

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Annegret Bendiek/ Oliver Bringmann

ATHENA und die Finanzierung der militärischen ESVP

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Diskussionspapier FG2, 2008/ 05
April 2008, SWP Berlin

Inhalt

Die Entstehung der „Gemeinsamen Finanzierung“ in der NATO	3
Etappen der Gemeinsamen Finanzierung der ESVP. 5	
Der ATHENA-Mechanismus der EU im Überblick... 6	
Kontroversen bei der ATHENA-Überprüfung	7
Ausblick	8

Dr. **Annegret Bendiek** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe „EU-Außenbeziehungen“.

Regierungsdirektor **Oliver Bringmann**, Ass. jur., MPA (Harvard) ist stv. Referatsleiter H II 2 im Bundesministerium der Verteidigung und war während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Vorsitzender des ATHENA Special Committee. Der Verfasser gibt in diesem Beitrag ausschließlich seine persönliche Auffassung wider.

Das im Jahr 2004 für die EU eingeführte Finanzierungsverfahren ATHENA wirft einige ungeklärte Fragen hinsichtlich seiner Funktionsweise und parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten auf, die zuletzt im Juni 2006 auch den Deutschen Bundestag beschäftigten.¹ In der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE wird sogar konstatiert, dass der ATHENA-Mechanismus den finanziellen Handlungsspielraum des Europäischen Rates gegenüber den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten vergrößere und den Entscheidungsspielraum des Deutschen Bundestages über militärische Auslandseinsätze im Rahmen der EU einschränke. Ferner wurde angeführt, dass der ATHENA-Mechanismus für die Planung und Durchführung von EU-Auslandseinsätzen von zunehmender Bedeutung sei, aber bislang nicht mit einer angemessenen Unterrichtung von Parlament und Öffentlichkeit durch die Bundesregierung einherginge.

Deutschland nimmt gegenwärtig im Rahmen der Vereinten Nationen, der NATO und der EU mit eigenen Streitkräften an militärischen Operationen teil. Während die Finanzierung von VN- und NATO-Einsätzen bereits seit mehreren Jahrzehnten praktiziert und debattiert wird, ist die Finanzierung der ESVP ein wenig aufgearbeitetes Thema. Im Bereich der GASP/ESVP-Forschung sind Beiträge, die sich mit der Finanzierung der ESVP beschäftigten, eher die Ausnahme.² Dieser Beitrag versucht die Entstehung und die Funktionsweise des ATHENA-Finanzierungsmechanismus und politische Perspektiven seiner Weiterentwicklung aufzuzeigen. Dabei stehen die deutschen Reformvorschläge im Mittelpunkt der Darlegung. Sie entsprechen dem Prinzip, dass das Mitspracherecht in der Finanzierungsfrage von der Beitragshöhe abhängig ist.

Die Entstehung der „Gemeinsamen Finanzierung“ in der NATO

Um die Entwicklung der Finanzierungsverfahren für ESVP-Operationen besser zu verstehen, ist ein Rückblick auf die Erfahrungen der militärischen Kooperation innerhalb der NATO hilfreich. Stark vereinfacht dargestellt galt bis zur Gründung der NATO im Jahre 1949 für die Bereitstellung von Militär und für die Durchführung militärischer Operationen der Grundsatz, dass jeder staatliche Akteur seine Kriegskosten selbst zu tragen hatte. Die Fälle einer gemeinsamen Haftung nach verlorenen Kriegen, der Austausch oder die „Leihe“ von Material und Personal, die Gewährung von kriegsbedingten Krediten sowie die Besonderheiten eines klassischen Koalitionskrieges können nicht als frühe Beispiele einer systematischen finanziellen Lastenteilung gewertet werden, da es keine speziellen gemeinsamen finanziellen Verfahren gab. Diese Fälle gingen nicht über den bis heute fortwirkenden Grundsatz „The costs lie where they fall“ hinaus, der festlegt, dass die Kosten auch heute noch von den Nationalstaaten zu tragen sind, die auch die Organisationsgewalt über die Streitkräfte haben.

