³⁴ Siehe für eine breitere und tiefere Auseinandersetzung mit der Verbindung von Innen- und Außendomäne des Unionsrechts, Christina Eckes, *EU Powers Under Pressure: How the EU's External Actions Alter Its Internal Structures* (Oxford University Press 2019).

³⁵ Herbert Wulf, 'Friedensdividende' in: Hans J. Gießmann und Bernhard Rinke (Hrsg.), *Handbuch Frieden* (VS Verlag 2011), 138-148 (138).

³⁶ Siehe statt vieler Thomas Christiansen, 'EU-China-Beziehungen' in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels und Funda Tekin (Hrsg.), *Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration* (16. Aufl., Springer 2023), 297-302.

³⁷ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung vom 29. und 30. Juni 2023, EUCO 7/23, Rn. 30, demzufolge China "gleichzeitig ein Partner, ein Konkurrent und ein systemischer Rivale ist".

Wesentlicher ist im vorliegenden Zusammenhang jedoch, dass die europäischen Staaten über Jahrzehnte hinweg fossile Energie aus Russland bezogen und sich dadurch ebenfalls der Abhängigkeit eines autoritären Regimes ausgesetzt haben.³⁸ Obwohl die Mitgliedstaaten der Union seit dem Beginn der russischen Vollinvasion der Ukraine noch immer nicht vollständig energieautark von Russland sind, hat die Union hier zumindest zunehmende Resilienz gezeigt, indem sie daran arbeitet, ihre Energieversorgung zu diversifizieren,³⁹ die Einfuhr von fossilen Energieträgern aus Russland bis Ende 2027 vollständig einzustellen⁴⁰ und gleichzeitig den eng mit dem Staat verbundenen russischen Energiesektor mit restriktiven Maßnahmen für die Aggression gegen die Ukraine zu belegen.⁴¹

Zentral ist im Kontext dieses Beitrages aber die dritte und letzte Abhängigkeit, und zwar die Auslagerung der europäischen Sicherheit – und das bereits seit der Gründung der Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO) 1949 – an die Vereinigten Staaten von Amerika, welche seit dem zweiten Amtsantritt von Trump und den bereits erwähnten ständigen Drohungen gegen Grönland nicht mehr als verantwortungsbewusster transatlantischer Partner zu betrachten sind. Ein formeller Austritt der USA aus der NATO wäre zwar rechtlich dank des 2019 verabschiedeten und 2024 erneut vorgelegten „NATO Support Act“⁴² weiterhin nicht unilateral durch den Präsidenten möglich, sondern würde weiterhin die Zustimmung des Kongresses erfordern. Doch sind erstens politische Mehrheiten stets volatil und trägt zweitens auch das ständige Infragestellen der in Art. 5 des Nordatlantikvertrages verankerten Beistandspflicht durch Trump zu einer faktischen Erosion dieser

³⁸ Torbjörn Becker und Anders Åslund, ‘The EU’s Dependence on Russian Energy – A Force that Divides or Unites the Union?’ in: Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman, Anna Michalski und Lars Oxelheim (Hrsg.), *The Borders of the European Union in a Conflictual World: Interdisciplinary European Studies* (Palgrave Macmillan 2024), 147–175 (150–153).

³⁹ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission, REPower EU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie, COM(2022) 108 final, 8. März 2022.

⁴⁰ VO (EU) 2026/261 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Januar 2026 zur Einstellung der Einfuhren von russischem Erdgas und zur Vorbereitung der Einstellung von Einfuhren von russischem Öl, zur Verbesserung der Überwachung potenzieller Energieabhängigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1938, ABl. L 2026/261.

⁴¹ So etwa zuletzt zur Preisobergrenze für russisches Rohöl Beschluss 2025/1495/GASP v. 18. Juli 2025 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 2025/1495, und VO 2025/1494/EU v. 18. Juli 2025 zur Änderung der Verordnung (EU) 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 2025/1494.

⁴² NATO Support Act of 2019, H. R. 676, 116th Congress; NATO Support Act of 2024, H. R. 7387, 118th Congress.

Rechtspflicht bei, deren Nichterfüllung im Ernstfall man wohl zumindest in Betracht ziehen muss. Zudem wäre die NATO als Organisation (zwar nicht formell, aber doch funktionell) als gescheitert zu betrachten, wenn die USA tatsächlich Grönland angriffen und annektierten. Tritt dieser Fall tatsächlich ein, so stehen die Union und ihre Mitgliedstaaten sicherheitspolitisch alleine und wohl verloren da, wenn sie in diesem Bereich nicht rechtzeitig resilient genug werden.

3. Strategische Autonomie in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Eine resiliente Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann die Europäische Union daher auch nur verfolgen, wenn sie jetzt „entscheidende Schritte zum Aufbau unserer europäischen Souveränität“ übernimmt, wie es etwa die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bei ihrer Tagung in Versailles im März 2022 ausgedrückt haben.⁴³ Gemeint ist mit dieser Souveränität – in einem staatstheoretisch wohl verträglicheren Jargon – die „strategische Autonomie“ der Union und ihrer Mitgliedstaaten, welche diese politisch, institutionell und materiell dazu befähigen soll, in ihrer Interdependenz mit anderen Akteuren das Wohlergehen ihrer Bevölkerung sicherzustellen und selbstbestimmte Entscheidungen auch effektiv umzusetzen.⁴⁴ So muss sich die Union, wenn sie diese Ziele erreichen will, in einer zunehmend multipolaren Welt auch militärisch verteidigen und behaupten können, wozu ihr Strategischer Kompass von 2022 beitragen soll.⁴⁵ Das Weißbuch der Kommission zur Zukunft der Europäischen Verteidigung vom März 2025 bestätigt diesen Zugang gleich anfangs mit den Worten, dass „der einzige Weg, wie wir den Frieden sicherstellen können, darin besteht, diejenigen abzuschrecken, die uns schaden wollen“.⁴⁶ Das ist auch nur folgerichtig, wenn wir den über Jahrhunderte hinweg entwickelten Gehalt und Gegenstand von Souveränität (oder Autonomie in einem politisch-

⁴³ Europäischer Rat, Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs, Erklärung von Versailles, 11. März 2022, Rn. 7. Siehe auch Emmanuel Macron, 'Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique', Rede an der Sorbonne, 26. September 2017.

⁴⁴ Niklas Helwig und Ville Sinkkonen, 'Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term', *European Foreign Affairs Review* 27 (2022), 1-19 (3 f.).

⁴⁵ Europäischer Auswärtiger Dienst, *Strategic Compass 2022* (Fn. 1), 23.

⁴⁶ Europäische Kommission, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, JOIN(2025) 120 final, 19 March 2025, 1 (Übersetzung durch den Verfasser).

rechtlichen Sinne) auch weiterhin in der militärischen Handlungs- bzw. Verteidigungsfähigkeit des eigenen Territoriums verortet betrachten wollen. Diese Fähigkeiten sind nicht beiläufige Attribute, sondern nach dem tradierten Verständnis von Hoheitsgewalt elementar für Souveränität und selbstbestimmtes Handeln.⁴⁷

Wesentlich ist jedoch, dass die Union zu dieser sicherheits- und verteidigungspolitischen Resilienz nur auf Grundlage ihrer eigenen Rechtsordnung finden kann,⁴⁸ wenn sie sich auch weiterhin als *Rechtsunion*, d. h. als nicht-staatliches Äquivalent eines rechtsstaatlich geordneten und damit die politische Macht einhegenden Systems,⁴⁹ versteht, das rechtlich nicht willkürlich handelt – wie der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in den letzten Jahren vermehrt in seiner Rechtsprechung hervorhebt.⁵⁰ Diese Vorgangsweise wirft jedoch beträchtliche Probleme auf, da die Territorialverteidigung der Union und ihrer Mitgliedstaaten zunächst in keinen der primärrechtlich ausgewiesenen Ermächtigungstatbestände für militärisches Handeln der Union fällt. Zwar kann sie nach Art. 42 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union (EUV) auf ihre militärische Operationsfähigkeit „bei Missionen *außerhalb* der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit“ zurückgreifen. Doch zu erörtern bleibt, welche weiteren rechtlichen Möglichkeiten das Unionsrecht bietet, um über diese Perspektive hinaus *nach innen* strategisch autonom und resilient zu werden, und welche rechtlichen Probleme sich dabei auftun, damit die Union von einem „militärischen Wurm“ (wie der damalige belgische Außenminister Mark Eyskens die passive Rolle der Union am Vorabend des Zweiten Golfkrieges 1991 bemängelte)⁵¹ zu einem etwas beeindruckenderen Lebewesen heranwachsen kann.

⁴⁷ Jelena von Achenbach, 'Verteidigungspolitische Souveränität' in: Till Patrick Holterhus und Ferdinand Weber (Hrsg.), *Handbuch Europäische Souveränität. Zur inneren und äußeren Selbstbehauptung der Europäischen Union* (Mohr Siebeck 2024), 461-485 (464).

⁴⁸ Frank Hoffmeister, 'Strategic Autonomy in the European Union's External Relations Law', CML Rev. 60 (2023), 667-699 (672 f.).

⁴⁹ Armin von Bogdandy, Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft (Suhrkamp 2022), 52-57.

⁵⁰ So z. B. rezent in EuGH, *Royal Football Club Seraing SA*, Urteil v. 1. August 2025, Rs. C-600/23, ECLI:EU:C:2025:617, Rn. 69; EuGH, *I. R. O und F. J. L. R.*, Urteil v. 8. April 2025, Rs. C-292/23, ECLI:EU:C:2025:255, Rn. 66; EuGH, *Parlament/Rat*, Urteil v. 14. Juli 2022, Rs. C-743/19, ECLI:EU:C:2022:569, Rn. 35.

