



Schon bald kann offiziell mit EU-Geld an weiterer Rüstung geforscht werden, um Waffen wie diese herzustellen: Italienische Eurofighter über dem NATO-Luftwaffenstützpunkt in Trapani

TONY GENTILE/REUTERS

Der Finanzierung militärischer Maßnahmen aus dem EU-Haushalt sind durch die geltenden Verträge – eigentlich – enge Grenzen gesetzt. Zwar wird seit Jahren auf verschiedenste Weise versucht, hierfür Gelder loszueisen, aber bis vor kurzem war eine offene Verwendung von EU-Mitteln für militärische Belange nahezu undenkbar. Es liegt auf der Hand, dass es ein lange gehegter Traum zahlreicher Politiker, Militärs und der Rüstungsindustrie ist, diesen »Missstand« zu beheben. Und als das erste große Einfallstor dürfte sich in diesem Zusammenhang die Rüstungsforschung erweisen: Bislang stünde alles in der EU unter »zivilem Vorbehalt«, beklagte sich etwa das *Handelsblatt* vor über einem Jahr, geriet aber angesichts der jüngsten Aktivitäten im Forschungsbereich regelrecht aus dem Häuschen. Sie seien ein »Meilenstein für Europas Verteidigungspolitik« und der »Anstoß für einen Zeitenwechsel«.¹

Nachdem bislang mühsame Umwege über die Sicherheits- und Dual-use-Forschung genommen werden mussten, ist hier ein Pilotprojekt gemeint, das den Weg für einen Rüstungsforschungshaushalt ebnet. Ende Februar 2016 veröffentlichte die mit der weiteren Ausgestaltung des Vorhabens beauftragte »Group of Personalities« aus interessierten Lobbyisten und Militärpolitikern ihren Abschlussbericht, in dem bereits eine konkrete Summe genannt wurde. Die eigentliche Tragweite der gegenwärtigen Vorhaben besteht jedoch darin, dass sie als Präzedenzfall gedacht sein dürften, um den zivilen Finanzierungsvorbehalt des EU-Haushalts generell in Frage zu stellen.

Verbot der Militärfinanzierung

Auf EU-Ebene ist ein komplexes Geflecht zur Finanzierung von Maßnahmen im Militärbereich entstanden. Geschuldet ist dies dem Finanzierungsvorbehalt in Artikel 41, Absatz 2 des EU-Vertrages, in dem es heißt: »Die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Kapitels gehen ebenfalls zulasten des Haushalts der Union, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt.« Lange wurde dieser Passus mehrheitlich derart interpretiert, dass auf dieser Grundlage keine militärrelevanten Ausgaben aus dem EU-Haushalt bestritten werden dürfen.

Aus diesem Grund wurde eine beachtliche Kreativität an den Tag gelegt, diesen Finanzierungsvorbehalt auf die ein oder andere Weise zu umgehen,

Die Totmacher

Ein Meilenstein der Militärpolitik: In der Europäischen Union wird zukünftig Rüstungsforschung im Etat ausgewiesen. Das wäre das Ende eines bisher zumindest offiziell rein zivilen EU-Haushalts

Von Sabine Lösing und Jürgen Wagner

wie der folgende, keineswegs Vollständigkeit beanspruchende Überblick zeigt: Rund zehn Prozent der Kosten von EU-Militäreinsätzen werden über einen »Athena« genannten Schattenhaushalt finanziert, in den sämtliche Mitgliedsstaaten – unabhängig davon, ob sie sich an einer bestimmten Operation beteiligen oder nicht – einzahlen. Auch ist es Usus, Militäreinsätze hin und wieder einfach als »zivil« zu deklarieren, weil sie so über den Budgettitel der »Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« (GASP) finanziert werden können. Um besonders krasse Fälle – auch was die Höhe der Beträge angeht – handelt es sich bei den beiden EU-Weltraumprojekten »Galileo« und »Copernicus«. Obwohl beide eindeutig auch militärischen Zwecken dienen, werden sie vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert. Für »Galileo« sind im Finanzrahmen 2014 bis 2020 mehr als 7 Milliarden Euro eingestellt, »Copernicus« erhält knapp 4,3 Milliarden. Dreist ist auch, dass aus dem Topf für das eigentlich zivile »African Peace Facility« Projekt seit 2004 vor allem Mittel für den Aufbau afrikanischer Interventionstruppen und zur Finanzierung von Militäreinsätzen der Afrikanischen Union 1,9 Milliarden Euro entnommen worden sind. Dabei handelt es sich um Gelder, die aus dem »Europäischen Entwicklungsfonds« stammen, der insgesamt mit rund 25 Milliarden Euro dotiert ist.

