

Wein predigen und Wasser ausschenken

Die Finanzierung der EU-Außenpolitik

Annegret Bendiek / Hannah Whitney-Steele

Am 17. Mai 2006 hat das Europäische Parlament den Finanzrahmen 2007–2013 verabschiedet. In diesem Zeitraum will die EU 49,463 Milliarden Euro für ihre Außenpolitik ausgeben, was einer Steigerung von 29 Prozent im Vergleich zur letzten finanziellen Vorausschau entspricht. Die Finanzierung der EU-Außenpolitik wirft dennoch einige Probleme auf, die sich durch die Einführung eines neuen GASP-Fonds zumindest teilweise ausräumen ließen.

Am 4. April 2006 einigten sich das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung über den Finanzrahmen 2007–2013. Dabei wurden zahlreiche Änderungen auf dem Gebiet der EU-Außenpolitik vorgenommen, die sich in der Ausgabenrubrik 4 des Haushalts »Die Europäische Union als globaler Partner« (siehe Anhang, S. 5) niederschlagen. Diese Ausgabenrubrik führt die folgenden Kategorien außenpolitischer Aktivitäten auf: ein Instrument für Heranführungshilfe (10,2 Mrd. Euro); ein Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (10,6 Mrd. Euro); Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit (15,1 Mrd. Euro); ein Stabilitätsinstrument (2,5 Mrd. Euro); die GASP (1,7 Mrd. Euro); einen Garantiefonds (1,2 Mrd. Euro) und eine Haushaltlinie »Anderes«, die zum Beispiel für humanitäre Hilfe (8 Mrd. Euro) vorgesehen ist.

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Interinstitutionellen Vereinbarung ist die Aufstockung des Budgets für Außenpolitik um 1 Milliarde Euro; davon sind 800 Millionen Euro für die GASP und 200 Millionen für die neue Europäische Nachbarschaftspolitik bestimmt. Die Reserve für Soforthilfe (Katastrophenhilfe in Drittländern), der Solidaritätsfonds (Naturkatastrophen in Mitglieds- oder Kandidatenländern) und der Europäische Entwicklungsfonds werden wie bisher außerhalb des EU-Haushalts finanziert. Das Flexibilitätsinstrument (200 Mio. Euro pro Jahr) wurde erneuert und steht ebenfalls außerhalb der finanziellen Vorausschau der EU. Die dafür bereitgestellten Mittel sollen für unvorhersehbare außenpolitische Maßnahmen verwendet werden und dürfen nunmehr in derselben Ausgabenkategorie, verteilt auf mehrere Jahre, zum Einsatz kommen. Die Finanzielle Vorausschau legt hingegen nicht offen, wie EU-Missionen im Rahmen

der GASP und ESVP finanziert werden. Es stellt sich demzufolge die Frage: Bei welchen Auslandseinsätzen der EU kommen welche Mechanismen zum Einsatz?

Wege bzw. Mechanismen

Grundsätzlich existieren sieben Finanzierungswege, um Maßnahmen in der GASP und ESVP durchzuführen (siehe Tabelle 1). Im zivilen Bereich bieten sich drei Finanzierungsmöglichkeiten an. Die wichtigste ist die über den GASP-Titel des allgemeinen EU-Haushalts (Art. 28(3) EUV). Der zweite Finanzierungsweg ist, dass die EU Regionalorganisationen wie beispielsweise die Afrikanische Union bei zivilen Krisenmissionen unterstützt, indem sie auf den Europäischen Entwicklungsfonds zurückgreift. Dieser Fonds ist nicht Teil des allgemeinen Haushalts. Schließlich können zivile EU-Einsätze aus außeretatmäßigen nationalen Beiträgen bestritten werden (z.B. Aceh Monitoring Mission, EU BAM Rafah). Solche Operationen setzen einen einstimmigen Beschluss des Rates voraus.

Nach den EU-Vertragsbestimmungen ist die GASP/ESVP eine intergouvernementale Angelegenheit, die ausschließlich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt. Seit dem Ratsbeschluss vom Februar 2004 verfügt die EU über den sogenannten ATHENA-Mechanismus zur Verwaltung und Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der EU mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Demnach werden die Beiträge der Mitgliedstaaten für ATHENA nach einem Schlüssel der Bruttonationaleinkommen festgelegt. Dänemark ist das einzige Land, das nicht beteiligt ist. Der ATHENA-Mechanismus ermöglicht grundsätzlich eine Partizipation von Drittländern. EU-Operationen werden nach dem NATO-Prinzip »Costs lie where they fall« finanziert; dem zufolge die an den EU-Operationen beteiligten Staaten für ihre eigenen Ausgaben aufkommen. Das heißt wiederum im Umkehrschluss, dass all die Ausgaben, die nicht unmittelbar einem »Verursacher« zugeordnet werden können,