⁵¹ Filippo Andreatta und Lorenzo Zambenardi, 'The European Union and Theories of International Relations' in: Christopher Hill, Michael Smith und Sophie Vanhoonacker (Hrsg.), *International Relations and the European Union* (4. Aufl., Oxford University Press 2023), 45-63 (60).

III. Strukturelle Probleme und Lösungsansätze in der GSVP

1. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit der Union im Allgemeinen: Die Crux des Intergouvernementalismus

„Handlungsfähigkeit“ bezeichnet grundsätzlich die Fähigkeit, bewusste und beabsichtigte Handlungen zu setzen.⁵² In den sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich weitergedacht bedeutet dies, dass die Union aufhören muss, sich mittels bloß schrittweiser und bedächtiger Anpassung unbeholfen durch existenzielle Krisen durchzuschlagen. Stattdessen muss sie endlich aktiv ihre eigene Zukunft gestalten, und dies frei von Zwang und Aggression.⁵³

Trotz dieser Ambitionen ist wohl bekannt, dass die Wurzel vieler sicherheits- und verteidigungspolitischer Handlungsprobleme der Union darin liegt, dass die GSVP keine genuine Unionszuständigkeit im Sinne des Art. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) darstellt und als „integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik [GASP]“ (Art. 42 Abs. 1 EUV) der Entscheidungsgewalt der Mitgliedstaaten und damit ihrer bloß intergouvernementalen Kooperation durch einstimmige Beschlussfassung im Europäischen Rat oder im Rat der Europäischen Union unterliegt (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV sowie Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV; explizit Art. 42 Abs. 4 S. 1 EUV), auf welche ich gleich noch detaillierter eingehen werde. Trotz der fortschreitenden judikativen Integration der GASP durch den EuGH⁵⁴ in die Gesamtunionsverfassung bleibt diese (zusammen mit der GSVP) dennoch getrennt von den supranational determinierten Bereichen des Unionsrechts⁵⁵ und damit auch weiterhin den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten verhaftet, welche mitunter inkongruent sind.⁵⁶

Dieser unionsrechtliche Sonderstatus der GASP im Allgemeinen und der GSVP im Besonderen mag zwar in der weiterhin bestehenden Souveränität der Mitgliedstaaten in Gestalt ihrer Entscheidungs- und Handlungshoheit

⁵² Siehe z. B., by Gertrude Elizabeth Margaret Anscombe, *Intention* (Basil Blackwell 1957), 1 und passim; Donald Davidson, *Essays on Actions and Events* (Clarendon Press 1980), 43–61.

⁵³ Europäische Kommission (Fn. 46), 2.

⁵⁴ EuGH, *Rosneft*, Urteil v. 28. März 2017, Rs. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 58–81; EuGH, *KS and KD*, Urteil v. 10. September 2024, Rs. C-29/22 P, ECLI:EU:C:2024:725, Rn. 113–138; EuGH, *Neves* 77, Urteil v. 10. September 2024, Rs. C-351/22, ECLI:EU:C:2024:723, Rn. 34–61.

⁵⁵ Panos Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* (Oxford University Press 2013), 25–35.

⁵⁶ Andreatta und Zambarnardi (Fn. 51), 60.

sowie Letztentscheidungsbefugnis begründet liegen, welcher auf internationaler Ebene nun einmal die *intergouvernementale* Zusammenarbeit in militärischen Angelegenheiten entspricht.⁵⁷ Doch für eine auf strategische Autonomie aufbauende sicherheits- und verteidigungspolitische Resilienz ist dieser *status quo* zunächst einmal alles andere als zuträglich. Hinzu kommt auch noch die Änderungsfestigkeit dieses Sonderstatus, welcher nur durch eine ordentliche Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV in die Supranationalität bzw. eine qualifizierte Mehrheit überführt werden könnte.⁵⁸ Aufgrund der aktuellen politischen Aussichtslosigkeit eines solchen Unterfangens, d. h. der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen durch Vertragsänderung,⁵⁹ werde ich diese Option hier nicht weiterverfolgen und stattdessen auf jene Möglichkeiten eingehen, welche *de lege lata* bestehen.

2. Primärrechtskonformer Umgang mit dem Einstimmigkeitsprinzip

Entscheidungsfindung per Einstimmigkeit ist historisch gesehen der ursprüngliche Abstimmungsmodus in internationalen Organisationen, der allen beteiligten Staaten oder Akteuren ein grundsätzliches Vetorecht einräumt, mittels dessen die staatliche Souveränität in sensiblen Politikbereichen gewahrt werden kann. Jedoch führt die Notwendigkeit, zu einer Übereinstimmung zu kommen, im Idealfall einer harmonischen horizontalen Kooperation unter den Staaten, zu einem Bündnis und damit zum Gegenteil eines Vetos. Denn man will und muss sich miteinander verständigen.⁶⁰ Einstimmigkeit führt so durch erhöhte Legitimität auch zu wirksamer Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen.⁶¹ Dies war ebenso im Bereich der GASP geplant, in der – am Ende der Geschichte – nationale Interessen schließlich in gesamteuropäischen Interessen aufgehen, ein einheitliches Auftreten nach Außen und damit letztendlich eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mög-

⁵⁷ Siehe Jelena von Achenbach, *Europäisierte Verteidigung* (Mohr Siebeck 2025), 20.

⁵⁸ Vgl. hierzu Europäisches Parlament, Proposal for the Amendment of the Treaties, Resolution v. 22. November 2023, P9_TA(2023)0427, Rn. 21 f. sowie die Änderungsvorschläge zu Art. 24, 31 und 42 EUV.

⁵⁹ Siehe hierzu jedoch eingehend Hubert Isak, 'Primärrechtsreform: Reformbedarf und Perspektiven aus rechtswissenschaftlicher Sicht', EuR-Beiheft 1 (2025), 23-43 (35-38).

⁶⁰ Siehe Arnold J. P. Tammes, *Hoofstukken van internationale organisatie* (Martinus Nijhoff 1951), 7; sowie Luuk van Middelaar, *Vom Kontinent zur Union: Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa* (Suhrkamp 2016), 89.

⁶¹ Marta Arpio, 'The Impact of War (in Ukraine) on the EU' in: Inge Govaere, Sacha Garben und Eleanor Spaventa (Hrsg.), *The Impact of War (in Ukraine) on the EU* (Hart Publishing 2024), 293-301 (299).

lich werden sollten (wie dies z.B. Art. 32 und Art. 34 EUV vorgeben).⁶² Idealerweise wäre das Einstimmigkeitsprinzip in diesem Fall bei jeder Entscheidungsfindung zur Formsache und damit zum Konsens geworden, da sich die Mitgliedstaaten bei ihren Entscheidungen an gemeinsam verfolgten intrinsischen Werten, und nicht bloß extrinsischen Interessen orientiert hätten.⁶³ Nehmen jedoch einzelne Mitgliedstaaten, wie etwa Ungarn in den letzten Jahren im Europäischen Rat bzw. Rat, die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Entscheidungen der gesamten Union in Geiselhaft,⁶⁴ so beginnt das Verfallsstadium der Einstimmigkeit, in dem diese zu einer konfrontativ ausgelegten und gelebten Verfahrensregel erstarrt.⁶⁵ Gerade deshalb entwickelte sich Ungarn aufgrund seines obstruktiven Verhaltens in den letzten Jahren zu einem regelrechten Katalysator für die Suche nach Umgehungsstrategien des Einstimmigkeitsprinzips.⁶⁶

a) Optionen nach Art. 31 EUV

Die mangelnde Effizienz der GASP/GSVP führte im Rahmen der letzten Vertragsreformen schließlich zu einer sanften Abfederung des starren Einstimmigkeitsprinzips in Gestalt des heutigen Art. 31 EUV,⁶⁷ welcher zu diesem Zweck drei Optionen anbietet:

(i) Erstens ermöglicht Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV es den Mitgliedstaaten, sich bei Abstimmungen *konstruktiv zu enthalten*. Das bedeutet, dass sie zwar

⁶² Siehe Jannika Jahn, 'Art. 32 EUV' in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf und Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (87. Ergänzungslieferung, C. H. Beck 2026), Rn. 3; Werner Kaufmann-Bühler, 'Art. 34 EUV', in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf und Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (87. Ergänzungslieferung, C. H. Beck 2026), Rn. 2.

⁶³ Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (Suhrkamp 1998), 175.

⁶⁴ Patrick Müller und Peter Slominski, 'Ungarn, der EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus und Russlands Krieg gegen die Ukraine: die politische Geiselnahme außenpolitischer Entscheidungen', *Integration* 46 (2023), 259-273.

⁶⁵ Tammes (Fn. 60), 7; van Middelaar (Fn. 60), 89.

⁶⁶ Kai-Olaf Lang, 'Mitgestaltung und Selbstbehauptung im Krisenfunktionalismus. Die Mitgliedstaaten in der Polykrise' in: Raphael Bossong und Nicolai von Ondarza (Hrsg.), *Stand der Integration: Zehn zentrale politische Projekte der EU und wie sie die Union verändern* (Stiftung Wissenschaft und Politik 2024), 124-133 (127).

