

Verdeckte Kriegskasse

Die EU-»Friedensfazilität« als Anreizsystem für Militäreinsätze und Waffenlieferungen. Von Özlem Alev Demirel und Jürgen Wagner

Am 22. März 2021 beschloss die EU die Regelungen für eine »Europäische Friedensfazilität« (EFF). Klingt ja nicht schlecht, könnte man meinen. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich die Bezeichnung allerdings als grob irreführend, geht es dabei doch darum, EU-Militäreinsätze und -Waffenlieferungen an Drittstaaten künftig »besser« als mit den bisherigen Instrumenten finanzieren zu können. Zu allem Überfluss wurde die mit mehr als fünf Milliarden Euro ausgestattete »Fazilität« – ein Anglizismus, der im Finanzwesen die auf einen bestimmten Betrag beschränkte Möglichkeit bezeichnet, Kredite aufzunehmen oder Guthaben anlegen zu können – auch noch als Schattenhaushalt (=haushaltsexternes Instrument) in einer rechtlichen Grauzone außerhalb des EU-Haushalts angesiedelt. Dies hat unter anderem den »Vorteil«, dass das Treiben mit dem Finanzinstrument der Kontrolle durch das Europäische Parlament entzogen ist. Damit hat sich die EU eine gut bestückte und unkontrollierbare Kriegskasse zugelegt, um ihre Interessen im globalen Süden entweder selbst oder über Stellvertreter »effektiver« durchzusetzen.

Frühe Schattenhaushalte

Der EU-Vertrag verbietet es in Artikel 41 Absatz 2, die »operativen Ausgaben« für »Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen« aus dem EU-Haushalt zu bestreiten. Es liegt auf der Hand, dass dieser Passus als großes Hindernis auf dem Weg zu einer Militärmacht Europa empfunden und aus diesem Grund immer weiter ausgehöhlt wird. Bereits früh machte man sich deshalb unter anderem über zwei Topfe daran, sich an diesem Verbot vorbeizumogeln: über den »Athena«-Mechanismus und die »Afrikanischen Friedensfazilität« (AFF).

Der im März 2004 ins Leben gerufene »Athena«-Mechanismus diente der Finanzierung von auf europäischer Ebene vom Rat beschlossenen EU-Militäreinsätzen, war aber dennoch aufgrund der beschriebenen rechtlichen Hürden kein offizieller Teil des EU-Haushalts. Statt dessen zahlten in ihn sämtliche EU-Mitgliedstaaten (außer Dänemark) nach einem festen Schlüssel (in Deutschland bis zum britischen EU-Austritt 20 Prozent, selber 25 Prozent). Dieses Verfahren hatte den »Charme«, dass damit jedes Mitgliedsland dazu verdonnert wurde, sich an der Finanzierung eines EU-Militäreinsatzes zu beteiligen – und zwar vollkommen unabhängig davon, ob es ein zweites bestimmtes Einsatz teilnahm oder nicht.

Ebenfalls im Jahr 2004 wurde der zweite wichtige Topf zur Umgehung des EU-Vertrages geöffnet: die »Afrikanische Friedensfazilität«. Da Militäreinsätze mit eigenen Truppen mit hohen finanziellen und politischen Risiken verbunden sind, wurde über die Jahre die sogenannte Ertüchtigung immer beliebter. Dabei handelt es sich um die Ausbildung und Ausrüstung der Truppen »befreundeter« Länder sowie um die Finanzierung ihrer Militäreinsätze. Dadurch sollten diese Staaten in die Lage versetzt werden, als Stellvertreter für die gewaltsame Durchsetzung europäischer Interessen zu sorgen (siehe JW vom 1.8.2017).

Über die AFF wurde vor allem der Aufbau einer »Afrikanischen Friedensarchitektur« unterstützt, was Aufbau, Ausrüstung und konkrete Einsätze afrikanischer Interventionstruppen beinhaltete. Zwischen 2004 und 2020 wurden über die AFF insgesamt 3,4 Milliarden Euro ausgeschüttet – befüllt wurde sie zynischerweise mit Geldern des »Europäischen Entwicklungsfonds«, eines ebenfalls außerhalb des EU-Haushalts angesiedelten Instruments, dessen Gelder eigentlich der unmittelbaren Armutsbekämpfung dienen sollten. Ein Großteil der AFF-Gelder, knapp zwei Milliarden Euro, wurde für die Unterstützung der »Mission der Afrikanischen Union in Somalia«

(Amisom) ausgegeben. Wichtig waren auch noch die »Zuschüsse« für die Aufstellung einer G5-Sahel-Truppe, einer Einheit aus 5.000 Soldaten aus den Ländern Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und dem Tschad, die mit rund 250 Millionen Euro aus der AFF »bedacht« wurde.¹

