

EUropa außer Kontrolle

Die EU-Außen- und Sicherheitspolitik im parlamentarischen Niemandsland

Jürgen Wagner



GUE/NGL

Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke
Parlamentsfraktion · EUROPÄISCHES PARLAMENT

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3
Einleitung	4
Lissabon-Vertrag: Ein Schritt vor, zwei zurück	4
Auslandseinsätze der Exekutive	6
Schattenhaushalte und Kriegskassen	7
Auswärtiger Dienst außer Kontrolle	9
Kontrolle durch die nationalen Parlamente?	12
Interparlamentarische Versammlung als verpasste Chance	15

Titelbild: Plenarsaal des Europaparlaments
© Alfredovic, CC Lizenz über Wikimedia



EUropa außer Kontrolle: Die EU-Außen- und Sicherheitspolitik im parlamentarischen Niemandsland

Herausgeber der Broschüre sind Sabine Lösing, MdEP und die Fraktion GUE/NGL im Europäischen Parlament.

Redaktionelle Berarbeitung erfolgte durch:
Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V.,
Hechinger Str. 203
72072 Tübingen
www.imi-online.de
Druckauflage: 1000, 1. Auflage, August 2011



Büro Brüssel:
Europäisches Parlament
Sabine Lösing
Rue Wiertz ASP 06F255
B-1047 Brüssel
Tel.: 0032-2-284 7894
Fax: 0032-2-284 9894
Mail: ota.jaksch@europarl.europa.eu
Mail: sabine.loesing@europarl.europa.eu
Mitarbeiterin: Ota Jaksch

Bürgerbüro:
Abgeordnetenbüro Sabine Lösing
Lange Geismarstraße 2
37073 Göttingen
Tel.: 0551-50766823
Fax: 0551-50766838
Mail: europabuero-loesing@web.de
Mitarbeiterin: Julia Focks

Verbindungsbüro Deutscher Bundestag:
Europabüro Berlin
Sabine Lösing, MdEP
Unter den Linden 50
10178 Berlin
Tel.: 030-227 71405
Fax: 030-227 76819
Mail: sabine.loesing@europarl.europa.eu
Mitarbeiter: Arne Brix

www.sabine-loesing.de

Vorwort

Wohl nicht zuletzt die skandalöse Art und Weise, wie der Vertrag von Lissabon, der seit 2009 die neue Rechtsgrundlage der Europäischen Union darstellt, über die Köpfe der Menschen durchgedrückt wurde, hat dazu geführt, dass die Europaskepsis in der Bevölkerung in den letzten Jahren immer weiter zunimmt. Während das Votum der französischen und niederländischen Bevölkerung, die das damals noch Verfassungsvertrag genannte Machwerk bei Referenden im Jahr 2005 ablehnten, schlichtweg ignoriert wurde, ging man in Irland noch dreister vor. Der dortigen Bevölkerung wurde das Regelwerk nahezu unverändert als Vertrag von Lissabon einfach ein zweites Mal zur Abstimmung vorgelegt, nachdem es dort beim ersten Versuch durchgefallen war. Damit wurde der berechnete Eindruck vieler Menschen, in Brüssel werde über ihre Köpfe hinweg Politik gemacht, weiter untermauert.

Aus eigener Erfahrung kann ich bestätigen, dass es auch mit der parlamentarischen Mitbestimmung in der Europäischen Union nicht allzu weit her ist. Dies gilt ganz besonders für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Vor allem europäische Militäreinsätze sind der Kontrolle des Europäischen Parlaments weit gehend entzogen. Die Abgeordneten haben keinerlei Möglichkeit, den Beginn eines EU-Kriegseinsatzes abzulehnen, selbst informiert werden sie nur spärlich. Auch die Möglichkeiten der nationalen Parlamente zur Kontrolle der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sind extrem eingeschränkt, wie in der vorliegenden Broschüre gezeigt wird.

Ein großer Teil des Problems sind die Europa-Abgeordneten selbst, wie mir kürzlich erneut anhand des Umgangs mit einer neuen interparlamentarischen Versammlung zur Kontrolle der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik vor Augen geführt wurde. Wie in dieser Broschüre eben-

falls ausgeführt wird, hätte es mit dieser Versammlung die Möglichkeit gegeben, das bestehende Demokratiedefizit in diesem Politikbereich zumindest ein wenig abzumildern. Doch dies scheiterte an der Bereitschaft – auch an der meiner Kolleginnen und Kollegen der anderen Fraktionen im Europäischen Parlament –, der Versammlung bindende Mitspracherechte, insbesondere ein Zustimmungsrecht gegenüber EU-Auslandsinterventionen zuzugestehen. Am 7. Juli 2011 verabschiedete das Europäische Parlament mit großer Mehrheit eine Resolution, die sicherstellt, dass die Versammlung ein zahnlöser Tiger werden wird.

Das ganze Prozedere, wie die Resolution vom 7. Juli zustande kam, zeigt zudem, welch dubioses Demokratieverständnis viele meiner Kolleginnen und Kollegen an den Tag legen. Sie basierte auf einem unveränderten Vorschlag, der am 21. Juni im Auswärtigen Ausschuss (AFET) eingebracht und mehrheitlich abgesegnet worden war. Er war im Vorfeld von den drei großen EP-Fraktionen im stillen Kämmerlein ausgehandelt worden, ich selbst bekam ihn erst am Vortag überhaupt erstmals zu Gesicht. Änderungsanträge könnten ja, so hieß es, noch während der Abstimmung in der AFET-Sitzung „spontan“ eingebracht werden. Natürlich habe ich gegen dieses völlig unübliche und absolut undemokratische Verfahren protestiert aber leider ohne Konsequenzen.

Daran lässt sich sehen, dass dieser undemokratische Wahnsinn Methode hat, und zwar bis hinunter in einzelne Ausschusssitzungen. Mehr noch: leider wird dieser Zustand nicht besser, im Gegenteil, wie diese Broschüre zeigt. Dies muss endlich aufhören! Ansonsten besteht die große Gefahr, dass rechte Europaskeptiker an Einfluss gewinnen oder die Menschen gleich gar nicht mehr zu den Wahlen gehen.

Sabine Lösing

„Wir beschließen etwas, stellen es in den Raum und warten dann einige Zeit ab, ob was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter - Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.“ (Jean-Claude Juncker, führender EU-Politiker und wichtiger Wegbereiter des Vertrags von Lissabon¹)



Einleitung

Wer im Lexikon unter Demokratiedefizit nachschlägt, sollte sich nicht wundern, wenn er anstatt eines Textes einfach eine EU-Flagge vorfindet. Schließlich wurde der Begriff 1979 von David Marquand mit Bezug auf den EU-Vorläufer, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, popularisiert.² Tatsächlich dürfte jedem bekannt sein, der es wissen will, dass sich bis heute große Teile der EU-Politik abseits einer parlamentarischen Kontrolle abspielen, die diesen Namen auch verdienen würde.³ Besonders eklatant trifft dies für den Außen- und noch mehr den Militärbereich zu, wo dem Europäischen Parlament bestenfalls eine Statistenrolle zukommt.

Entgegen der Aussagen seiner Befürworter hat auch der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon (EUV) dieses Demokratiedefizit nicht verringert – im Gegenteil. Auch die Kontrollbefugnisse der nationalen Parlamente sind begrenzt und werden ebenfalls sukzessive immer weiter beschnitten. Die Ursache hierfür liegt u.a. darin, dass die Regierungen erfolgreich die staatliche und die suprastaatliche Ebene gegeneinander ausspielen, um in der Frage von Krieg und Frieden möglichst freie Hand zu haben, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

Vor diesem Hintergrund konkretisierten sich in jüngster Zeit Überlegungen, eine Interparlamentarische Versammlung (IPV) aus Vertretern der nationalen und europäischen Ebene ins Leben zu rufen. Sie soll – angeblich zumindest – die parlamentarische Kontrolle der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik verbessern. Alle bislang kursierenden Vorschläge geben jedoch wenig Anlass zur Hoffnung, dass dies gelingen wird. Auch die zuletzt am 7. Juli 2011 mit großer Mehrheit vom Europäischen Parlament verabschiedete Resolution zur Interparlamentarischen Versammlung versäumt es leider, die europäische Außen- und Militärpolitik aus dem parlamentarischen Niemandsland herauszuführen.

Dies ist umso bedauerlicher, weil gerade eine parlamentarische Zustimmungspflicht für Auslandseinsätze, wie sie etwa in Deutschland für Bundeswehr-Interventionen existiert, ein zentrales Mittel ist, um eine öffentliche Debatte über den Sinn bzw. Unsinn eines Kriegseinsatzes in Gang zu setzen. Ein Krieg wird nicht „legitim“, wenn er eine „legal“ erforderliche Parlamentszustimmung erhält. Ein Parlamentsvorbehalt ist jedoch ein wesentliches Instrument, um überhaupt die Möglichkeit zu bekommen, die „Legitimität“ solcher Einsätze grundsätzlich kritisieren und in Frage stellen zu können.

