

# Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Zeichen der Zeitenwende

*Gisela Müller-Brandeck-Bocquet*

Die Zeitenwende, die Bundeskanzler Olaf Scholz (SPD) drei Tage nach Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine in einer historischen Regierungserklärung am 27. Februar 2022 ausrief, ist eine regelrechte Disruption in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Scholz versprach ein einmaliges „Sondervermögen Bundeswehr“ in Höhe von 100 Mrd. Euro, langfristig substanziell erhöhte Ausgaben für Sicherheit und Verteidigung sowie Waffenlieferungen an die Ukraine. Angesichts dieser wuchtigen Zusagen gilt es zum einen, diese Disruption sowohl im Vergleich zu den Vorgängerregierungen als auch zum ursprünglichen Politikprojekt der Ampel zu erfassen. Zum anderen ist zu fragen, welche Konsequenzen die Zeitenwende für die deutsche Europapolitik in den Bereichen Äußeres, Sicherheit und Verteidigung mit sich bringt und wie sich dies auf die Akteursqualität der Europäischen Union niederschlägt. In jüngerer Zeit und unter maßgeblichen Impulsen des „deutsch-französischen Motors der Integration“ hat die Europäische Union Kurs genommen auf die Entfaltung einer europäischen bzw. strategischen Souveränität. Kann dieser Kurs angesichts des Krieges Bestand haben? Befördert oder behindert die Zeitenwende die europäische Souveränität bzw. die strategische Autonomie der Europäischen Union?<sup>1</sup> Trotz der aktuell extrem ungewissen politischen Lage wird im Folgenden versucht, die von Berlin verfolgten Prioritäten und Weichenstellungen für die nationale und die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu identifizieren. Dabei ist es unerlässlich, zunächst den Stand dieser deutschen Prioritäten vor der Zeitenwende festzuhalten.

## Die Ära Merkel: Deutschlands Beitrag zur Stärkung der internationalen Rolle der Europäischen Union<sup>2</sup>

Zweifelsohne zählt zur außenpolitischen Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland, dass alle bisherigen Bundesregierungen verlässlich, kontinuierlich und substanziell zur Vertiefung sowie Konsolidierung der europäischen Einigung beigetragen haben. Innerhalb des weit aufgefächerten deutschen Engagements für die Integration Europas kam der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik traditionell nur eine nachgeordnete Bedeutung zu. Doch gravierende Veränderungen auf der internationalen Ebene, wie die Rückkehr bzw. Verschärfung von Autoritarismus, Nationalismus und geopolitischem Machtstreben, führten zur Erosion des regelbasierten Multilateralismus mit unmittelbaren, negativen Auswirkungen auf die Europäische Union und den gesamten Westen. Mit der Annexion der Krim durch Russland im März 2014

1 Während im jüngeren Diskurs die Begriffe der europäischen bzw. strategischen Souveränität synonym verwendet werden, zielt die „strategische Autonomie“ auf größere, eigenständige Handlungsfähigkeit speziell in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ab. Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Europäische Souveränität: Zauberwort oder belastbares Leitbild für die Europäische Union? Die deutsche Sicht, in: Thomas Maissen/Niels F. May/Rainer Maria Kiesow (Hrsg.): Souveränität im Wandel. Frankreich und Deutschland. 14.–21. Jahrhundert, Göttingen 2023, S. 420–443.

2 Zum rückblickenden Absatz vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: (Hrsg.): Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, Wiesbaden 2021, S. 319–337 und dies.: Germany and the European Union. How Angela Merkel shaped Europe, Cham 2022, S. 95–115.

und dem Beginn des kriegesischen Konflikts in der Ostukraine, mit den Terrorangriffen in mehreren EU-Mitgliedstaaten und den Bürgerkriegen in Syrien und Libyen in den 2010er-Jahren hatte sich die Sicherheitslage für Europa markant verschlechtert. Vor diesem Hintergrund führte das „annus horribilis“ der Europäischen Union 2016, mit dem erfolgreichen Brexit-Referendum vom 23. Juni und mit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten im November zu einer spürbaren Umschwung in der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auf deutsch-französische Initiativen hin kam es zu einer deutlichen Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP): Unter der Bezeichnung Military Planning and Conduct Capability (MPCC) wurde ein permanentes EU-Hauptquartier für militärische sowie zivile GSVP-Missionen errichtet und Ende 2017 eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ, engl.: Permanent Structured Cooperation, PESCO) gegründet. PESCO soll es „Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen“, ermöglichen, „Missionen mit höchsten Anforderungen“ auszuführen“ (Art. 42 Abs. 6 Vertrag über die Europäische Union, EUV). Auf einen Kommissionsvorschlag vom 7. Juni 2017 hin wurde ein Europäischer Verteidigungsfonds (EVF) geschaffen, der Europas Verteidigungsfähigkeiten und Rüstungsindustrien stärken bzw. die European Defence Technological and Industrial Base (ED-TIB) konsolidieren soll. Zur erneuerten GSVP gehört auch der 2018 beschlossene Coordinated Annual Review on Defence (CARD), der die Koordinierung der nationalen Verteidigungsplanungen verbessern wird. Bei all diesen Maßnahmen zur Stärkung der militärischen Fähigkeiten war jedoch absehbar, dass „die Entwicklung einer leistungsfähigen verteidigungsindustriellen Basis (...) erst in zehn bis 15 Jahren wirksam“ sein wird – also ab etwa 2030.<sup>3</sup> Eine weitere deutliche Stärkung erfuhr die GSVP im Jahr 2022 mit der Verabschiedung des Strategischen Kompasses, dessen Kern die Aufstellung einer 5.000 Mann starken schnellen Eingreifgruppe bis 2025 ist.<sup>4</sup>

Ab 2016 setzte sich Deutschland unter Kanzlerin Angela Merkel also für eine spürbare Stärkung der GSVP ein. Dies war durch das Brexit-Votum ermöglicht worden, hatte das Vereinigte Königreich als beinhardter Verfechter des „NATO first“-Prinzips doch jegliches Streben nach autonomen verteidigungspolitischen Fähigkeiten Europas stets torpediert. Doch auch Merkel hielt an der jahrzehntealten deutschen Position fest, dass die NATO der absolut vorrangige Sicherheitsgarant ist und jegliches Bemühen Europas um mehr militärische Macht als Stärkung des europäischen Pfeilers in der Allianz zu verstehen ist. Dennoch hielt sich Deutschland nicht an das 2014 in Wales beschlossene Ziel, bis 2024 zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Sicherheit und Verteidigung auszugeben. Ausgehend von 1,19 Prozent des BIP im Jahr 2014 kam es immerhin zu einem Anstieg auf 1,49 Prozent im Jahr 2022.<sup>5</sup>

Auch Merkels letzte Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer hielt am klaren Vorrang der NATO fest. Dass Kanzlerin Merkel sich angesichts der 2015 von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker ausgelösten Debatte über eine europäische Armee sehr zurückhaltend verhielt, hat jedoch auch andere Gründe. So verwies Merkel auf das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 30. Juni 2009, das die nicht auf die Europäische

3 Daniela Schwarzer: Das nächste Europa. Die EU als Gestaltungsmacht, in: Stefan Mair/Dirk Messner/Lutz Meyer (Hrsg.): Deutschland und die Welt 2030, Berlin 2018, S. 45–53, hier S. 50.

4 Vgl. Rat der Europäischen Union: Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung, Brüssel, 21.3.2022, Dok. 7371/22. Die Regierung Merkel hatte den seit Mitte 2020 erarbeiteten Kompass stark unterstützt. Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet: Germany and the European Union, 2022, S. 109.

5 Vgl. NATO: Defence Expenditure of NATO countries (2014–2022), 21.3.2023, S. 8, abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_212891.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_212891.htm) (letzter Zugriff: 20.7.2023).

Union übertragbaren Kernbestandteile eines Nationalstaates definiert hatte. Dazu gehöre auch die Verteidigungsfähigkeit.<sup>6</sup> Es war wohl diese vom BVerfG gesetzte Grenze, die im Koalitionsvertrag 2018 zu der Formulierung führte: „Wir werden weitere Schritte auf dem Weg zu einer ‚Armee der Europäer‘ unternehmen.“<sup>7</sup>

Die damalige Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen brachte diese Begrifflichkeit wieder in den Diskurs ein, als Ende 2018 – inmitten heftigster Schlagabtausche zwischen Donald Trump und den Europäern – Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron eine „richtige europäische Armee“ gefordert hatte.<sup>8</sup> Unter Bezugnahme auf den damaligen sicherheits- und verteidigungspolitischen Aufbruch in der Europäischen Union sagte von der Leyen: „Der eingeschlagene Weg führt Schritt für Schritt zu einer ‚Armee der Europäer‘. Streitkräfte in nationaler Verantwortung, eng verzahnt, einheitlich ausgerüstet, für gemeinsame Operationen trainiert und einsatzbereit.“<sup>9</sup>

Einen Meilenstein für Europas Außenpolitik und internationale Rolle setzte Kanzlerin Merkel schließlich bei der Entwicklung eines neuen Leitbildes für die Europäische Union. Geradezu legendär ist Merkels Ausspruch vom 28. Mai 2017 geworden, mit dem sie auf einen desaströsen Europabesuch Präsident Trumps reagierte: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei (...) Und deshalb kann ich nur sagen, wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen“.<sup>10</sup> Gemeinsam mit Macron entwickelte die Kanzlerin in der Folgezeit das neue Leitbild: eine souveräne Europäische Union als den Multilateralismus stärkende Kraft. Dabei stammt die attraktive neue Begrifflichkeit der „europäischen Souveränität“ aus Macrons Sorbonnerede vom 26. September 2017. Deutschland bzw. Merkel steuerten die starke Betonung der multilateralen Einbindung deutscher und europäischer Politik bei.<sup>11</sup>

Die Debatte über das neue Leitbild ist seither nicht abgerissen. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen brachte mit Amtsantritt 2019 die Bezeichnung „geopolitische“ Kommission ein<sup>12</sup> – eine weitere neue Rollenzuschreibung der Europäischen Union. Doch auch die „Weltpolitikfähigkeit“ ihres Vorgängers Juncker ist weiterhin präsent. Die Europäische Union hat sich also einem neuen Narrativ verschrieben und sich auf den Weg gemacht, souveräner, strategischer, geopolitischer und weltpolitikfähiger zu werden.

6 Vgl. Epoch Times: Gegen europäische Armee: Angela Merkel erteilt der EU eine Absage, 4.9.2015. Zu den zunehmend begrenzten Handlungsspielräumen deutscher Europapolitik durch die Rechtssprechung des BVerfG, vgl. Müller-Brandeck-Bocquet: Deutsche Europapolitik, 2021, S. 357–367.