⁶⁷ Zur Genese dieser Bestimmung, siehe Thomas Ramopoulos und Lorant Havas, 'Article 31 TEU' in: Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert und Jonathan Tomkin (Hrsg.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2. Aufl., Oxford University Press 2024), Rn. 1; Werner Kaufmann-Bühler und Nikolaus Meyer-Landrut, 'Art. 31 EUV' in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf und Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (87. Ergänzungslieferung, C. H. Beck 2026), Rn. 1-6.

nicht verpflichtet sind, den Beschluss durchzuführen, ihn aber dennoch als für die Union bindend betrachten müssen und dessen Zweck im Geiste gegenseitiger Solidarität nicht frustrieren dürfen. Im Fall der von der Union geplanten militärischen Unterstützungsmission der Ukraine durch die Ausbildung von ukrainischem Militärpersonal⁶⁸ wählte Ungarn zumindest nicht den Weg der Fundamentalopposition durch ein Veto, sondern enthielt sich bisher zwei Mal – d. h. sowohl bei der Annahme des ersten Beschlusses als auch bei dessen Änderung zwei Jahre später – konstruktiv seiner Stimme, um diese sicherheits- und verteidigungspolitische Maßnahme für die Union *in toto* und die übrigen Mitgliedstaaten nicht zu verunmöglichen.⁶⁹ Das Problem bleibt dabei jedoch, dass ein solches Blockadeverhalten intern massive Ressourcen bindet, indem es die anderen Mitgliedstaaten bzw. die Union dazu zwingt, entweder ebenfalls eine konfrontative Haltung einzunehmen oder dem blockierenden Staat in anderen Politikbereichen entgegenzukommen. Gerade in diesem Bereich wird der bereits erwähnte Innen-Außen-Nexus wieder relevant, wenn man bedenkt, dass der damalige ungarische Premierminister Orbán beim Europäischen Rat am 19. Dezember 2024 seine Zustimmung zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Russland, welche im Januar 2025 ausgelaufen wären, verweigerte, um damit die wegen der ungarischen Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit eingefrorenen EU-Gelder⁷⁰ freizupressen.⁷¹ Solange man dem blockierenden Mitgliedstaat also transaktionell etwas im Austausch für seine Zustimmung oder konstruktive Enthaltung geben kann, mag diese außenpolitische Strategie funktionieren. Doch kann der Erfolg dieser Strategie, erstens und rein konsequentialistisch, nicht immer garantiert werden und erfolgt ein solches Vorgehen, zweitens und deontologisch, unter Preisgabe der unionalen Werte nach Art. 2 EUV, welche in den Worten von Generalanwältin Čapeta ausdrücken, was „eine gute Gesellschaft ist“.⁷²

⁶⁸ Beschluss 2022/1968/GASP v. 17. Oktober 2022 über eine militärische Unterstützungsmission der Europäischen Union zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine), ABl. L 270/85, geändert durch Beschluss 2024/2876/GASP v. 8. November 2024, ABl. L 2024/2876.

⁶⁹ N. N., ‘Ungarn hat nicht für die EU-Ausbildungsmission in der Ukraine gestimmt’, Ungarn heute, 18. Oktober 2022, <<https://ungarnheute.hu/news/ungarn-hat-nicht-fuer-eu-ausbildungsmission-in-der-ukraine-gestimmt-41881/>>, zuletzt besucht 13. Januar 2026.

⁷⁰ Durchführungsbeschluss 2022/2506/EU v. 15. Dezember 2022 über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, ABl. L 325/94.

⁷¹ N. N., ‘Ungarn verliert Anspruch auf EU-Hilfen’, Süddeutsche Zeitung, 1. Januar 2025, <<https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-ungarn-rechtsstaatlichkeit-li.3175183>>, zuletzt besucht 13. Januar 2026.

⁷² EuGH, *Kommission/Ungarn*, Schlussanträge der Generalanwältin Tamara Čapeta v. 5. Juni 2025, Rs. C-769/22, ECLI:EU:C:2025:408, Rn. 157.

Ein weiteres Beispiel für den Umgang mit dem Instrument der konstruktiven Enthaltung stellt Österreich dar, das 1955 mit dem Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität⁷³ erklärte, keinem militärischen Bündnis beizutreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zuzulassen. Dementsprechend lange und komplex sind sowohl die politische als auch die rechtliche Debatte, ob und wie weit sich Österreich als EU-Mitgliedstaat im Rahmen seines eigenen Verfassungsrechts in die GSVP einbringen darf.⁷⁴ So trägt Österreich insgesamt zwar die restriktiven Maßnahmen der Union gegen Russland mit, enthielt sich aber bisher konstruktiv aus neutralitätspolitischen Gründen bei der Finanzierung von Waffenlieferungen an die Ukraine aus der Friedensfazilität⁷⁵ der Union.⁷⁶ Problematisch ist dieses Vorgehen gleichwohl dahingehend, als die österreichische Neutralität als Quelle rechtlicher Pflichten durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und die Schaffung des Art. 23j Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), durch welchen Österreich ohne neutralitätsrechtliche Beschränkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht an der gesamten GASP/GSVP mitwirken kann, weitgehend weggefallen ist und daher einen beachtlichen Raum für die Neutralitätspolitik eröffnet hat. Das bedeutet, dass Österreich seine konstruktive Enthaltung als bloßes politisches Mittel nutzt, um sich innerstaatlich keiner Debatte zum Status seiner Neutralität stellen zu müssen, sein Handeln also allein eine Frage der Neutralitätspolitik, und nicht des Neutralitätsrechts ist.⁷⁷ Mit anderen Worten dürfte und könnte Österreich die GASP/GSVP der Union viel weitgehender unterstützen als es zurzeit bereit ist. Verfassungsrechtlich ist demgemäß auch die unionsrechtliche Pflichterfüllung, die Transporte der für die Ukraine bestimmten Waffen über österreichisches Staatsgebiet zuzulassen, unproblematisch, weil die österreichische Neutralität seit dem Beitritt zur Union ohnehin bloß auf einen kleinen Kern reduziert ist, nämlich keinem Militärbündnis beizutreten bzw.

⁷³ Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs (BVG Neutralität), BGBl. Nr. 211/1955.

⁷⁴ Zu dieser Debatte, siehe statt vieler Andreas Th. Müller, 'Der rechtliche Rahmen der österreichischen Neutralität im Wandel', in: Martin Senn und Jodok Troy (Hrsg.), *Österreichs Neutralität: Recht, Politik und Gesellschaft – Eine Debatte* (transcript 2025), 97-112; Franz Cede und Ralph Janik, *Auslaufmodell Neutralität? Geschichte und Gegenwart eines österreichischen Mythos* (Michael Wagner Verlag 2025).

⁷⁵ Beschluss 2022/338/GASP v. 28. Februar 2022 über eine Unterstützungsmaßnahme im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität für die Bereitstellung militärischer Ausrüstung und Plattformen, die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden, für die ukrainischen Streitkräfte, ABl. L 60/1.

⁷⁶ Siehe im Überblick Paul Gragl, 'Art. 31 EUV' in: Thomas Jaeger und Karl Stöger (Hrsg.), *Kommentar zu EUV/AEUV* (Manz 2025), Rn. 13.

⁷⁷ Siehe Müller (Fn. 74), 101-103.

keinem fremden Staat die Errichtung eines militärischen Stützpunktes auf österreichischem Territorium zu erlauben.⁷⁸

Insgesamt funktioniert das Instrument der konstruktiven Enthaltung daher noch, insbesondere im Hinblick auf das unionale Vorgehen gegenüber der russischen Aggression gegen die Ukraine,⁷⁹ obwohl man dessen grundsätzliche Mängel als bloßes Hilfswerkzeug vis-à-vis politisch unwilligen Staaten nicht unterschätzen sollte. Denn der inhärente Konstruktionsfehler dieses Abstimmungsmechanismus bleibt, dass sich die Union auf den guten Willen einzelner Mitgliedstaaten verlassen muss, welcher jedoch aus innenpolitischen Gründen niemals garantiert und dementsprechend jederzeit willkürlich verweigert werden kann. Eine erste resilienzsteigernde Abhilfe dagegen verabschiedete die Union schließlich am 12. Dezember 2025 in Gestalt einer Verordnung, durch welche jeglicher Transfer der bereits eingefrorenen russischen Vermögenswerte verboten wird.⁸⁰ Kompetenzrechtliche Grundlage dieser Verordnung bildet Art. 122 AEUV zum Beschluss von der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen, falls es – wie es seit der russischen Invasion der Ukraine auch tatsächlich der Fall ist – zu gravierenden Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, kommt. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Problem der ansonsten im Außenbereich erforderlichen Einstimmigkeit wurde Art. 122 AEUV aber nicht zufällig gewählt, denn für auf diese Bestimmung gestützte Maßnahmen entscheidet der Rat schließlich mit qualifizierter Mehrheit.⁸¹ In diesem Sinne konnte die Union hier durchaus rechtliches Geschick zeigen, um ihre Resilienz sowohl nach innen als auch nach außen zu steigern und eine Freigabe der eingefrorenen russischen Vermögenswerte nach einem möglichen zukünftigen Veto eines Mitgliedstaates im GASP-Kontext verhindern.

(ii) Zweitens erlaubt Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV bereits *qualifizierte Mehrheitsentscheidungen* im Bereich der GASP, z. B. in Form von Durchführungsbeschlüssen von zuvor einstimmig im Europäischen Rat erlassenen Beschlüssen über die strategischen Interessen und Ziele der Union (erster Spiegelstrich); Vorschlägen der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, welche diese auf Ersuchen des Europäischen Rates dem

⁷⁸ Theo Öhlinger, 'BVG Neutralität' in: Karl Korinek et al. (Hrsg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (17. Lieferung, Verlag Österreich 2022), Rn. 38.

⁷⁹ Siehe auch Petra Mahnič, 'Constructive Abstention in EU Foreign and Security Policy' in: Frank Hoffmeister und Lorant Havas (Hrsg.), *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy as a Legal Actor* (Brill 2025), 24–40 (24).

⁸⁰ VO 2025/2600/EU v. 12. Dezember 2025 über Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der durch die Handlungen Russlands im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine verursachten ernsthaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten, ABl. L 2025/2600.

⁸¹ Thomas Müller, 'Art. 122 AEUV' in: Thomas Jaeger und Karl Stöger (Hrsg.), *Kommen-tar zu EUV/AEUV* (Manz 2025), Rn. 11.