gemeinsam finanziert werden müssen. Aus diesem Grunde wurde ATHENA geschaffen. Es handelt sich also um zwei Seiten einer Medaille. Der Nachteil beider Mechanismen ist, dass kleinere Mitgliedstaaten kaum als »leading nation« fungieren oder die benötigten militärischen Kapazitäten und Mittel beisteuern können. EU-Agenturen, die zur Vorbereitung und Durchführung von EU-Missionen verteidigungs- und sicherheitspolitische Analysen im Rahmen der GASP und ESVP liefern, werden durch mitgliedstaatliche Beiträge außerhalb des EU-Budgets getragen. Es handelt sich hierbei um die Europäische Verteidigungsagentur, das EU-Institut für Sicherheitsstudien (Paris) und das Satellitenzentrum der Europäischen Union. Schließlich gibt es die Möglichkeit von projektbezogenen Kofinanzierungen, die von privaten Sicherheitsunternehmen, internationalen Organisationen oder der EU getragen werden.

Tabelle 1
Finanzierungswege von Auslandseinsätzen

<i>Zivil</i>	<i>Militärisch</i>
1. EU-Haushalt (GASP Haushaltslinie)	1. ATHENA-Mechanismus
2. Europäischer Entwicklungsfonds	2. NATO-Prinzip »Costs lie where they fall«
3. Außeretatmäßige nationale Beiträge	3. Eigene Haushalte bestimmter Einrichtungen im Rahmen der ESVP
	4. Kofinanzierung von Projekten durch Partner

Die Finanzierung der GASP und ESVP weist drei Defizite auf: Erstens bleibt ungeklärt, wie viel Geld im Rahmen von EU-Auslandseinsätzen mit Beteiligung der Bundeswehr ausgegeben wurde. Zweitens mangelt es an einer demokratischen Kontrolle der GASP/ESVP durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente. Drittens macht die unzureichende Mittelausstattung der GASP-Haushaltlinie einen

Rückgriff auf außeretatmäßige Mittel zwingend. Und nicht zuletzt erweisen sich zunehmend die über ATHENA verwalteten Gelder als Schattenhaushalte.

Drei Defizite

Die GASP-ESVP zählt bis dato insgesamt 17 Missionen, davon sind vier abgeschlossen und 13 laufend (Stand: Juni 2006). Nur drei waren bisher ausschließlich militärischer Natur, während die restlichen entweder rein zivile oder zivil-militärische Elemente beinhalteten. Die Intransparenz der Finanzierungswege tritt vor allem bei den zivil-militärischen, den sogenannten »hybriden« EU-Auslandseinsätzen zutage. Hybride Einsätze werden aus dem EU-Haushalt oder mit Mitteln außerhalb des etatmäßigen EU-Budgets bestritten. Der aktuelle Trend zu hybriden Einsätzen dürfte auch in Zukunft anhalten, womit auch das Problem der Intransparenz bestehen bleiben würde. Ferner ist je nach Auslandseinsatz zwischen Maßnahmen im Kontext der ersten Säule (Art. 177ff EGV) oder der zweiten Säule (Art. 11ff EUV) zu unterscheiden. In der Praxis wird sich noch zeigen müssen, ob und unter welchen Bedingungen auf das Stabilitätsinstrument für die Krisenbewältigung in Drittstaaten zurückgegriffen werden kann (Art. 179ff EGV und 181a EGV).

Das zweite Problem stellt die mangelnde demokratische Kontrolle von GASP und ESVP-Entscheidungen dar. Der GASP-Haushalt wurde zwar im Rahmen des Finanzrahmens 2007–2013 durch das Europäische Parlament gebilligt, jedoch ist es dem Europäischen Parlament verwehrt, bei der Billigung der Jahrestanchen (ca. 100 Mio. Euro) im Vorhinein Einfluss auf die Ausgestaltung der geplanten Missionen auszuüben. Somit kann es sein in der Interinstitutionellen Vereinbarung genanntes Konsultationsrecht bei Gemeinsamen Aktionen nur bedingt wahrnehmen. Der ATHENA-Mechanismus ist beispielhaft dafür, dass der finanzielle Handlungsspielraum des Europäischen Rates gegenüber den Parlamenten

der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament größer wird. Er schränkt nicht nur den Entscheidungsspielraum des Bundestags über militärische Auslandseinsätze ein, sondern geht ferner mit einer unzureichenden Unterrichtung der Parlamente und Öffentlichkeit einher. Die Folge ist, dass im ausschließlich intergouvernementalen Zuständigkeitsbereich des Rates zunehmend Schattenhaushalte eingerichtet werden, obwohl die Europäische Kommission und damit auch das sie kontrollierende Europäische Parlament für sämtliche haushälterische Entscheidungen der EU zuständig sind.