7 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 19. Legislaturperiode, 12.3.2018, S. 146, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/0bad5cb7d094fa10ed58a431d2f907ce/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff: 19.10.2023).

8 Interview mit dem Radiosender Europe 1 vom 6.11.2018.

9 Ursula von der Leyen: Den Worten müssen jetzt Taten folgen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.11.2018.

10 Merkel zitiert in Annett Meiritz/Anna Reimann/Severin Weiland: Jeder Satz ein Treffer, in: Der Spiegel, 29.5.2017 (online).

11 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet: Europäische Souveränität, 2023, S. 421–428.

12 Europäische Kommission/Vertretung in Deutschland: Kommission von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will, 10.9.2019, abrufbar unter: [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/kommission-von-der-leyen-eine-union-die-mehr-erreichen-will-2019-09-10\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/kommission-von-der-leyen-eine-union-die-mehr-erreichen-will-2019-09-10_de) (letzter Zugriff: 5.8.2024).

## Die Ampelregierung: Der Koalitionsvertrag als Maßstab für die Zeitenwende

Die Bundestagswahl 2021 führte in Deutschland zu einem Politikwechsel. Nach 16 Jahren schieden CDU/CSU aus der Regierungsverantwortung aus. Zum ersten Mal auf Bundesebene koalieren nun SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die FDP in einer „Ampel“. Ihr am 7. Dezember 2021 offiziell unterzeichneter Koalitionsvertrag war für „normale“ Zeiten konzipiert und ließ mitnichten die Disruption der Zeitenwende vorausahnen. Der Vertrag ist stark auf Europa ausgerichtet. Als große Überraschung des Kapitels VII „Deutschlands Verantwortung für Europa und die Welt“ muss gelten, dass sich die Ampel das Ziel der „Weiterentwicklung [der Europäischen Union] zu einem föderalen europäischen Bundesstaat“ setzt.<sup>13</sup> Für solch eine Staatswerdung der Europäischen Union hatten sich in ihren Wahlprogrammen sowohl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ausgesprochen, die eine „föderale europäische Republik“ anstrebten, als auch die FDP, die „die Grundlage für einen föderal und dezentral verfassten Europäischen Bundestaat“ mit „rechtsverbindlicher Verfassung“ schaffen wollte.<sup>14</sup> Im SPD-Wahlprogramm fehlte eine entsprechende Zielsetzung.

Jenseits dieses nicht weiter ausgeführten Staatswerdungszieles verschreibt sich die Ampel gezielt und mehrfach dem neuen Leitbild der „strategischen Souveränität“ der Europäischen Union. In Kapitel VII heißt es: „Eine demokratisch gefestigte, handlungsfähige und strategisch souveräne EU ist die Grundlage für unseren Frieden und Wohlstand.“<sup>15</sup> Die Europäische Union müsse „in wichtigen strategischen Bereichen, wie Energieversorgung, Gesundheit, Rohstoffimporte und digitale Technologie, weniger abhängig und verwundbar“ werden.<sup>16</sup> Weiter heißt es: „Unser Ziel ist eine souveräne EU als starker Akteur in einer von Unsicherheit und Systemkonkurrenz geprägten Welt. Wir setzen uns für eine echte Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa ein.“<sup>17</sup>

Um die Europäische Union international handlungsfähiger zu machen, strebt die Ampel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) den Übergang von der Einstimmigkeit zum qualifizierten Mehrheitsentscheid an, dabei will sie „auch die kleineren Mitgliedstaaten auf diesem Weg angemessen“ beteiligen.<sup>18</sup> Den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) will die Ampel reformieren und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) zu „einer echten ‚EU-Außenministerin‘ bzw. echten ‚EU-Außenminister‘“ aufwerten.<sup>19</sup>

Die GSVP betreffend erstaunt das unambitionierte Vorhaben, sich „für eine verstärkte Zusammenarbeit nationaler Armeen integrationsbereiter EU-Mitglieder“ einzusetzen und zugleich die „Interoperabilität und die Komplementarität mit Kommandostrukturen und Fähigkeiten der NATO“ einzufordern.<sup>20</sup> Das klingt technisch und gewollt langweilig. Es stellt sich die Frage, warum sich die klassische deutsche Zielsetzung der Schaffung einer europäischen Armee bzw. einer Armee der Europäer im Ampel-Vertrag nicht findet. Während die SPD in ihrem Wahlpro-

13 Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 20. Legislaturperiode, 24.11.2021, S. 131, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (letzter Zugriff: 20.10.2023).

14 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Deutschland. Alles ist drin. Bundeswahlprogramm 2021, S. 212; FDP: Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten, Berlin 2021, S. 48.

15 Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021, S. 130.

16 Ebd., S. 132.

17 Ebd., S. 135.

18 Ebd.

19 Ebd.

20 Ebd., S. 135–136.

gramm 2021 schrieb: „Unser Ziel bleibt eine europäische Armee als Teil der Friedensmacht Europa“<sup>21</sup> und die FDP eine europäische Verteidigungsunion als „Zwischenschritt zu einer zukünftigen europäischen Armee“ anstrebt,<sup>22</sup> möchte BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „die verstärkte Zusammenarbeit der Streitkräfte in der EU ausbauen, militärische Fähigkeiten bündeln, (...) und allgemein anerkannte Fähigkeitslücken (...) schließen.“<sup>23</sup> Letztlich hat sich die grüne Position im Koalitionsvertrag durchgesetzt.

Um die ganze Wucht der Zeitenwende-Rede von Olaf Scholz in den Passagen, die den militärischen Bereich betreffen, voll erfassen zu können, ist es aufschlussreich, die Aussagen der drei späteren Regierungsparteien in ihren Wahlprogrammen zum 2-Prozent-Ziel der NATO sowie zur Ausstattung der Bundeswehr wiederzugeben und sie mit den entsprechenden Positionen im Koalitionsvertrag abzugleichen. Im SPD-Wahlprogramm wird das 2-Prozent-Ziel nicht erwähnt, es wird jedoch darauf hingewiesen, dass nach „vielen Jahren immer neuer Sparrunden“ der Verteidigungshaushalt jüngst wieder erhöht wurde.<sup>24</sup> Während die Grünen die NATO zwar als „unverzichtbare Akteurin“ bezeichnen und eine „Debatte über eine faire Lastenverteilung“ zwischen den Mitgliedstaaten fordern, sind sie beim „nicht auf Fähigkeiten und Befähigung ausgerichtet[n] 2-Prozent-Ziel“ kategorisch: „[W]ir lehnen es deshalb ab.“<sup>25</sup> Sie fordern jedoch, dass die Bundeswehr „entsprechend ihrem Auftrag und ihren Aufgaben personell und materiell sicher (...) ausgestattet (...) sein muss“.<sup>26</sup> Die FDP hingegen trägt die „zentralen Beschlüsse der Allianz von Wales (...) in vollem Umfang mit“.<sup>27</sup>

Aus diesen teils eindeutig gegensätzlichen Wahlkampfforderungen schmiedeten die Ampelkoalitionäre folgende Positionen:

„Die NATO bleibt unverzichtbare Grundlage unserer Sicherheit. Wir bekennen uns zur Stärkung des transatlantischen Bündnisses und zur fairen Lastenteilung. (...) Die NATO-Fähigkeitsziele wollen wir in enger Abstimmung mit unseren Partnern erfüllen und entsprechend investieren. (...) Wir werden den europäischen Pfeiler in der NATO stärken und uns für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen NATO und EU einsetzen.“<sup>28</sup>

An diese Passagen des Koalitionsvertrags sind mit Blick auf die spätere Zeitenwende zwei Fragen zu richten. Erstens: Lassen sie die Absicht erkennen, die Europäische Union vermehrt in die Garantie der Sicherheit und die Verteidigung Europas einzubinden, im Sinne der „strategischen Autonomie“? Oder neigt die Ampel zur tradierten deutschen Linie, dass Europäische Union und GSVP sich in externen Krisenreaktionseinsätzen in Drittstaaten bewähren sollen, während die eigene Territorialverteidigung der NATO vorbehalten bleibt? Eine eindeutige Antwort ist hier nicht möglich; es lässt sich allenfalls eine Tendenz zugunsten des traditionellen deutschen Verständnisses zur Arbeitsteilung zwischen NATO und GSVP erkennen. Zweitens: Lässt sich aus den zitierten Passagen ein klares Bekenntnis der Ampel zum 2-Prozent-Ziel der NATO ablesen? Auch hier ist eine klare Antwort nicht möglich. Denn wenn die Ampel die „NATO-Fähigkeitsziele“ erfüllen will, so sagt sie nicht eindeutig, ob dies Ausgaben im Umfang von 2 Prozent des BIP erfordert. Dies trifft auch auf die Zusage zu, die Bundeswehr ihrem

21 SPD: Aus Respekt vor deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD, 2021, S. 59.

22 FDP: Nie gab es mehr zu tun, 2021, S. 49.

23 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Deutschland. Alles ist drin. 2021, S. 254.

24 SPD: Aus Respekt vor deiner Zukunft, 2021, S. 63.

25 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Deutschland. Alles ist drin, 2021, S. 253–254.

26 Ebd., S. 252.

27 FDP: Nie gab es mehr zu tun, 2021, S. 52.

28 Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 144–145.