So »erfolgreich« man damit war, sich ressortfremd zu bedienen, so mühsam ist dies doch aus Sicht derjenigen, die möglichst viel Geld in den Rüstungssektor pumpen wollen. Schließlich neigen andere Politikbereiche dazu, ihre Mittel in der Regel für die eigenen Projekte verwenden zu wollen. Außerdem existiert doch eine gewisse Sensibilität dafür, wenn Finanzen für militärische Belange regelrecht zweckentfremdet werden, was dem

ganzen Prozedere gewisse Grenzen auferlegt. Ein offizieller EU-Militärhaushalt hätte also enorme »Vorteile«, zumal sich hierüber Gelder akquirieren ließen, die nicht mühsam national gegenüber einer diesbezüglich zumeist skeptischen Bevölkerung gerechtfertigt werden müssten.

Offen bleibt, wie dieses Vorhaben mit dem oben beschriebenen Finanzierungsvorbehalt vereinbar ist – und genau diese Frage stellte die Linken-Abgeordnete Nicole Gohlke den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestages (WD). Der Sachstand »Zur Zulässigkeit der Haushaltsfinanzierung von Forschung im GSVP-Kontext vor dem Hintergrund des Verbots des Art. 41 Abs. 2 EUV« gibt einen Einblick, wie ein künftiger EU-Rüstungsforschungshaushalt als rechtskonform zurechtgebogen werden soll. Neben der reichlich abstrusen Behauptung, Rüstungsforschung sei dual-use und demzufolge ohnehin vom Finanzierungsvorbehalt nicht betroffen, stützen sich die WD vor allem auf die Argumentation, Artikel 41 (2) beziehe sich lediglich auf »operative« Maßnahmen. Daher sei hier Artikel 179 des »Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union« anzuwenden, dem unter dem Titel XIX »Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt« die Kompetenz für die EU-Forschung zukomme und für den der Vorbehalt nicht greife: »Bereits der Wortlaut »operative Maßnahme« erfasst nach allgemeinem Sprachgebrauch schon nicht Forschungstätigkeiten.«² Über die Frage, was alles unter einer »operativen Maßnahme« zu verstehen ist, lässt sich augenscheinlich mit den WD nicht streiten. Und auch die Antwort auf die Frage, weshalb der »allgemeine Sprachgebrauch« bis vor kurzem noch so interpretiert wurde, dass Artikel 41 (2) sämtliche militärrelevanten Ausgaben mit einbezieht und verbietet, bleiben die WD leider schul-

dig. Die Querfinanzierung militärischer Forschung wird zwar schon länger praktiziert, aber nun soll die EU-Rüstungsforschung auf Grundlage dieser Argumentation künftig ganz andere Dimensionen annehmen.

Verdeckte Rüstungsforschung

Mit dem 7. EU-Forschungsrahmenprogramm (7. FRP) von 2007 bis 2013 wurde erstmals ein eigener Budgetstrang »Sicherheitsforschung« mit einem Umfang von 1,4 Milliarden Euro etabliert. Dahinter stand u.a. die Absicht, die Fähigkeiten für die interne Repression sowie für die Abschottung der Außengrenzen zu »verbessern«. Ferner sollte der europäischen »Sicherheitsindustrie« bei der Eroberung dieses Wachstumsmarktes, dessen Volumen auf etwa 100 Milliarden Euro jährlich beziffert wird, unter die Arme gegriffen werden. Und schließlich bot das Sicherheitsforschungsprogramm eine Möglichkeit, den leidigen Finanzierungsvorbehalt zu umgehen: »Sicherheit ist ein politisch akzeptablerer Weg etwas zu beschreiben, was früher traditionelle Verteidigung war«, äußerte sich etwa Tim Robinson, der als damaliger Vizepräsident der Sicherheitsabteilung des Luft- und Raumfahrtunternehmens Thales und Mitglied des »European Research Advisory Boards« (ESRAB) maßgeblich an der Ausarbeitung des Sicherheitsforschungsprogramms beteiligt war.³

