

Die Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Sven Hölscheidt und Cornelius Brökelmann

Der Beitrag untersucht die Finanzierung der EU-Außenpolitik im Lichte des im Juli 2003 vom Europäischen Konvent vorgelegten Verfassungsentwurfs. Dabei wird deutlich, dass dieser nur wenige der Punkte aufgreift, die bisher zu erheblichen Differenzen zwischen den Brüsseler Institutionen geführt haben. Auch wenn bspw. die Abschaffung der Säulenstruktur oder die Einrichtung eines Außenministers für Transparenz sorgen, ist es noch ein weiter Weg bis zur demokratischen Kontrolle dieses immer wichtiger und einflussreicher werdenden Politikbereichs.

I.	Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Europäischen Konvent	23
II.	Die Finanzierungsproblematik seit Einführung der GASP 1993	25
	1. Unklare Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen	26
	2. Intransparente Finanzierung	28
	3. Mangelnde Mittelausstattung	29
III.	Die Finanzierung der GASP gemäß dem Entwurf des Europäischen Konvents	30
IV.	Bewertung des Konventsvorschlags	30
V.	Ausblick	32
	Anhang	33
	1. Der Artikel III-215 im aktuellen Verfassungsentwurf	33
	2. Der Haushaltsplan 2003 für den EU-Gemeinschaftshaushalt	34
	3. Die GASP-Ausgaben im Gemeinschaftshaushalt 1999-2003	35

I. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Europäischen Konvent

- 1 Der Europäische Konvent wurde einberufen, um nach dem enttäuschenden Ausgang der Regierungskonferenz von Nizza (2000) die Europäische Union (EU) vor allem auf die bevorstehende Erweiterung vorzubereiten. Seine Aufgabe war hierbei nicht, *en détail* Finanzregeln zu entwerfen. Vielmehr sollte er die bestehenden europäischen Grundverträge sowie die Instrumente der Union vereinfachen und insgesamt mehr „Demokratie, Transparenz und Effizienz“ in das politische Wirken der EU bringen¹. Inwieweit hierbei auch eine Klarstellung bei der Finanzierung der Gemeinsame Außen-

¹ Erklärung des Europäischen Rats von Laeken, 15.12.2001, <http://europa.eu.int>.

und Sicherheitspolitik (GASP) gelungen ist, beleuchtet dieser Artikel. Der Blick in die Literatur zeigt, dass das Thema der Finanzierung von außenpolitischen Maßnahmen der EU weithin vernachlässigt wird.

- 2 Der Europäische Konvent² hat sich auch mit der GASP beschäftigt. Der Irak-Krieg hat während der laufenden Konventsberatungen die fast einhellige Erkenntnis weiter verstärkt, dass es erforderlich sei, für mehr Gemeinsamkeit in der GASP zu sorgen und „Europa ein Gesicht zu geben“. Zwei der elf Arbeitsgruppen des Konvents (Außenpolitisches Handeln und Verteidigung³) haben sich mit dem Thema auseinandergesetzt. Im Vordergrund standen dabei institutionelle Fragen. Sehr breit und sehr kontrovers ist die Frage diskutiert worden, ob in dieser Politik Mehrheitsentscheidungen möglich sein sollten. Vor allem auf Grund des Drängens der britischen Delegierten ist sie in der Einstimmigkeit verblieben. Der Ministerrat erlässt die europäischen Beschlüsse, die erforderlich sind, um die GASP festzulegen und durchzuführen. Grundlage dafür sind die vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien und strategischen Verfahren (Art. III-196 Abs. 2). Beschlüsse zur GASP werden vom Ministerrat grundsätzlich einstimmig erlassen (Art. III-201), und der Europäische Rat entscheidet grundsätzlich durch Konsens (Art. I-20 Abs. 4). Die Kontroverse dürfte überbewertet worden sein. Beim gegenwärtigen Stand der Integration ist es nämlich kaum vorstellbar, dass eine Mehrheitsentscheidung in einer wichtigen Frage der GASP gegen das eindeutige Votum eines großen und im UN-Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaats in praktische Politik umgesetzt würde.
- 3 Dem Konvent ist es zwar gelungen, die Weichen in die Richtung einer einheitlichen Außenrepräsentanz der Union zu stellen. Ein Erfolg im Sinn der Vereinheitlichung ist ebenfalls, dass die Europäische Verfassung die in Maastricht eingeführte Säulenstruktur aufhebt. Die GASP als frühere „zweite Säule“ findet sich nunmehr in den Art. III-193 bis III-231 im Einzelnen geregelt. Nur unzureichend gelungen ist allerdings, die sehr politische Materie der GASP rechtlich zu erfassen. Die Verfassung kennt eine „Außenpolitik“ (Art. I-23 Abs. 2 S. 1), eine „gemeinsame Außenpolitik“ (Art. I-27 Abs. 2 S. 1), eine „gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (Art. I-27 Abs. 1 S. 2), eine „gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (Art. I-27 Abs. 2 S. 2), eine „gemeinsame Verteidigungspolitik, die die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik umfasst“ (Art. I-40 Abs. 2 S. 1) und „allgemeine Leitlinien der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit verteidigungspolitischen Bezügen“ (Art. III-196 Abs. 1); es gibt allerdings auch „militärische“ Bezüge (Art. III-201 Abs. 4).