Lissabon-Vertrag: Ein Schritt vor, zwei zurück

Dass das Prinzip der Gewaltenteilung auf EU-Ebene, milde formuliert, schwach ausgeprägt ist, gehört nahezu zum Allgemeinut: „Gewaltenteilung ist die Verteilung der Staatsgewalt auf mehrere Staatsorgane zum Zwecke der Machtbegrenzung und der Sicherung von Freiheit und Gleichheit. Nach historischem Vorbild werden dabei die drei Gewalten Gesetzgebung (Legislative), Vollziehung (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) unterschieden. [...] In der EU existiert zwischen Exekutive und Legislative momentan keine echte Gewaltenteilung.“⁴

In keinem anderen Politikfeld verfügt das Europäische Parlament über derart wenig Mitspracherechte wie in der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP). Sie ist Sache der Exekutive, d.h. die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs entscheiden über alle wesentlichen Aspekte der GASP nahezu komplett im Alleingang.⁵ Die GASP umfasst als Oberbegriff sämt-

1 Koch, Dirk: Die Brüsseler Republik, Der Spiegel 52/1999, S. 136.

2 Marquand, David: Parliament for Europe, London 1979. Erstmals wurde der Begriff wohl bereits zwei Jahre zuvor in einem Manifest der Young European Federalists verwendet. Vgl. Wikipedia: Democratic deficit, http://en.wikipedia.org/wiki/Democratic_deficit (12.07.2011).

3 Vgl. Wehr, Andreas: Europa ohne Demokratie? Die europäische Verfassungsdebatte - Bilanz, Kritik und Alternativen, Köln 2004.

4 Wikipedia-Eintrag: Gewaltenteilung, <http://de.wikipedia.org/wiki/Gewaltenteilung> (10.07.2011).

5 Mindestens zweimal halbjährlich trifft sich der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs, zu EU-Gipfeln. Seine Aufgabe ist gemäß Artikel 15(1) EUV: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.“ Für das

Foto: Jean-Claude Juncker in Aachen 2006. © Martin Möller, CC Lizenz über Wikimedia

liche Bereiche des EU-Außenhandels (mit Ausnahme der Handels- und Entwicklungspolitik). De facto beschränkt sie sich aber in der Praxis auf die „zivilen“ Aspekte (Diplomatie, „zivile“ Auslandseinsätze, etc.), da der Militärbereich als „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) eine Art „Unterabteilung“ bildet, in der die Mitspracherechte des Europäischen Parlaments noch einmal deutlich eingeschränkter sind.

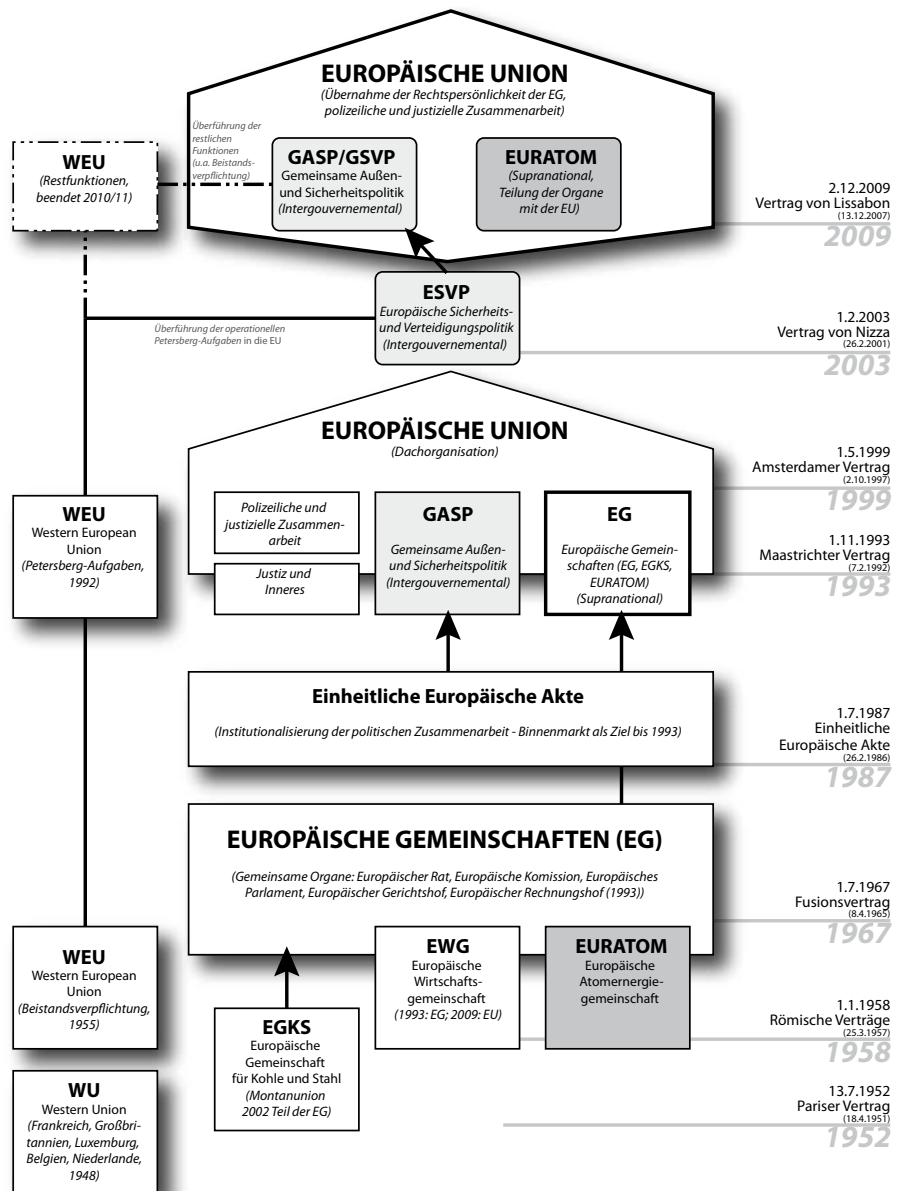
Obwohl viele seiner Befürworter argumentiert hatten, der Vertrag von Lissabon würde die Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments auch im Außen- und Militärbereich stärken, schreibt er das bestehende Demokratiedefizit im Wesentlichen fort. Einige minimale Verbesserungen, die näher betrachtet eher kosmetischer Natur sind, werden sogar von Neuerungen konterkariert, die das Parlament weiter entmachten (s.u.). Die wichtigsten „Befugnisse“ des Europäischen Parlaments sind in Artikel 36 EUV geregelt:

„Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hört das Europäische Parlament regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und unterrichtet es über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen. [...] Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten. Zweimal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“

Im Klartext: das Europäische Parlament darf mitreden, aber zu entscheiden hat es nichts! Zwar finden sich gegenüber dem zuvor gültigen Artikel 21 des Vertrags von Nizza

„Tagesgeschäft“ ist der Rat für Auswärtige Angelegenheiten zuständig, der jedoch an die Vorgaben der Staats- und Regierungschefs gebunden ist.

6 Der Begriff „zivil“ ist in der Europäischen Union, insbesondere was Auslandseinsätze anbelangt, mit Vorsicht zu genießen. „Zivile“ Einsätze arbeiten oft eng verzahnt mit militärischen Einsätzen, greifen auf Militärs zurück oder flankieren militärische Interventionen. Insofern kann von rein zivilen Einsätzen eigentlich kaum eine Rede sein.



hier einige Neuerungen, allerdings eher in homöopathischen Dosen.⁷ Der bei weitem wichtigste Aspekt ist, dass die „Rechte“ des Parlaments in Artikel 36 nun auch die Militärpolitik (GSVP) einschließen, zuvor bezogen diese

7 Artikel 21 des Vertrags von Nizza lautete folgendermaßen: „Der Vorsitz hört das Europäische Parlament zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und achtet darauf, daß die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden. Das Europäische Parlament wird vom Vorsitz und von der Kommission regelmäßig über die Entwicklung der Außen- und Sicherheitspolitik der Union unterrichtet. Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten. Einmal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.“

Grafik: Genese der Europäischen Verträge - © IMI auf der Basis einer Grafik aus „Militärgeschichte“ 2/2011.



Aus diesem Grund forderte auch das Europäische Parlament verschiedentlich, nicht nur im Vorfeld eines Einsatzes konsultiert zu werden, sondern auch ein verbindliches Zustimmungsrecht zu erhalten.¹² Beides sieht jedoch auch der Vertrag von Lissabon nicht vor, weshalb das Parlament demzufolge bei der Anbahnung von EU-Kriegen so gut wie keine Rolle spielt.¹³ Auch nachdem ein Einsatz gestartet wurde, kann das Europäische Parlament nur wenig unternehmen, um seinem Kontrollauftrag gerecht zu werden.¹⁴

Erschwert wird eine Kontrolle laufender Einsätze durch den extrem eingeschränkten Zugang zu „sensiblen“, also als geheim deklarierten Informationen. Eine Regelung vom November 2002 legt fest, dass ausschließlich ausgewählte Parlamentarier Zugang zu solchen Informationen erhalten. Das betreffende Gremium (Special Committee) besteht lediglich aus dem Vorsitzenden des Auswärtigen

12 Entschließung des Europäischen Parlaments zur neuen europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur – Prioritäten und Schwachstellen (2002/2165(INI)), Absatz 55: „Das Europäische Parlament, [...] fordert, dass alle Operationen der Union zur Krisenbewältigung im Rahmen der Petersberg-Aufgaben vom Rat erst nach Konsultation des Europäischen Parlaments beschlossen werden, da dieses das einzige demokratisch und direkt gewählte Organ auf europäischer Ebene darstellt; ist der Auffassung, dass eine solche Billigung nur mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder erfolgen kann.“

13 Vgl. Barbé, Esther/Surrallés, Anna Herranz: The power and practice of the European Parliament in security policies, in: Wagner/Deitelhoff 2008, S. 77-107, S. 87f.