Grenzen des Militarismus

Obwohl mit AFF und »Athena« ein Coup gelungen war, mit dem die Finanzierungsverbote des EU-Vertrages umgangen werden konnten, war man dennoch nicht ganz glücklich mit den beiden Instrumenten. Bei »Athena« wurde vor allem als Problem empfunden, dass mit circa zehn Prozent nur vergleichsweise geringe Beträge der gesamten Einsatzkosten auf sämtliche Mitgliedsländer abgewälzt werden konnten. So wurden EU-Militäreinsätze in den Jahren 2015 bis 2019 lediglich mit einem Betrag von etwa 350 Millionen Euro aus dem »Athena«-Topf »bezuschusst«. Beim Löwenanteil wurde weiter nach dem Verursacherprinzip verfahren, indem jedes Land seinen Anteil an einem Einsatz selbst stemmen musste (=»Costs lie where they fall«). Dieses Verfahren war aber vor allem den Ländern ein Dorn im Auge, die zu meist den Großteil der Soldaten in EU-Einsätzen stellen und diese Kosten gerne stärker »sozialisiert« sehen wollten. Außerdem wurde bemängelt, diese Handhabe wirke für kleinere Mitgliedsländer demotivierend, sich stärker in EU-Militäreinsätze einzuklinken, weil damit zusätzliche hohe Kosten verbunden seien.

Auch die »Afrikanische Friedensfazilität« deckte nicht alle Wünsche ab, wie die EU-Kommission und die damalige EU-Außenbeauftragte bereits im April 2015 in einer »gemeinsamen Mitteilung« bemängelten: »Zwar ist die Finanzierung des Aufbaus von Sicherheitskapazitäten, einschließlich militärischer Kapazitäten, im Rahmen der Friedensfazilität für Afrika möglich, doch unterliegt sie einer ganzen Reihe von Beschränkungen, die unter Umständen verhindern, dass diese Fazilität in jeder Situation, mit der die EU konfrontiert sein könnte, wirksam genutzt werden kann.« Kritisiert wurde unter anderem, dass die »Finanzierung von Munition, Waffen und bestimmten militärischen Ausrüstungsgegenständen, Ersatzteilen, Gehältern und Ausbildungsmaßnahmen für Soldaten ausgeschlossen« sei. Ferner sei ein Problem, dass die AFF »ausschließlich regional/geographisch ausgerichtet ist«, nämlich auf den afrikanischen Kontinent. Aus diesem Grund wurde in der »gemeinsamen Mitteilung« gefordert, über die Schaffung eines neuen Finanzinstruments nachzudenken, um diese »Defizite« zu überwinden.²

Haushaltsexternes Budget

Nachdem in den Folgejahren immer wieder die »verbesserte« Finanzierung der EU-Militärpolitik angehandelt worden war, legte die EU-Kommission im Mai 2018 ihren ersten Vorschlag für den EU-Haushalt der Jahre 2021 bis 2027 vor. Mit ihm wurde weiter am Verbot des EU-Vertrages gerüttelt, keine militärischen Maßnahmen aus dem EU-Haushalt bezahlen zu dürfen. So wurde unter anderem die Einrichtung eines »Europäischen Verteidigungsfonds« zur Erforschung und Entwicklung von Rüstungsgütern (mit schlussendlich zirka acht Milliarden Euro) und eines Budgets für »militärische Mobilität« zur schnellen Verbindung von Gütern und Truppen Richtung Russland (zirka 1,7 Milliarden Euro) im Budget verankert (siehe JW vom 28.11.2019).

Die Kommission argumentiert dabei reichlich fragwürdig am Wortlaut und Wortsinne von Artikel 41 Absatz 2 vorbei, das Verbot beziehe sich lediglich auf operative Ausgaben im Ausland, die allerdings weiterhin für den EU-Haushalt tabu seien. Aus diesem Grund sah man sich außerstande, eine Budgetlinie zur Finanzierung solcher Aktivitäten im EU-Haushalt zu verankern. Abhilfe sollte

hier die kurz darauf im Juni 2018 erstmals von der EU-Außenbeauftragten vorgeschlagene »Europäische Friedensfazilität« schaffen, die gleichzeitig auch »Athena« und AFF absorbieren und ihre »Defizite« überwinden sollte.

Die anschließenden Verhandlungen zogen sich dann über fast drei Jahre hin, umstritten waren besonders die Höhe der »Friedensfazilität« und die Frage, ob über sie auch die Lieferung von »tödlichen Gerät« finanziert werden kann. Schließlich wurde das Instrument am 22. März 2021 mit dem »Beschluss (GASP) 2021/509 des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität« in Kraft gesetzt.³ Auch die EFF fungiert als »haushaltsexternes Instrument« und damit als Schattenhaushalt außerhalb des EU-Budgets, der mit Beiträgen aller Mitgliedsländer außer Dänemarks nach dem üblichen Schlüssel befüllt wird (d.h. Deutschland 25 Prozent). Vorgesehen ist ein Umfang von rund 5,7 Milliarden Euro, was zwar deutlich unter dem von der Kommission ursprünglich geforderten Betrag von 10,5 Milliarden Euro liegt, es stehen damit allerdings dennoch etwa doppelt so große Summen zur Verfügung, wie bislang »Athena« und AFF entnommen werden konnten.⁴

Anreiz für mehr Militäreinsätze

Seit 2003 hat die EU mehr als 30 Einsätze im Rahmen der sogenannten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durchgeführt – beim Großteil davon handelte es sich allerdings um zivile Missionen, aktuell laufen zum Beispiel »lediglich« sechs relativ kleine EU-Militäreinsätze. Zu langsam und zu unambitioniert, so lautet deshalb eine häufige Kritik, der mit der »Friedensfazilität« begegnet werden soll.