Auftrag und den Aufgaben entsprechend „bestmöglich personell, materiell sowie finanziell verlässlich“ auszustatten.<sup>29</sup> Schließlich erleichtert auch ein unter dem Absatz „Multilateralismus“ gegebenes weiteres Versprechen die Antwort nicht: „Wir wollen, dass Deutschland, (...) langfristig drei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts in internationales Handeln investiert, so seine Diplomatie und seine Entwicklungspolitik stärkt und seine in der NATO eingegangenen Verpflichtungen erfüllt“.<sup>30</sup>

Die Idee der 3 Prozent stammt aus dem FDP-Wahlprogramm, das diesen Anteil am BIP in internationale Sicherheit investieren wollte („3D – defence, development and diplomacy“).<sup>31</sup> Berücksichtigt man weitere finanzielle Zusagen des Koalitionsvertrags, dann dürften 3 Prozent des BIP nicht ausreichen, um die NATO-Vorgabe zu erfüllen. Denn unter der Überschrift „Entwicklungszusammenarbeit“ steht im Koalitionsvertrag:

„Zusätzlich sollen die Mittel für die internationale Klimafinanzierung weiter aufwachsen. Die Ausgaben für Krisenprävention, Humanitäre Hilfe, AKBP und Entwicklungszusammenarbeit sollen wie bisher im Maßstab eins-zu-eins wie die Ausgaben für Verteidigung steigen auf Grundlage des Haushaltes 2021.“<sup>32</sup>

Der Stellenwert eines Koalitionsvertrags für das künftige Regierungshandeln sollte niemals überbewertet werden, weil noch bei jeder Bundesregierung die politische Wirklichkeit Abweichungen vom Vertrag erzwingt. Wenn hier dennoch ausführlich auf zentrale einschlägige Passagen des Ampelvertrags eingegangen wurde, so hat dies zwei Gründe: Erstens wurde durch die Gegenüberstellung von Wahlprogrammen und Koalitionsvertrag deutlich, dass in manchen besonders heiklen Punkten, etwa beim 2-Prozent-Ziel der NATO, eindeutig konträre Positionen irgendwie zusammengebunden werden mussten, was zu ungenauen oder ausweichenden Formulierungen führte und zur Frage Anlass gab, „ob zusammen regieren kann, was nicht zusammengehört.“<sup>33</sup> Doch trotz dieser deutlichen Spannungslinien zeigten sich die Koalitionäre in ihrem späteren faktischen Regierungshandeln fähig, auf die Disruption der Rückkehr des Krieges nach Europa mutig und verantwortungsvoll zu reagieren und einige Positionen der Ampelprogrammatik zu revidieren. Zweitens liefert der Koalitionsvertrag den Maßstab, um die durch den russischen Überfall ausgelöste Zeitenwende in Deutschlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu vermessen. Das Ausmaß dieser Veränderungen ist gewaltig mit markanten Folgen auch für die deutsche Europapolitik.

## Die Zeitenwende-Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz

Der am 24. Februar 2022 begonnene Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine stellt einen Bruch aller relevanten Abkommen zur Friedenssicherung und -gestaltung seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion dar und ist eindeutig völkerrechtswidrig. Auf diese Ungeheuerlichkeit reagierte der Bundeskanzler am 27. Februar 2022:

„Der 24. Februar 2022 markiert eine Zeitenwende in der Geschichte unseres Kontinents. (...) Und das bedeutet: Die Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor. Im Kern geht

29 Ebd., S. 148.

30 Ebd., S. 144.

31 FDP: Nie gab es mehr zu tun., 2021, S. 51.

32 Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen, 2021, S. 150.

33 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Eine Ampelregierung, die „Fortschritt wagen will“ – auch in der Europapolitik?, 8.12.2021, abrufbar unter: <https://maineuropa.de/ampel-olaf-scholz-neue-bundesregierung-2021-europapolitik-mehr-fortschritt-wagen-koalitionsvertrag-spd-gruene-fdp> (letzter Zugriff: 7.9.2023).



es um die Frage, ob Macht das Recht brechen darf, (...) oder ob wir die Kraft aufbringen, Kriegstreibern wie Putin Grenzen zu setzen. Das setzt eigene Stärke voraus.“<sup>34</sup>

Es folgen die drei Ankündigungen des Kanzlers, die wahrlich eine Disruption für Deutschlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik bedeuten: Erstens wird „Deutschland der Ukraine Waffen zur Verteidigung des Landes liefern“. Dies ist ein klarer Tabubruch der deutschen Rüstungsexportpolitik, die bisher in aller Regel keine Waffenlieferung in Krisengebiete erlaubte.<sup>35</sup> Diese Ankündigung kam auch insofern überraschend, als Scholz noch am 6. Februar 2022 in einem „Bericht aus Berlin“ die Lieferung letaler Waffen an die Ukraine ausgeschlossen hatte. Trotz des gewaltigen Truppenaufmarsches von rund 100.000 Mann, den Russland im Januar und Februar 2022 an den Grenzen zur Ukraine durchführte, und trotz der ukrainischen Forderungen nach schwerem Kriegsgerät, lieferte Berlin zunächst nur 5.000 Helme.<sup>36</sup> Zweitens kündigte der Kanzler Sanktionen gegen Russland „von bisher unbekanntem Ausmaß“ an und fordert in diesem Zusammenhang „die Souveränität der Europäischen Union nachhaltig und dauerhaft zu stärken.“ Denn – so der Kanzler weiter – „Europa ist unser Handlungsrahmen. Nur wenn wir das begreifen, werden wir vor den Herausforderungen unserer Zeit bestehen.“ Drittens schließlich hielt der Kanzler fest: „Klar ist: Wir müssen deutlich mehr in die Sicherheit unseres Landes investieren.“ Außerdem gab er die Einrichtung des „Sondervermögen Bundeswehr“ von einmalig 100 Mrd. Euro bekannt, das er im Grundgesetz (GG) verankert sehen wollte: „Die Mittel werden wir für notwendige Investitionen und Rüstungsvorhaben nutzen. Wir werden von nun an Jahr für Jahr mehr als 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren“. Insbesondere diese Zusage bedeutet eine Disruption in Deutschlands Verteidigungsbudget. Konkret kündigte Scholz die Beschaffung von US-amerikanischen Kampfflugzeugen F-35 für die sogenannte nukleare Teilhabe an, gleichzeitig bekannte er sich auch zu den gemeinsamen Rüstungsprojekten „mit europäischen Partnern und insbesondere Frankreich“.<sup>37</sup> Weiterhin sagte der Kanzler eine erneute, zusätzliche Ausweitung des Engagements der Bundeswehr in Osteuropa zu.

## Die Zeitenwende in der Praxis: Ein Quantensprung in Deutschlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik?

Die Zeitenwende hat Deutschland und alle anderen EU-Mitgliedstaaten in vielen Bereichen erfasst, geprägt und verändert. Hier sei paradigmatisch auf die immensen klima-, finanz-, wirtschafts-, industrie- und sozialpolitischen Folgen hingewiesen, die der substanzielle Rückgang der Importe von russischen fossilen Energieträgern und die Suche nach alternativen Energiequellen sowie Lieferanten europaweit ausgelöst haben.

34 Die Bundesregierung: Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (letzter Zugriff: 20.7.2023).

35 Dass es in den vergangenen Jahren dennoch nach Einzelfallprüfungen zu problematischen Waffenexporten gekommen ist, belegt Tetyana Klug: Faktencheck: Deutsche Waffen in Krisengebieten, 7.2.2022, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/faktencheck-deutschland-liefert-doch-waffen-in-krisengebiete/a-60667432#:~:text=Fazit%3A%20Den%20Grundsatz%2C%20keine%20Waffen,Konfliktparteien%20oder%20selbst%20Krisengebiete%20sind> (letzter Zugriff: 20.7.2023).

36 Hugo Müller-Vogg: 5000 deutsche Helme gegen Putin: Lambrechts Lieferung ist eine Blamage für unser Land, in: Focus, 1.2.2022 (online).

37 Angesprochen sind hier das Future Combat Air System (FCAS), das Frankreich, Deutschland und Spanien bis 2040 fertigstellen wollen, sowie das deutsch-französische Projekt zum Bau des neuen Kampfpanzers Main Ground Combat System (MGCS).

Im Folgenden jedoch kann nur auf die außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimensionen der Zeitenwende eingegangen werden, zunächst mit Blick auf Deutschland. Hier soll die Metapher eines Quantensprungs verwendet werden, die die Frage impliziert, ob es angesichts der Rückkehr des Krieges nach Europa hierzulande nun tatsächlich zu einer Kursnahme auf größere internationale Verantwortungsübernahme, auf eine Aufwertung der Verteidigungspolitik und insgesamt auf eine dezidiertere Außenpolitik kommen wird. Ein solch neuer Kurs ist seit dem Vollzug der deutschen Einheit schon mehrfach versprochen worden, zuletzt sehr prominent auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014. Doch die tatsächlichen Veränderungen fielen stets nur gering aus. Erst die Zukunft wird zeigen, ob sich die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik dauerhaft und deutlich verändert. Feststeht aber schon heute, dass sich hier jünger Beachtliches getan hat.

Hier ist zunächst die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) zu nennen, die am 14. Juni 2023 von der Bundesregierung verabschiedet wurde.<sup>38</sup> Es handelt sich um die erste Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik. Das Dokument versteht unter integrierter Sicherheit „das Zusammenwirken aller relevanten Akteure, Mittel und Instrumente, durch deren Ineinandergreifen die Sicherheit unseres Landes umfassend erhalten und gestärkt wird.“<sup>39</sup> Die NSS besteht weitgehend in der Auflistung zahlreicher sicherheitspolitischer Herausforderungen, denen sich Deutschland stellen muss. Dabei ist die explizite Nennung Russlands als auf „absehbare Zeit die größte Bedrohung für Frieden und Sicherheit im euroatlantischen Raum“ bemerkenswert.<sup>40</sup> Weiterhin fällt die fünffache Nennung Frankreichs als zentraler Partner Deutschlands auf.<sup>41</sup> Aber auch die Auslassungen sprechen für sich: Nach langen Debatten über die Einrichtung eines „Nationalen Sicherheitsrates“ wurde dieses Projekt fallengelassen; Kanzleramt und Auswärtiges Amt konnten sich weder auf seine Kompetenzen noch auf seine Zuordnung einigen. Wegen offenen Streits in der Ampel über den Umgang mit China<sup>42</sup> verbleibt die NSS hier recht vage: China wird als „Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale“ bezeichnet und festgehalten, dass „die Elemente der Rivalität und des Wettbewerbs in den vergangenen Jahren zugenommen haben.“ Zugleich gilt China als ein Partner, ohne den sich viele globale Herausforderungen und Krisen nicht lösen lassen.“<sup>43</sup>

Auch das Datum der Beschlussfassung zur NSS im Juni 2023 spricht Bände: Laut Koalitionsvertrag, der eine NSS explizit angekündigt hatte, sollte dies bis Ende 2022 geschehen, dann wurde sie für die Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2023 erwartet. Der innerkoalitionäre Dissens war offenbar beachtlich; dies führte auch zu einer inhaltlichen Beliebigkeit der Strategie, „die diesen Namen nicht verdient.“<sup>44</sup> Allein die Tatsache aber, dass Deutschland die Notwendigkeit einer NSS erkannte, deutet auf eine Aufwertung des Außen- und Sicherheitspolitischen im „mindset“ der amtierenden Bundesregierung hin.

Dezidiert fällt die am 13. Juli 2023 verabschiedete erste deutsche China-Strategie aus, die ein „vorsichtiges Abrücken“<sup>45</sup> von der Volksrepublik vornimmt und ebenfalls als eine Aufwer-

38 Vgl. Auswärtiges Amt: Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie, Berlin 2023.

39 Ebd., S. 19.

40 Ebd., S. 11–12.

41 Vgl. hierzu auch Claire Demesmay in diesem Buch.

42 Hier ist an den Koalitionsstreit vom Oktober 2022 in Sache Cosco-Beteiligung am Hamburger Hafen zu erinnern. Vgl. Müller-Brandek-Bocquet: Europäische Souveränität, 2023, S. 440.