14 Zu den begrenzten Möglichkeiten, auf Einsätze Einfluss auszuüben und diese zu überwachen, gehören Resolutionen, Empfehlungen, Ausschussberichte und parlamentarische Anhörungen. Vgl. Đurašinović-Radojević, Dragana: The European Parliament – ‘Europe’s Democratic Conscience’, in: Western Balkans Security Observer (English Edition), Nr. 17/2010, S. 13-25, S. 18ff.

Ausschusses (AFET) sowie vier weiteren MdEPs.¹⁵ Außerdem kann der Rat weiterhin jegliche Herausgabe von Informationen verweigern, die er für zu heikel erachtet.¹⁶ Auch das Fehlen kontinuierlicher Lageberichte aus den Einsatzgebieten trägt nicht gerade dazu bei, sich ein realistisches Bild machen zu können. Das Europäische Parlament ist also an der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere was Auslandseinsätze anbelangt, „nur als kommentierender Zuschauer beteiligt.“¹⁷

Die „Rolle“ der Judikative, also des Europäischen Gerichtshofs (EUGH), bei der Überwachung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik ist in Artikel 275 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt. Dort heißt es kurz und bündig:

„Der Gerichtshof der Europäischen Union ist nicht zuständig für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte.“

Damit ist klargestellt, dass alle relevanten Entscheidungen im Außen- und Militärbereich weiter allein von den Staats- und Regierungschefs gefällt werden. Legislative (EP) und Judikative (EUGH) spielen nahezu keine Rolle, eine Gewaltenteilung in der Frage von Krieg und Frieden ist auf EU-Ebene also faktisch nicht existent.¹⁸ Es bedarf schon einiger Kreativität, um diesen Mangel an parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten schönzureden, „konsultative Einbindung“ nennen es etwa die Regierungsberater der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ (SWP).¹⁹

Der Vertrag von Lissabon hat also die Kontrollbefugnisse des Parlaments kaum verbessert. Leider wäre es aber beschönigend, ihn deshalb lediglich als eine „verpasste Gelegenheit“ zu bezeichnen, wie dies einige tun.²⁰ Vor allem was den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) sowie die Finanzierung von Auslandseinsätzen anbelangt, ist der Vertrag sogar ein Rückschritt.

Schattenhaushalte und Kriegskassen

Einer der wichtigsten Hebel parlamentarischer Mitbestimmung stellt normalerweise die Haushaltskontrolle bzw. das Budgetrecht dar. Dies gilt für die EU-Außen- und Militärpolitik wenn überhaupt jedoch nur eingeschränkt. Deren Finanzierung unterliegt jeweils unterschiedlichen Regeln für den „zivilen“ und den militärischen Bereich.

15 Comelli/Zanon 2009, S. 6. Inwieweit sich der Zugang zu klassifizierten Informationen tatsächlich verbessern wird, wie dies im Ratsbeschluss zum Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes zugesagt wurde, ist gegenwärtig noch offen.

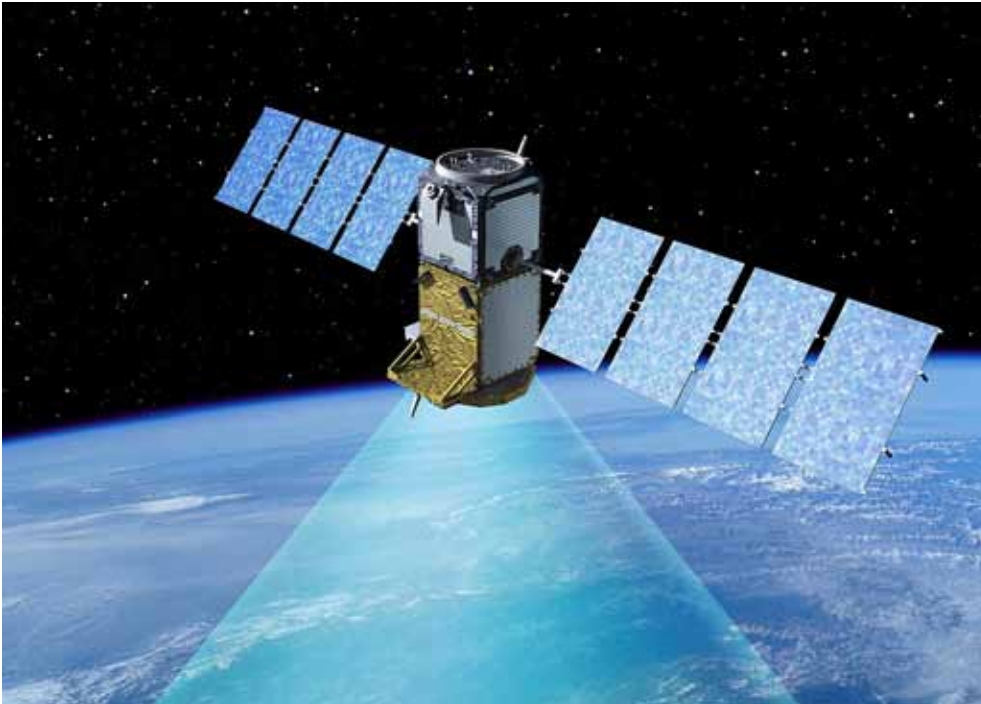
16 Born u.a. 2008, S. 13.

17 Ondarza, Nicolai von: Die Auflösung der WEU als Chance. Möglichkeiten für eine Stärkung der parlamentarischen Dimension der GSVP, SWP-Aktuell 61/August 2010, S. 2.

18 Vgl. Comelli/Zanon 2009, S. 4.

19 Kietz, Daniela/Onderza, Nicolai von: Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 57/ Juli 2010, S. 7.

20 Đurašinović-Radojević 2010, S. 23.



Dies erfordert allerlei Trickserien, so wird etwa das Satellitennavigationssystem Galileo mit mindestens 1. Mrd. Euro aus dem Verkehrs-, mit 1,6 Mrd. aus dem Agrar- sowie mit 800 Mio. aus dem Forschungs-etat querfinanziert, obwohl die hohen Kosten des Projektes v.a. auf dessen angestrebte militärische Nutzung zurückzuführen sind.²³

Da solche Querfinanzierungsformen bzw. Zweckentfremdungen keineswegs überall auf ungeteilte Begeisterung stoßen, bedient man sich noch weiterer Finanzierungsoptionen. Einmal ist das der so genannte ATHENA-Mechanismus, der mit dem Ratsbeschluss 2004/197/GASP vom 23.

Der Grund liegt in Artikel 41(2) EUV, der die Finanzierung von „Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“ aus dem EU-Haushalt verbietet. Lediglich die „zivile“ Außenpolitik kann also über den EU-Haushalt finanziert werden, für Militärinterventionen bedarf es anderer „Lösungen“.

Was die „zivile“ EU-Außenpolitik anbelangt, so beläuft sich das GASP-Budget auf 327 Mio. Euro für das Jahr 2011. Es muss tatsächlich vom Europäischen Parlament in seiner Gesamtheit und in der Verteilung auf einzelne Budgetposten (Abrüstung, Sonderbeauftragte...) abgesegnet werden. Allerdings existiert keine Zustimmungspflicht für Einzelmaßnahmen, wie den Beginn eines „zivilen“ Auslandseinsatzes. Sollte der GASP-Haushalt überschritten werden, können zwar keine zusätzlichen Mittel ohne die Zustimmung des Europäischen Parlamentes bereitgestellt werden. Gelder können jedoch parlamentsunabhängig zwischen den einzelnen Ausgabenposten verschoben werden. „Als Resultat ist das Europäische Parlament bei der Zustimmung für bestimmte einzelne Aktionen an den Rand gedrängt. Mehr noch, in Fällen, in denen kein Konsens über zusätzliche EU-Gelder erreicht werden kann, kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, bestimmte Aktionen außerhalb des EU-Budgets zu finanzieren.“²¹ Die Budgetkontrolle über die „zivile“ Außenpolitik ist also begrenzt. Weit schlechter noch sieht es aber im Militärbereich aus.