Deshalb betonte die damalige EU-Außenbeauftragte gleich in ihrem ersten Vorschlag zur Einrichtung einer »EU-Friedensfazilität« vom Juni 2018, es gehe darum, ein »Anreizsystem für die Mitgliedstaaten zu schaffen«, damit künftig »militärische EU-Operationen (...) leichter durchgeführt werden können.« Auch das Europäische Parlament stellte sich einmal mehr in einem Akt der Selbstenttachtung im März 2019 in einer Resolution mehrheitlich hinter die »Friedensfazilität«. Durch eine »Erhöhung der gemeinsamen Kosten« würden die »Solidarität und die Lastenverteilung« gestärkt, was gleichzeitig finanzschwächere Mitgliedstaaten »ermutigen« würde, zu den GSVP-Operationen beizutragen, so die Parlamentarier.⁵

Und tatsächlich soll der Anteil der nun aus der »Friedensfazilität« bezahlbaren Kosten für EU-Militäreinsätze deutlich auf 35 bis 40 Prozent steigen. Neben bereits über »Athena« bezahlbaren Dingen wie etwa Kosten für Hauptquartiere ist nun neu hinzugekommen, dass die »Mehrkosten« eigens für die Gelechtsverbindungen der EU, die bei einer »Verlegung und Rückverlegung (...) zum und aus dem Einsatzgebiet zusätzlich anfallen«, abgerechnet werden können. Dabei handelt es sich um die seit 2007 ständig auf Abruf bereitstehenden zwei »Schnellen Eingreiftruppen« (=»Battle groups«) aus je 1.500 Soldaten, die aber – unter anderem wegen der Kostenfrage – bislang noch niemals eingesetzt wurden. Generell soll es möglich sein, »laufende Kosten einer Verlegung einer operativen Operation ins Einsatzgebiet« aus der »Friedensfazilität« zu entnehmen und damit einen wichtigen Teil der Kosten von EU-Militäreinsätzen zu »sozialisieren«. Auch die »gemeinsamen Kosten der Übungen der Union« werden künftig »nach ähnlichen Vorschriften und Verfahren finanziert, wie sie für die Operationen gelten«.

Es bleibt abzuwarten, ob hierdurch die Bereitschaft, neue EU-Militäreinsätze vom Zaun zu brechen, tatsächlich »verbessert« wird, die EU selbst ist jedenfalls optimistisch, mit der »Friedensfazilität« das besagte »Anreizsystem« hierfür auf die Schiene gesetzt zu haben. Das allein wäre schon Grund genug, die Auflösung der »Fazilität«



Bundesdeutscher Schatten über Afrika: Ein Transall-Transp

zu fördern, die Regelungen für »Unterstützungsmaßnahmen« für Drittländer sind aber sogar noch problematischer.

Die EU als Waffenhändlerin

Mit der »Friedensfazilität« werden die bisherigen räumlichen Beschränkungen für militärische Unterstützungsmaßnahmen ad acta gelegt. Sie werde »einen globalen geographischen Anwendungsbereich haben«, heißt es im EU-Ratsbeschluss. Wie bereits angedeutet, waren vor allem Lieferungen letaler Waffen lange umstritten – im Ratsbeschluss bezeichnet als Güter, »die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden«. Hier kam es im November 2020 zu einer Einigung, derzufolge es einem Mitgliedsland offensteht, sich bei einer solchen Entscheidung zu enthalten und in diesem Fall dann auch von den dementsprechenden Kosten befreit zu sein.

Dadurch wurde der Weg für derartige Waffenlieferungen prinzipiell freigeräumt – von irgendwelchen Beschränkungen ist jetzt keine Rede mehr: »Die EFF kann jede Art von Unterstützung in Verteidigungs- und Militärangelegenheiten leisten, die nicht vom EU-Budget finanziert werden«, heißt es in einer EU-Erklärung zum neuen Finanzinstrument.⁶ Wiederholt wird im Ratsbeschluss bezug auf Lieferungen von Gerätschaften der »Gemeinsamen Militärgüterliste« genommen, in der sich so gut wie alles findet, was zur Kriegführung benötigt wird: »Bomben, Torpedos, Raketen, Flugkörper, andere Sprengkörper