Rat zur Festlegung einer Aktion oder eines Standpunktes der Union unterbreitet (zweiter Spiegelstrich); und Durchführungsbeschlüssen, mit denen eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird (dritter Spiegelstrich). Von dieser Möglichkeit hat der Rat im Kontext des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine in den letzten Jahren auch weitgehend Gebrauch gemacht, vor allem im Hinblick auf die Verhängung und Verlängerung restriktiver Maßnahmen.⁸² Doch lässt sich aus der Angabe dieser Rechtsgrundlage nicht zwingend darauf schließen, dass die betreffenden Beschlüsse auch tatsächlich mit Mehrheit verabschiedet wurden, da die Praxis in der GASP auch bei Durchführungsbeschlüssen eher in Richtung einstimmiger Beschlussfassung geht.⁸³

Diese Eröffnung der grundsätzlichen Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen durch den Rat im Bereich der GASP stellt jedoch kein Allheilmittel dar, um ausscherende Mitgliedstaaten effektiv zu umgehen und eine unionale Resilienz nach außen zu garantieren. Denn erstens verlagern solche Durchführungsbeschlüsse das Problem lediglich in den Europäischen Rat, wo die dafür grundlegende Entscheidung noch immer einstimmig getroffen werden muss.⁸⁴ Zweitens ermöglicht Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV mit seinem „Notbremsmechanismus“ den Mitgliedstaaten, aus wesentlichen, aber explizit zu nennenden Gründen der nationalen Politik, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen. Und drittens sind qualifizierte Mehrheitsentscheidungen gemäß Art. 31 Abs. 4 EUV für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen explizit ausgeschlossen.

(iii) Drittens und letztens ermöglicht die Passerelle-Klausel des Art. 31 Abs. 3 EUV den *Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen* im Rat in anderen als den zuvor genannten Fällen. Laut einem Bericht des Europäischen Parlaments über die Umsetzung von Passerelle-Klauseln vom 1. Juni 2023 hat der Rat im Rahmen der Folgemaßnahmen zu den Schlussfolgerungen der 2022 zu Ende gegangenen Konferenz zur Zukunft Europas zum ersten Mal seit vielen Jahren wieder eingehend über eine mögliche Aktivierung solcher Klauseln diskutiert. Da eine Mehrheit der Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft bekundet hat, Passerelle-Klauseln in bestimmten Bereichen fallweise zu nutzen,⁸⁵ hat der Rat sodann eine Prüfung der Anwendung

⁸² So etwa Durchführungsbeschluss 2024/2760/GASP v. 24. Oktober 2024 zur Durchführung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 2024/2760.

⁸³ Kaufmann-Bühler und Meyer-Landrut (Fn. 67), Rn. 31.

⁸⁴ Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV.

⁸⁵ Europäisches Parlament, Bericht über die Umsetzung von Passerelle-Klauseln in den EU-Verträgen, A9-0208/2023, 1. Juni 2023. Siehe auch Europäisches Parlament, Entschließung vom 11. Juli 2023 zur Umsetzung von Passerelle-Klauseln in den EU-Verträgen, 2022/2142 (INI), Rn. 13-16.

der Klausel in Art. 31 Abs. 3 EUV eingeleitet.⁸⁶ Bisher wurde jedoch noch kein förmlicher Beschluss über ihre Aktivierung gefasst.

Doch auch in diesem Zusammenhang tauchen ähnliche bzw. gleichgelagerte Probleme wie zuvor auf: Erstens wird auch hier das Problem bloß auf den Europäischen Rat verlagert, welcher gemäß Art. 31 Abs. 3 EUV zuerst einstimmig einen Beschluss erlassen muss, in dem der Übergang auf die qualifizierte Mehrheitsentscheidung vorgesehen ist. Zweitens ist weiterhin unklar, ob diese spezielle Passerelle-Klausel die Anwendung der in der allgemeinen Passerelle-Klausel Art. 48 Abs. 7 EUV genannten Vorgaben ausschließt (und ob damit die nationalen Parlamente der Aktivierung von Art. 31 Abs. 3 EUV zustimmen müssen oder nicht).⁸⁷ Und drittens ist die Aktivierung dieser Passerelle-Klausel gemäß Art. 31 Abs. 4 EUV ebenso für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen explizit ausgeschlossen.

Mag das Einstimmigkeitsprinzip in der Praxis durch den Verzicht auf förmliche Abstimmungen und durch den politischen Druck auf kleinere Mitgliedstaaten in Richtung einer tatsächlichen Angleichung der nationalen Außenpolitiken hin auch bereits relativiert worden sein, so erfolgt diese Politikkonvergenz dennoch weiterhin unter dem ständig drohenden Damoklesschwert eines Vetos. Die sich daraus ergebende notwendige Konsenssuche erklärt dementsprechend auch, weshalb die Union in ihren außen-, Sicherheits- und verteidigungspolitischen Entscheidungen stets nur reagiert anstatt die Weltpolitik selbst proaktiv mitzugestalten.⁸⁸ Eine echte sicherheits- und verteidigungspolitische Resilienz der Union ist auf dieser Grundlage wohl nur schwer zu erreichen.

b) Evolutivklausel und Beistandspflicht

Ein qualitativer Sprung der Integration in der Verteidigungspolitik und der Territorialverteidigung der Union ist in der Evolutivklausel⁸⁹ des Art. 42

⁸⁶ Rat der Europäischen Union, Folgemaßnahmen zu den Vorschlägen und damit zusammenhängenden konkreten Maßnahmen, die im Bericht über die endgültigen Ergebnisse der Konferenz zur Zukunft Europas enthalten sind, Dokument 16054/23, 7. Dezember 2023, Rn. 16.

⁸⁷ Für echte Spezialität, siehe Hans-Joachim Cremer, 'Art. 31 EUV' in: Christian Calliess und Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV* (6. Aufl., C.H. Beck 2022), Rn. 18; zurückhaltender Kaufmann-Bühler und Meyer-Landrut (Fn. 67), Rn. 37 f.

⁸⁸ Daniel Thym, '§ 18 GASP und äußere Sicherheit' in: Andreas von Arnald und Marc Bungenberg (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht, Bd. 12: Europäische Außenbeziehungen* (2. Aufl., Nomos 2022), Rn. 23.

⁸⁹ Hans-Joachim Cremer, 'Art. 42 EUV' in: Christian Calliess und Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV* (6. Aufl., C.H. Beck 2022), Rn. 9.

Abs. 2 EUV angelegt,⁹⁰ welche in Sachen Resilienzsteigerung durchaus vielversprechend erscheint. Evolutiv ist diese Bestimmung deshalb, weil sie – in zwei Phasen – zuerst die schrittweise Festlegung der GSVP als gemeinsame Verteidigungspolitik indiziert, welche sodann zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat. Darauf empfiehlt dieser den Mitgliedstaaten, einen dementsprechenden Beschluss im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen. Aus diesem Wortlaut ergeben sich zwei wesentliche Elemente dieser Bestimmung, die es nun auszulegen gilt: erstens ihr materiell-rechtlicher Gehalt und zweitens ihre verfahrensrechtlichen Bedingungen. Als dritten Punkt werde ich schließlich noch auf die Beistandspflicht des Art. 42 Abs. 7 EUV als Zwischenphase zwischen gemeinsamer Verteidigungspolitik und gemeinsamer Verteidigung eingehen.

(i) *Materiell-rechtlich* interessant ist die begriffliche Unterscheidung zwischen „gemeinsamer Verteidigungspolitik“ einerseits und „gemeinsamer Verteidigung“ andererseits, welche notwendigerweise – insbesondere durch den Hinweis auf das Tätigwerden des Europäischen Rates zur Aktivierung der zweiten – nicht dasselbe meinen können. Die Abgrenzung bleibt schwierig, ist aber nicht unmöglich.⁹¹ Das Schrifttum versteht unter der „gemeinsamen Verteidigungspolitik“, welche im Primärrecht nicht näher definiert wird, „jedenfalls alle Maßnahmen, die dem Aufbau einer koordinierten Selbstverteidigung gegenüber bewaffneten Angriffen von außen auf das Unionsgebiet dienen oder mit ihm zusammenhängen, solange nicht das Stadium einer ‚gemeinsamen Verteidigung‘ erreicht wird“.⁹² Ich verstehe diese erste Phase daher als den zurzeit bestehenden *status quo* der gemeinsamen unionalen Verteidigungspolitik, die auf geltendem Primärrecht und dem zu erlassenden oder bereits erlassenen Sekundärrecht⁹³ beruht, also in die GSVP eingebettet ist und diese längst verwirklicht.⁹⁴ Der Begriff der zweiten Phase, d. h. jener der „gemeinsamen Verteidigung“, bleibt ebenso undefiniert, markiert aber aufgrund der besonderen verfahrensrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich ihrer Realisierung (auf die ich sogleich genauer eingehen werde), ein *Plus* gegenüber der gemeinsamen Verteidigungspolitik, ja geradezu ihre Endstufe.

⁹⁰ von Achenbach, *Europäisierte Verteidigung* (Fn. 57), 236.

⁹¹ Cremer, ‘Art. 42 EUV’ (Fn. 89), Rn. 7 f.

⁹² Rudolf Geiger und Lando Kirchmair, ‘Art. 42 EUV’ in: Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur und Lando Kirchmair (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar* (7. Aufl., C. H. Beck 2023), Rn. 7.

⁹³ Siehe dazu ausführlicher Abschnitt III. 3. unten.

⁹⁴ Ebenso Sebastian von Kielmansegg, *Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union: eine rechtliche Analyse* (Boorberg 2005), 124-146; Heintschel von Heinegg, ‘Art. 42 EUV’ in: Matthias Pechstein, Carsten Nowak und Ulrich Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV* (2. Aufl., Mohr Siebeck 2023), Rn. 21.

Es muss sich dabei deshalb um eine deutliche Intensivierung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration handeln, welche z. B. erreicht wäre, wenn die gemeinsame Territorialverteidigung der Union supranational organisiert wäre, man vom Einstimmigkeitsprinzip abweichen bzw. das Primärrecht grundlegend reformieren würde, oder eigene Streitkräfte der Union geschaffen würden.⁹⁵ Das Erreichen einer solchen Integrationsstufe würde, zumindest einmal *prima facie*, auch für eine gesteigerte Resilienz der Union in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen sprechen.