Wie oben bereits erwähnt, ist eine Finanzierung militärischer Maßnahmen über den EU-Haushalt im Prinzip verboten. Was eigentlich begrüßenswert sein sollte, führt in der Praxis zu einer Entmachtung der Parlamente: „Die Ausgaben für militärische EU-Operationen werden nicht über den EU-Haushalt, sondern direkt von den Mitgliedstaaten finanziert und sind daher der Kontrolle entzogen.“²²

Februar 2004 auf den Weg gebracht wurde. Alle EU-Mitglieder²⁴ zahlen in diese „Kriegskasse“ des Europäischen Rates ein, aus der Teile der bei EU-Militäreinsätzen anfallenden gemeinsamen Kosten finanziert werden. Laut Ratsbeschluss 2007/384/GASP vom 14. Mai 2007 gehören dazu: „Ein Großteil der gemeinsamen operativen Kosten in Zusammenhang mit der aktiven Phase einer Militäroperation der EU wird stets von Athena übernommen. (Anhang III): Kosten für Hauptquartiere für die Operationsführung, Transportkosten, Gehälter für Ortskräfte, Kosten für Kasernen und Unterkünfte/Infrastruktur usw.“²⁵

Das Europäische Parlament verfügt bezüglich dieses Schattenhaushaltes über keinerlei Budgetrechte, was wohl explizit auch so beabsichtigt sein dürfte: „Damit kann [...] die Verwendung dieser Mittel, deren Höhe unbekannt ist, verschleiert werden und tendenziell der Haushaltskontrolle entzogen werden.“²⁶ Darüber hinaus hebt der Mecha-

23 Vgl. Lühmann, Malte/Wagner, Jürgen: Galileo: Militärantenprojekt als Milliardengrab, in: AUSDRUCK (Dezember 2010), S. 22-23.

24 Außer Dänemark, das sich unter Berufung auf Protokoll Nr. 5 des damaligen Amsterdamer Vertrags nicht an der Ausarbeitung und Durchführung von Beschlüssen und Maßnahmen der Union beteiligt, die verteidigungspolitische Bezüge haben.

25 Beschluss 2007/384/GASP des Rates vom 14. Mai 2007 über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (Athena).

26 Hantke, Martin: Geheime Militärhaushalte, junge Welt, 07.04.2007; vgl. zu den mangelnden parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten

*Foto: Das Satellitennavigationssystem Galileo ist eines der militärisch genutzten Objekte, die illegal über zivile EU-Haushalte querfinanziert werden.
© European Union, 2011*

21 Peters/Wagner/Deitelhoff 2008, S. 15.

22 Ondarza 2010, S. 2.

nismus auch die Befugnisse der nationalen Parlamente aus: „Selbst im Falle einer Nichtteilnahme an einer ESVP-Operation hätte Deutschland 20,18 Prozent der gemeinsamen Kosten zu tragen.“²⁷ Sollte ein Land also nicht an einem EU-Militäreinsatz teilnehmen wollen, ist es dennoch zwangsläufig über die Finanzierung aus dem ATHENA-Topf mit involviert. Das Fazit zu ATHENA fällt somit eindeutig aus: „Der ATHENA-Mechanismus vergrößert den finanziellen Handlungsspielraum des Europäischen Rates gegenüber den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten. Er schränkt damit auch den Entscheidungsspielraum des Deutschen Bundestages über militärische Auslandseinsätze im Rahmen der EU ein.“²⁸

Für das Jahr 2010 belief sich das ATHENA-Budget auf 38 Mio. Euro, womit über die gemeinsamen Kosten aber lediglich etwa 10% des gesamten Finanzierungsbedarfs abgedeckt wird.²⁹ Der Rest muss derzeit – noch – über das Prinzip „costs lie where they fall“ aufgebracht werden. Es legt fest, dass die Staaten ihre eigenen Kosten für die Beteiligung an einem Kriegseinsatz auch selber aufbringen müssen. Dies ist vor allem für die großen EU-Truppensteller ärgerlich, die verständlicherweise bestrebt sind, die Kosten der Militäreinsätze so weit wie möglich auf andere Staaten abwälzen zu können. Eine Möglichkeit hierfür besteht darin, den per ATHENA finanzierbaren Bereich deutlich auszuweiten. Hierfür sprach sich absurderweise ausgerechnet ein Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments vom November 2010 aus, ohne dass darin die unzureichende parlamentarische Kontrolle des Schattenhaushaltes mit nur einem Wort erwähnt worden wäre. Das EP forderte darin „die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, eine Einigung über die Ausweitung des Konzepts der gemeinsamen Kosten im Zusammenhang mit dem Einsatz von Gefechtsverbänden (Kosten, die durch den Athena-Mechanismus zu finanzieren sind) oder über eine gemeinsame Finanzierung sämtlicher Kosten von Operationen des Krisenmanagements, die von ihnen durchgeführt werden, zu erzielen.“³⁰

Eine andere Option besteht darin, gleich eine Art Rüstungshaushalt einzurichten, auf den der Europäische Rat exklusiv den Zugriff erhält. Die Möglichkeit hierzu eröffnet der so genannte Anschlagfonds nach Artikel 41(3) EUV. Das eigentliche Politikum ist dabei nicht allein, dass für diesen Rüstungshaushalt keine Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments oder der nationalstaatlichen Parlamente vorgesehen ist. Mehr noch, der Europäische Rat

soll scheinbar im Alleingang auch alle Modalitäten, insbesondere den Umfang des Fonds festlegen können:

„Die Tätigkeiten zur Vorbereitung der in Artikel 42 Absatz 1 und in Artikel 43 genannten Missionen [u.a. Militäreinsätze], die nicht zulasten des Haushalts der Union gehen, werden aus einem aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gebildeten Anschlagfonds finanziert.

Der Rat erlässt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Beschlüsse über

- a) die Einzelheiten für die Bildung und die Finanzierung des Anschlagfonds, insbesondere die Höhe der Mittelzuweisungen für den Fonds;
- b) die Einzelheiten für die Verwaltung des Anschlagfonds;
- c) die Einzelheiten für die Finanzkontrolle.“

Die Staats- und Regierungschefs können dadurch also allein über den Umfang dieser „Kriegskasse“ bestimmen. Auch wenn bislang noch kein konkreter Vorschlag für die Aufstellung des Anschlagfonds auf dem Tisch liegt, wohin die Reise gehen soll ist eindeutig, nämlich in Richtung eines voll ausgebildeten EU-Rüstungshaushalts. Denn obwohl der Wortlaut eigentlich unmissverständlich ist, es ist von der Finanzierung von „Tätigkeiten zur Vorbereitung“ und nicht zur „Durchführung“ einer Operation die Rede, prognostiziert etwa ein Papier der „Friedrich-Ebert Stiftung“: „Mittelfristig könnte der Anschlagfonds die Grundlage für einen Europäischen Fonds für ESVP-Missionen bilden.“³¹

Noch im Jahr 2003 wies ein Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments „auf die Gefahr hin, dass bei der Finanzierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Schattenhaushalte entstehen könnten, die einer demokratischen Kontrolle nicht zugänglich sind.“³² Auch im Jahr 2005 forderte ein Bericht des Europäischen Parlaments in aller Deutlichkeit: „Ein beim Rat angesiedelter ‚Nebenhaushalt‘ ist unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Kontrolle inakzeptabel.“³³ Genau dies sind aber der ATHENA-Mechanismus und der Anschlagfonds. Beide Schattenhaushalte sind schwarze Löcher, die außerhalb einer effektiven parlamentarischen Kontrolle existieren.

Auswärtiger Dienst außer Kontrolle

Der Vertrag von Lissabon schuf nicht nur den Posten der „Hohen Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (HV), der mit der Britin Catherine Ashton besetzt wurde, sondern stellt ihr auch ein ausführendes Organ an die Seite. Zur Unterstützung ihrer Tätigkeit sieht der Vertrag in Art. 27(3) EUV die Schaffung einer neuen

des ATHENA-Budgets ebenfalls Đurašinović-Radojević 2010, S. 18; Born u.a. 2008, S. 11.

27 Bendiek, Annegret/Bringmann, Oliver: ATHENA und die Finanzierung der militärischen ESVP, SWP-Diskussionpapier 2008/05, April 2008, S. 8.

28 Kleine Anfrage (DIE LINKE): Die Finanzierung militärischer Einsätze der Europäischen Union über den ATHENA-Mechanismus, Drucksache 16/1551, 18.05.2006, S. 1.

29 Arteaga, Félix: The Need for an Open System to Evaluate European Union CSDP Missions, Analysis of the Real Instituto Elcano (ARI), Nr. 104/2011, S. 3.

30 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2010 über die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren und die Entwicklung zivil-militärischer Fähigkeiten (2010/2071(INI)), Absatz 41.

31 Borja Lasheras u.a.: Eine Zukunftsagenda für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2009, S. 5.

32 Entschließung des Europäischen Parlaments (2002/2165(INI)), Absatz 56.

33 Lehmann, Wilhelm/Pabst, Reinhart: Die Rolle des Europäischen Parlaments und nationaler Parlamente in der Außen- und Sicherheitspolitik, European Parliament, Directorate-General for Research, Working Papers 2005-011, S. 11.