² S. dazu z.B. Meyer/Hölscheidt, Die Verfassung der Föderation der europäischen Nationalstaaten, RuP 2002, S. 195 f.; dies., Wie der Konvent Europa verfasst hat, ZSE 2003, i.E.

³ Einsetzung, Mandat und Schlussbericht der Arbeitsgruppen sind – wie alle im folgenden zitierten Konvents- (CONV) und Arbeitsdokumente (WD) – abrufbar auf <http://european-convention.eu.int>. AG Außenpolitisches Handeln: Einsetzung CONV 206/02; Mandat CONV 252/02; Schlussbericht CONV 459/02. AG Verteidigung: Einsetzung CONV 206/02; Mandat CONV 246/02; Schlussbericht CONV 461/02.

- 4 Der Außenminister der Union wird vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt (Art. I-27 Abs. 1 S. 1). Er ist als einer der Vizepräsidenten der Kommission mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des Auswärtigen Handelns betraut und unterliegt insoweit den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten (Art. I-27 Abs. 3). Der Außenminister „leitet“ die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (Art. I-27 Abs. 1 S. 2) und trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bei und führt sie im Auftrag des Ministerrats durch (Art. I-27 Abs. 2). Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird gem. Art. I-39 Abs. 4 nicht nur vom Außenminister durchgeführt, sondern auch „von den Mitgliedstaaten mit den einzelstaatlichen Mitteln und denen der Union“. Diese Unklarheiten in Bezug auf die Politik und die Institutionen spiegeln sich in den Finanzierungsregeln wider.

II. Die Finanzierungsproblematik seit Einführung der GASP 1993

- 5 Die Finanzierung der nationalen Außenpolitik, letztere traditionell Prerogative der Exekutive, führt oftmals zu Konflikten mit dem Parlament als der haushaltsverantwortlichen Institution. Dass vergleichbare Schwierigkeiten im Bereich der GASP bestehen, mag auf den ersten Blick nicht verwundern. Der Konflikt ist hier jedoch anders angelegt – und beruht in weiten Teilen auf einer mangelnden (finanz-)rechtlichen Ausgestaltung der Verträge.
- 6 Die GASP ist, anders als die von der Kommission bestimmte Gemeinschaftspolitik (z.B. Binnenmarkt, Landwirtschaft, Verkehr), im politischen Entscheidungsprozess intergouvernemental angelegt. Hierin unterscheidet sie sich vor allem von den so genannten „Außenbeziehungen“, also von den Außenwirtschaftsbeziehungen, der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik von der Kommission verantwortet werden⁴. Demnach fällt sie nicht in den Zuständigkeitsbereich des Europäischen Parlaments (EP), sondern der mit Regierungsvertretern besetzte Ministerrat spielt die entscheidende Rolle. Nach Art. 46 EUV ist auch die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für die GASP – und damit auch für die Entscheidung in einem möglichen Organstreit – ausgeschlossen⁵. Doch die *Finanzierung* der außenpolitischen Maßnahmen erfolgt zu großen Teilen aus dem Gemeinschaftshaushalt und untersteht somit der Verwaltung der Kommission und der Kontrolle durch das EP⁶. Diese Regelung führte seit Einführung der GASP durch den Maastrichter Vertrag von 1993 zu erheblichen Abstimmungsproblemen zwischen

⁴ Für eine detaillierte Abgrenzung zwischen dem – gemeinschaftlichen – Politikbereich „Außenbeziehungen“ und dem – intergouvernementalen – Bereich der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ s. http://www.europa.eu.int/pol/cfsp/index_de.htm.

⁵ Vgl. auch *Burghardt/Tebbe*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: *Europarecht*, Heft 1/2 1995, S. 5; außerdem die Beratungen des Arbeitskreises „Gerichtshof“ des Europäischen Konvents, CONV 689/1/03.

⁶ Gleichzeitig werden vielfältige Maßnahmen mit außenpolitischem Charakter (wie Minenräumung, Soforthilfe für die Zivilbevölkerung, Menschenrechte, Institutionenaufbau, Wahlbeobachtung usw.) von der Kommission im Bereich „Außenbeziehungen“ durchgeführt.

Vertrag von 1993 zu erheblichen Abstimmungsproblemen zwischen den europäischen Institutionen und darüber hinaus zu Verzögerungen bei der Durchführung beschlossener Aktionen, welche die Wirksamkeit derselben gefährdeten⁷.

- 7 Die Entscheidung über die Art der Finanzierung beruhte auf einer fallweise unterschiedlichen Interpretation der einschlägigen Artikel durch den Ministerrat und führte zu inkonsistenten Finanzierungsmodellen⁸. Insofern zeigte die Bestandsaufnahme zu Beginn der Konventsarbeit im Februar 2002 ein vielschichtiges Dilemma: Die Arbeitsgruppe Außenpolitisches Handeln stellte fest, „dass der derzeitige Anteil der GASP am EU-Haushalt sich als unzureichend erwiesen hat und die gegenwärtigen Verfahren für eine rasche Finanzierung der Aktionen zu schwerfällig sind“⁹. Auch der Hohe Repräsentant für die GASP, ein mit dem Amsterdamer Vertrag geschaffenes, dem Ministerrat unterstelltes Amt, bilanzierte, die Finanzierungslage „sei mitunter äußerst problematisch und frustrierend“¹⁰. Diese Kritik lässt sich im Einzelnen an drei Punkten festmachen:

1. Unklare Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen

- 8 Die Vorgängerin der GASP, die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), war rein intergouvernemental organisiert und finanziert. Ihre Ausgaben tauchten daher gar nicht im Gemeinschaftshaushalt auf¹¹. Mit Einführung der GASP 1993 galt zunächst, dass die Verwaltungsaufgaben durch den Gemeinschaftshaushalt und alle operativen Ausgaben durch die Mitgliedstaaten (MS) zu tragen seien (Art. J 18 EUV). Dieses Modell wurde in Amsterdam 1998 dahin gehend verändert, dass sowohl Verwaltungsaufgaben als auch zivile Operationen durch den Gemeinschaftshaushalt finanziert würden; allein Operationen mit militärischem oder Verteidigungsanteil müssten nach dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel, nach dem die Bundesrepublik 23,65% der Kosten zu tragen hätte, durch die MS finanziert werden (Art. 28 EUV). Hiervon sind jene MS ausgenommen, die sich bei der jeweiligen Entscheidung "konstruktiv" enthalten haben.
- 9 Für die Verwaltung der GASP-Ausgaben, die aus dem Gemeinschaftshaushalt bestritten werden, ist die Kommission zuständig. Dies macht eine Mitwirkung des EP erforderlich, auch wenn keine *politische* Mitentscheidung innerhalb der GASP vorgesehen ist. Die Budgetfrage bietet somit eine "Hintertür" zur Mitentscheidung durch das

⁷ Vgl. *Europäischen Rechnungshof*, Sonderbericht Nr. 13/2001 (C338/01), N° 45-47, <http://www.eca.eu.int>. Der Zeitraum zwischen Ratsbeschluss und erster Zahlung durch die Kommission betrug zwischen 1997 und 1999 im Durchschnitt 173 Tage.

⁸ Eine ausführliche Studie zur Finanzierung speziell der sicherheits- und verteidigungspolitischen Operationen, die auch Vorschläge für zukünftige Modelle macht, bietet darüber hinaus *Missiroli*, *Euro for ESDP: financing EU operations*, EU Institute for Security Studies, Occasional Paper N° 45 June 2003, s. <http://www.iss-eu.org>.

⁹ CONV 459/02, S. 8f.

¹⁰ CONV 356/02, S. 4.

¹¹ Vgl. *Meyer-Landrut*, Titel V. Bestimmungen über die GASP, in: Gralitz/Hilf (Hg.): *Kommentar zur EU, 1998*, EUV Art. J.11, Rn. 7.

EP¹² – sie ist „die stärkste Waffe des Europäischen Parlaments in der Außen- und Sicherheitspolitik“¹³. Um der Kontrolle durch das EP zu entgehen, haben sich in der Vergangenheit die MS im Ministerrat die bestehenden Abgrenzungsprobleme zwischen Verwaltungs- bzw. operativen Ausgaben zu Nutze gemacht¹⁴. Nach einem so genannten „gentleman’s agreement“ aus dem Jahr 1970 sehen die EU-Institutionen nämlich davon ab, den *Verwaltungshaushalt* der anderen Institution zu beanstanden¹⁵. Je mehr Ausgaben der Ministerrat also hierdurch abdecken konnte, desto geringer fielen die Kontrollmöglichkeiten des EP aus.

- 10 Auch wenn die MS prinzipiell die Autonomie einer intergouvernementalen Finanzierung bevorzugten, so erwägten sie dennoch angesichts nationaler Haushaltsbeschränkungen oftmals eine Gemeinschaftsfinanzierung¹⁶. Derlei Kriterien stellen keine solide Basis für politische Entscheidungen dar – ganz abgesehen davon, dass lange Entscheidungswege und Inflexibilität die gerade in Krisensituation wichtige zeitnahe Reaktion verhindern. Diesen Zustand beanstandete der Europäische Rechnungshof bereits 1997 und dann nochmals 2001:

¹² Diese Stellung wird auch in den Kommentaren hervorgehoben, vgl. *Krück*, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Schwarze (Hg.): EU-Kommentar, 2000, Art. 11-28 EUV, Rn. 29; *Meyer-Landrut*, a.a.O., Rn.11. Ähnlich, nur parteilich-positiv spricht der Europaabgeordnete *Laschet* von einer „[wirksamen] ex-ante Kontrolle über die GASP-Ausgaben.“ Somit bestimme das EP „wesentlich die inhaltlich-strategische Orientierung dieser Politik mit“; *Laschet*, Die demokratische Kontrolle der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik - Wie das Europäische Parlament die ESVP transparenter gestaltet, in: Schriften zur Europäischen Integration, CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament 03/01 2003, o.S.; s. <http://www.armin-laschet.de>.

¹³ *Mittag*, Die parlamentarische Dimension der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Optionen für eine europäische Verfassung, in: *Integration*, 26. Jg. 2/2003, S. 152-161, hier S. 159, s. <http://www.iep-berlin.de/publik/integration/heft-2-03/2-03-mittag.htm>.