Eine erste, zaghafte Änderung dieses finanziellen Grundsatzes setzte mit Gründung der NATO ein. Angesichts der Bedrohung durch die Kräfte des Warschauer Paktes wurden einzelne Ressourcen der Alliierten gebündelt und es entstand ein „bündnis-solidarisches“ Verfahren. Die Mitgliedstaaten der NATO, die potenziell Opfer einer Aggression werden konnten und daher hohe Verteidigungsausgaben zu tragen hatten, sollten diese Lasten nicht allein tragen. Der NATO-Vertrag legt den politischen Solidaritätswillen in der sogenannten Beistandsklausel des Art. 5 fest: Ein Angriff auf einen Mitgliedstaat gilt als ein Angriff auf alle Mitgliedstaaten. Aus dieser Bündnis-solidarität leitet sich der finanzielle Lastenausgleich ab. Sehr bald prägte der Begriff eines „fair burden sharing“ die Debatte in der NATO. Der erwähnte Grundsatz, wonach jeder Mitgliedstaat für seine Kosten aufzukommen hatte, bleibt aber bestehen. Auch in zahlreichen NATO-Finanzierungsbestimmungen wird der Grundsatz der nationalen Finanzierungszuständigkeit stets bekräftigt (vgl. Kasten).

¹ Vgl. Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/1927 vom 22. Juni 2006) auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer u.a. und der Fraktion DIE LINKE.

² Bendiek, Annegret/Whitney-Steele, Hannah, „Wein predigen und Wasser ausschenken“, SWP-Aktuell 31, Juli 2006; Bendiek, Annegret, „The Financing of the CFSP/ESDP, There is a deficit problem“, in: GASP-Forum, Vol. 4, Issue 6, November 2006.

Prinzipien der Gemeinsamen Finanzierung für NATO-geführte Operationen, die nicht unter Artikel 5 fallen:

- “The primary funding mechanism for NATO-led operations remains that nations absorb any and all costs associated with their participation in such operations (costs lie where they fall).” (Annex 1 Ziffer 6)
- “Only those costs not attributable to a specific nation and agreed as eligible for common funding will be assumed by NATO. Such costs will be limited to minimum military requirements in direct support of the military aspects of the operation.” (Annex 1 Ziffer 7)

Quelle: PO(2005)0098 vom 18. Oktober 2005 (Revised Funding Policy for Non-Article 5 NATO-led Operations)

Es wird zudem zum Ausdruck gebracht, dass lediglich bestimmte Kosten gemeinsam zu tragen sind, deren Auferlegung einem einzelnen Mitgliedstaat nicht zugemutet werden kann („over and above principle“).³ Während des Kalten Krieges standen gemeinsam zu betreibende Infrastrukturmaßnahmen im Vordergrund; deshalb entfällt noch heute ein nicht unerheblicher Teil der gemeinsam finanzierten Projekte auf das NATO-Sicherheits- und Investitionsprogramm (NSIP). Der Anteil des NSIP beträgt bei einer jährlichen Ausgabenobergrenze von 640,5 Millionen EURO (für 2008)⁴ etwa 35 % des Gesamtumfangs aller gemeinsamen NATO-Militärhaushalte (in Höhe von zusammen 1,816 Mrd. EURO⁵).

Die gemeinsamen Kosten werden in der NATO über sogenannte Kostenteilungsschlüssel anteilig bestimmt. Für jedes Mitglied wird ein bestimmter Prozentsatz festgelegt.⁶ Maßgebliche Kriterien für die Beitragshöhe waren in der Vergangenheit nicht nur die Wirtschaftskraft eines Landes, sondern auch

politische Gründe. Während die Wirtschaftskraft allein der USA etwa diejenige aller übrigen NATO-Mitglieder zusammen ausmacht, beträgt der US-Beitrag in einem von 26 Nationen finanzierten NATO-Militärhaushalt nur 22,54 Prozent. Dies ist politisch gewollt, um die dominanten US-amerikanischen Ansprüche auf eine an ihren Beiträgen gemessene politische Beteiligung im Bündnis auszubalancieren. Das bestehende Missverhältnis zwischen finanzieller und politischer Verantwortung prägt in besonderem Maße die anhaltende Diskussion um die finanzielle, personelle und materielle Beteiligung aller übrigen Mitgliedstaaten. Der Beitrag einer Nation zur NATO lässt sich eben nicht allein mit dem Grad ihrer finanziellen Beteiligung quantifizieren. Ergänzend sei angemerkt, dass es einen für jede Nation festen und für alle einzelnen NATO-Haushalte gleichen „NATO cost share“ nicht geben kann, da die gemeinsamen NATO-Haushalte – nicht zuletzt durch die Sonderrolle Frankreichs – von der Anzahl der beteiligten Mitglieder abhängig sind. So spricht man z.B. bei AWACS von einem „15/16 Haushalt“. In einem NATO-Militärhaushalt von 26 Nationen beträgt der deutsche Kostenanteil derzeit 17,31 Prozent. Verglichen mit der Gesamtsumme der Verteidigungsausgaben⁷ aller 26 NATO-Mitglieder in Höhe von rund 808 Mrd. US-\$ wird deutlich, dass der Anteil gemeinsamer Kosten (NATO Common Funding) weniger als ein Prozent beträgt. Der einzelne Nationalstaat bleibt damit auch weiterhin der Souverän über die militärischen Ausgaben; mehr als 99 Prozent der Verteidigungsausgaben