Um die Ausgestaltung des 7. FRP zu konkretisieren und erste Projekte auf den Weg zu bringen, wurde neben einer »Group of Personalities« u.a. besagtes ESRAB einberufen. Geradezu typisch war dabei sowohl die Zusammensetzung des 65köpfigen ESRAB-Direktoriums als auch seiner 660 Berater: Beide Gruppen bestanden etwa je zur Hälfte aus Industrievertretern (vorrangig von Rüstungsunternehmen) und aus Repräsentanten staatlicher Sicherheitsorgane. Weit und breit waren keine Vertreter der Bürgerrechts- oder der Friedensbewegung oder wenigstens der ein oder andere Datenschutzbeauftragte zu finden. Überraschend ist es deshalb also nicht, dass vor allem die großen Rüstungsunternehmen hiervon profitiert haben. So kam eine erste Analyse von 91 Projekten des 7. FRP im Umfang von knapp 500 Millionen Euro des »Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs« der EU-Kommission zu dem Ergebnis, dass 57 Prozent der Gelder an Rüstungskonzerne gegangen waren: »Es sind hauptsächlich die großen Verteidigungsunternehmen, dieselben, die an der Ausarbeitung des EU-Sicherheitsforschungsprogramms beteiligt waren, die die wesentlichen Profiteure der Sicherheitsforschung des 7. FRP sind.«⁴



Gut möglich, dass für die Verbesserung der Tötungsfertigkeiten auch solchen Geräts Geld ausgegeben wird: Leopard-2-Panzer der Bundeswehr in Münster

FABIAN BIMMER/REUTERS

Für das aktuell laufende 8. FRP namens »Horizon 2020« sind insgesamt 77 Milliarden Euro vorgesehen. Für Sicherheitsforschung sind geschätzt zwei Milliarden Euro eingeplant, die sich allerdings auf mehrere Budgetstränge verteilen, der Löwenanteil davon findet sich im Topf »Sichere Gesellschaften«, der für den Zeitraum zwischen 2014 und 2020 mit 1,65 Milliarden Euro gefüllt ist. Ein Erfolg war, dass es trotz diverser Versuche gelang, den zivilen Finanzierungsvorbehalt auch in »Horizon 2020« wenigstens auf dem Papier zu erhalten. In der entsprechenden Verordnung vom 11. Dezember 2013 heißt es: »Die im Rahmen von »Horizont 2020« durchgeführten Forschungs- und Innovationstätigkeiten sind ausschließlich auf zivile Anwendungen ausgerichtet.«⁵

Allerdings steht dieser Satz in eklatantem Widerspruch zum »Horizon 2020«-Dokument der Kommission, wenn es darin über den Budgetstrang »Sichere Gesellschaften« etwa heißt: »Die Tätigkeiten folgen einem auftragsorientierten Konzept und tragen der entsprechenden gesellschaftlichen Dimension Rechnung. Sie unterstützen die Unionsstrategien für die interne und externe Sicherheit und die Verteidigung«. Und weiter wird dort im selben Kapitel gefordert: »Bei den Tätigkeiten in allen Gegenstandsbereichen werden auch Integration und Interoperabilität der Systeme und Dienste behandelt [...]. Hierfür müssen bei Aufgaben wie Katastrophenschutz, humanitäre Hilfe, Grenzschutz oder Friedensmissionen auch zivile und militärische Kompetenzen vereint werden.«⁶

Besonders wird im Zusammenhang von Horizon 2020 der »Nutzen« von Dual-use-Forschung betont. So werden die Kernaussagen von Sławomir Tokarski von der Generaldirektion Handel und Industrie bei einer Anhörung des Unterausschusses Sicherheit und Verteidigung des Europäischen Parlamentes am 13. Oktober 2014 folgendermaßen beschrieben: »Der Großteil der zivilen und militärischen technologischen Forschung entstammt zu 60 bis 70 Prozent derselben Basis, argumentierte er. Er räumte ein, dass »Horizon 2020« nur zivile Projekte finanziert, aber er erklärte, dass die Kommission eine Reihe von Dual-use-Projekten ins Blickfeld der Industrie rücken könnte.«⁷ Andererseits bemängelte u. a. eine Studie der Generaldirektion Außenbeziehungen des Rates schon im Sommer 2013, dass sich viele der relevantesten Teile des militärischen Forschungsbedarfs nicht über dual-use abdecken ließen, weshalb Handlungsbedarf bestehe.⁸

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung waren die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates

im Dezember 2013, in denen nicht nur verlangt wurde, »Horizon 2020« für militärische Zwecke »besser« nutzbar zu machen. Der Dammbreach war die erstmalige explizite Forderung nach einer »vorbereitenden Maßnahme«, mit der ein künftiger Rüstungsforschungshaushalt auf den Weg gebracht werden soll.