Superbehörde vor³⁴, in die zusammengeworfen wird, was nicht zusammengehört. Verglichen mit der in Deutschland gängigen Ressortaufteilung vereinigen sich im EAD die Kompetenzen des Außen-, Verteidigungs- und weiter Teile des Entwicklungsministeriums.³⁵ Ziel der Übung ist es, sämtliche Kräfte zu bündeln, um künftig EU-Interessen effektiver als bislang durchsetzen zu können. Dies geht etwa aus den Aussagen von Elmar Brok, einer der Verhandlungsführer des Europäischen Parlaments während der Auseinandersetzungen mit dem Rat und der Kommission um den Aufbau des EAD, hervor: „Insgesamt müssen wir es schaffen, unsere außenpolitischen Instrumentarien miteinander so in Einklang zu bringen, dass die Summe die EU als Ganzes stärkt. [...] Doch bisher wurde dieses Potential aufgrund der bestehenden Inkohärenzen nicht gebündelt. Doch dies ist notwendig, wenn man auf außenpolitischer Bühne mitreden und europäische Interessen durchsetzen will.“³⁶

Was die grundsätzlichen Ziele des neuen Dienstes anbelangte, war sich der Großteil der MdEPs mit dem Europäischen Rat einig, nicht aber in der Frage, inwieweit die neue Superbehörde einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen sollte.³⁷ Zum Prozedere wurde in Artikel 27(3) EUV knapp festgehalten: „Die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch einen Beschluss des Rates festgelegt.“ Da die Begeisterung der Staats- und Regierungschefs, dem Parla-

34 „Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieser Dienst arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste.“ (Artikel 27(3) EUV)

35 Vgl. für eine ausführliche Kritik des EAD Hantke, Martin/Wagner, Jürgen: Außenpolitik aus einem Guss“. Ein Militärisch-Auswärtiger Dienst zur Maximierung der europäischen Machtprojektion, IMI-Studie Nr. 8/2011.

36 Brok, Elmar: Vorurteile, Herausforderungen und Potentiale - Eine unvoreingenommene Analyse des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Europäische Frage Nr. 199, 21. März 2011, S. 2.

ment umfassende Rechte zuzubilligen, bekanntlich extrem überschaubar ist, sollte mit diesem Wortlaut sichergestellt werden, dass sich die parlamentarische Kontrolle des künftigen Dienstes in engen Grenzen halten würde.

Schnell machte der Rat dann auch klar, dass er beabsichtigte, dem Europäischen Parlament den Platz am Katzentisch des künftigen Dienstes zuzuweisen. Bereits im Oktober 2009 legte die damalige schwedische Ratspräsidentschaft ein Papier zur Funktionsweise und Kompetenzverteilung des Auswärtigen Dienstes vor. Dort hieß es, der EAD solle ein Gebilde „sui generis“ werden, unabhängig vom Rat und der Kommission, de facto aber den Staats- und Regierungschefs unterstellt und nahezu vollständig vom Parlament

abgekoppelt. In bekannter Manier sollte die Hohe Vertreterin als EAD-Chefin „das Europäische Parlament regelmäßig über die wesentlichen Aspekte und Weichenstellungen der GASP/GSVP unterrichten.“³⁸ Im Wesentlichen wurden diese Passagen von Catherine Ashton in ihrem Vorschlag für einen Ratsbeschluss zum EAD übernommen, der erstmals Ende März 2010 präsentiert wurde.³⁹ Deshalb beklagten EU-Parlamentarier mehrfach die unzureichenden parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten: „Am 21. April [2010] veröffentlichten die Vorsitzenden der drei größten politischen Gruppierungen im Europäischen Parlament eine Mitteilung, in der sie davor warnen, den zukünftigen diplomatischen Dienst der Gewalt der EU-Mitgliedsstaaten zu überlassen.“⁴⁰

Immer wieder forderten MdEPs deshalb, die neue Behörde eng bei der Kommission anzusiedeln. Den Grund hierfür erläuterte ein parlamentarisches Gutachten folgendermaßen: „Im Fall der Verankerung des EAD bei der Kommission stünde der EAD unter der Kontrolle des EP, weshalb

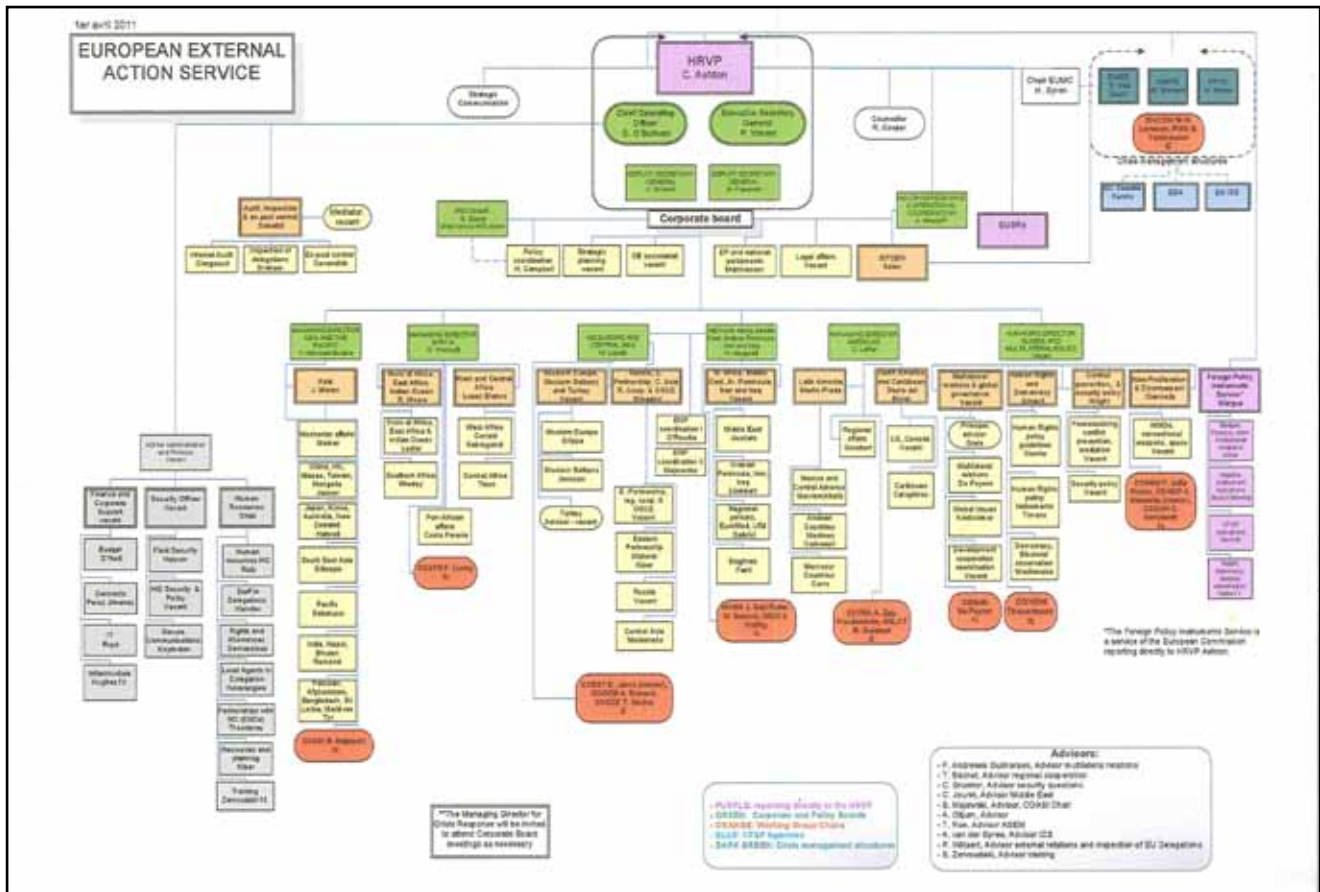
37 Schon bei den Verhandlungen über den EU-Verfassungsvertrag, wo der Europäische Auswärtige Dienst erstmals auftauchte, spielte dessen demokratische Kontrolle eine untergeordnete Rolle. Vgl. Batora, Josef: A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 14, http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/viewFile/2010_013a/177 (11.07.2011), S. 2.

38 Presidency Report to the European Council on the European External Action Service, Council of the European Union, 14930/09, POLGEN 163, Brussels, October 23, 2009, S. 5.

39 Proposal for a COUNCIL DECISION of (date) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (25 March 2010), http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf (11.07.2011). Etwa einen Monat später legte Ashton einen leicht überarbeiteten Vorschlag vor (siehe Ashton presents new architecture for EU diplomatic service, Euractiv, 23.04.2010).

40 EU-Parlament erhöht Druck auf Ashton, Euractiv, 21.04.2010.

*Links: Foto: EAD-Residenz in Brüssel. © Sabine Lösing
Rechts: Grafik: Organigramm des EAD, Stand: April 2011.*



das EP eine Eingliederung des EAD in die Kommission fordert. Damit würde es auch größere Mitspracherechte bei der Außenpolitik der EU erhalten.⁴¹ Dies entsprach nun wiederum überhaupt nicht den Vorstellungen der Staats- und Regierungschefs, die diese und andere Forderungen mehr oder weniger ungehört ins Leere laufen lassen wollten. Folgerichtig sieht auch der Ratsbeschluss zur Aufstellung und Funktionsweise des EAD vom 26. Juli 2010 lediglich vor, das Europäische Parlament werde „im Einklang mit Artikel 36 EUV“ regelmäßig über die Tätigkeit des Dienstes „unterrichtet“.⁴²

Auch wenn das Plazet des Europäischen Parlamentes für die Aufstellung des EAD gemäß Artikel 27(3) nicht erforderlich war, fand es doch eine Möglichkeit, seine Interessen – wenn auch in begrenztem Umfang – geltend zu machen. Denn damit die neue Behörde ihre Arbeit aufnehmen konnte, war die Zustimmung des Parlamentes zur Änderung der EU-Haushalts- und Personalbestimmungen erforderlich, was in der Folge als Hebel genutzt wurde, um vom Rat gewisse Zugeständnisse zu erhalten. So konnte etwa verhindert werden, dass der EAD einen komplett eigenständigen Haushalt erhält, wodurch sich das Europäische Parlament eine gewisse Budgetkontrolle bewahren konnte. Was die administrativen Ausgaben anbelangt (vgl. zum operativen Budget das vorangegangene Kapitel), besteht aber lediglich die Möglichkeit, das Budget komplett an- oder abzulehnen, Einzelposten sind damit kaum ver-

handel- bzw. änderbar. Ein negatives Votum würde zudem den Dienst komplett lahmlegen, weshalb dies wohl nur selten ernsthaft in Betracht gezogen werden dürfte.