43 Auswärtiges Amt: Nationale Sicherheitsstrategie, 2023, S. 23.

44 Markus Kaim: Eine „Strategie“, die diesen Namen nicht verdient, in: Der Spiegel, 17.6.2023 (online).

45 Nicolas Richter: Vorsichtiges Abrücken von Peking, in: Süddeutsche Zeitung, 14.7.2023.



tung der Außenpolitik im Berliner Politikgeschehen gewertet werden kann. Inzwischen sei der Abbau von Abhängigkeiten von China notwendig geworden, sagte Außenministerin Annalena Baerbock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bei der Präsentation der Strategie. Man liege damit zudem ganz auf Linie des europäischen Konsenses eines „de-risking“ statt „de-coupling“. <sup>46</sup>

Als unmittelbare Folge der Zeitenwende ergab sich zweitens eine ungeheuer dynamische Debatte über deutsche Waffenlieferungen an die Ukraine. Es galt und gilt Quantität und Qualität dieser Lieferungen zu bestimmen, wobei es regelmäßig zu deutlichen Diskrepanzen kam und kommt zwischen den immer anspruchsvolleren ukrainischen Forderungen und der Bereitschaft, dem zu entsprechen. In diesen schwierigen Entscheidungsprozessen lassen sich durchaus Merkmale eines politischen Quantensprungs erkennen. Das traf bereits auf die Zusage des Kanzlers in seiner Zeitenwende-Rede zu, Waffen in ein Kriegsgebiet zu liefern. Vor allem aber die konkrete Ausgestaltung dieser Waffenlieferungen mochte manchen erstaunen: So plädierte die FDP durchaus erwartbar früh und vehement für die Lieferung schwerer, moderner Waffen bis hin zu Kampfpanzern und -flugzeugen. Auch Wirtschaftsminister Robert Habeck vertrat diesen Kurs: Schon im April 2022 forderte er die Lieferungen moderner Defensivwaffen. <sup>47</sup>

Kanzler Scholz und seine SPD hingegen agierten betont zurückhaltend: Nachdem Scholz über Wochen hinweg die Entscheidung über die Lieferung deutscher Leopard-2-Kampfpanzer hinausgezögert hatte, gab er im Januar 2023 grünes Licht. Zuvor hatte er US-Präsident Joe Biden abgerungen, dass auch die USA modernste Kampfpanzer vom Typ M1 Abrams liefern. Im Nachhinein wiegelte das Kanzleramt ab und verneinte ein Junktim zwischen beiden Lieferzusagen. <sup>48</sup> Den Entscheidungsprozess zur Lieferung der Leopard-2-Panzer erklärte der Kanzler als „das Ergebnis erneut intensiver Beratungen mit unseren Verbündeten und internationalen Partnern (...) und es ist richtig, dass wir diese Waffensysteme niemals alleine, sondern immer in enger Kooperation bereitstellen.“ <sup>49</sup> Unter „Verbündeten und internationalen Partnern“ versteht Scholz anscheinend ausschließlich die USA. Denn obwohl Briten, Franzosen, Finnen und Polen zu diesem Zeitpunkt schon Panzerlieferungen zugesagt hatten, scheint es dem Bundeskanzler nicht auf die Europäer, sondern nur auf die USA anzukommen. „When it comes to military support for Ukraine, nothing is more important to Berlin than for Washington to move in lockstep“, schreiben Jana Puglierin und Jeremy Shapiro. <sup>50</sup> Sie sehen ein neues „Vasallentum“ in den transatlantischen Beziehungen kommen, das das Zeitfenster wieder beendet, in dem „Europeans seemed poised to take control of their own fates from a distracted and politically unreliable America“. <sup>51</sup> Doch entschied der Kanzler in der Frage, ob Deutschland der Ukraine Marschflugkörper des Typs Taurus liefern solle, anders als die USA: Denn auch nachdem Washington die Lieferung von „ATACMS“-Raketen zugesagt hatte, beharrte Scholz darauf, zunächst keine Marschflugkörper abzugeben. <sup>52</sup>

<sup>46</sup> Ebd.

<sup>47</sup> Vgl. Henrike Roßbach: Bedauern über die verlorene Zeit, in: *Süddeutsche Zeitung*, 5.4.2023 (online).

<sup>48</sup> Nicolas Richter: Ein Erfolg, der keiner sein darf, in: *Süddeutsche Zeitung*, 28.2.2023.

<sup>49</sup> Olaf Scholz: Rede eingangs der Befragung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag, Berlin, 25.1.2023, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundestkanzler-olaf-scholz-2160674> (letzter Zugriff: 11.12.2023).

<sup>50</sup> Jana Puglierin/Jeremy Shapiro: The Art of Vassalisation: How Russia's war on Ukraine has transformed transatlantic relations, *European Council on Foreign Relations*, April 2023, S. 10.

<sup>51</sup> Ebd., S. 2–3.

<sup>52</sup> Marco Seliger: Keine Taurus für die Ukraine: Kanzler Scholz fürchtet offenbar Kriegsbeteiligung Deutschlands, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 5.10.2023 (online).

Einen Quantensprung in der deutschen Verteidigungspolitik mag man insbesondere auch beim Verteidigungshaushalt erkennen. Nicht nur wurde das Sondervermögen Bundeswehr wie vom Kanzler gewünscht im GG abgesichert.<sup>53</sup> Auch konnte der seit Januar 2023 amtierende Verteidigungsminister Boris Pistorius (SPD) im Haushaltsbeschluss der Bundesregierung für 2024 vom 5. Juli 2023 als einziger Ressortchef eine Aufstockung seiner Mittel verzeichnen: Während an alle anderen Ministerien Sparauflagen ergingen, erhielt das Bundesministerium der Verteidigung ein im Vergleich zu 2023 um 1,7 Mrd. Euro erhöhtes Budget, das mit insgesamt 70,97 Mrd. einen Höchststand erreicht. Dazu wurden allerdings 19,2 Mrd. Euro dem Sondervermögen entnommen.<sup>54</sup> Fest steht damit, dass Berlin im Jahr 2024 das 2-Prozent-Ziel der NATO wird einhalten können. Das Ansinnen des Verteidigungsministers, dieses Ziel ab 2024 jährlich festzuschreiben, wurde am 16. August 2023 auf Betreiben der Außenministerin hin dann doch wieder aus dem Haushaltsfinanzierungsgesetz gestrichen, sodass das Ziel weiterhin nur „im mehrjährigen Durchschnitt von maximal 5 Jahren“ zu erfüllen ist.<sup>55</sup> Ein interessantes Vorkommnis kann den Stellenwert belegen, den das Ampelkabinett der Verteidigung einräumt: So rückte die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Svenja Schulze (SPD), am 8. Juli 2023 von der im Koalitionsvertrag vereinbarten Zielsetzung ab, Aufwüchse der Ausgaben für Entwicklungshilfe und Verteidigung aneinander zu koppeln.<sup>56</sup>

Weiterhin tut sich Berlin mit einer Initiative im Bereich der Luftabwehr hervor. Nach einer ersten Ankündigung in der Europa-Rede von Kanzler Scholz in Prag am 29. August 2022<sup>57</sup> wurde kurz danach am 13. Oktober 2022 die European Sky Shield Initiative (ESSI) lanciert, die im Rahmen der NATO die bodengebundene Luftverteidigung Europas wesentlich verbessern soll. ESSI möchte keine neue Abwehrarchitektur errichten, vielmehr handelt es sich um eine reine „Beschaffungsinitiative“, die die NATO Integrated Air and Missile Defence (NATO IAMD) stärken soll.<sup>58</sup> Inzwischen nehmen 19 Staaten an ESSI teil, darunter das Vereinigte Königreich, die baltischen sowie die meisten mitteleuropäischen Staaten. Berlin will mit der Initiative vier Abfangschichten aufbauen. Für sehr kurze bzw. kurze bis mittlere Reichweiten sieht Berlin zwei Systeme deutscher Rüstungskonzerne (LVS NNbS und IRIS-T SLM) vor.<sup>59</sup> Für mittlere Reichweiten plant Berlin den Einsatz des US-Systems Patriot. Zunächst nur im nationalen Rahmen will Berlin für sehr große Reichweiten das Luftverteidigungssystem Arrow 3 anschaffen, das aus einer US-amerikanisch-israelischen Entwicklung stammt, womit Deutschland über bestehende NATO-Ziele hinausgeht.<sup>60</sup>

ESSI ist jedoch nicht unumstritten. Vor allem Frankreich lehnt die Initiative ab, weil das gemeinsam mit Italien entwickelte Abwehrsystem mittlerer Reichweite SAMP/T gänzlich ausgegrenzt wird. Die weitgehend kommerzielle Stoßrichtung der deutschen Initiative wird kritisiert

53 Dies geschah mit dem neuen Abs. 1a in Art. 87 GG. Die Änderung trat zum 1. Juli 2022 in Kraft. Das Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens“ Bundeswehr trat am 7. Juli 2022 in Kraft.

54 Deutscher Bundestag: Verteidigungsausgaben steigen auf 71 Milliarden Euro, Kurzmeldungen, 23.8.2023 (online).

55 Henrike Roßbach: Neuer Konflikt in der Ampelkoalition, in: Süddeutsche Zeitung, 17.8.2023; vgl. auch Daniel Brösler/Paul-Anton Krüger: Die deutsche Abwehrschlacht, in: Süddeutsche Zeitung, 17.8.2023 (online).

56 Vgl. Svenja Schulze: Entwicklungshilfe wird nicht mehr an Militärausgaben gekoppelt, in: Die Zeit, 8.7.2023 (online).

57 Vgl. Olaf Scholz: Rede an der Karls-Universität in Prag, 29.8.2022, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (letzter Zugriff: 4.8.2023).