¹⁴ Zwar hatte der Rat im Jahr 1994 Verwaltungsausgaben als „Gehälter, Reise- und andere Personalkosten der mit der GASP betrauten Mitarbeiter“ definiert (vgl. *Meyer-Landrut*, a.a.O., Rn. 8); gleichzeitig ließ die Möglichkeit eines einstimmigen Beschlusses, andere Ausgaben als Verwaltungsausgaben zu deklarieren (z.B. Vorbereitungskosten einer operativen Aktion, Internationale Konferenzen), genügend Spielraum über diese Definition hinaus. Die Schlussfolgerungen des Ratstreffens in Sevilla (21./22. Juni 2002) brachten erstmals eine detailliertere Unterscheidung für die operationalen Kosten von *Militäraktionen* zwischen „gemeinsamen Kosten“ (Kosten für das Hauptquartier sowie Verkehr, Unterstände und Kommunikationsanlagen, und Kosten für die Unterstützung der Streitkräfte wie Infrastrukturen und medizinische Versorgung) und „individuellen Kosten“, die von jedem Mitgliedstaat zu tragen sind (Truppen, Waffen und Ausrüstung); s. <http://ue.eu.int>.

¹⁵ Vgl. *Monar*, The Finances of the Union’s Intergovernmental Pillars: Tortuous Experiments with the Community Budget, in: *Journal of Common Market Studies* 35 1997, S. 60.

¹⁶ s. auch *Jopp/Reckmann/Regelsberger*, Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP, in: *Integration* 25. Jg., 3/2002, S. 236 (<http://www.iep-berlin.de/publik/integration/heft-3-02/GASP-ESVP.pdf>). *Burghardt/Tebbe* sprechen von einem „[fragwürdigen] Bestreben vieler Mitgliedstaaten, Mittel der EG für Zwecke der intergouvernementalen [GASP] zu instrumentalisieren und als gemeinsames Vorgehen auszugeben, ohne selbst einen maßgeblichen einzelstaatlichen Beitrag dazu zu leisten“ vgl. *Burghardt/Tebbe*, S. 16. Ein Diskussionspapier des Konventspräsidiums vermerkt hierzu, dass eine Finanzierung von Maßnahmen durch die MS nur selten erfolgt, vgl. CONV 161/02, S. 7f.; ebenso die Aussagen von Kommissionsmitglied *Pascal Lamy* auf Sitzung der AG Außenpolitisches Handeln vom 15. Oktober 2002 (CONV 356/02), S. 9.

„Die Kombination der genannten Faktoren [...] hat zu Problemen bei der Umsetzung der Ratsbeschlüsse [...], komplizierten und bisweilen unsachgerechten finanziellen und haushaltstechnischen Regelungen [...], Unklarheit hinsichtlich der Zuständigkeiten bei den vorzunehmenden Bewertungen [...] und einer in sich widersprüchlichen Abgrenzung und Finanzierung von ‚operativen Ausgaben‘ und ‚Verwaltungsausgaben‘ geführt“¹⁷.

- 11 Diese an der Zweckmäßigkeit ausgerichtete Ansiedlung von Ausgaben durch die nationalen Regierungen führte dazu, dass auch die Verantwortlichkeit für die Mittelverwendung nicht mehr zuzuordnen war: Der Ministerrat traf auf intergouvernementaler Ebene politische Entscheidungen, deren Umsetzung der Kommission überlassen war¹⁸. Gleichzeitig musste sich die Kommission gegenüber dem EP für die Verwendung dieser operativen Mittel verantworten, auch wenn sie auf das Zustandekommen der Entscheidungen kaum Einfluss hatte – „a situation as absurd as it was contrary to the constitutional system of the EC Treaty“¹⁹.

2. Intransparente Finanzierung

- 12 Bereits innerhalb des Gemeinschaftshaushalts wurden je nach Definition der Ausgaben verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten genutzt: „Reguläre“ Veranschlagung als „nicht-militärische GASP“ (B8²⁰), Rückgriff auf die Haushaltslinie für „Außenbeziehungen“ (B7) oder Nutzung des Verwaltungsetats des Rates (s.o.)²¹. Zusätzlich schaffte die Auslagerung der Finanzierung an MS „Nebenhaushalte“ und (unvorhergesehene) Belastungen für die MS, insbesondere durch "verdeckte Kosten" wie internationales Personal (EU-Sonderbeauftragte), Sachleistungen etc.²².
- 13 Zwei Interinstitutionelle Vereinbarungen (IIV) von 1997 bzw. 1999, ergänzt durch eine Erklärung von 2002, sollten diesen Missstand beheben. Sie beschränkten die Mitwirkung des EP auf die jährliche Mittelverteilung im GASP-Kapitel (B 8), sicherten dem EP aber eine regelmäßige (vierteljährliche) Information über den Verlauf der

¹⁷ *Europäischer Rechnungshof*, a.a.O., N° 23; außerdem N° XI, 35 und 62-64.

¹⁸ Außerdem musste die Kommission die hierfür bei ihr anfallenden Verwaltungskosten selber tragen. Der Rechnungshof rügte, dass „die Rolle der Kommission bei der Festlegung der finanziellen, rechtlichen und operationellen Regelungen nach wie vor nicht klar umrissen [ist.] ... [Die] nur gelegentlich vorgelegten Finanzberichte stellen die Kommission vor ernsthafte Probleme im Hinblick auf eine systematische Überwachung der Projekte“; *Europäischer Rechnungshof*, a.a.O., N° IV, X.

¹⁹ *Monar*, S. 72.

²⁰ B8 und B7 bezeichnen den jeweiligen Teileinzelplan im EU-Haushalt; s.a. Angaben im Anhang.

²¹ Dies hat der Europäische Rechnungshof in seinem Sonderbericht deutlich kritisiert *Europäischer Rechnungshof*, a.a.O., N° 31-34.