Extrem umstritten war zudem die Ernennungsprozedur für die Leiter der EU-Delegationen, die mit dem Vertrag von Lissabon massiv aufgewertet wurden und denen nun unter dem Dach des EAD quasi Botschaftscharakter zukommt. Ursprünglich wollte das Europäische Parlament deshalb die Möglichkeit erhalten, künftige Botschafter anhören und auch ablehnen zu können. Zwar existiert nun ein Anhörungsrecht vor deren Amtsantritt, aber erst nach ihrer formalen Ernennung, die somit nicht zustimmungspflichtig ist. Nicht einmal in der Frage, ob diese Anhörungen öffentlich abzuhalten sind, konnte sich das EP durchsetzen, sie werden künftig im stillen Kämmerlein durchgeführt.⁴³

Trotz dieser eher bescheidenen „Erfolge“ gab das Europäische Parlament am 20. Oktober 2010 endgültig grünes Licht, sodass der Europäische Auswärtige Dienst schließlich am 1. Dezember 2010 seine Arbeit aufnahm. Noch ist es zu früh, genau sagen zu können, in welche Richtung sich das mühsam ausgehandelte Konstrukt entwickeln wird. Eine Möglichkeit ist, dass der EAD zu einem Instrument der Staats- und Regierungschefs wird, ebenso gut könnte sich der Dienst aber auch „freischwimmen“ und ein „Eigenleben“ entwickeln, wovon selbst Elmar Brok mehrfach gewarnt hatte.⁴⁴ Eines scheint jedenfalls sicher: die

41 Hantke, Martin: Der Europäische Auswärtige Dienst: Imperiale Machtpolitik aus einem Guss, in: AUSDRUCK (Dezember 2009), S. 1-3, S. 2.

42 COUNCIL DECISION of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), Absatz 6.

43 Vgl. Schnabel, Patrick Roger: Ein Jahr nach Lissabon - Der Europäische Auswärtige Dienst nimmt Gestalt an, in: EKD Europa-Informationen Nr. 135/Dezember 2010, S. 7-9, S. 7.

44 Elmar Brok (EVP/CDU): Europäisches Parlament fordert Kontrollrechte über EU-Außenamt, 22.09.2009, <http://de.federaleurope.org/index.php?id=9290> (07.07.2011). Eine

Zukunft des EAD wird weitgehend unter Ausschluss des Europäischen Parlaments ausgestaltet werden: „Dass nicht wenige der Parlamentarier bei ihrem Votum Bauchschmerzen hatten, lag wohl vor allem daran, dass sie damit trotz kleiner Zugeständnisse durch die Regierungen praktisch ihre Kontrollrechte über die neue Megabehörde aufgegeben haben. Weniger störten sich die europäischen Volksvertreter am weitgehend offenen Mandat der Behörde und der Vermischung ziviler und militärischer Aspekte.“⁴⁵

Die Befürchtungen, mit dem EAD werde eine weitere Militarisierung der Außenpolitik einhergehen, sind nur allzu begründet, wozu unter anderem die Verschmelzung der militärischen und zivilen Einsatzplanung im Crisis Management Planning Directorate des Auswärtigen Dienstes erheblich beiträgt. So kritisierte Josephine Liebl, vom European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), einem Netzwerk aus Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich der Friedensförderung aktiv sind: „Das Crisis Management Planning Directorate (CMPD) [wurde] eingerichtet, um ziviles und militärisches Krisenmanagement auf strategischer Planungsebene zu integrieren. EPLO hat diese institutionelle Integration mitverfolgt und musste erleben, wie es in Folge zu einer Absorbierung von zivilen Kapazitäten in die militärische Struktur kam. Dies hatte zum Ergebnis, dass ziviles Krisenmanagement nicht mehr durch ziviles, sondern militärisches Personal geplant wurde, was zu einer Militarisierung des zivilen Krisenmanagements [...] führte.“⁴⁶

Auch zahlreiche Entwicklungsorganisationen sind extrem besorgt, da der Rat über den EAD erstmals unter anderem Mitspracherechte auf die Verteilung der EU-Entwicklungshilfe erhält. Dies war bislang alleiniger Zuständigkeitsbereich der EU-Kommission, weshalb die Befürchtung besteht, dass dieser Politikbereich sukzessive vom Europäischen Rat gekapert werden könnte.⁴⁷ Inwieweit dies im Übrigen überhaupt rechtskonform ist, ist sehr umstritten. Während ein Rechtsgutachten zu dem Schluss kommt, der EAD sei im „Geiste wie im Wortlaut“ mit dem Vertrag von Lissabon vereinbar,⁴⁸ äußert ein anderes Gutachten im

aktuelle Studie belegt, dass selbst eng am Rat angegliederte EU-Institutionen eine solche Tendenz zu einem Eigenleben entwickeln. Vgl. Howorth, Joylon: Decision-Making in Security and Defence Policy. Towards Supranational Intergovernmentalism?, KFG Working Paper Nr. 25/März 2011.

45 Sattler, Uwe: Außer Kontrolle, Telepolis, 09.07.2010.

46 Liebl, Josephine: Schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog für die Anhörung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ am 14.03.2011, http://www.eed.de/fix/files/doc/140311_Stellungnahme_EPLO_zum_UA_ZKP.pdf (16.07.2011); vgl. auch Délétroz, Alain: „Kapazität der EU zur Friedenssicherung schwindet“, Der Tagesspiegel, 22.02.2010.

47 Vgl. für einen Überblick Anderson, Stephanie/Williams, John: The Securitization of Development Policy or the Developmentalization of Security Policy?: Legitimacy, Public Opinion, and the EU External Action Service (EAS), Paper Presented at the 2011 European Union Studies Association Conference Boston, MA, http://euce.org/eusa/2011/papers/81_anderson.pdf (15.07.2011).

48 Duke, Simon/Blockmans, Steven: The Lisbon Treaty Stipulations on Development Cooperation, CLEER Legal Brief, 04.05.2010.



Auftrag zweier Entwicklungsorganisationen hieran erhebliche Zweifel: „Die Rolle des EAD ist gemäß dem Vertrag auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschränkt, die lediglich einen Teil des externen Handelns der EU darstellt. Entwicklungszusammenarbeit liegt außerhalb des Rahmens der GASP, weshalb der EAD keinerlei Befugnisse über sie besitzt.“⁴⁹ Auch ein zweites Gutachten kam zu demselben Ergebnis⁵⁰, dennoch deutet gegenwärtig nichts darauf hin, dass diese schlüssige rechtliche Argumentation irgendwelche Konsequenzen nach sich ziehen wird.⁵¹

Kontrolle durch die nationalen Parlamente?

Kaum jemand traut sich heute noch zu reklamieren, die Außen- und Sicherheitspolitik solle aufgrund ihres hochsensiblen Charakters vollkommen einer parlamentarischen Kontrolle entzogen werden.⁵² Nicht wenige sehen jedoch eine ausreichende Kontrolle durch die nationalstaatlichen Parlamente gewährleistet, weshalb das ganze Gerede von einem Demokratiedefizit der Europäischen Union hoch-

49 Legal Advice Prepared by White & Case LLP to CAFOD and CIDSE, 16.04.2010.

50 Vgl. Daniel R. Mekonnen, Legal Opinion Drafted for Eurostep, www.eurostep.org/.

51 Furness, Mark: The European External Action Service: A new institutional framework for EU development cooperation, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 15/2010, S. 27.

52 Vgl. für eine Diskussion und Ablehnung dieses Arguments Lord, Christopher: Is there a role for parliamentary participation in European security cooperation?, in: Wagner/Deitelhoff 2006, S. 29-50.