58 Lydia Wachs: Russlands Raketen und die European Sky Shield Initiative, SWP-Aktuell Nr. 40, Berlin 2023, S. 5.

59 Ebd.

60 Ebd., S. 6–7.

und der Vorwurf erhoben, dass Berlin zum einen den Verkauf des bisher wirtschaftlich wenig erfolgreichen deutschen IRIS-T SLM Systems ankurbeln und zum anderen „unter deutscher Führung einen europäischen Käuferclub für das Patriot-System gründen“ wolle.<sup>61</sup> Im Juni 2023 kündigte Paris an, für die Luftabwehr mittlerer Reichweite zwischen 500 und 1.500 Kilometer eine Gegeninitiative zur ESSI zu lancieren. Ziel ist es, mit europäischer Ausrüstung die europäische Souveränität in der Verteidigung zu stärken. Damit lässt sich die Beschaffungsinitiative ESSI aber wohl nicht mehr aufhalten: Am 14. Juni 2023 hat der Bundestag aus dem Sondervermögen Bundeswehr eine Tranche von 560 Mio. Euro für den Kauf von Arrow 3 freigegeben. Damit hat Berlin sein Streben nach einer „Führungsrolle im Bereich der Luftverteidigung“ unterfüttert.<sup>62</sup>

Die ESSI ebenso wie der Kauf von F-35-Kampfflugzeugen als Ersatz für die veralteten Tornado-Jets lassen vermuten, dass es der Kanzler nicht so ernst nimmt mit der Stärkung der europäischen strategischen Souveränität im Bereich Sicherheit und Verteidigung sowie der europäischen Rüstungsindustrie. Wie auch bei der engen Abstimmung deutscher Waffenexporte in die Ukraine scheint Scholz sich weitestgehend an der NATO und vor allem Washington zu orientieren.<sup>63</sup> Dies trifft markant auch auf die Grundsatzentscheidung des NATO-Gipfels in Vilnius am 11. und 12. Juli 2023 zu, die Ukraine noch nicht in die Allianz einzuladen.<sup>64</sup> Obwohl viele NATO-Staaten dies befürwortet hatten, blieben Washington und Berlin bei ihrem Nein.

Hier ist zu fragen ob die Ampelregierung unter Kanzler Scholz die Vorhut eines neuen „Vasallentums“ in den transatlantischen Beziehungen bildet. Zwar hält der Kanzler an der Stärkung der GSVP durch die im Strategischen Kompass beschlossene schnelle Eingreiftruppe fest und bestätigte in Prag, dass Deutschland 2025 deren Führung übernehmen wird. Darüber hinaus jedoch lassen sich seit Amtsantritt der Ampel keinerlei Vorstöße zum weiteren Ausbau der GSVP in Richtung einer „Armee der Europäer“ und zu mehr strategischer Autonomie finden.

In Folge der Zeitenwende haben sich – so ist zusammenzufassen – Veränderungen in Deutschlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik ergeben, die im Vergleich zur Programmatik des Koalitionsvertrags einem Quantensprung gleichkommen. Nun bleibt zu fragen, welche internationale, außenpolitische Rolle die Ampelregierung für die Europäische Union anstrebt.

## Welche außenpolitische und internationale Rolle für die Europäische Union? Die deutsche Perspektive

Ungeachtet ihrer ausgeprägt transatlantischen Fokussierung in der Verteidigungspolitik setzt die Ampel auf eine starke und handlungsfähige Europäische Union auf internationaler Ebene. Im Koalitionsvertrag hatte dies in einer mehrfachen Nennung des Leitbildes der strategischen Souveränität der Europäischen Union seinen Niederschlag gefunden.

In seiner Prager Europa-Rede räumte Kanzler Scholz der Schaffung einer „souveränen“, einer „geopolitischen“, einer „weltpolitikfähigen“ Europäischen Union erneut breiten Raum ein:

61 Philippe Ricard/Elise Vincent: Système antimissile: la contre-offensive française, in: *Le Monde*, 20.6.2023. Übersetzung der Autorin.

62 Wachs: Russlands Raketen, 2023, S. 8.

63 Vgl. Mathias Jopp: Die Stärke der Europäischen Union nach der „Zeitenwende“, in: *integration* 3/23, S. 277–278.

64 Vgl. NATO: Pressemitteilung. Vilnius Summit Communiqué, 11.7.2023, abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_217320.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm) (letzter Zugriff: 8.9.2023).

„Im Kern bedeutet europäische Souveränität doch, dass wir auf allen Feldern eigenständiger werden, dass wir mehr Verantwortung übernehmen für unsere eigene Sicherheit, dass wir noch enger zusammenarbeiten und zusammenstehen, um unsere Werte und Interessen weltweit durchzusetzen. (...) Die russischen Energieimporte sind ein besonders augenfälliges Beispiel dafür (...). Nehmen wir etwa die Engpässe bei der Lieferung von Halbleitern: Solch einseitige Abhängigkeiten müssen wir schnellstmöglich beenden!“<sup>65</sup>

Weiterhin unterbreitete Scholz zahlreiche Maßnahmen, wie dies erreicht werden könne. Besonders interessant sind seine Vorschläge, dem Rohstoffmangel durch eine „echte europäische Kreislaufwirtschaft“ entgegenzuwirken und eine „Made in Europe 2030“-Strategie zu entwickeln, um „uns an die Spitze zurück[zu]kämpfen“.<sup>66</sup> Wegen solcher Ausführungen wohl gilt diese Rede manchen als Deutschlands verspätete Antwort auf Macron.<sup>67</sup>

Auch weitere Taten und Äußerungen von Kanzler und Kabinett lassen keinen Zweifel daran, dass die Ampel das letzthin entfaltete neue EU-Leitbild oder Narrativ unterstützt und als Richtschnur für europäisches Agieren auf internationaler Ebene wertet. Dabei wechselt die Semantik durchaus. Sprach der Kanzler in Prag von „europäischer“ Souveränität, so adressierte er in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 9. Mai 2023 nun mehrfach das „geopolitische“ Europa.<sup>68</sup> Deutschland bemüht für sich und die Europäische Union zunehmend die Kategorien von Souveränität, gestärkter Handlungsfähigkeit und geopolitischer Machtbehauptung. Dazu gehört, dass sich die amtierende Bundesregierung sehr intensiv für ein besonders wirksames, jedoch umstrittenes Instrument zur Stärkung der außenpolitischen Rolle der Europäischen Union einsetzt: für die Einführung bzw. breitere Anwendung des qualifizierten Mehrheitsentscheids in der GASP.<sup>69</sup>

## Deutsche Reformpläne für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Mehr Mehrheitsentscheide

Laut Lissabonner Vertrag werden „restriktive Maßnahmen“, sprich Sanktionen, als einstimmige GASP-Beschlüsse, genauer als „gemeinsame Standpunkte“ nach Art. 25 und 31 EUV verhängt. Die Einstimmigkeitsregel beeinträchtigt die Reaktions- und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in Krisensituationen zweifelsohne stark. Denn in der Praxis führt sie oft zu zeitintensiven Entscheidungsprozessen, die vom Veto jedes Mitgliedstaates bedroht werden können. Deshalb wurde unter Kanzlerin Merkel die Forderung nach Einführung des Mehrheitsentscheids in der GASP wiederholt und zumeist im Verbund mit Frankreich artikuliert.<sup>70</sup> Die Forderung nach mehr Mehrheitsentscheiden in der GASP findet sich auch im Koalitionsvertrag der Ampel. Im Zeichen der Zeitenwende erfährt dieses Anliegen neue Dringlichkeit und wird von der Bundesregierung mit höchstem Nachdruck vorangetrieben. Denn unter den vielfältigen Maßnahmen, die die Europäische Union seit Februar 2022 zur Unterstützung der

65 Scholz: Rede an der Karls-Universität, in Prag, 2022, S. 11.

66 Ebd., S. 12.

67 Vgl. Cécile Boutelet: Olaf Scholz défend une vision stratégique renouvelée sur l'Europe, in: *Le Monde*, 31.8.2022.

68 Olaf Scholz: Rede, im Europäischen Parlament in Straßburg, 9.5.2023, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzler-scholz-im-rahmen-der-diskussionsreihe-this-is-europe-im-europaischen-parlament-am-9-mai-2023-in-strassburg-2189408> (letzter Zugriff: 8.9.2023).

69 Qualifizierte Mehrheitsentscheide im Rat der Europäischen Union bedeuten, dass eine Mehrheit von 55 Prozent der EU-Staaten, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, zustimmen müssen (sogenannte doppelte Mehrheit); das sind derzeit 15 von 27 Mitgliedstaaten.

70 So im neuen deutsch-französischen Freundschaftsvertrag von Aachen vom 22. Januar 2019, der den 1963 geschlossenen Elysée-Vertrag ergänzt.

Ukraine ergriffen hat, stellen die restriktiven Maßnahmen den insgesamt bedeutsamsten Teil dar; sie sind in Zahl und Reichweite beispiellos. Deutschland trug alle Sanktionspakete mit.

Doch die erforderliche Einstimmigkeit hat mitunter zu unwürdigen bzw. erpresserischen Vorkommnissen geführt – so verhinderte beispielsweise Ungarn im Juni 2022, dass der Patriarch der russisch-orthodoxen Kirche Kirill, der als Vertrauter Putins dessen Krieg rechtfertigt, auf die EU-Sanktionsliste gesetzt wurde.<sup>71</sup> Ähnliche Vorkommnisse hat es bei der Verhängung von EU-Sanktionen schon immer gegeben.<sup>72</sup> Da die Zeitenwende aber die Geschlossenheit der Europäischen Union in besonderem Maße erfordert, erhielt das Streben nach mehr Mehrheitsentscheiden in der GASP neuen Impetus. So schlug Scholz in seiner Prager Europarede denn auch – zum wiederholten Male, wie er betonte – den schrittweisen Übergang zu Mehrheitsentscheiden vor, um die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union „in der gemeinsamen Außenpolitik, aber auch in anderen Bereichen wie der Steuerpolitik“ zu erhalten.

Der Übergang zu Mehrheitsentscheiden sei auch als Vorbereitung auf die von Scholz explizit begrüßten künftigen EU-Erweiterungsrunden zu verstehen. Da entsprechende Vorstöße zugunsten von Mehrheitsentscheiden in der GASP regelmäßig auf Widerstand stoßen, fügte der Kanzler in Prag sogleich hinzu:

„[I]ch kann die Sorgen gerade der kleineren Mitgliedstaaten gut nachvollziehen. Auch in Zukunft muss jedes Land mit seinen Anliegen Gehör finden – alles andere wäre ein Verrat an der europäischen Idee. (...) Lassen Sie uns gemeinsam nach Kompromissen suchen! Ich könnte mir zum Beispiel vorstellen, zunächst in den Bereichen mit Mehrheitsentscheidungen zu beginnen, in denen es ganz besonders darauf ankommt, dass wir mit einer Stimme sprechen – in der Sanktionspolitik zum Beispiel oder in Fragen der Menschenrechte. Außerdem werbe ich für den Mut zur konstruktiven Enthaltung. (...) Wenn möglichst viele dieser Idee folgen, kommen wir einem weltpolitikfähigen, geopolitischen Europa deutlich näher.“<sup>73</sup>

Auch vor dem Europäischen Parlament im Mai 2023 versprach der Kanzler, für dieses Anliegen „weiter Überzeugungsarbeit [zu] leisten“.<sup>74</sup>

Außenministerin Baerbock ergriff am 4. Mai 2023 eine erste Initiative und rief zusammen mit acht anderen EU-Außenminister:innen eine „inklusive Freundesgruppe zur Stärkung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU ins Leben“. Um Entscheidungen in der EU-Außenpolitik zu beschleunigen, will die Freundesgruppe die „bereits im Vertrag über die EU enthaltenen Regelungen“ pragmatisch nutzen.<sup>75</sup>

Umgehend wurde Skepsis laut, dass die politischen Anliegen kleiner und osteuropäischer Staaten unberücksichtigt bleiben könnten und Mehrheitsentscheide Frankreich und Deutschland

71 Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU verzichtet wegen Ungarn auf Sanktionen gegen Patriarch Kirill, 2.6.2022 (online). Grundlegend vgl.: Patrick Müller/Peter Slominski: Ungarn, der EU-Rechtstaatlichkeitsmechanismus und Russlands Krieg gegen die Ukraine: die politische Geiselnahme außenpolitischer Entscheidungen, in: *integration* 3/2023, S. 259–273.