(ii) Die Annahme, dass diese zweite Phase einen weitergehenden Integrations-schritt darstellen würde, der zu mehr Resilienz führen kann, ergibt sich nur folgerichtig aus den ebenso in Art. 42 Abs. 2 EUV verankerten *verfahrensrechtlichen Bedingungen* für dessen Verwirklichung: Durch ein erleichtertes und von den komplexeren Bedingungen des Art. 48 EUV abweichendes Verfahren zur Vertragsänderung könnte – wie bereits zuvor kurz erwähnt – durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates und eine darauf folgende Ratifikation durch die Mitgliedstaaten⁹⁶ eine genuine unionale Verteidigung hergestellt werden. Doch die Stolpersteine auf dem Weg dahin liegen wiederum auf der Hand: Erstens würde zunächst im Lichte des für diesen Beitrag ursächlichen Problems – der obstruktiven Politik blockadewilliger Mitgliedstaaten – die zentrale Frage wiederum auf die Ebene des Europäischen Rates verschoben, der unter der Vorgabe des Einstimmigkeitsprinzips wohl nicht immer handeln könnte. Zweitens bleibt ungelöst, ob die Errichtung einer gemeinsamen Verteidigung auch mit dem neutralen Status gewisser Mitgliedstaaten kompatibel wäre. Und drittens können auch andere, nicht neutralitätsrelevante mitgliedstaatliche Verfassungsbestimmungen, wie etwa in Deutschland, dem Übergang zu einer gemeinsamen Verteidigung entgegenstehen.

Zur zweiten Frage hinsichtlich neutralitätsrechtlicher Fragen ist z. B. für Österreich eine verfassungsrechtskonforme Lösung durchaus denkbar: Denn zum Ersten wurde argumentiert, dass die Union bereits durch die Einführung der Beistandspflicht in Art. 42 Abs. 7 EUV zu einem echten Verteidigungsbündnis (obgleich abgemildert durch die irische Klausel) wurde,⁹⁷ was bedeutet, dass die Aktivierung von Art. 42 Abs. 2 EUV im Hinblick auf die Qualität der Union als Verteidigungsbündnis ohne Belang wäre. Zum Zweiten verweist auch Art. 42 Abs. 2 UAbs. 2 EUV auf die irische Klausel, was die praxisnahe

⁹⁵ Geiger und Kirchmair (Fn. 92), Rn. 8 f.; von Kielmansegg (Fn. 94), 199 f.; Elisabeth Rossa, *Die Finalität europäischer Verteidigung* (Mohr Siebeck 2025), 62.

⁹⁶ In Deutschland wäre hierfür der Erlass eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG notwendig, in Österreich die Genehmigung durch den Nationalrat bzw. die Zustimmung durch den Bundesrat gemäß Art. 50 Abs. 4 B-VG.

⁹⁷ So z. B. Öhlinger (Fn. 78), Rn. 33; Michael Schilchegger, 'Die österreichische Neutralität nach Lissabon', ZÖR 66 (2011), 5–24 (16 f. und 20 f.).

Möglichkeit unterschiedlicher Solidarbeiträge im Verteidigungsfall und damit eines asymmetrischen Verteidigungsbündnisses eröffnet.⁹⁸ Und zum Dritten erfordern die in Art. 42 Abs. 2 EUV erwähnten „verfassungsrechtlichen Vorschriften“ in Österreich nach Art. 50 Abs. 4 BVG ein erhöhtes Präsenz- und Konsensquorum im Parlament, welche regelmäßig für Verfassungsänderungen notwendig sind. Da es sich beim Bundesverfassungsgesetz Neutralität um kein Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung handelt, dessen Änderung nach Art. 44 Abs. 3 B-VG obligatorisch einer Volksabstimmung zu unterziehen wäre, ist eine solche hier auch nicht vorzunehmen. Durch die Schaffung einer gemeinsamen Verteidigung würde der österreichische Neutralitätsstatus somit implizit durch materielle Derogation beendet.⁹⁹ Einer echten sicherheits- und verteidigungspolitischen Resilienz der Union steht in diesem Fall nur fehlender politischer Wille entgegen.

Hinsichtlich der dritten Frage und somit anderen verfassungsrechtlichen Hindernissen auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verteidigung sei im Hinblick auf Deutschland auf den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt¹⁰⁰ verwiesen, aufgrund dessen jeder militärische Einsatz deutscher Soldaten eines vorherigen zustimmenden konstitutiven Parlamentsbeschlusses bedarf.¹⁰¹ Damit ist auch für die Begründung einer gemeinsamen Verteidigung nach Art. 42 Abs. 2 EUV vor der Beschlussfassung im Europäischen Rat ein Beschluss des Bundestages erforderlich.¹⁰² Ist dieser nicht gegeben, so darf sich die Bundesrepublik Deutschland – so das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich im *Lissabon*-Urteil – verfassungsrechtlich nicht an einer solchen Vertragsänderung beteiligen.¹⁰³ Dies ist eine legitime und durchaus hohe verfassungsrechtliche Hürde auf dem Weg zu einer potenziellen gemeinsamen Verteidigung, doch scheint sie (zumindest) rechtlich nicht unüberwindbar, da es hier letztendlich bloß auf den politischen Willen der im Bundestag vertretenen Parteien ankommt.

⁹⁸ Kirsten Schmalenbach, ‘Unionsrecht und Neutralität’ in: Stefan Griller, Arno Kahl, Benjamin Kneihns und Walter Obwexer (Hrsg.), *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs* (Verlag Österreich 2016), 290-312 (309 f.).

⁹⁹ Andreas Th. Müller, ‘Artikel 23j’ in: Benjamin Kneihns und Georg Lienbacher (Hrsg.), *Rill-Schäfer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (Gesamtwerk inkl. 33. Lieferung, Verlag Österreich 2024), Rn. 18.

¹⁰⁰ Siehe dazu erstmals BVerfGE 90, 286 – *Out-of-Area-Einsätze*, 12. Juli 1994, insbesondere Rn. 381 ff.; weiter konkretisiert in BVerfGE 108, 34 – *AWACS-II*, 7. Mai 2008, Rn. 161 ff. und BVerfGE 140, 160 – *Pegasus*, 23. September 2015, Rn. 189 ff.

¹⁰¹ Christian Calliess, ‘Art. 24 Abs. 2 GG’ in: Günter Dürig, Roman Herzog und Rupert Scholz (Hrsg.), *Grundgesetz: Kommentar* (108. Ergänzungslieferung, C. H. Beck 2025), Rn. 78.

¹⁰² Werner Kaufmann-Bühler, ‘Art. 42 EUV’ in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf und Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (87. Ergänzungslieferung, C. H. Beck 2026), Rn. 75.

¹⁰³ BVerfGE 123, 267 – *Lissabon*, 30. Juni 2009, Rn. 391.

(iii) Die bereits erwähnte und in Art. 42 Abs. 7 EUV grundlegende Beistandspflicht, welche die Mitgliedstaaten einem angegriffenen Mitgliedstaat schulden, zeugt von einem nunmehr erhöhten Resilienzstandard der Union und der Mitgliedstaaten – gerade im Hinblick auf ihre erste und bisher einzige Aktivierung. Frankreich berief sich am 16. November 2015 nach den Terroranschlägen in Paris bewusst auf diese Bestimmung (und nicht auf die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV, der explizit Terrorismus als Bedrohung erwähnt), um durch die Entlastung der bereits in Mali stationierten Streitkräfte durch die Streitkräfte anderer Mitgliedstaaten einen Auslandseinsatz gegen die in Syrien aufhältigen Terroristen des sogenannten Islamischen Staates durchführen zu können.¹⁰⁴ Doch nicht nur aufgrund dieses praktischen Beispiels, sondern gerade vielmehr wegen der Genese dieser Bestimmung im Konvent (der sie der „gemeinsamen Verteidigung“ zuordnete) wird die Beistandsklausel heute nicht als ein Aspekt der gemeinsamen Verteidigungspolitik, sondern bereits als vorweggenommener Teil einer gemeinsamen Verteidigung betrachtet,¹⁰⁵ und zwar als genuin territorial bezogene Verteidigungsfunktion.¹⁰⁶ Sie bildet also eine Brücke in eine zukünftige gemeinsame Verteidigung, erschöpft sich aber gleichzeitig nicht darin: Denn erstens fällt die Bündnisklausel nicht unter die Bedingung eines förmlichen Beschlusses des Europäischen Rates (was gleichzeitig aufgrund des Wegfalls eines institutionellen Einstimmigkeitserfordernisses die Entscheidungsfindung und damit die unionale Resilienz im Falle eines bewaffneten Angriffes stärkt); und zweitens deckt sie sich nicht gänzlich mit einer gemeinsamen Verteidigung, welche auch weitergehende Aspekte beinhalten kann, so etwa die rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich an militärischen Einsätzen zu beteiligen, oder den Aufbau eines eigenständigen, integrierten militärischen Instrumentariums durch Kampfgruppen und Unterstützungsverbände mit integrierter Kommandostruktur.¹⁰⁷

c) Der Innen-Außen-Nexus von Unionswerten und das Einstimmigkeitsprinzip

Im Rahmen des bereits erwähnten Innen-Außen-Nexus ergibt sich eine weitere Möglichkeit, die sicherheits- und verteidigungspolitische Resilienz

¹⁰⁴ Hubert Isak, 'Art. 42 EUV' in: Thomas Jaeger und Karl Stöger (Hrsg.), *Kommentar zu EUV/AEUV* (Manz 2020), Rn. 91/1.