²² Dies führte bspw. dazu, dass zuletzt nur noch „große“ MS einen EU-Sonderbeauftragten gestellt haben, weil sie über die Mittel für dessen Ausstattung verfügten. Seit März 2000 werden die Kosten für Sonderbeauftragte als Verwaltungskosten des Rates veranschlagt; vgl. *Europäischer Rechnungshof*, a.a.O., N° XI. Insgesamt liegen dem Europäischen Rechnungshof jedoch „nur begrenzte Angaben über die Beiträge der Gemeinschaftsorgane in Form von Sachleistungen und über die Höhe der Beiträge der verschiedenen Mitgliedstaaten vor“ (ebd., N° V).

GASP durch den Ratsvorsitz sowie eine detaillierte Aufstellung der zu erwartenden Kosten (Finanzbogen) für geplante Maßnahmen zu²³.

3. Mangelnde Mittelausstattung

- 14 Der GASP-Haushalt beläuft sich seit 1998 auf durchschnittlich 30-45 (Haushaltsplan 2003: 47,5) Millionen Euro im Jahr; diese Summe entspricht weniger als 1 % der für die Externen Politikbereiche zur Verfügung stehenden Mittel (4,5 bis 4,9 Milliarden Euro²⁴). Sie erweist sich regelmäßig als nicht ausreichend für die Finanzierung und Durchführung der Beschlüsse im Bereich der Außenpolitik²⁵. Der Kommissar, der für die vergemeinschafteten Außenbeziehungen zuständig ist, verfügt also über den Großteil der finanziellen Mittel (und politischen Instrumente). Hingegen beklagt der Hohe Repräsentant für die GASP, der im Auftrag der Europäischen Regierungen das Auftreten Europas auf der internationalen Bühne betreiben soll, eine kontinuierliche Unterdeckung seines Budgets.
- 15 „Die Finanzierung der GASP ist im operativen Bereich unzulänglich,“ konstatieren *Jopp/ Reckmann/Regelsberger* folgerichtig. Angesichts der tatsächlich zu bewältigenden und zusätzlich angestrebten Aufgaben sei ein Verdreifachen des GASP-Budgets erforderlich²⁶.

²³ Nummer 40 Absatz 2 der *Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens* (Amtsblatt C 172 vom 18.6.1999, S. 0001-0022): „Der Rat teilt dem Europäischen Parlament bei jedem kostenwirksamen Beschluss im GASP-Bereich unverzüglich und in jedem Einzelfall mit, wie hoch die geplanten Kosten (Finanzbogen), insbesondere die Kosten betreffend den zeitlichen Rahmen, das eingesetzte Personal, die Nutzung von Räumlichkeiten und anderer Infrastrukturen, die Transporteinrichtungen, Ausbildungserfordernisse und Sicherheitsvorkehrungen, veranschlagt werden.“ Diese Regelung wurde in einer *Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999* (vom 25.11.02) verschärft: „Bei jedem kostenwirksamen Beschluss, den der Rat im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik annimmt, übermittelt er dem Europäischen Parlament unverzüglich und spätestens fünf Arbeitstage nach dem endgültigen Beschluss die in Nummer 40 Absatz 2 der Interinstitutionellen Vereinbarung angegebenen Informationen.“ Nach anfänglichem Unwillen seitens des Rates scheint mit dem Jahr 2003 diese Regelung zu greifen (vgl. *Arbeitsdokument zu den finanziellen Aspekten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – Stand der Dinge*, EP-Haushaltsausschuss, DT\486596DE.doc; hier auch ein Abdruck der *Erklärung* vom 25.11.02 – <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/budg/20030324/486596de.pdf>).

²⁴ s. Anhang. Der Anteil der *Rubrik 4 – Externe Politikbereiche* beträgt mit 4,949 Mrd. Euro wiederum 5,0 % des EU-Gesamthaushalts von 97,5 Mrd. Euro. Der den Außenpolitische Maßnahmen inkl. Heranführungshilfe für Beitrittsländer insgesamt zur Verfügung stehende Betrag beläuft sich auf 8,335 Mrd. Euro (Haushaltsplan 2003). Im Vergleich dazu verfügen die Mitgliedstaaten insgesamt über 70-80 Mrd. Euro für die Außenpolitik. Der Haushalt des Auswärtigen Amtes macht seit 1960 zwischen 0,7 und 1 % des Bundeshaushaltes aus (2002: 2,157 Mrd., also 0,87 %). Vgl. http://www.auswaertigesamt.de/www/de/aamt/zentrale/haushalt_html.

²⁵ CONV 161/02, S. 7f.

²⁶ *Jopp/Reckmann/Regelsberger*, S. 236.