72 2021 verhinderte Griechenland mehrfach Sanktionen gegen China. Vgl. auch Müller-Brandeck-Bocquet: Germany and the European Union, 2022, S. 114.

73 Scholz: Rede an der Karls-Universität in Prag, 2022, S. 9–10.

74 Scholz: Rede im Europäischen Parlament in Straßburg, 2023, S. 7.

75 Auswärtiges Amt: Pressemitteilung. Gemeinsame Mitteilung der Außenministerien zum Start der Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, 4.5.2023, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2595302> (letzter Zugriff: 8.9.2023). Diese Freundesgruppe besteht aus Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Slowenien, Spanien.

als die bevölkerungsreichsten Länder der Europäischen Union begünstigen würden.<sup>76</sup> Am 12. Juni 2023 unternahm Baerbock einen erneuten Vorstoß, indem sie mit den Kolleg:innen aus Belgien, Luxemburg, den Niederlanden, Rumänien, Slowenien und Spanien bei Politico.eu einen Namensbeitrag mit dem Titel „It’s time for more majority decision-making in EU foreign policy“ veröffentlichte.<sup>77</sup> Bemerkenswerterweise fehlten nun die Vertreter:innen Frankreichs, Finnlands und Italiens.

Wie vom Kanzler in Prag angedeutet und von Expert:innen mehrfach detailliert ausgearbeitet,<sup>78</sup> werden verschiedene Wege zur behutsamen Überwindung des Vetos in der GASP geprüft. „Wir wollen alte Gräben überwinden (...). Wir schlagen weder Vertragsänderungen noch langwierige akademische Debatten vor“, heißt es in Baerbocks Namensbeitrag.<sup>79</sup> Konkret wird angeregt, die bereits in Art. 31 EUV enthaltenen Möglichkeiten in der Praxis auch wirklich anzuwenden, nämlich die konstruktive Enthaltung (Art. 31 Abs. 1), der Übergang zum Mehrheitsentscheid in operativen Fragen nach einstimmiger Grundsatzentscheidung des Rates (Art. 31 Abs. 2) sowie Passerelleklauseln zu nutzen (Art. 31 Abs. 3): „Wir schlagen vor, die Nutzung dieser ‚Brücke‘ in genau definierten Bereichen in der GASP zu prüfen.“<sup>80</sup>

Derzeit lassen sich die Erfolgsaussichten dieser Vorstöße nicht abschätzen. Mutmaßlich jedoch werden sie sich erst im Rahmen einer künftigen großen Vertragsreform durchsetzen lassen; eine solche steht vor den nächsten EU-Erweiterungen notgedrungen an.

## Die Europäische Union im Zeichen der Zeitenwende

Der russische Überfall auf die Ukraine bedeutet auch für die Europäische Union eine Zeitenwende. So konstatierte HV Josep Borrell einen Monat nach Kriegsbeginn das definitive geopolitische Erwachen der Europäischen Union, auch wenn es es seit Längerem schon zahlreiche Schritte in diese Richtung gegeben habe.<sup>81</sup> Borrell verweist auf Europas beeindruckend schnelle und umfangreiche Reaktionen:

„We have taken rapid action across the whole policy spectrum and broken several taboos along the way: unprecedented sanctions, massive support to Ukraine including, for the first time ever, financing the delivery of military equipment to a country under attack. We have also built a wide international coalition to support Ukraine, isolate Russia and restore international legality. By any standard, the EU’s response has been impressive – even if it is still not enough with the war still going on.“<sup>82</sup>

Beim zentralen Handlungsinstrument der Europäischen Union, den restriktiven Maßnahmen, sei wiederholt, dass sie im Fall Russlands von bisher unbekanntem Ausmaß und einer nie

<sup>76</sup> Vgl. Alexandra Brzozowski: Neue EU-Koalition will mehr Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik, in: Euractiv, 5.5.2023 (online).

<sup>77</sup> Das Auswärtige Amt legte eine Übersetzung vor: „Es ist Zeit für mehr Mehrheitsentscheidungen in der EU-Außenpolitik“, 12.6.2023, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/qualified-majority-votin g/2601324> (letzter Zugriff: 8.9.2023).

<sup>78</sup> Vgl. z. B. Julina Mintel/Nicolai von Ondarza: Mehr EU-Mehrheitsentscheide – aber wie? Rechtliche und politische Möglichkeiten zur Ausweitung des Mehrheitsprinzips, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell Nr. 60, Berlin 2022.

<sup>79</sup> Auswärtiges Amt: Es ist Zeit für mehr Mehrheitsentscheidungen, 2023.

<sup>80</sup> Ebd.

<sup>81</sup> Josep Borrell: Europe in the Interregnum: our geopolitical awakening after Ukraine, European External Action Service, 24.3.2022, abrufbar unter: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awake ning-after-ukraine\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awake ning-after-ukraine_en) (letzter Zugriff: 8.9.2023).

<sup>82</sup> Ebd.



dagewesenen Reichweite sind und auch Finanzmärkte und -dienstleister betreffen.<sup>83</sup> Im Juni 2023 beschloss der Rat der Europäischen Union das elfte Sanktionspaket gegen Russland (und Belarus), das zwölfte stand im November 2023 kurz vor der Verabschiedung. Die Europäische Union zeigt sich geschlossen und handlungsfähig.<sup>84</sup>

Die Wirksamkeit dieser Sanktionspakete ist jedoch umstritten, zumal man sich in zunehmendem Maße mit deren großangelegten Umgehungen durch die Türkei, Staaten Zentralasiens sowie China konfrontiert sieht. Im elften Sanktionspaket vom 23. Juni 2023 hat die Europäische Union „zur Verhinderung der Umgehung von Sanktionen“ Gegenmaßnahmen ergriffen.<sup>85</sup>

Doch wie in Deutschland auch lösten diese Antworten, die zur Bestrafung Russlands erfolgten, auf EU-Ebene zahlreiche substanzielle politische Kurswechsel aus, die neue Horizonte eröffnen können. Denn zur Zeitenwende gehört auch, dass sie mit neuen Chancen einhergeht. Hier ist zuvörderst der weitgehende Importstopp für Kohle und Erdöl aus Russland zu nennen, der im fünften und sechsten Sanktionspaket – April resp. Juni 2022 – beschlossen wurde.<sup>86</sup> Aufgrund des Drängens etlicher Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschlands, traten beide Embargos allerdings zeitlich verzögert erst im August bzw. Dezember 2022 in Kraft, sodass „noch viele ‚Petrodollars‘ zur Finanzierung des Angriffskrieges in die russische Staatskasse“ flossen.<sup>87</sup> Die Einfuhren von russischem Gas konnten EU-weit bis Ende 2022 von 36 auf 20 Prozent aller Gasimporte gesenkt werden, auch weil Russland ab September 2022 nur noch wenig Gas lieferte.<sup>88</sup> Weiterhin verpflichtete sich die Europäische Union zum Energiesparen; so erzielte sie im Zeitraum August 2022 bis März 2023 beeindruckende Einsparungen des Energieverbrauchs von 17,7 Prozent im Vergleich zur Vorkriegszeit.<sup>89</sup> Mit ihrem „REPowerEU“-Plan möchte die Kommission die Energieabhängigkeit von Russland weiter rasch verringern und zugleich einen klimapolitischen Mehrwert erzielen.<sup>90</sup>

## Die neue militärische Dimension der Europäischen Union

Auch jenseits der Sanktionierung Russlands unterstützt Brüssel die Ukraine auf vielfältige Weise, vor allem finanziell und militärisch. So zahlte die Europäische Union einmalig hohe Finanztransfers in Höhe von 18 Mrd. Euro (2023) und 7,2 Mrd. Euro (2022), also insgesamt 25,2 Mrd. sogenannte Makrofinanzhilfe an den Kiewer Staatshaushalt. Die Mitgliedstaaten zahlen 9,5 Mrd. Euro.<sup>91</sup> Makrofinanzhilfen, Budgethilfen, humanitäre und Soforthilfen aus Brüssel und den Mitgliedstaaten belaufen sich bis Ende 2023 auf insgesamt 31 Mrd. Euro.<sup>92</sup>

83 Siehe Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Die EU-Sanktionen gegen Russland im Detail, 26.6.2023, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/> (letzter Zugriff: 1.8.2023).

84 Vgl. Jopp: Die Stärke der Europäischen Union 2023, S. 275.

85 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Die EU-Sanktionen gegen Russland, 2023. Auch die nachfolgenden „restriktiven Maßnahmen“ der Europäischen Union nahmen vorrangig sogenannte Re-Exporte sanktionierter Güter ins Visier. So verpflichtet das 14. Sanktionspaket vom 24. Juni 2024 u. a. europäische Unternehmen dazu, solche Re-Exporte ihrer Kunden nach Russland möglichst zu unterbinden.

86 Ebd.

87 Mathias Jopp: Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2023, Baden-Baden 2023, S. 52.

88 Vgl. Eurostat: EU gas consumption decreased by 17.7%, 19.4.2023.

89 Ebd.

90 Vgl. Europäische Kommission: REPowerEU-Plan, 18.5.2022, COM(2022) 230 final.

91 Europäische Kommission: Factsheet: EU Solidarity with Ukraine, 22.11.2023, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/FS\\_22\\_3862](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/FS_22_3862) (letzter Zugriff: 8.12.2023).