Foto: EAD-Chefin Catherine Ashton. © World Economic Forum from Cologny, Switzerland, CC Lizenz über Wikimedia



gradig übertrieben sei.⁵³ Unter Verweis auf Artikel 10(2) EUV wird argumentiert, schließlich sei allein der Europäische Rat nun einmal für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständig, wobei dessen Kontrolle den nationalstaatlichen Parlamenten obläge. Im Wortlaut heißt es dort:

„Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.“

Leider ist eine derartige Kontrolle immer weniger gewährleistet, ja sie wird seitens der Exekutive auch systematisch unterlaufen: „Regierungen vermeiden es gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig zu sein, indem sie argumentieren, sie seien es gegenüber ihren nationalen Parlamenten. Und sie vermeiden es gegenüber Letzteren rechenschaftspflichtig zu sein, indem sie sagen, die Entscheidungen seien in Brüssel getroffen worden.“⁵⁴

Verschiedene Faktoren erschweren die Kontrolle seitens der nationalstaatlichen Parlamente zusätzlich: „Erstens sind nur wenige nationale Parlamente mit der Befugnis ausgestattet, ihrer Regierung ein klares Verhandlungsmandat vor einer Entscheidung im Europäischen Rat mit auf den Weg zu geben. Zweitens haben aufgrund unterschiedlicher nationaler rechtlicher Prozeduren wenige nationale Parlamente das Mandat, formal Truppenstationierungen

53 Vgl. etwa Moravcsik, Andrew: In Defence of the „Democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Nr. 4 (2002), S. 603-624. Für eine Gegenposition siehe Follesdal, Andreas/Hix, Simon: Why There is a Democratic Deficit in the EU:

A Response to Majone and Moravcsik, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, Nr. 3 (2006), S. 533-562.

54 Arteaga 2010, S. 4.

Foto: Bundeskanzlerin Angela Merkel in Unna 2010. © Dirk Vorderstraße, CC Lizenz über Wikimedia

in einer internationalen Operation zuzustimmen. Drittens erhalten nationale Parlamente sicherheits- und verteidigungsrelevante Informationen von ihren jeweiligen Regierungen und sind demzufolge von deren Transparenz und Gutwillen abhängig, diese Informationen zugänglich zu machen. Schließlich sind die Überwachungsbefugnisse der nationalen Parlamente größtenteils darauf beschränkt, den jährlichen Budgets für Auslandsoperationen als Teil des gesamten Verteidigungshaushaltes zuzustimmen.⁵⁵

Lediglich in Schweden, Finnland und Luxemburg können die Parlamente schon im Vorfeld einer Ratsentscheidung über die Grundsatzfrage einer Truppenentsendung abstimmen. Doch gerade bei den großen Truppenstellern sind die Kompetenzen derart geschickt aufgesplittet, dass im Effekt die Parlamente an den Rand gedrängt werden. So werden die britischen und französischen Abgeordneten zwar frühzeitig über Entwicklungen im Rat informiert, die zu einer Truppenentsendung führen könnten, haben aber kein Zustimmungsrecht.⁵⁶ Umgekehrt müssen etwa Mitglieder des Bundestages formal dem Einsatz deutscher Truppen zustimmen, werden aber nicht im Vorfeld in die Vorbereitungsphase einer EU-Militäroperation eingebunden, ja nicht einmal darüber informiert. Eine Möglichkeit, das deutsche Abstimmungsverhalten im Rat festzulegen und damit eine EU-Militärmission zu verhindern, existiert nach derzeit vorherrschender Auffassung also nicht.⁵⁷ So fand die Abstimmung zur deutschen Beteiligung am EU-Einsatz EUFOR Congo im Jahr 2006 drei Monate nach der Zustimmung der Bundesregierung zum Start der Operation im Rat statt.⁵⁸ Auch in anderen Ländern ist dieses Verfahren gängige Praxis.⁵⁹

Durch dieses Prozedere wird der Parlamentsvorbehalt jedoch zur Makulatur: „Wenn die Zustimmung des Parlaments *nach* der Entscheidung einer gemeinsamen Aktion im Rat eingeholt wird, ist das vorherige Zustimmungsrecht häufig mehr theoretischer denn praktischer Natur; die nationalen Legislativen sehen sich vor einer Situation, einem *Fait accompli* zuzustimmen, über den die Regierungen in Brüssel bereits entschieden haben.“⁶⁰ Eine einmal gegebene Zustimmung im Rat für den Beginn eines EU-Einsatzes wieder zurückzunehmen, ist nahezu unmöglich. Lediglich die Zusage für eine Beteiligung mit Truppen könnte von den Parlamenten, die hierzu die Befugnis haben, widerrufen werden. Doch auch eine solche Entscheidung wäre

55 Born u.a. 2008, S. 3f.

56 Vgl. ebd.

57 Deshalb wäre es erfreulich, wenn sich der Bundestag der juristischen Interpretation anschließen würde, die Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon dahingehend auszulegen, dass er befugt ist, die Bundesregierung auf eine Position im Rat festzulegen. Vgl. Birgit Daiber, Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat, in: „Die Öffentliche Verwaltung“, 7/2010.

58 Ondarza 2010, S. 3.

59 Vgl. für Italien, Deutschland, Frankreich und Großbritannien Bono, Giovanna: National Parliaments and EU External Military Operations: Is there Any Parliamentary Control?, in: *European Security* Vol. 14, Nr. 3 (2005), S. 203-229.

60 Born u.a. 2008, S. 29.

von erheblicher Tragweite und dürfte lediglich in einem extremen Ausnahmefall in Betracht gezogen werden.⁶¹

Außerhalb von Schweden, Finnland und Luxemburg existiert also in keinem anderen Land die Möglichkeit, dass ein nationales Parlament eine Entscheidung des Europäischen Rates für einen Auslandseinsatz im Vorhinein verhindern oder wenigstens nachträglich rückgängig machen könnte. Der bloße Verweis, dies sei schließlich kein Problem, weil damit ja keine Teilnahmepflicht einhergehe und viele nationale Parlamente ja über die Beteiligung mit eigenen Truppen befinden könnten, ist jedoch bei weitem nicht ausreichend. Denn auch ohne eine direkte Teilnahme erfolgen alle Einsätze im Namen der Europäischen Union und damit unter Zustimmung jedes Mitgliedslandes. In die Finanzierung „ziviler“ (EU-Haushalt) und militärischer (ATHENA) Operationen ist ebenfalls jedes EU-Mitglied eingebunden, unabhängig davon, ob es sich mit Truppen an einem Einsatz beteiligt oder nicht.

Als sei dies nicht problematisch genug, versuchen einflussreiche Kräfte sogar am bislang geltenden Einstimmigkeitsprinzip im Rat zu sägen, um Einsätze künftig reibungsloser auf den Weg bringen zu können. So argumentiert etwa Henri Bentégeat, der Chef des EU-Militärstabes: „Die sich durch den Vertrag eröffnende Möglichkeit, eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der GASP zu begründen, birgt vor allem ein großes Potenzial für die Operationen der Union. In der Tat bedarf es nur eines Drittels der Mitgliedstaaten, um im Rat die Einleitung einer Operation zu beschließen, sofern feststeht, dass diese Operation zur Verwirklichung der Ziele der Union beitragen wird, dass sie die Interessen der Union schützt und dass sie von allen 27 Mitgliedstaaten nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums eingeleitet werden kann.“⁶² Auch wenn diese Interpretation des Vertrags – noch – nicht mehrheitsfähig zu sein scheint, macht sie doch deutlich, weshalb es zwingend erforderlich ist, dass die nationalen Parlamente in Ratsentscheidungen über Auslandseinsätze über einen Parlamentsvorbehalt eingebunden werden.

Weiter kommt erschwerend hinzu, dass der Parlamentsvorbehalt, dort, wo er noch vorhanden ist, tendenziell immer weiter ausgehöhlt wird.⁶³ Vor allem in Deutschland wird nach Kräften am Stuhl parlamentarischer Mitbestimmung gerüttelt. Dort nimmt bereits das bestehende Parlamentsbeteiligungsgesetz aus dem März 2005 die Entsendung von Spezialkräften wie dem Kommando Spezialkräfte (KSK) von der parlamentarischen Zustimmungspflicht aus. Sukzessive werden zudem weitere Bereiche „erschlossen“ und der Zustimmungspflicht entzogen (ohne dass der Wortlaut des Parlamentsbeteiligungsgesetzes dies hergeben wür-

de). So wurde etwa die Bundeswehr-Evakuierungsmission „Pegasus“ in Libyen Ende Februar, Anfang März 2011 sowie die Bundeswehr-Beteiligung an der im April 2010 begonnen EU-Ausbildungsmission EUTM Somalia am Parlament vorbei beschlossen.⁶⁴

Noch aber sind „robuste“ Militärinterventionen mit einer Vielzahl an Bundeswehr-Soldaten zustimmungspflichtig. Dies wirft Fragen auf, wenn man sich etwa die extrem kurze Aktivierungszeit der EU-Battlegroups (5-30 Tage bis zum Einsatz) betrachtet – wie soll in solch kurzer Zeit ein parlamentarischer Entscheidungsfindungsprozess in die Wege geleitet werden? Aus diesem Grund fordert etwa der Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium, Christian Schmid, man solle eine Art Vorratsbeschluss fällen, der dann für alle Einsätze der Battlegroups gelte.⁶⁵ Ganz ähnlich forderte Bundeskanzlerin Angela Merkel bereits im Jahr 2005, der Verteidigungsausschuss des Bundestages solle ihr eine Generalvollmacht für die deutsche Beteiligung an EU-Militäreinsätzen für die nächsten vier Jahre erteilen.⁶⁶ Auch im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP vom 26. Oktober 2009 heißt es: „Soweit mit den Regelungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes eine jeweils zeitnahe und ausreichende Information des Parlaments in besonderen Fällen durch die Bundesregierung nicht sichergestellt werden kann, legen die Koalitionsfraktionen Initiativen zur Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes oder zur Schaffung eines Vertrauensgremiums vor.“⁶⁷ Der Parlamentsvorbehalt würde dann auf dieses „Vertrauensgremium“ übergehen, so jedenfalls die Vorstellung der Regierungsparteien.⁶⁸

Vor diesem Hintergrund zieht eine umfangreiche Untersuchung zur parlamentarischen Kontrolle der GASP/GSVP eine ernüchternde Bilanz: „Das Ergebnis zeigt, dass bei EU-Einsätzen ein Demokratiedefizit auf der europäischen als auch der nationalen Ebene existiert.“⁶⁹ Die Regierungen machen sich dabei die Grauzonen zwischen beiden Ebenen gezielt zunutze, um das Kräftegleichgewicht in Richtung der Exekutive zu verschieben und die Parlamente mehr und mehr zu entmachten.⁷⁰ Ein Gegengewicht hierzu ist also dringend vonnöten, allerdings scheint es leider unangebracht, hier allzu große Hoffnungen in eine künftige Interparlamentarische Versammlung der GASP/GSVP (IPV GASP/GSVP) zu stecken.