¹⁰⁵ Cremer, 'Art. 42 EUV' (Fn. 89), Rn. 8. Gegen diese Ansicht Waldemar Hummer, 'Art. 42 EUV' in: Christoph Vedder und Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht: Handkommentar* (2. Aufl., Nomos 2018), Rn. 32.

¹⁰⁶ von Achenbach, 'Verteidigungspolitische Souveränität' (Fn. 47), 465.

¹⁰⁷ Cremer, 'Art. 42 EUV' (Fn. 89), Rn. 9.

der Union angesichts mit Entscheidungsblockaden drohender Mitgliedstaaten zu steigern. So zeigt sich gerade anhand des Beispiels Ungarn deutlich, dass das innere und äußere Werteverständnis oftmals Hand in Hand gehen. Denn bekanntermaßen korrelierten in diesem Mitgliedstaat unter dem mittlerweile abgewählten Ministerpräsidenten Orbán ein massiver Verfall des Rechtsstaates mit einem wachsenden Widerstand gegen die Bemühungen der Union, die russische Aggression gegen die Ukraine zu bekämpfen.¹⁰⁸ Um hier die Geiselnahme außenpolitischer Entscheidungen durch einen solchen Mitgliedstaat in Zukunft zu verhindern, ist es denkbar, ihm im Rat wegen der anhaltenden und schwerwiegenden Verletzungen der in Art. 2 EUV genannten Werte im Rahmen des Verfahrens nach Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV die Stimmrechte zu entziehen. Dies würde gleichzeitig Reformdruck nach innen ausüben und eine resiliente Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach außen wahren.¹⁰⁹

Zwei gewichtige Gründe sprechen aus Gründen der Resilienz jedoch gegen die Praktikabilität des Verfahrens nach Art. 7 EUV: Erstens gestaltet sich das dreistufige Verfahren als äußerst behäbig. So wurde zwar bereits per Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018 ein Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV gegen Ungarn eingeleitet,¹¹⁰ das aber bloß den Rat zur Feststellung aufforderte, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte besteht. Dem ist der Rat bisher jedoch nicht nachgekommen.¹¹¹ Die Feststellung, dass nunmehr tatsächlich eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung dieser Werte besteht, würde letztendlich nach Art. 7 Abs. 2 EUV eine einstimmige Entscheidung (ohne den betreffenden Mitgliedstaat)¹¹² im Europäischen Rat erfordern,¹¹³ der darauffolgende Stimmrechtsentzug nach Art. 7 Abs. 3 EUV eine qualifizierte Mehrheit im Rat. Obgleich es bereits vereinzelt Meldungen

¹⁰⁸ Siehe etwa Sonja Priebe und Ellen Bos, 'Die ungarische Ratspräsidentschaft 2024: Zwischen permanenten politischen Konflikten und professioneller inhaltlicher Arbeit', *Südosteuropa Mitteilungen* (2025), 59-76; Müller und Slominski (Fn. 64); Patrick Müller und David Gazsi, 'Populist Capture of Foreign Policy Institutions: The Orbán Government and the De-Europeanization of Hungarian Foreign Policy', *J. Common Mkt. Stud.* 61 (2023), 397-415; Claudia Wiesner, 'Der Krieg gegen die Ukraine – eine Neuordnung Europas?', *integration* 45 (2022), 322-333 (326 ff.).

¹⁰⁹ Müller und Slominski (Fn. 64), 111 ff.

¹¹⁰ Europäisches Parlament, Entschließung zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht, 2017/2131(INL), 12. September 2018.

¹¹¹ Helene Hayden, 'Art. 7' in: Thomas Jaeger und Karl Stöger (Hrsg.), *Kommentar zu EUV/AEUV* (Manz 2024), EUV Rn. 42.

¹¹² Siehe Art. 7 Abs. 5 EUV i. V. m. Art. 354 AEUV.

¹¹³ Wobei hier je nach politischer Lage Gegenstimmen zu erwarten sind.

darüber gibt, dass die Mitgliedstaaten nunmehr langsam ihre Geduld mit Ungarn verlieren,¹¹⁴ erscheint ein Stimmrechtsentzug unter diesen verfahrensrechtlichen Bedingungen jedenfalls noch immer nicht als realistisch – vor allem auch im Hinblick auf die Abwahl der Orbán-Regierung im April 2026 und die Hoffnung auf Besserung der Lage im Land.

Zweitens ist die Durchführung eines solchen Verfahrens auch inhaltlich politisch höchst aufgeladen, was freilich mit den erschwerten verfahrensrechtlichen Vorgaben einhergeht. Da es sich um das eingriffsintensivste Mittel des Unionsrechts handelt, ist es – gerade im Hinblick darauf, dass auch im laufenden Verfahren gegen Ungarn bisher keine weiteren Schritte unternommen wurden – äußerst unwahrscheinlich, dass die anderen Mitgliedstaaten diese auch wirklich einmal zu Ende führen (wollen). Die sogenannte „nukleare Option“ des Art. 7 EUV ist damit wohl endgültig zu einer bloßen „Gesprächsrunde“ geworden.¹¹⁵ In diesem Sinne würde dieses Verfahren auch wenig zur sicherheits- und verteidigungspolitischen Resilienz der Union beitragen, wenn man es bei außenpolitischen Meinungsverschiedenheiten, gepaart mit dem Vorhandensein schwerwiegender und anhaltender Verletzungen der Unionswerte in einem Mitgliedstaat, ständig heranziehen müsste, um dem betreffenden Mitgliedstaat seine Stimmrechte zu entziehen.

3. Aus- und Umwege unterhalb des Primärrechts

Die aktuelle Praxis zeigt, dass gerade auch Rechtsentwicklungen unterhalb des Primärrechts zu Aspekten der Resilienzsteigerung *qua* Integration führen können, ohne dass dadurch eine Änderung der Unionsverträge bzw. ein Übergang vom intergouvernementalen zum supranationalen Handlungs- und Entscheidungsmodus stattfindet.¹¹⁶ Die folgenden Beispiele, die keine Vollständigkeit beanspruchen, sollen daher kurz demonstrieren, wie das zentrale Hindernis der sicherheits- und verteidigungspolitischen Resilienz der Union – das Einstimmigkeitsprinzip – ebenso kreativ durch den Erlass diverser Rechtsakte zumindest im Ansatz besser gehandhabt werden kann.

¹¹⁴ Sandor Zsiros, ‘EU Countries “Losing Patience” as Hungary Grilled on Pride March and Rule of Law’, Euronews, 27 May 2025, <<https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/27/eu-countries-losing-patience-as-hungary-grilled-on-pride-march-rule-of-law>>, zuletzt besucht 13. Januar 2026.

¹¹⁵ Siehe Ramona Coman und Pauline Thinus, ‘Article 7 TEU on the Agenda of the Council’s Rotating Presidency: Still a “Nuclear Option” or Rather “a Talking Shop”?’ in: Ramona Coman und Vivien Sierens (Hrsg.), *EU Council Presidencies in Times of Crises* (Palgrave Macmillan 2024), 265–300.

¹¹⁶ von Achenbach, *Europäisierte Verteidigung* (Fn. 57), 20.

a) Verteidigungsagentur und Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Die primärrechtlich angelegten, aber sodann darunter auf Grundlage von Gemeinsamen Aktionen bzw. Beschlüssen operierenden Einrichtungen der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) (Art. 45 EUV) und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ)¹¹⁷ (Art. 46 EUV) können der Union und den Mitgliedstaaten grundsätzlich mehr sicherheits- und verteidigungspolitische Resilienz verleihen. So unterstützt die EVA kooperative europäische Verteidigungsprojekte,¹¹⁸ während die SSZ zu einer Interoperabilität im Wehrbereich und Synchronisierung der nationalen Streitkräftestrukturen führen soll.¹¹⁹ Beide sollen damit einen Beitrag zu einer besseren Verteidigungsfähigkeit der Union im Ganzen leisten.

Ein klarer Vorteil beider Konstruktionen ergibt sich daraus, dass weder die Verteidigungsagentur noch die SSZ den Hemmungen des Einstimmigkeitsprinzips unterliegen, da – und hier kommt der gleichzeitige Nachteil zum Vorschein – die Teilnahme an beiden freiwillig ist.¹²⁰ Abgefedert wird dieser Nachteil zwar durch die Tatsache, dass zurzeit alle Mitgliedstaaten an der Arbeit der Verteidigungsagentur teilnehmen¹²¹ bzw. sich alle Mitgliedstaaten bis auf Malta an der SSZ beteiligen,¹²² doch ist ein späteres Ausscheiden einzelner Mitgliedstaaten und eine damit einhergehende Reduktion der unionalen Gesamtresilienz nicht ausgeschlossen.

Aus der Perspektive einer angestrebten erhöhten sicherheits- und verteidigungspolitischen Resilienz der Union sind sowohl die Einrichtung der EVA als auch jene der SSZ zu begrüßen. So ist die EVA organisationsrechtlich tief in die Unionsstrukturen eingebettet, womit sie eng mit dem Militärstab, dem

¹¹⁷ In der relevanten Literatur bzw. im Beschluss selbst findet sich dafür auch das englische Akronym “PESCO” für “Permanent Structured Cooperation”.

¹¹⁸ Siehe Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP v. 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, ABl. L 245/17, zuletzt wesentlich geändert durch Beschluss 2015/1835/GASP v. 12. Oktober 2015 über die Rechtsstellung, den Sitz und die Funktionsweise der Europäischen Verteidigungsagentur, ABl. L 266/55.

¹¹⁹ Siehe Beschluss 2017/2315/GASP v. 11. Dezember 2017 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, ABl. L 331/57.

¹²⁰ Siehe Art. 45 Abs. 2 S. 1 EUV bzw. Art. 46 Abs. 1 EUV. Im Hinblick auf die SSZ ist zudem zu erwähnen, dass nach ihrer Begründung für weitere Beschlussfassungen im Rat wiederum Einstimmigkeit gilt (Art. 46 Abs. 6 EUV) und die damit einhergehenden Einschränkungen nicht gänzlich abgelegt werden können.