92 Ebd.

Zur militärischen Unterstützung zählt die European Union Military Assistance Mission Ukraine (EUMAM UA), die bis Ende 2023 rund 30.000 ukrainische Soldat:innen aus- und weiterbilden soll.<sup>93</sup> Im Juni 2023 hatten 24.000 Ukrainer:innen das Training absolviert. Im Folgenden sollen jedoch nur die Maßnahmen zu Waffen- und Munitionslieferungen vertieft betrachtet werden, weil sie nichts weniger als den Einstieg in eine neue, militärische Dimension der sicherheits- und verteidigungspolitischen „actorness“ der Europäischen Union bedeuten.

Bereits vier Tage nach Kriegsbeginn kam die von der ehemaligen HV Federica Mogherini initiierte, seit 2021 operationelle Europäische Friedensfazilität (EFF) zum Einsatz. Bis April 2023 wurden 3,6 Mrd. Euro aus dem EFF ausgegeben, um jenen Mitgliedstaaten die Kosten teilweise zu erstatten, die aus eigenen Beständen Waffen an die Ukraine abgeben.<sup>94</sup> Bis Herbst 2023 beliefen sich diese militärischen Hilfen der Mitgliedstaaten auf rund 27 Mrd. Euro, wovon 5,6 Mrd. Euro aus der EFF stammen.<sup>95</sup>

Weiterhin hat sich die Europäische Union auf Initiative Estlands hin auf die gemeinsame Lieferung und Beschaffung von Munition für die Ukraine geeinigt. Einen Meilenstein stellte dabei der Beschluss des Rates der EU-Außen- und Verteidigungsminister:innen vom 20. März 2023 dar. Der Rat verständigte sich „auf einen dreigleisigen Ansatz, der (...) darauf abzielt, die Lieferung und gemeinsame Beschaffung mit dem Ziel einer Million Artilleriegeschosse für die Ukraine innerhalb der nächsten zwölf Monate zu beschleunigen“.<sup>96</sup> Konkret schlägt der Rat vor, mit einer Mrd. Euro zu 50 bis 60 Prozent die sofortige Abgabe von Munition aus den Beständen der Mitgliedstaaten zu unterstützen. Eine zweite Mrd. Euro wird für gemeinsame Ankäufe von Munition verwendet, die durch die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) erfolgen sollen. Der Ausbau der Fertigungskapazitäten der europäischen Verteidigungsindustrie wird ebenfalls unterstützt.

Zu diesem dritten Gleis des Ratsvorschlages hat die Kommission am 3. Mai 2023 eine Verordnung zur Förderung der Munitionsproduktion mit Mitteln von 500 Mio. Euro angenommen; der Act in Support of Ammunition Production (ASAP) wurde im Juli 2023 definitiv beschlossen.<sup>97</sup> Der bis Mitte 2025 gültige ASAP beinhaltet „vorübergehende Sofortmaßnahmen (...), gezielte Maßnahmen zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren auf nationaler Ebene“ sowie weitere „maßgeschneiderte Maßnahmen“.<sup>98</sup>

Um das zweite Gleis des Ratsbeschlusses vom 20. März 2023 gab es sehr strittige Auseinandersetzungen, die sich um die Frage drehten, bei wem die EVA für eine Milliarde Euro Munition einkaufen dürfe. Der Rat hatte vorgeschlagen, „so schnell wie möglich (...) von der europäischen Verteidigungsindustrie (und Norwegen)“ Munition zu beschaffen. Darauf hatte Frankreich bestanden. Bereits damals aber hatten einige EU-Staaten, darunter Deutschland,

93 EUMAM UA ist die erste Ausbildungsmission auf europäischem Boden. 24 EU-Staaten und Norwegen sind an der Mission beteiligt. Deutschland stellt rund 1.500 Bundeswehrangehörige. Vgl. Bundeswehr: Deutschland – EUMAM UA, 2022, abrufbar unter: <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/anerkannte-missionen/unterstuetzungsmission-eumam-ukraine> (letzter Zugriff: 1.8.2023).

94 Vgl. Philippe Jacqué: Les achats de munitions, in: Le Monde, 21.4.2023.

95 Europäische Kommission: Factsheet 2023.

96 Rat der Europäischen Union: Lieferung und gemeinsame Beschaffung von Munition für die Ukraine, Brüssel, 20.3.2023, 7632/23, S. 2.

97 Europäische Kommission: Pressemitteilung. European defence industry: Commission welcomes political agreement on the support to ramp up the production capacities of ammunition and missiles, 7.7.2023, IP/23/3748.

98 Europäische Kommission/Vertretung in Deutschland: Pressemitteilung. EU-Kommission will Munitionsproduktion in der EU ausbauen, 3.5.2023, abrufbar unter: [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-will-munitionsproduktion-der-eu-ausbauen-2023-05-03\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-will-munitionsproduktion-der-eu-ausbauen-2023-05-03_de) (letzter Zugriff: 8.12.2023).

klargestellt, „notfalls mit dem europäischen Geld auch in den USA, Japan oder Südkorea“ einkaufen zu wollen.<sup>99</sup>

Früh war absehbar, dass aus Gleis 1 nur geringe Mengen an Artilleriegeschosse abgegeben werden können, weil die Lager der EU-Mitgliedstaaten leer sind. Umso wichtiger wurde folglich Gleis 2. Eine Einigung zeichnet sich ab Ende Mai 2023 ab: So muss die hier eingekaufte Munition weitgehend in Staaten der Europäischen Union und in Norwegen hergestellt werden. Der European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act (EDIRPA), auf den sich die EU-Staaten und das Europäische Parlament am 27. Juni 2023 einigten, regelt dies im Detail: So dürfen die Nicht-EU-Komponenten der eingekauften Munition 35 Prozent des Gesamtwertes nicht überschreiten. Auch wurde festgehalten, dass die EDIRPA-Mittel „unter keinen Umständen (...) für die Beschaffung von Komponenten aus Ländern verwendet werden, die keine gutnachbarlichen Beziehungen pflegen.“<sup>100</sup> Der Europäische Rat begrüßte auf seiner Tagung vom 29. und 30. Juni 2023 diese Einigung explizit – ebenso wie den Beschluss, die finanzielle Obergrenze der EFF um 3,5 Mrd. Euro anzuheben.<sup>101</sup>

Ende 2023 wurde jedoch erkennbar, dass die Europäische Union nicht fähig sein wird, Kiew bis zum Frühjahr 2024 die versprochene Million an Geschossen zu liefern. Bis November 2023 wurden rund 300.000 Granaten (Gleis 1) geliefert und 180.000 Geschosse (Gleis 2) geordert, die die Rüstungsindustrie aber nicht zeitnah herstellen kann.<sup>102</sup> HV Borrell beklagte, dass rund 40 Prozent der europäischen Produktion derzeit in Drittländer und nicht in die Ukraine exportiert werden. Laut Industriekommissar Thierry Breton müsten die EU-Staaten nun sicherstellen, dass die Produktion, die auf ihrem Territorium stattfindet, vorrangig für die Ukraine bestimmt sei. Dann sollte es möglich sein, ab dem Frühjahr 2024 in der Europäischen Union mehr als eine Million Schuss Munition jährlich zu produzieren.<sup>103</sup>

Der Einstieg der Europäischen Union in die neue sicherheits- und verteidigungspolitische Rolle als aktiver Waffenfinancier und -lieferant verläuft mithin recht holprig. Das peinliche Versagen schade der Glaubwürdigkeit der Union enorm, las man anlässlich der Tagung der Außenminister:innen vom 13. November 2023 in den Medien.<sup>104</sup> Dies fällt auch auf Deutschland zurück, das für dieses Versagen mitverantwortlich zeichnet.

Außerordentliches wird die Europäische Union zur Unterstützung der Ukraine weiterhin auch in finanzieller Hinsicht leisten müssen. Hierfür plant die Kommission für den Zeitraum 2024 bis 2027 aktuell 50 Mrd. Euro ein; die Kommissionspräsidentin möchte „unsere Unterstützung für die Ukraine nochmal deutlich (...) intensivieren.“<sup>105</sup> Während die baltischen Staaten und Polen dies umgehend als unzureichend bezeichneten, ist fraglich, ob die Niederlande und auch Deutschland sich noch großzügiger zeigen wollen; Ungarn und die Slowakei stellten sich hier lange quer.<sup>106</sup>

99 Hubert Wetzl: Schöne Worte, schnöde Realität, in: Süddeutsche Zeitung, 24.4.2023.

100 Aurélie Pugnet: EU einigt sich auf Fonds zur gemeinsamen Waffenbeschaffung, in: Euractiv, 28.6.2023 (online).

101 Siehe Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (29./30. Juni 2023), Schlussfolgerungen, EUCO 7/23.

102 Paul-Anton Krüger/Hubert Wetzl: Das Munitionsversprechen der EU wird zum Debakel, in: Süddeutsche Zeitung, 23.11.2023 (online).

103 Süddeutsche Zeitung: EU kann an Ukraine zugesagte Munition wohl nicht liefern, 14.11.2023 (online).

104 Hubert Wetzl: Sorge um EU-Hilfe für die Ukraine, in: Süddeutsche Zeitung, 14.11.2023.

105 Europäische Kommission: EU-Nachrichten Nr. 13, 2023, S. 5.

106 Erst auf dem Sondergipfel des Europäischen Rates vom 1. Februar 2024 konnte das 50-Mrd.-Euro-Finanzpaket für die Ukraine beschlossen werden. Vgl. Jan Diesteldorf/Josef Kelnberger/Hubert Wetzl: Viktor Orbán lenkt ein, in: Süddeutsche Zeitung, 1.2.2024 (online).