61 Insbesondere da hiermit aufgrund des modularen und multinationalen Charakters der EU-Eingreiftruppen eine erhebliche Behinderung einer ggf. bereits laufenden Operation einhergehen könnte.

62 Bentégeat, Henri: Ziele der europäischen Verteidigung, in: Vasconcelos, Álvaro de (Hg.): Perspektiven für die europäische Verteidigung 2020, Institut für Sicherheitsstudien, Paris, Juni 2011, S. 111-122, S. 112.

63 Vgl. Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang: Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989-2004, in: Parliamentary Affairs Nr. 64/2011, S. 175-192.

64 Vgl. Haid, Michael: „Pegasus“ in Libyen: Der Einsatz der Bundeswehr ohne Parlamentszustimmung bekommt Flügel, in: AUSDRUCK (April 2011), S. 24-25; Cholet, Jérôme: Die Piraten fest im Visier. Deutschland ist an fünf internationalen Friedensmissionen in Afrika beteiligt, Das Parlament 10-11/2011: „Zwar ist der deutsche Parlamentsvorbehalt im europäischen Vergleich stark, bei Ausbildungsmissionen kann er jedoch ausgehebelt werden.“

65 CSU-Staatssekretär will „Doppelbeschluss“ für Auslandseinsätze, Handelsblatt, 07.01.2007.

66 Comelli/Zanon 2009, S. 15f.

67 Koalitionsvertrag „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, S. 124.

68 Vgl. Haid 2011, S. 25.

69 Born u.a. 2008.

70 Comelli/Zanon 2009, S. 5.

Interparlamentarische Versammlung als verpasste Chance

Im Juni 2011 wurde die Westeuropäische Union (WEU) und damit auch ihre Parlamentarische Versammlung aufgelöst. Die WEU hatte tatsächlich keinerlei Aufgaben mehr, da alle ihre wesentlichen Funktionen schon lange in die Europäische Union überführt worden waren. Die Parlamentarische Versammlung der WEU hatte sich jedoch „auf der Suche nach neuen Aufgaben [...] selbst zum interparlamentarischen Kontrollgremium der GSVP erklärt.“⁷¹ Allerdings war das Gremium extrem zahnlos, seine Tätigkeit beschränkte sich „größtenteils auf rückblickende Beobachtung und die Pflege von Kontakten zwischen nationalen Abgeordneten.“⁷²

Angesichts der bevorstehenden Auflösung der WEU ergriff das französische Oberhaus bereits im April 2010 die Initiative, indem es eine Resolution verabschiedete, in der die Schaffung einer neuen parlamentarischen Versammlung zur Kontrolle der GASP/GSVP gefordert wurde, die aus Vertretern der nationalen und europäischen Ebene zusammengesetzt sein sollte.⁷³ In der Folge legten auch andere Länder ihre Position fest, u.a. verabschiedete der Bundestag im Mai 2011 einen Antrag zur „Einrichtung einer Interparlamentarischen Konferenz zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bzw. Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union“. Wortgewaltig wird darin die Notwendigkeit für die neue Versammlung folgendermaßen begründet: „Der Deutsche Bundestag ist der festen Überzeugung, dass eine politische Begleitung und Kontrolle dieser Politikbereiche durch ein europäisches Gremium aus Vertretern der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments unabdingbar ist.“⁷⁴ Schließlich verabschiedete auch das Europäische Parlament am 7. Juli 2011 mit großer Mehrheit einen Entschließungsantrag, in dem „eine verstärkte interparlamentarische Zusammenarbeit im Bereich der GASP und der GSVP“ und die Einrichtung eines „interparlamentarischen Treffens“ gefordert wird.⁷⁵

So begrüßenswert jeglicher Versuch ist, die parlamentarische Kontrolle in diesem Bereich zu verbessern, so wenig sind die gegenwärtigen Pläne für die Interparlamentarische Versammlung der GASP/GSVP jedoch hierzu geeignet. Unklar ist augenblicklich etwa noch, inwieweit kleine



Angeblich setzt sich die Europäische Union in der ganzen Welt für die Demokratie ein, was allein schon aufgrund ihrer inneren Verfasstheit ein mehr als zweifelhafter Anspruch ist. © European Union, 2011.

Parteien, in denen sich naturgemäß eher kriegskritische Positionen finden, überhaupt beteiligt werden. Auch sprechen sich nahezu alle bisher auf dem Tisch liegenden Vorschläge für halbjährliche Treffen aus, was für einen solch riesigen Themenkomplex bei weitem nicht ausreicht. Vor allem aber wird das doppelte Demokratiedefizit, dass weder auf nationaler noch europäischer Ebene effektive Kontrollmöglichkeiten existieren, in keinem der bisherigen Vorschläge adressiert.⁷⁶ Nirgends ist davon zu lesen, dass der Versammlung bindende Befugnisse zugewilligt werden sollen. Symptomatisch hierfür ist die Resolution des Europäischen Parlaments, in der es schlicht heißt, dass „die Schlussfolgerungen der interparlamentarischen Treffen für die teilnehmenden Partner nicht verbindlich sind.“⁷⁷

Um zu verhindern, dass hier ein neuer „Debattierclub“ auf den Weg gebracht wird, hatte die Linksfraktion GUE/NGL mehrere Änderungsanträge, u.a. für einen Parlamentsvorbehalt gegenüber EU-Auslandseinsätzen, für eine Budgetkontrolle der Schattenhaushalte durch die IPV sowie für stärkere Kontrollbefugnisse des EAD eingebracht, die aber leider allesamt abgelehnt wurden. Dadurch wurde wohl leider einmal mehr eine Chance verspielt, wenigstens in die Nähe einer parlamentarischen Kontrolle der EU-Außen- und Militärpolitik zu gelangen, die diesen Namen auch verdient.

71 Ondarza 2010, S. 1.

72 Ebd., S. 2.

73 Meyer, Berthold: Eine europäische Armee unter parlamentarischer Kontrolle – Vision oder Illusion? in: Bald, Detlef u.a.: Demokratie und Militär – Demokratie und Frieden, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 154, Februar 2011, S. 7-15, S. 14.

74 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP Einrichtung einer Interparlamentarischen Konferenz zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bzw. Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, Drucksache 17/5903, 25.05.2011, S. 1.

75 Entschließungsantrag zur Vorgehensweise des Europäischen Parlaments bei der Umsetzung der Artikel 9 und 10 des Protokolls Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon über die Zusammenarbeit der Parlamente im Bereich der GASP/GSVP.

76 Vgl. etwa Résolution sur le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune, 11.04.2010; Future interparliamentary scrutiny of EU foreign, defence and security policy, House of Commons Foreign Affairs Committee, 12.01.2011.

77 Entschließungsantrag zur Vorgehensweise des Europäischen Parlaments bei der Umsetzung der Artikel 9 und 10 des Protokolls Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon über die Zusammenarbeit der Parlamente im Bereich der GASP/GSVP, Absatz 4.



Sabine Lösing, MdEP

Büro Brüssel:
Europäisches Parlament
Sabine Lösing
Rue Wiertz ASP 06F255
B-1047 Brüssel
Tel.: 0032-2-284 7894
Fax: 0032-2-284 9894
Mail: sabine.loesing@europarl.europa.eu
Mitarbeiterin: Ota Jaksch und
Theresa Wögerbauer

Bürgerbüro:
Abgeordnetenbüro Sabine Lösing
Lange Geismarstraße 2
37073 Göttingen
Tel.: 0551-50766823
Fax: 0551-50766838
Mail: europabuero-loesing@web.de
Mitarbeiterin: Julia Focks

Verbindungsbüro Deutscher Bundestag:
Europabüro Berlin
Sabine Lösing, MdEP
Unter den Linden 50
10178 Berlin
Tel.: 030-227 71405
Fax: 030-227 76819
Mail: sabine.loesing@europarl.europa.eu
Mitarbeiter: Arne Brix