Ein entscheidender Schritt

Das Ziel eines eigenständigen Rüstungsforschungsetats bestätigt die Kommission in ihrem Bericht »Ein New Deal für die europäische Verteidigung« vom Juni 2014: »Mit einer vorbereitenden Maßnahme soll aufgezeigt werden, welchen Mehrwert ein Beitrag der EU, der die zivile Forschung ergänzt, die derzeit im GSVP-Kontext im Rahmen von Horizon 2020 betrieben wird, in neuen Forschungsbereichen bringt. [...] Diese vorbereitende Maßnahme könnte, falls sie ein Erfolg wird, die Voraussetzungen dafür schaffen, dass ein Themenbereich für Forschung im GSVP-Kontext eingerichtet wird, der im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens finanziert werden könnte.«⁹

Auf Initiative des CDU-MdEP Michael Gahler ist dem Vorhaben, das 2017 beginnen soll, ein Pilotprojekt vorgeschaltet, das vom Europäischen Parlament und dem Rat im Dezember 2014 bewilligt wurde. Über die Signalwirkung dieser Entscheidung war u. a. der »Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie« hochofiziell: »Mit diesem Pilotprojekt wird vom Europäischen Parlament vor allem das politische Zeichen gesetzt, EU geförderte Verteidigungsforschung etablieren zu wollen. Im Erfolgsfall wäre es das erste Mal, dass Geld aus dem EU-Haushalt in den Verteidigungssektor fließt.«¹⁰

Im März 2015 berief Industriekommissarin Elżbieta Bienkowska dann eine »Group of Personalities« (GoP), die Vorschläge für die vorbereitende Maßnahme erarbeiten sollte. Wie zu erwarten war, setzt sich die 16köpfige Gruppe knapp zur Hälfte aus Vertretern der großen Rüstungsunternehmen zusammen. Hinzu kommen interessierte Forschungsinstitutionen wie die Fraunhofer-Gesellschaft und diverse rüstungsnaher Politiker wie der bereits erwähnte Michael Gahler. Diese illustre Gesellschaft veröffentlichte schließlich Ende Februar 2016 ihre Wünsche zur Ausgestaltung der künftigen EU-Rüstungsforschung.¹¹

Die GoP begründet ihre Vorschläge damit, umfangreiche rüstungstechnologische Kapazitäten seien notwendig, um als weltpolitischer Akteur ersten Ranges agieren zu können: »Die Europäische Union ist ein globaler Akteur mit globalen

Interessen und Verantwortlichkeiten. Aber um ein effektiver Akteur zu sein, sind Kapazitäten in kritischen militärischen Bereichen und ein angemessenes Maß an strategischer Autonomie, Handlungsfreiheit und Versorgungssicherheit erforderlich.« Der Wunsch nach »strategischer Autonomie« zieht sich wie ein roter Faden durch das Dokument, er taucht nicht weniger als 24mal auf. Dahinter verbirgt sich die Sorge, dass ohne massive Unterstützung auf den Exportmärkten eine – machtpolitisch aber zwingend notwendige – eigenständige EU-Rüstungsindustrie dem Untergang geweiht wäre: »Die Steigerung der Exporte trägt wesentlich dazu bei, die kritische Masse europäischer Rüstungsunternehmen zu erhalten. [...] Ohne Exporte würden viele EU-Unternehmen aktuell aufgrund der tiefen Einschnitte in den nationalen Rüstungsausgaben ums Überleben kämpfen.«

Was die angeblich »tiefen Einschnitte« zu Ungunsten der Waffenhersteller anbelangt, wird hier zwar reichlich übertrieben, dass die EU-Rüstungsindustrie ohne Exporte nicht überlebensfähig wäre, trifft allerdings zu. Deshalb argumentiert man nun im GoP-Bericht, die EU-Firmen hätten aufgrund der vergleichsweise geringen nationalen Forschungsausgaben gegenüber der Konkurrenz einen »kompetitiven Wettbewerbsnachteil«, der ihre Exportaussichten behindere. Weiter wird bemängelt, es sei nicht gelungen, wie beabsichtigt, über die Dual-use-Forschung in »Horizon 2020« substantiell Gelder in den Rüstungsbereich umzuleiten, weshalb der Bedarf nach einem entsprechenden EU-Etat auf der Hand liege.