III. Die Finanzierung der GASP gemäß dem Entwurf des Europäischen Konvents

- 16 Die Absätze 1 und 2 des vom Konvent vorgeschlagenen Art. III-215²⁷ zur Finanzierung der GASP behalten bis auf redaktionelle Änderungen²⁸ den Wortlaut des Art. 28 EUV bei. Es gilt also weiterhin die der Regelung, nach der zwischen Verwaltungs- sowie Ausgaben für zivile Operationen auf der einen und Ausgaben für militärische bzw. verteidigungspolitische Operationen auf der anderen Seite unterschieden wird.
- 17 Gänzlich neu ist Absatz 3: Als Reaktion auf die Schwerfälligkeit der Finanzierung soll ein besonderes Verfahren für einen schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel eingerichtet werden. Diese *Sofortfinanzierung* für zivile Missionen aus dem Gemeinschaftshaushalt sieht eine beschleunigte Mittelfreigabe vor. Außerdem soll ein *Anschubfonds* für die Vorbereitung militärischer bzw. verteidigungspolitischer Missionen, gespeist durch Beiträge der MS, angelegt werden. Die Inanspruchnahme des Fonds soll durch den EU-Außenminister erfolgen. Der Verfassungsentwurf überlässt die Bestimmungen über die Modalitäten für Bildung, Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle des Fonds einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung des Ministerrates nach Vorschlag durch den EU-Außenminister.
- 18 An späterer Stelle im Verfassungsentwurf werden die grundsätzlichen Verfahrensunterschiede zwischen den so genannten „obligatorischen“ und „nicht-obligatorischen Ausgaben“ aufgehoben (Art. III-310). Diese bezeichnen Ausgaben, die sich zwingend bzw. nicht zwingend aus den Verträgen ergeben. Im letzteren Fall, zu dem auch die GASP gehört, liegt die Befugnis zur Letztentscheidung in Budgetfragen beim EP. Laut dem Schlussbericht des Arbeitskreises „Haushaltsverfahren“²⁹ ist die Aufhebung dieser Unterscheidung an die Verstärkung der Haushaltsdisziplin durch die Verankerung des Finanzrahmens in der Verfassung (Art. I-54) geknüpft, insbesondere an die Aufnahme des Grundsatzes, dem zufolge die Haushaltsbehörde und die Kommission dafür Sorge zu tragen haben, dass die Union über die Finanzmittel verfügt, die erforderlich sind, um ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen (Art. III-319).

IV. Bewertung des Konventsvorschlags

- 19 Der vorgeschlagene Artikel geht nur zum Teil auf die benannten Probleme ein. Die Debatten innerhalb der Arbeitsgruppen Außenpolitisches Handeln und Verteidigung haben gezeigt, dass das Hauptaugenmerk der Konventsmitglieder auf der *Mittelausstattung* und der *-verfügbarkeit* lag. Bis auf einige Beiträge der vom EP entsandten Delegierten standen die Verfahrensprobleme nicht im Vordergrund. Dies ist insoweit verständlich, als es in Anbetracht der bestehenden und oben ausgeführten Defizite im Be-

²⁷ Der vollständige Artikel ist im Anhang wiedergegeben.

²⁸ z.B. „Haushalt der Union“ statt „Haushalt der Europäischen Gemeinschaften“ sowie „Ministerrat“ statt „Rat“.

²⁹ CONV 679/03.

reich der GASP zunächst auch um die reine *Ermöglichung* einer aktiven Außenpolitik ging. Gleichwohl ist die *Mittelausstattung* keine Aufgabe der Verfassung, sondern der Politik. Es blieb hierzu also bei Absichtsbekundungen im Plenum.

20 In Hinblick auf die *Verfügbarkeit* der Mittel bedeuten die Einrichtung der Sofortfinanzierung und des Anschubfonds einen erheblichen Fortschritt – ganz abgesehen von der weitaus prominenteren Funktion des Europäischen Außenministers und eines ihm unterstellten Europäischen Diplomatischen Dienstes, die ebenfalls mit dem Konventsvorschlag eingerichtet werden. Allerdings liegt der Anschubfonds außerhalb des Gemeinschaftshaushaltes und untersteht somit nicht der Kontrolle durch das EP. Zwar sind die Modalitäten der Einrichtung, Verwaltung und Finanzkontrolle des Anschubfonds noch offen³⁰ und es wurden hierzu auch in den Beratungen des Konvents selbst keine detaillierten Vorschläge gemacht³¹. Doch wird der erforderliche Europäische Beschluss anders als derjenige zur Einrichtung des Verfahrens zur Sofortfinanzierung ohne Anhörung des EP getätigt³².

21 Der Anschubfonds sorgt demnach für weitere Intransparenz, indem er eine zusätzliche Finanzierungsquelle außerhalb der gemeinschaftlichen Strukturen schafft. Das EP forderte noch zuletzt, der Fonds sollte – wie auch die Kosten für Militäroperationen – durch den GASP-Haushalt finanziert werden³³, eine Einschätzung, die auch von der Literatur geteilt wird³⁴. Gerade wenn die nationalen Parlamente nur geringen Einfluss auf die Gestaltung der (nationalen wie europäischen) Außenpolitik haben, sollte wenigstens das EP die GASP-Ausgaben wirksam kontrollieren können³⁵. Von dieser Kritik unberührt ist die Tatsache, dass die Schaffung von Sofortfinanzierung und Fonds die rasche Handlungsfähigkeit der Union erhöhen. In einem ähnlichen Sinn sorgen die grundsätzliche Vereinfachung der Finanzierungsverfahren (obligatorische Ausgaben)

³⁰ In einer Anhörung vor den Arbeitsgruppen Außenpolitisches Handeln und Verteidigung des Konvents nannte der Stellvertretende Generalsekretär des Europäischen Rates den Starthilfefonds der Westeuropäischen Union (WEU) als mögliches Modell; vgl. CONV 356/02, S. 11. Auch auf Seiten der Bundesregierung, die zu den Gegnern einer Einrichtung des Fonds gehörte, ist noch nicht geklärt, von welchem Ministerium (z.B. Auswärtiges Amt, Verteidigungsministerium) diese zusätzlichen Beiträge geleistet werden sollen.