Sowohl auf seiner Juni- als auch auf seiner Oktobertagung 2023 versprach der Europäische Rat, der Ukraine weiterhin vielfältige Hilfe zukommen zu lassen. Auch bekräftigte er beide Male, dass die Europäische Union und die Mitgliedstaaten sich an künftigen Sicherheitszusagen für die Ukraine beteiligen werden.<sup>107</sup> Auch die G7 sagte der Ukraine am 12. Juli 2023 Sicherheitsgarantien zu,<sup>108</sup> der sich weitere Staaten wie Polen, Rumänien, Australien und Neuseeland anschlossen. Wie sich diese Zusagen mit jenen des Europäischen Rates verknüpfen lassen, wird sich noch zeigen müssen. All dies wird jedoch die Sicherheitsgarantie nicht ersetzen können, die die Ukraine durch die Aussicht auf einen baldigen NATO-Beitritt erhalten hätte; dies aber haben die USA und Deutschland verhindert.<sup>109</sup>

## Die Europäische Union zwischen geopolitischem Erwachen und militärischer Unmündigkeit

In diesen unübersichtlichen Zeiten fällt die Bewertung des Entwicklungsweges der Europäischen Union sowie der deutschen Prioritäten für deren Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik äußerst schwer. Für Deutschland lässt sich festhalten, dass die Zeitenwende das Versprechen eines Kurswechsels in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgelöst hat, der für dieses Land unter dieser Regierung nicht absehbar war. Hier lässt sich von einem Quantensprung sprechen. Im Vergleich zu den letzten beiden Regierungen der Ära Merkel tritt Deutschland deutlicher und entschlossener für eine außenpolitisch starke, handlungsfähige Europäische Union ein. Das von der Ampelregierung mitgetragene neue Leitbild einer weltpolitikfähigen, strategisch souveränen Europäischen Union wird dabei immer häufiger in einen geopolitischen Bezug gestellt. Solch eine „geopolitisch erwachte“ Europäische Union verschreibt sich einer selbstbewussten „de-risking“-Strategie China gegenüber und versucht, durch neue bzw. vertiefte Partnerschaften mit wichtigen Staaten des Globalen Südens Europas Einfluss zu wahren, zu mehren und seine Zukunft zu sichern. Gleichzeitig bemüht sich die Europäische Union darum, ihre vielfältigen Abhängigkeiten in den Bereichen Energie, Rohstoffe, Zwischenprodukte etc. durch Importdiversifizierung, die Transition zu einer dekarbonisierten Energieversorgung sowie den Aufbau europäischer Produktionsstätten für die Halbleiter- und Batterieherstellung zu reduzieren. Auch wenn Berlin Geoökonomie bisweilen immer noch vor Geopolitik stellt, trägt die Ampelregierung diesen Kurs der amtierenden Kommission vollumfänglich mit. Bei der Stärkung der GASP durch mehr Mehrheitsentscheide handelt Deutschland gar als Vorreiter.

Ein vollkommen anderes Bild zeigt sich bei Sicherheit und Verteidigung. Zwar hat die Zeitenwende besonders hier zu markanten Veränderungen in Deutschland geführt, die jedoch nahezu ausschließlich zugunsten der NATO ausfallen. Auch will Berlin allem Anschein nach

107 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2023, S. 1–2; Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (26./27. Oktober 2023), Schlussfolgerungen, EUCO 14/23, S. 1–2.

108 Siehe Die Bundesregierung: G7: Gemeinsame Erklärung zur Unterstützung der Ukraine, 12.7.2023, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975254/2202016/3ad4f308e6866c63a303e17e01c3d777/2023-07-12-g7-leaders-statement-deu-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff: 8.9.2023).

109 Einen Schritt weiter ging die NATO, als sie anlässlich der Feier zu ihrem 75. Geburtstag vom „unumkehrbaren Weg [der Ukraine] zur vollen euroatlantischen Integration, einschließlich der Nato-Mitgliedschaft“ sprach („we will continue to support it [Ukraine] on its irreversible path to full Euro-Atlantic integration, including NATO membership“); siehe NATO: Washington Summit Declaration, 10.7.2024, abrufbar unter: <https://nato.cmail20.com/tr-e-tjtyjydd-ntjtjriku-r/> (letzter Zugriff: 23.7.2024). Deutschland hatte sich ursprünglich gegen diese Formulierung gewandt; vgl. Daniel Brössler/Peter Burghardt: Nato will Ukraine Weg ins Bündis ebnen, in: Süddeutsche Zeitung, 12.7.2024.

einen Großteil des Sondervermögens Bundeswehr im Ausland ausgeben mit dem Kauf US-amerikanischer Kampfflugzeuge, US-amerikanischer Transporthubschrauber, US-amerikanischer Luftabwehrsysteme und eines US-amerikanisch-israelischen Luftabwehrsystems.<sup>110</sup> Ohne das Einschreiten Frankreichs würde wohl auch ein Großteil der EFF-Gelder, die für die Munitionsbeschaffung für die Ukraine vorgesehen sind, in Nicht-EU-Staaten abfließen. Demgegenüber kommen die gemeinsamen europäischen Rüstungsprojekte FCAS und MGCS nicht recht von der Stelle.<sup>111</sup>

Will man sich zeitnah besser rüsten und der Ukraine schnell helfen, dann sind solche Großeinkäufe bei außereuropäischen Herstellern vielleicht nötig; sicher aber werden damit die Weichen auf Jahrzehnte zu Lasten der EDTIB gestellt, die die Europäische Union doch seit Jahren zu erhalten und zu stärken versucht, um damit eine Grundvoraussetzung für autonome Verteidigung zu schaffen. Diese hochambitionierte Zielsetzung ist für Berlin inzwischen anscheinend nachrangig geworden. Seither steht das gesamte sicherheits- und verteidigungspolitische Geschehen im Zeichen der NATO, die in diesen Kriegszeiten wieder gänzlich unter US-Führung agiert. Es ist zu betonen, dass die USA den Löwenanteil der westlichen Unterstützungen für die Ukraine tragen und sie unangefochten dominieren, was manche neues „Vasallentum“ in der NATO befürchten lässt.<sup>112</sup> Dazu trägt auch die Tatsache bei, dass die baltischen und die meisten östlichen EU-Mitgliedstaaten der Idee einer strategischen Autonomie Europas seit jeher skeptisch gegenüber stehen; heute interpretieren sie dieses Ansinnen als strategischen Selbstmord.<sup>113</sup> Außerdem wollen diese Staaten besser gehört werden, wenn es um Russland geht. Denn: „We know how Russians act“.<sup>114</sup>

Es ist die unerbittliche Ironie der Geschichte, dass in dem Moment, wo die meisten Staaten Europas wieder bedeutende Summen in ihre Sicherheit und Verteidigung investieren, dies gerade nicht zur Stärkung und größerer Unabhängigkeit ihres Kontinents und mithin zu mehr strategischer Autonomie Europas führt. Kurz nach Kriegsbeginn hatte HV Borrell optimistisch geäußert, dass der Krieg gegen die Ukraine zur verspäteten Geburt einer geopolitischen Europäischen Union geführt habe. Er zeigte sich überzeugt davon, dass es nun zu einem „step change on security and defence“ kommen wird, denn „‘this time will be different’“.<sup>115</sup> Es müsse sichergestellt werden, dass das viele Geld für Verteidigung ein neues Momentum schaffe, damit die Union sich, ihre Bürger:innen und Partner verteidigen könne.<sup>116</sup> Bisher lässt sich ein solch großer Sprung noch nicht beobachten.

Deutschland unter Bundeskanzler Scholz trägt den stark NATO-fokussierten Kurs nicht nur mit, sondern ist zu einem Gutteil dessen Urheber. Es stellt sich die Frage, warum sich die Ampel, in der zwei Parteien bisweilen durchaus NATO- bzw. US-skeptische Haltungen pfleg(t)en, derart transatlantisch verortet. Hier kann nur spekuliert werden: Der Bundesregierung ist die „Nur NATO“-Position in den baltischen und osteuropäischen Staaten bekannt. Auch weiß sie, dass Deutschland wegen seiner früheren, heute als zu nachsichtig und geoökonomisch

110 Auch andere EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Finnland und Polen, kaufen derzeit massiv Waffen in den USA und Süd-Korea. Vgl. Louis Gautier: L'avenir incertain de l'industrie européenne de défense, in: *Le Monde*, 4./5.6.2023.

111 Vgl. ebd.

112 Vgl. Puglierin/Shapiro: *The Art of Vassalisation*, 2023, S. 7.

113 Ebd., S. 12.

114 Ainars Latkovskis, Vorsitzender des Verteidigungsausschusses des lettischen Parlaments, zitiert in: Ebd., S. 11.

115 Borrell: *Europe in the Interregnum*, 2022, S. 2, 7.

116 Ebd., S. 8.

motiviert geltenden Russlandpolitik schwer in der Kritik steht. Darum hat Deutschland massiv an Einfluss und Glaubwürdigkeit eingebüßt. Weiterhin wird die Bundesregierung sich darüber im Klaren sein, dass ihr unverzichtbarer Partner für jeglichen proeuropäischen Vorstoß – Frankreich – wegen seiner Russlandpolitik ebenfalls scharf kritisiert wird. So hatte Macron noch nach Kriegsbeginn dafür geworben, Russland einen Gesichtverlust zu ersparen.<sup>117</sup> Wegen mangelnder Gefolgschaft vor allem in Nord- und Osteuropa können Paris und Berlin daher derzeit die Europäische Union nicht in gewohnter Weise führen. Darüber hinaus sind sich beide in wichtigen Fragen nicht einig, wie bei der Reform des Stabilität- und Wachstumspaktes und vor allem bei sicherheits- und verteidigungspolitischen Weichenstellungen wie NATO-Erweiterung und Ausbau der strategische Autonomie Europas. Im September 2023 jedoch konnten Deutschland und Frankreich ein unter ihrer Ägide gefertigtes Expertenpapier vorlegen, das sehr zahlreiche, wertvolle Vorschläge unterbreitet, wie die Europäische Union sich reformieren könnte, um erweiterungsfähig zu werden.<sup>118</sup> Dieses jüngste Produkt des Motors der Integration kommt rechtzeitig zur im Dezember 2023 getroffenen Entscheidung des Europäischen Rates, Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine (und Moldau) aufzunehmen. Die dazu erforderliche Einstimmigkeit kam nur deshalb zustande, weil Ungarns Regierungschef und dezidiert Gegner eines ukrainischen EU-Beitritts, Viktor Orbán, kurzzeitig den Raum verließ.

Die Zeitenwende – so ist abschließend festzuhalten – hat die Ampelregierung zu unvorhersehbaren, disruptiven Schritten und Weichenstellungen in Deutschlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik veranlasst, die auch Risiken bergen. Denn die starke Fixierung auf die NATO-Führungsmacht USA muss angesichts der dortigen innenpolitischen Unwägbarkeiten als kurzfristig, ja gefährlich bezeichnet werden.<sup>119</sup> Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat Berlin dabei vernachlässigt und Gestaltungswillen vermissen lassen. Es bleibt abzuwarten, wann sich die Ampel darauf (zurück)besinnen wird, dass die europäische Integration die zentrale Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland war, ist und bleiben muss.

---

117 Vgl. Philippe Ricard: Macron „assume“ son dialogue avec Moscou, in: Le Monde, 2.9.2022.

118 Deutsch-französische Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU: Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern, Bericht, Berlin/Paris, 18.9.2023.

119 Um einer möglichen Abkehr der USA von der NATO im Falle eines Wahlsiegs Donald Trumps vorzubeugen, wird künftig die Koordination der Ukrainehilfen von der Allianz selbst durchgeführt; bisher hatte diese Aufgabe der US-Verteidigungsminister wahrgenommen.