³ C-M(93)38 vom 18. Juni 1993, S. 5: „Therefore, in principle, NATO common funding eligibility will focus on the provision of infrastructure requirements which are *over and above* those which could reasonably be expected to be made available from national resources.”

⁴ Gemäß „Medium Term Resource Plan 2008-2012“ der NATO (C-M(2007)0074 vom 20. Juli 2007).

⁵ Die NATO-Militärhaushalte umfassen 2008 – neben dem NSIP – noch 835,5 Mio. EURO für die Ausgaben überwiegend der NATO-Kommandostruktur (inkl. 289,4 Mio. EURO für die laufenden Operationen), 68,4 Mio. EURO für den NATO-Pensionsfonds sowie 271,6 Mio. EURO für das AWACS-Programm, welches jedoch nur von 15 bzw. 16 Nationen gemeinsam finanziert wird.

⁶ Abhängig von der Anzahl der beteiligten Nationen.

⁷ NATO-Schätzung für 2007 gemäß DPP(2007)0455 vom 19. Juni 2007.

werden in ausschließlich nationaler Zuständigkeit getätigt.

Mit der Durchführung von gemeinsamen NATO-Operationen wird aber auch eine gemeinsame Finanzierung mehr und mehr zum Regelfall.⁸

Etappen der Gemeinsamen Finanzierung der ESVP

50 Jahre nach Gründung der NATO wurde auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Köln im Jahr 1999 die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geschaffen. Bereits vier Jahre nach ihrer Gründung im Jahr 2003 führte die EU zwei militärische ESVP-Operationen durch. Für die Operationen mit dem Namen CONCORDIA in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien und ARTEMIS in der Demokratischen Republik Kongo gab es jedoch noch keine einheitlichen Finanzierungsregeln. Die multinationale Vorbereitung und Abstimmung für beide Missionen musste in finanzieller Hinsicht mit sehr individuellen Ad-hoc-Vereinbarungen und unter großem Zeitdruck erarbeitet werden. An der Operation CONCORDIA nahmen 14 EU-Mitgliedstaaten sowie 11 Drittländer teil. Zu dem gemeinsamen Budget in der Höhe von rund 3,7 Millionen EURO trug Deutschland ca. 1,635 Millionen EURO bei, was einem Kostenanteil von rund 44,2 Prozent entspricht.

Die Notwendigkeit, einen „Europäischen Finanztopf“ für militärische ESVP-Operationen einzurichten, wurde im Frühjahr 2003 aus Kreisen des Deutschen Bundestages an das BMVg herangetragen. Auf EU-Ebene wurde mit dem Ratsbeschluss vom September 2003 der EU der Auftrag erteilt „die Fähigkeit [zu] erwerben, die Finanzierung der gemeinsamen Kosten militärischer Operationen jeglicher Größe, Komplexität oder Dringlichkeit flexibel zu verwalten“.⁹ So sollte bis zum 1. März 2004 ein ständiger Finanzierungsmechanismus, einschließlich der erforderlichen finanziellen Regelung, eingerichtet werden, mit Hilfe dessen die Finanzierung der gemeinsamen Kosten aller künftigen militärischen Operationen der EU geregelt werden sollte. Hierzu