³¹ Vgl. Schlussbericht der AG Verteidigung, CONV 461/02, S. 18. Auch die Finanzkontrolle über das neu eingerichtete „Europäische Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“ ist im Vertragstext noch offengelassen vgl. Art. I-40, III bzw. III-212 (CONV 850/03, S. 34 bzw. 162).

³² Vgl. Art. III-215 Abs. 3.

³³ Vgl. „Bericht über die neue europäische Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur – Prioritäten und Schwachstellen“ an den EP-Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik (Dok.-Nr. A5-0111/2003), abrufbar über <http://www.europarl.eu.int>. Vor dem externen Fonds warnt – wie das Parlament nicht ohne Eigeninteresse – auch die Kommission: „In sum, the creation of ad-hoc funds for civilian crisis management operations risks generating inefficiency and inconsistency.“ Working Group *External Action*, "CFSP financing: CFSP budget execution during the last 3 years and Flexibility in financing CFSP" (WD 24). Vgl. auch den Beitrag von Kommissionsmitglied *Patten* zur Konventssitzung vom 14. November 2002 (CONV 412/02), S. 2.

³⁴ So z.B. *Jopp/Reckmann/Regelsberger*, S. 236; *Mittag*, S. 159.

³⁵ Vgl. *Monar*, S. 77.

und die ebenfalls durch den Konvent vorgenommene Aufhebung der Säulenstruktur für ein klareres Gefüge.

- 22 Insgesamt sorgt der Konventsentwurf also nur eingeschränkt für erhöhte Transparenz: Zum einen besteht das Spannungsverhältnis zwischen *politischer Entscheidung* auf intergouvernementaler Ebene bei *Finanzierung* durch den Gemeinschaftshaushalt und entsprechender *Durchführung* durch die Kommission fort. Zum anderen birgt die Einrichtung eines extrabudgetären (Anschub-)Fonds die bezeichneten grundsätzlichen Risiken.

V. Ausblick

- 23 Die oftmals verschlungenen und undurchsichtigen Wege der Finanzierung der GASP sind in der historischen Entwicklung und dem gewissermaßen organischen Wachstum dieser Politik begründet. Die politische Integration allgemein und die Außenpolitik im Besonderen waren (und sind teilweise noch) europapolitisches Neuland. Jedoch ist es im Jahre 10 der GASP – und nach einem Konvent, dessen Aufgabe es war, für Vereinfachung und Transparenz zu sorgen – Zeit für klare Verhältnisse.
- 24 Auch wenn der Konvent insgesamt – von der politischen Seite der Finanzierung und Finanzierbarkeit von Außenpolitik – solide Vorgaben gemacht hat, bleibt der Eindruck bestehen, dass hier eher aktive Außenpolitiker als Verfassungsjuristen oder Finanzpolitiker den Stift führten. Die Vorgaben zu demokratischer Kontrolle und Transparenz wurden unzureichend erfüllt. Hier gilt es, auf klare Verantwortlichkeiten und eine Ausweitung der Kontrolle durch das EP zu dringen. Gleichzeitig ist tatsächlich die Politik, auch die bundesdeutsche gefragt. Eine ausreichende Mittelausstattung ist die Grundlage für ein Mindestmaß an Glaubwürdigkeit, wenn Europa seine Verantwortung in der Welt angemessen wahrnehmen soll.
- 25 Handlungsfähigkeit und demokratische Kontrolle müssen sich dabei nicht ausschließen: Wer als achtbarer Akteur auf der weltpolitischen Bühne mitspielen will, braucht entsprechende Mittel; die Kontrolle durch das (Europäische) Parlament sorgt dann für den nötigen Rückhalt in der Bevölkerung, ohne den auch die europäische Außenpolitik langfristig nicht handlungsfähig ist.

Anhang

1. Der Artikel III-215 im aktuellen Verfassungsentwurf

(1) Die Verwaltungsausgaben, die den Organen aus den Bestimmungen über die in diesem Kapitel genannten Bereiche entstehen, gehen zulasten des Haushalts der Union.

(2) Die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Bestimmungen 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 Ministerrat etwas anderes beschließt.

In Fällen, in denen die Ausgaben nicht zulasten des Haushalts der Union gehen, gehen sie nach dem Bruttonettoprodukt-Schlüssel zulasten der Mitgliedstaaten, sofern der Ministerrat nicht etwas anderes beschließt. Die Mitgliedstaaten, deren Vertreter im Ministerrat eine förmliche Erklärung nach Artikel III-201 Absatz 1 Unterabsatz 2 abgegeben haben, sind nicht verpflichtet, zur Finanzierung von Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen beizutragen.

(3) Der Ministerrat erlässt einen Europäischen Beschluss zur Festlegung besonderer Verfahren, um den schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel der Union zu gewährleisten, die für die Sofortfinanzierung von Initiativen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere von Tätigkeiten zur Vorbereitung einer Mission gemäß Artikel I-40 Absatz 1 bestimmt sind. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Die Tätigkeiten zur Vorbereitung der in Artikel I-40 Absatz 1 genannten Missionen, die nicht zulasten des Haushalts der Union gehen, werden aus einem aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gebildeten Anschubfonds finanziert.