Das dritte Monitum bezieht sich auf die finanzielle Ausstattung der EU als globaler Akteur insgesamt. Obgleich die EU in der neuen Haushaltsperiode eine stattliche Mittelaufstockung für die GASP (in Höhe von 800 Mio. Euro) beschlossen hat, entspricht der Haushalt nach wie vor nicht den Anforderungen, die die EU im Zuge der Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 und dem daraus resultierenden zunehmenden Engagement in Drittstaaten tatsächlich zu bewältigen hat. Bei ihrem informellen Treffen erörterten die europäischen Staats- und Regierungschefs in Hampton Court die finanzielle Vorausplanung der GASP-Operationen für das Jahr 2006. Ihre vorläufige Schätzung zur Finanzierung der GASP belief sich auf 300 Millionen Euro pro Jahr. Festsustellen bleibt, dass die Mitgliedstaaten bei nicht ausreichender finanzieller Ausstattung gezwungen sind, Gelder aus anderen Ausgabentiteln oder Quellen in die Ausgabenrubrik »GASP« zu transferieren. Zusätzliche Gelder für einzelne Missionen, die über die regulären EU-Beiträge zur Verfügung gestellt werden müssen, sind immer von der jeweiligen nationalen Haushaltslage und somit von innenpolitischen Erwägungen abhängig.

Ein GASP-Fonds

Die Einrichtung eines neuen GASP-Fonds zur Finanzierung sämtlicher EU-Auslands-

einsätze würde die Kohärenz zwischen Maßnahmen der ersten Säule und den vom Rat durchgeführten GASP-Aktivitäten im Rahmen der zweiten Säule stärken. Auch würde der neu zu schaffende Fonds den wachsenden Finanzierungsanforderungen hybrider Missionen besser gerecht werden. Für die institutionelle Einbindung des GASP-Fonds bieten sich zwei Varianten an: Zum einen wäre die Einbindung in den allgemeinen EU-Haushalt denkbar. Ein Fonds-Ansatz im Gemeinschaftshaushalt entspräche einer regulären Haushaltslinie und wäre im Sinne der Kohärenz europäischer Außenpolitik vorzuziehen. Die nationalen Beiträge wären entsprechend dem Haushaltsverfahren nach einem festgesetzten Schlüssel der Bruttonationaleinkommen festzulegen. EU-Nettozahler stehen dieser Option skeptisch gegenüber, denn sie würden im Verhältnis zu den kleineren Staaten in der EU über Gebühr in die Zahlungspflicht genommen. Darüber hinaus besteht im Rahmen des regulären Haushaltsverfahrens und der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission. Da gemäß EU-Vertrag sämtliche militärischen oder verteidigungspolitischen Ausgaben durch die Mitgliedstaaten zu tragen sind (außer der Rat beschließt Gegenteiliges), ist vorrangig die nationale Gesetzgebung und parlamentarische Kontrolle zuständig. Würden militärische Maßnahmen über den neuen GASP-Haushalt bezahlt, wäre die Entsendung von nationalen Soldaten immer noch Sache der nationalen Regierungen oder Parlamente. Alleine die Kosten würden zusätzlich durch das Europäische Parlament gebilligt werden. Die Finanzierung militärischer Maßnahmen aus dem Gemeinschaftshaushalt setzt aber eine Vertragsänderung voraus.

Zum anderen könnte der GASP-Fonds aus dem allgemeinen EU-Haushalt ausgelagert werden. In diesem Fall sollte jeder Mitgliedstaat eine auf mehrere Jahre angelegte budgetäre Verpflichtung abgeben, was zu einer gerechteren Lastenteilung zwischen den

großen und den kleineren Staaten beitrüge. Der Fonds müsste eine Aufstellung der veranschlagten Kosten für das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente bereithalten, reflektiert die Aufstellung doch die politischen Zielsetzungen und Prioritäten für die Zukunft der GASP. Das Europäische Parlament hat zwar kein formelles Mitspracherecht in der GASP, sollte aber informiert und konsultiert werden.

Die Kommission wird Ende 2009 eine Revision der Interinstitutionellen Vereinbarung und des Haushalts vornehmen, eventuell mit Anpassungsvorschlägen, wobei das alte und das im Jahre 2009 neu zu wählende Europäische Parlament in diesen Prozess eingebunden sein werden. Bei der für 2009 geplanten Haushaltsrevision böte sich die Gelegenheit, den neuen GASP-Fonds zu installieren. Für beide Fonds-Optionen gilt: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sollten bereits im Entscheidungsprozess über ESVP-Einsätze vom Rat konsultiert und nicht erst über getroffene Beschlüsse informiert werden. Je mehr Mitspracherechte die Parlamente haben, desto wahrscheinlicher ist es, dass Defizite im Bereich der Transparenz, der demokratischen Kontrolle und der Angemessenheit der finanziellen Ausstattung der europäischen Außenpolitik behoben werden können. Die Möglichkeiten zur Finanzierung eines GASP-Fonds unterliegen jedoch einer entscheidenden Prämisse: Die Mitgliedstaaten müssen bereit sein, ihre Strategie des Wein-Predigen- und Wasser-Ausschenkens zugunsten der GASP und ESVP aufzugeben. Die Staaten, die Verantwortung für EU-Missionen übernehmen, sollten auch entsprechende finanzielle Beiträge aus dem Fonds erhalten. Engagement muss sich auszahlen.