¹²¹ Siehe Website der Europäischen Verteidigungsagentur, <<https://eda.europa.eu/>>, zuletzt besucht 13. Januar 2026.

¹²² Siehe Art. 2 des SSZ-Beschlusses (Fn. 119) sowie Beschluss (GASP) 2023/1015 des Rates vom 23. Mai 2023 zur Bestätigung der Beteiligung Dänemarks an der SSZ und zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2017/2315 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten, ABl. L 136/73.

EU-Militärausschuss und der Kommission verbunden ist sowie dem Rat und den Verteidigungsministerien der Mitgliedstaaten zuarbeitet, die im Rahmen des EVA-Lenkungsausschusses zwei Mal jährlich zusammentreten.¹²³ Insgesamt hat sie mit ihren Maßnahmen für eine substanzielle Verbesserung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten beigetragen.¹²⁴ Dennoch benötigt sie weiterhin eine erhöhte Wirksamkeit in ihrer Interaktion mit den Mitgliedstaaten, da sowohl die Harmonisierung der verwendeten Waffensysteme als auch eine einheitliche militärische Ausbildung noch immer fehlen.¹²⁵ Ebenso ist die Bilanz der SSZ als durchwachsen zu bewerten: Zwar befinden sich zurzeit 75 sicherheits- und verteidigungsrelevante Projekte in der Entwicklungsphase,¹²⁶ doch bleibt ihr Erfolg davon abhängig, ob und wie weit sich die Mitgliedstaaten in ihrem Rahmen engagieren. Denn es sind letztlich die Mitgliedstaaten, welche Strukturreformen ihrer Streitkräfte umsetzen können, was unional aber nur koordiniert und angeleitet werden kann.¹²⁷

b) Kommissar für Verteidigung und Raumfahrt

Dementsprechend rechtlich interessanter und realpolitisch effektiver für die unionale Resilienz scheinen die neuartigen Finanzierungsmöglichkeiten und Regeln im Bereich des Binnenmarktes und zur Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit zu sein, welche ich in den folgenden Unterabschnitten besprechen werde. Dies umso mehr, als die Union keine genuine Rechtsetzungskompetenz im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik besitzt und Art. 4 Abs. 2 EUV bzw. Art. 346 Abs. 1 AEUV weiterhin die Unberührtheit der nationalen Sicherheit bzw. der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten gegenüber dem Unionsrecht betonen. Womöglich ist es daher richtig, dass die Mitgliedstaaten in der weiteren Entwicklung ihrer militärischen Fähigkeiten durch die nun zu besprechenden Initiativen durchaus einen Teil ihrer Unabhängigkeit verloren haben,¹²⁸ doch lässt sich gleich-

¹²³ Werner Kaufmann-Bühler, 'Art. 45 EUV' in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf und Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (87. Ergänzungslieferung, C. H. Beck 2026), Rn. 22.

¹²⁴ Hubert Isak, 'Art. 45 EUV' in: Thomas Jaeger und Karl Stöger (Hrsg.), *Kommentar zu EUV/AEUV* (Manz 2020), Rn. 21.

¹²⁵ Siehe Isak (Fn. 124), Rn. 21; Kaufmann-Bühler (Fn. 123), Rn. 22.

¹²⁶ Siehe Website der SSZ unter dem Reiter 'Projects', <<https://www.pesco.europa.eu/>>, zuletzt besucht 13. Januar 2026.

¹²⁷ Thym (Fn. 88), Rn. 69.

¹²⁸ So etwa Tine Elisabeth Brøgger, 'A "Europe of Defence"? The Establishment of Binding Commitments and Supranational Governance in European Security and Defence', *Rev. D'intégration Eur.* 47 (2025), 403-422 (404).

zeitig argumentieren, dass diese in den letzten Jahren erlassenen Rechtsakte nicht direkt auf die nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten abzielen, sondern vielmehr auf die nationale Sicherheit der Ukraine, und indirekt auf die Sicherheit (und damit Resilienz) der Union als Ganzes.¹²⁹

Politisch verantwortlich ist dafür auf unionaler Ebene vorrangig *Andrius Kubilius*, der seit 1. Dezember 2024 amtierende erste Kommissar für Verteidigung und Raumfahrt. Dass es jetzt erstmals einen Kommissar mit dem Portfolio „Verteidigung“ gibt, spricht dafür, dass die Union nunmehr erkannt hat, dass sie mit einer völlig neuen geopolitischen Realität konfrontiert ist und dementsprechend ihre sicherheits- und verteidigungspolitische Resilienz steigern muss, vor allem durch eine gewachsene Stellung der Kommission in der GSVP. Dies geschieht insbesondere auf Grundlage zweier Elemente, und zwar auf Grundlage von durch die Kommission initiierten Rechtsakten im Bereich (i) neuer Finanzierungsansätze und (ii) der Stärkung der eigenen unionalen Verteidigungsindustrie.¹³⁰ Betrachten wir nun also die beiden Punkte genauer, wobei zu beachten ist, dass diese komplementär angelegt sind und sich Rüstungsfinanzierung und Marktintegration gegenseitig ergänzen.¹³¹

c) Neue Finanzierungsansätze

Das allgemeinste Instrument der neuen unionalen Rüstungsfinanzierung findet sich in Gestalt des *Europäischen Verteidigungsfonds*,¹³² der bereits seit 2021 zur Finanzierung der Rüstungsentwicklung auf Grundlage der Industriepolitik (Art. 173 Abs. 3 AEUV) und der Verteidigungsforschung (Art. 182 Abs. 4, Art. 183 und Art. 188 Abs. 2 AEUV) beiträgt. Der Fonds kann durch die geplante Integration der Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen „Verteidigungsbinnenmarkt“ in Forschung und Produktion durchaus als resilienzfördernd betrachtet werden,¹³³ zumal die betreffende Verordnung auf Basis der genannten Bestimmungen mit qualifizierter Mehrheitsentschei-

¹²⁹ Ramses A. Wessel, ‘The Progressive Framing of a Common Defence Policy’, EU Law Live, 8. September 2025, <<https://eulawlive.com/op-ed-the-progressive-framing-of-a-common-defence-policy/>>, zuletzt besucht 13. Januar 2026.

¹³⁰ Daniel Calleja, ‘The Impact of War on EU Law and Policy’ in: Inge Govaere, Sacha Garben und Eleanor Spaventa (Hrsg.), *The Impact of War (in Ukraine) on the EU* (Hart Publishing 2024), 303–312 (309 f.).

¹³¹ Siehe von Achenbach, *Europäisierte Verteidigung* (Fn. 57), 163 f.

¹³² VO 2021/697/EU v. 29. April 2021 zur Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2018/1092, ABl. L 170/149.

¹³³ Siehe statt vieler Ester Sabatino, ‘The European Defence Fund: A Step Towards a Single Market for Defence?’, Rev. D’intégration Eur. 44 (2022), 133–148.

dung im Rat erging.¹³⁴ Die gewählte Vorgangsweise zur Einrichtung des Verteidigungsfonds ist sowohl aus rechtlicher als auch resilienzspezifischer Sicht äußerst interessant, da das Unionsrecht bekanntermaßen weder über eine verteidigungspolitische Kompetenznorm verfügt noch zur Finanzierung „von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“ (Art. 41 Abs. 2 UAbs. 1 EUV) ermächtigt ist. Der Umweg über die Kompetenzgrundlagen¹³⁵ der Industriepolitik bzw. der Forschungsförderung ist demgemäß als kreative Lösung zur Resilienzsteigerung außerhalb der intergouvernementalen GASP/GSVP zu betrachten,¹³⁶ obgleich dies im Hinblick auf eine dadurch mögliche Erosion der primärrechtlichen Haushaltsregeln durchaus auch kritisch zu betrachten ist.¹³⁷

Ähnlich – jedoch gestützt auf diverse GASP-Bestimmungen – dient die sogenannte *Europäische Friedensfazilität*¹³⁸ von 2021 der Finanzierung von militärischen und verteidigungspolitischen Maßnahmen, konkret von Waffenlieferungen an die Ukraine. Durch diese Umlagefinanzierung werden die zu zahlenden Anteile der Mitgliedstaaten nach ihrer volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berechnet, was das ansonsten häufig schwerfällige Zustandekommen des notwendigen Konsenses im Rat befördert.¹³⁹ Problematisch erwies sich hier die stets drohende ungarische Blockadehaltung hinsichtlich der Mittelauszahlungen an die Ukraine sowie der Vorwurf, dass sich die Friedensfazilität als haushaltsexternes Instrument der politischen Kontrolle des Europäischen Parlaments entziehe.¹⁴⁰ Ergänzt wird die allgemeine Friedensfazilität erstens durch die sogenannte *Ukraine-Fazilität*,¹⁴¹ welche – gestützt auf Art. 212 AEUV und damit die primärrechtliche Kompetenzgrundlage zur Rechtsetzung im Bereich der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern – die weitere finanzielle Unterstützung der Ukraine koordiniert und effizient in einem einzigen Instrument zusammen-

¹³⁴ Siehe Art. 16 Abs. 3 EUV.

¹³⁵ Zur fortschreitenden Supranationalisierung der GSVP, siehe auch ausführlicher Armin Steinbach, ‘The Supranational Turn of EU Defence Policy’, CML Rev. 62 (2025), 1635-1674.

¹³⁶ Welche jedoch nicht immer unkritisch hingenommen wird, wie das noch anhängige Organstreitverfahren 2 BvE 9/21 einer Bundestagsfraktion gegen die Zustimmung der Bundesregierung zu dieser Verordnung zeigt.

¹³⁷ Für eine ausführliche Analyse, siehe von Achenbach, *Europäisierte Verteidigung* (Fn. 57), 167 ff.