Der Ministerrat erlässt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag des Außenministers der Union die Europäischen Beschlüsse über

- a) die Modalitäten für die Bildung und die Finanzierung des Anschubfonds, insbesondere die Höhe der Mittelzuweisungen für den Fonds und die Rückzahlungsmodalitäten;
- b) die Modalitäten für die Verwaltung des Anschubfonds;
- c) die Modalitäten für die Finanzkontrolle.

Plant der Ministerrat eine Mission gemäß Artikel I-40 Absatz 1, die nicht aus dem Haushalt der Union finanziert werden kann, so ermächtigt er den Außenminister der Union zur Inanspruchnahme dieses Fonds. Der Außenminister der Union erstattet dem Ministerrat Bericht über die Erfüllung dieses Mandats.

(in Mio. Euro)

Teileinzelplan	Betrag	%
B1: EAGFL-Garantie	44 780,45	44,9
B2: Strukturmaßnahmen, Struktur- und Kohäsionsausgaben, Finanzmechanismus, sonstige landwirtschaftliche und regionale Maßnahmen, Verkehr und Fischerei	34 164,03	34,3
B3: Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Kultur, audiovisueller Bereich, Information, soziale Dimension und Beschäftigung	984,80	1,0
B4: Energie, Euratom-Sicherheitsüberwachung und Umwelt	304,10	0,3
B5: Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und transeuropäische Netze, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	1 267,88	1,3
B6: Forschung und technologische Entwicklung	4 055,00	4,1
B7: Außenpolitische Maßnahmen	8 504,86	8,5
B8: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	47,50	14,2
B0: Garantien und Reserven	217,00	0,2
DA: Verwaltungsausgaben (für alle Organe)	5 360,07	5,4
Insgesamt	99 685,69	100,0

2. Der Haushaltsplan 2003 für den EU-Gemeinschaftshaushalt

Quelle: *Europäische Kommission*, Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2003. Übersicht in Zahlen, Brüssel/Luxemburg, Januar 2003; http://europa.eu.int/comm/budget/furtherinfo/index_de.htm.

3. Die GASP-Ausgaben im Gemeinschaftshaushalt 1999-2003

GASP B8	1999		2000		2001		2002		2003	
	Verpflicht.	Zahlungen	Verpflichtung	Zahlungen	Verpflicht.	Zahlungen	Verpflicht.	Zahlungen	Verpflichtung	Zahlungen
B8-010	12.000.000	10.000.000	15.250.000	10.000.000	10.600.000	8.000.000	8.000.000	9.000.000	7.500.000	10.000.000
B8-011	5.750.000	3.000.000	2.250.000	1.200.000	1.200.000	9.000.000	8.000.000	10.000.000	8.500.000	11.500.000
B8-012			12.500.000	9.500.000	10.000.000	7.500.000	8.000.000	10.300.000	27.000.000	26.000.000
B8-013	5.000.000	3.300.000	6.500.000	4.750.000	900.000	3.000.000				
B8-014	4.250.000	4.250.000	9.000.000	3.800.000	5.000.000	4.000.000	5.300.000	5.000.000	4.000.000	2.000.000
B8-015			1.500.000	750.000	500.000	500.000	700.000	700.000	500.000	500.000
Ges. B8:	27.00.000	20.550.000	47.000.000	30.000.000	36.000.000	35.000.000	30.000.000	35.000.000	47.500.000	50.000.000
Ges Rubrik 4	4.672.538.300	3.325.690.000	4.825.070.000	3.642.572.279	4.928.672.000	4.370.997.000	4.873.000.000	4.665.439.500	4.949.362.000	4.843.756.000
Anteil B8	0,58%	0,62%	0,97%	0,82%	0,73%	0,80%	0,62%	0,75%	0,96%	1,03%

B8-010: **Konfliktverhütung und Krisenbewältigung**, z.B. die Überwachungsmission der EU im Balkan (EUMM – seit 1991)

B8-011: **Nichtverbreitung von Kernwaffen und Abrüstungsmaßnahmen**, z.B. Nichtverbreitung und Abrüstung in Russland, Bekämpfung des illegalen Waffenhandels in Afrika, Minenräumung

B8-012: **Konfliktlösung, Überwachung, Unterstützung des Friedensprozesses und Stabilisierung**, z.B. EU Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM – seit 2003)

B8-013: **Sondergesandte der EU**

B8-014: **Sofortmaßnahmen**, dient der Flexibilität bei Maßnahmen nach B8-010, B8-011 und B8-012

B8-015: **Vorbereitende Maßnahmen und Folgemaßnahmen**, z.B. Analysen, Sondierungsmaßnahmen, Audits, Veröffentlichungen

Rubrik 4 **Externe Politikbereiche**: Die Rubrik 4 im Haushaltsplan umfasst Maßnahmen für bestimmte geographische Räume (z.B. Balkan, Asien, Lateinamerika), Nahrungsmittelhilfe und Humanitäre Hilfe, sowie Allgemeine Maßnahmen der Zusammenarbeit. Zu letzterer Kategorie gehört auch die GASP. Der unter dem „Kapitel B7 – Außenpolitische Maßnahmen“ im Teileinzelplan aufgeführte Betrag (rund 8,5 Milliarden Euro) umfasst zusätzlich die Heranführungshilfe für die Beitrittsländer.

Quelle: *Missiroli*, Euros for ESDP: financing EU operations, EU Institute for Security Studies, Occasional Paper N° 45 June 2003, S. 10 (<http://www.iss-eu.org>).