Anhang
Finanzielle Vorausschau^{a)} 2007-2013
Mittelausstattung nach dem Trilog vom 4. April 2006

Ausgabenrubrik 4
Die EU als globaler Partner

(in Mio. Euro, in Preisen von 2004)	2006 ^c	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007– 2013 total	Verände- rung 2013 vs. 2006
Instrument für Heranführungshilfe (IPA) ^{b/1}	1121	1193	1290	1353	1452	1565	1660	1700	10213	52%
Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) ²	1274	1390	1400	1437	1470	1530	1640	1720	10587	35%
Instrument für Entwicklungszusammenarbeit & wirtschaftliche Zusammenarbeit (DCEC) ³	1862	2000	2060	2116	2167	2190	2246	2324	15103	25%
Stabilitätsinstrument ⁴	531	232	268	338	363	400	430	500	2531	-6%
GASP ⁵	99	150	185	220	250	285	310	340	1740	245%
Garantien der Europäischen Gemeinschaft für Darlehenstransaktionen	220	188	185	181	178	174	171	167	1244	-24%
Reserve für Soforthilfen	221									-100%
Anderes (humanitäre Hilfe, makro-ökonomische Hilfe, Ad-hoc Mittelausstattung, traditionelle Agenturen und Spielraum)	894	1046	1081	1094	1129	1196	1222	1278	8046	43%
Ausgabenrubrik 4^b gesamt	6222	6199	6469	6739	7009	7339	7679	8029	49463	29%

Alle Zahlen wurden mit einer Deflationsrate von 2% pro Jahr zwischen 2004 und 2013 berechnet.

- a) Der **Europäische Entwicklungsfonds**, der **EU-Solidaritätsfonds** und die **Reserve für Soforthilfen** sind nicht Teil der Finanziellen Vorausschau.
- b) Die Berechnung für 2006 enthält weder die Haushaltsansätze für BG/ROM noch die von der Kommission vorgeschlagene Summe (134 Mio. Euro) für den nördlichen Teil Zyperns.
- c) Die Aufschlüsselung für das Jahr 2006 basiert auf dem Haushalt von 2006.
1. Das **Instrument für Heranführungshilfe** bezieht sich auf die Beitrittskandidaten (Türkei und Kroatien) und die potentiellen Beitrittskandidaten (Westlicher Balkan). Es ersetzt sowohl die existierenden Instrumente PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS als auch eine Anzahl anderer Regelungen.
 2. Das **Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument** deckt die Länder ab, die von der Europäischen Nachbarschaftspolitik erfasst werden, z.B. die Länder im südlichen und östlichen Mittelmeerraum, Ukraine, Moldova und Belarus, und die Länder des südlichen Kaukasus. Es ersetzt MEDA und einen Teil von TACIS. Dieses Instrument wird auch die strategische Partnerschaft mit Russland unterstützen. Ein spezifischer Aspekt des ENPI ist die grenzübergreifende Zusammenarbeit, die sich an Regionen der Mitgliedstaaten und der Partnerländer mit einer gemeinsamen Grenze richtet.
 3. Das **Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit** erstreckt sich auf alle Länder, Gebiete und Regionen, die weder im Rahmen des Instruments der Heranführungshilfe noch im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments unterstützungsfähig sind (ersetzt ALA, EDF etc.).
 4. Das **Stabilitätsinstrument** ist ein neues Instrument, das eine angemessene Reaktion auf situative Krisen und längerfristige Herausforderungen mit Stabilitäts- oder Sicherheitsaspekten ermöglichen soll. Die Mittel sollen u.a. zum Schutz der nuklearen Sicherheit und für den Kampf gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, gegen die organisierte Kriminalität, Menschenhandel und den Terrorismus dienen.

5. Innerhalb des **GASP**-Kapitels des Haushaltsplans werden die folgenden Maßnahmen finanziert:
Krisenmanagementoperationen, Konfliktverhütung, Konfliktbeilegung und Stabilisierung, Monitoring und Umsetzung von Friedens- und Sicherheitsprozessen, Nichtverbreitung von Kernwaffen und Abrüstungsmaßnahmen, Sofortmaßnahmen, Vorbereitungsmaßnahmen und Folgemaßnahmen, Sonderbeauftragte der Europäischen Union.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364