Während das Budget des Pilotprojektes mit 1,5 Millionen Euro noch relativ überschaubar ausfällt, plädieren die GoP-Mitglieder bei der vorbereitenden Maßnahme für einen Haushalt von 75 bis 100 Millionen Euro. Und auch was das künftige Rüstungsforschungsprogramm anbelangt, wird eine konkrete Hausnummer genannt. In den nächsten EU-Haushalt von 2021 bis 2027 sollen hierfür mindestens 3,5 Milliarden Euro eingestellt werden. Dabei sollen Forschungsprojekte zu 100 Prozent finanziert werden, bei »Horizon 2020« sind es derzeit durchschnittlich 70 Prozent. Ferner solle das vorrangige Ziel darin bestehen, zur Schließung der im »Capability Development Plan« identifizierten militärischen Fähigkeitslücken beizutragen – soviel im Übrigen zum vermeintlichen Dual-use-Charakter der Forschungsprojekte. Selbstredend dürfe die Einrichtung eines EU-Rüstungsforschungshaushaltes aber »die Mitgliedsländer nicht dazu verleiten, ihre nationalen Verteidigungsausgaben weiter zu reduzieren«, das Programm solle im Gegenteil »komplementär und supplementär« zu ihnen sein.

Schließlich bieten sich die GoP-Mitglieder

abschließend gleich noch als künftige Berater an und schlagen vor, aus ihrer Gruppe ein »European Defence Advisory Board« (EDAB) zu machen: »Dieses Beratungsgremium hätte den Auftrag, [...] strategische Beratung über die Prinzipien, Strukturen und Modalitäten des europäischen Rüstungsforschungsprogrammes anzubieten und Einfluss auf seine Forschungsagenda zu nehmen.«

Aktuell ist wenig Widerstand gegen die Etablierung eines Rüstungsforschungshaushaltes erkennbar – dies ist umso problematischer, weil nicht davon auszugehen ist, dass dies dann der einzige Militärbereich bleiben wird, für den künftig der EU-Etat herangezogen wird. Die Bundesregierung steht beispielsweise schon in den Startlöchern und argumentiert, auch ein derzeit geplantes »EU-Eräftigungsinstrument« zur Ausbildung und Ausrüstung »befreundeter« Armeen würde nicht unter den Finanzierungsvorbehalt fallen. Damit wäre dann der hemmungslosen Verwendung von EU-Geldern für die Umsetzung der Militärpolitik Tür und Tor geöffnet.

■ Anmerkungen

- Ludwig, Thomas: Meilenstein für Europas Verteidigung, *Handelsblatt*, 5.1.2015
- Zur Zulässigkeit der Haushaltsfinanzierung von Forschung im GSVP-Kontext vor dem Hintergrund des Verbots des Art. 41 Abs. 2 EUV, WD 4, 09/15, 16. Juni 2015
- Hayes, Ben: Neoonopticon – The EU Security-Industrial Complex, *Statewatch/Transnational Institute* 2009, S. 72
- Jandesboz, Julien/Ragazzi, Francesco: Review of security measures in the Research Framework Programme, Policy Department C: Citizens Rights and Constitutional Affairs, Brüssel, Oktober 2010, S. 23
- Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013
- Vorschlag für Beschluss des Rates über das spezifische Programm zur Durchführung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation »Horizon 2020« (2014–2020), KOM (2011) 811, Brüssel, 30.11.2011, S. 94
- Parlament, Commission & EDA debate CDSF, *The Parliament Magazine*, 14.10.2014.
- Troszczynska-Van Genderen, Wanda: Enhancing support for European security and defence research: Challenges and prospects, DG EXPO, Brüssel, April 2015, S. 17f.
- Ein New Deal für die europäische Verteidigung, KOM (2014) 387, Brüssel, 24.6.2014, S. 10.
- Fokus Sicherheit und Rohstoffe, BDI, Mai 2015, S. 4.
- Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP-related research, EUISS, Paris, Februar 2016

■ Sabine Lösing ist Mitglied des Europaparlaments und dort für die Fraktion Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke im Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung. Jürgen Wagner ist geschäftsführender Vorstand der Informationsstelle Militarisierung in Tübingen. Beide schrieben auf diesen Seiten am 9. und am 11. Mai über die Pläne zu einer EU-Armee.