¹³⁸ Beschluss 2021/509/GASP v. 22. März 2021 zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2015/528, ABL. L 102/14.

¹³⁹ von Achenbach, *Europäisierte Verteidigung* (Fn. 57), 188 f.

¹⁴⁰ Jannika Jahn, ‘Art. 41 EUV’ in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf und Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (87. Ergänzungslieferung, C. H. Beck 2026), Rn. 28.

¹⁴¹ VO 2024/792/EU v. 29. Februar 2024 zur Einrichtung der Fazilität für die Ukraine, ABL. L 2024/792.

führt; sowie zweitens durch den in diesem Rahmen operierenden Kooperationsmechanismus bei Darlehen und außerordentlicher Makrofinanzhilfe.¹⁴² Diese Rechtsgrundlage ist aufgrund der damit möglichen qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat aus Perspektive des Resilienzaufbaus geschickt gewählt, aufgrund des militärischen Charakters der Zusammenarbeit jedoch dogmatisch jedenfalls nicht ganz sauber, weil der Zweck von Art. 212 AEUV die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Drittländern ist.¹⁴³ Gespeist werden diese Finanzhilfen zum Teil auch aus unerwarteten und außerordentlichen Einnahmen, die sich durch Zinserträge von immobilisierten Vermögenswerten der russischen Zentralbank ergeben.¹⁴⁴ Diese Vorgangsweise erweist sich somit durch die Nutzung der sich aus dem Vermögen des Aggressors ergebenden finanziellen Gewinne zugunsten des Opfers aus zweifacher Hinsicht als sicherheits- und verteidigungspolitisch resilient, wobei die hierfür gewählte Rechtsgrundlage innerhalb der GASP unproblematisch ist.

d) Binnenmarktregelungen und Industriepolitik

Wie bereits erwähnt sind neue Finanzierungsansätze und die Stärkung der unionalen Rüstungsindustrie über Regelungen des Binnenmarktes im weiteren Sinne eng miteinander verzahnt. So wurden in den letzten Jahren zahlreiche Gesetzgebungsakte erlassen, um die Reaktionsfähigkeit der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung „European Defence Technological and Industrial Base“ (EDTIB) zu stärken, so etwa durch die sogenannte *ASAP*-Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion,¹⁴⁵ welche – gestützt auf Art. 114 und Art. 173 Abs. 3 AEUV – durch finanzielle Unterstützungsinstrumente die rechtzeitige Verfügbarkeit von maßgeblichen Verteidigungsgütern sicherstellen sollte. Als kurzfristig angelegte Maßnahme ist die Verordnung inzwischen am 30. Juni 2025 außer Kraft getreten und in längerfristig angelegten Programmen aufgegangen.

¹⁴² VO 2024/2773/EU v. 24. Oktober 2024 zur Einrichtung des Kooperationsmechanismus bei Ukraine-Darlehen und zur Bereitstellung einer außerordentlichen Makrofinanzhilfe für die Ukraine, ABl. 2024/2773.

¹⁴³ Marcus Klamert und Stefan Mayr, 'Auswärtiges Handeln' in: Marcus Klamert (Hrsg.), *Europarecht: Jahrbuch 2025* (Neuer Wissenschaftlicher Verlag im Verlag Österreich 2025), 423-442 (440).

¹⁴⁴ Siehe Beschluss 2024/577/GASP v. 12. Februar 2024 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 2024/577; Beschluss 2024/1471/GASP v. 21. Mai 2024 über die Zuweisung der Beträge des Finanzbeitrages zur Europäischen Friedensfazilität gemäß dem Beschluss (GASP) 2024/1470, ABl. L 2024/1471.

¹⁴⁵ VO 2023/1525/EU v. 20. Juli 2023 zur Förderung der Munitionsproduktion (*ASAP* [Act on Supporting Ammunition Production]), ABl. L 185/7.

Ebenso auf Art. 173 Abs. 3 AEUV beruht die sogenannte *EDIRPA*-Verordnung zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch gemeinsame Beschaffung,¹⁴⁶ wobei die gewählte Rechtsgrundlage nicht näher erläutert wird. Lediglich Erwägungsgrund 13 der Verordnung erwähnt kurz, dass es in Anbetracht der aktuellen geopolitischen Herausforderungen und des damit verbundenen Strukturwandels notwendig ist, die Anpassung der Produktionskapazitäten der EDTIB zu beschleunigen, im Einklang mit Art. 173 AEUV ihre Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz zu steigern und so zur Stärkung und Reform der Kapazitäten der Verteidigungsindustrie der Mitgliedstaaten beizutragen.¹⁴⁷

Die sogenannte *SAFE*-Verordnung zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie¹⁴⁸ hingegen wurde auf Art. 122 AEUV gestützt, welcher als Kompetenzgrundlage für Maßnahmen fungiert, die „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ dann notwendig sind, wenn „gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren“ auftreten (Abs. 1). Auch hier sei angemerkt, dass die Wahl dieser Kompetenzgrundlage für den verfolgten Zweck wohl nicht unumstritten bleiben und in Zukunft sicherlich die Frage aufwerfen wird, inwiefern das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung noch gilt oder ob man, angesichts der Besonderheiten der Union als zunehmend eigenständig auftretender politischer Akteurin, mit einer konstitutionelleren Betrachtungsweise der Union ein weiteres Verständnis von Kompetenzen anlegen muss.¹⁴⁹ Die Wahl der zu verwendenden Kompetenzgrundlagen im Bereich der internen Politiken mag im Sinne einer erhöhten sicherheits- und verteidigungspolitischen Resilienz der Union durchaus klug gewesen sein; kompetenzrechtlich verbleiben hier freilich noch Fragen für weitere Forschung.

IV. Schlussfolgerungen

Die Union und ihre Mitgliedstaaten scheinen die Zeichen der Zeit zumindest im Ansatz erkannt zu haben und versuchen mit den ihnen zur Verfügung

¹⁴⁶ VO 2023/2418/EU v. 18. Oktober 2023 über die Einrichtung eines Instruments zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch gemeinsame Beschaffung (*EDIRPA* [European Defence Industry through Common Procurement]), ABl. L 2023/2418.

¹⁴⁷ Markus Senn, ‘Art. 173 AEUV’ in: Thomas Jaeger und Karl Stöger (Hrsg.), *Kommentar zu EUV/AEUV* (Manz 2025), Rn. 42/1.

¹⁴⁸ VO 2025/1106/EU v. 27. Mai 2025 zur Festlegung des Instruments “Sicherheitsmaßnahmen für Europa (*SAFE* [Security Action for Europe])” durch die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie, ABl. L 2025/1106.

¹⁴⁹ Ich danke den Gutachter:innen für diesen Hinweis.

stehenden Mitteln der russischen Aggression und den US-amerikanischen Drohungen entgegenzuwirken und damit ihre eigene Resilienz zu stärken. Die von mir oben dargestellten Lösungsansätze und Instrumente haben teilweise auch das Potenzial, die GSVP langfristig zu einer noch engeren Verteidigungsunion auszubauen. Doch fehlt es noch immer am dafür notwendigen politischen Willen, die Union auch in einen ernstzunehmenden geopolitischen Akteur zu transformieren, da militärische Stärke auch weiterhin ein wesentlicher Faktor der internationalen Beziehungen bleiben wird. Ohne diese Stärke wird sich die EU in Sachen Krieg und Frieden mit der Rolle eines ohnmächtigen Spielzeugs im Wettkampf der Mächtigen innerhalb und außerhalb Europas zufriedengeben müssen¹⁵⁰ – und womit sie ihren eingeschlagenen Lebensweg zum Ende der Geschichte hin keineswegs weiterverfolgen kann.

Denn wenn, wie nunmehr Russland, weitere Aggressoren wie die USA das Völkerrecht beugen, manipulieren und geradezu mit Füßen treten, so ist jegliche Rede von einem weltweiten ewigen Frieden Kants und dem Ende der Geschichte im Sinne von Kojève-Fukuyama wohl nichts weiter als müßige Utopie. Die Vision von Hobbes' internationaler Anarchie absolut souveräner Staaten scheint obsiegt zu haben, während Kants Vernunftidee einer in Freundschaft verbundenen Welt von völkerrechtsfreundlichen Staaten im Rückzug begriffen ist – aber zumindest soweit noch in Europa in der Form der EU besteht. Auch im Sinne der sozialen Theorie der internationalen Beziehungen Alexander Wendts ist die Union als kantianische Insel in einem hobbesianischen Ozean zu verstehen,¹⁵¹ die sich nur durch weitere Stärkung ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Resilienz vor dem Untergang bewahren kann.

Summary: The EU's Path Toward a Resilient Security and Defence Policy

In the last couple of years, the world has undergone profound geopolitical changes in the shadow of Russia's war of aggression against Ukraine and the increasingly aggressive stance of the United States towards Europe and the

¹⁵⁰ Dan Krause, 'Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in der Außen- und Sicherheitspolitik' in: Dan Krause (Hrsg.), *Europäische Sicherheit: Die EU auf dem Weg zu strategischer Autonomie und Europäischer Verteidigungsunion?* (Verlag Barbara Budrich 2020), 13-36 (31).

¹⁵¹ Siehe Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge University Press 1999), 246 ff.

European Union. Kant's idea of a world united in friendship among states respectful of international law may still be valid for and within the EU and its Member States themselves, but outside of them, Hobbes' idea of the state of nature as an international anarchy seems to prevail. This article therefore examines how the Union, on the basis of its own legal order, can enhance its security and defence resilience in order to continue to exist and to make decision autonomously in a massively changed world. Without a genuine Union competence in the field of defence, this might only possible through a skillful, primary law-compliant handling of the unanimity principle, or through secondary law detours and adaptations in other, defence-related areas of competence.

Keywords

resilience – CFSP – CDSP – unanimity – neutrality – strategic autonomy