sollte bis Ende 2003 eine politische Einigung über die erforderliche Rechtsgrundlage erzielt werden. In der Ratsarbeitsgruppe für auswärtige Beziehungen (RELEX) wurde im Herbst 2003 unter Führung der italienischen Ratspräsidentschaft und in Deutschland unter Beteiligung aller betroffenen Ressorts (AA, BMVg, BMF) der ATHENA-Mechanismus entwickelt. Die deutsche Verhandlungsposition bewegte sich im Spannungsfeld zwischen einem integrationsfreundlichen Verständnis für den Bereich der militärischen ESVP, wie dieses auch in den Beschlüssen des sogenannten „Vierergipfels“ (Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg) vom 29. April 2003 dokumentiert wurde,¹⁰ und einer eher skeptischen Verhandlungsposition, wonach ein operationsunabhängiges Jahresbudget für Deutschland Haushaltsrechtlich problematisch sei.¹¹ Die französische Position setzte sich für eine massive Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung ein. Trotz erheblichen politischen Drucks in einer Phase, in der insbesondere die beiden Protagonisten Deutschland und Frankreich auf höchster politischer Ebene engen Schulterschluss demonstrierten, konnte die deutsche Verhandlungsführung dem französischen Druck standhalten. Die deutsche Position wurde, insbesondere durch eine gut funktionierende Ressortabstimmung zwischen AA, BMF, BMVg und Bundeskanzleramt, konsolidiert und abgesichert. Die für Deutschland kritische Frage der Anschubfinanzierung von EU-geführten Militäroperationen¹² konnte in den Brüsseler Verhandlungen dadurch gelöst werden, dass die Teilnahme am „Early Financing Scheme“ in das Ermessen eines jeden Mitgliedstaats gestellt wird (und Deutschland entsprechend – bis heute – daran nicht teilnimmt).¹³ Das restriktive deutsche Verständnis vom Umfang der gemeinsamen Kosten konnte bis zur Fertigstellung der

¹⁰ In der Presse auch als „Pralinen-Gipfel von Tervuren“ bezeichnet.

¹¹ In internen Berichten schlägt sich dies auch als Beschreibung einer „buchhalterischen“ Positionierung einzelner Akteure nieder.

¹² Deutschland erachtet die Einzahlung von Geldern ohne Vorlage einer konkreten Operation wegen der fehlenden konkreten Zweckbestimmung und nicht sicher gestelltem Mittelabfluss binnen Jahresfrist als mit wesentlichen Grundsätzen des Bundeshaushaltsrechts nicht vereinbar.

¹³ Im Vertrag von Lissabon werden eine Sofortfinanzierung für die Vorbereitung ziviler Operationen und ein Anschubfonds für militärische Operationen eingeführt. Die Anschubfinanzierung soll gewährleisten, dass EU-Operationen schnell in die Wege geleitet werden können.

⁸ PO(2000)0016 vom 2. Februar 2000 (Funding Policy for Contingency Operations).

⁹ Rat der Europäischen Union, Dokument Nr. 12542/03 FIN 380 RELEX 338 COSDP 511 vom 22. September 2003 (nicht veröffentlicht).

ATHENA-Mechanismus zum 1. März 2004 aufrecht gehalten werden. Ein Kompromissvorschlag sah aber vor, dass die ATHENA-Bestimmungen spätestens alle 18 Monate bzw. zum Abschluss einer Operation einer Überprüfung unterzogen werden. Die Überprüfungs-klausel ist ein französischer Vorschlag, der im Dezember 2003 in die Beratungen der RELEX-Gruppe Eingang fand.¹⁴

Der ATHENA-Mechanismus der EU im Überblick

Der ATHENA Mechanismus zur Verwaltung und Finanzierung gemeinsamer Kosten von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen wurde am 23. Februar 2004 unterzeichnet und trat am 1. März 2004 in Kraft.¹⁵ Es nehmen – bis auf Dänemark – sämtliche EU-Mitgliedstaaten über den Sonderausschuss „Special Committee“ an ATHENA teil.¹⁶ Den Vorsitz des Sonderausschusses führt die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft. Der Sonderausschuss wird administrativ von Bediensteten des EU-Ratssekretariats unterstützt. Die EU-Mitgliedstaaten sind in der Regel durch Haushaltsexperten ihrer Verteidigungsressorts bzw. Außenministerien vertreten. ATHENA administriert die jeweiligen Haushalte für Maßnahmen wie Übungen und Operationen. Die externe Finanzkontrolle wird von einem Rechnungsprüfungsausschuss gewährleistet, in dessen sechsköpfiges „College of Auditors“ die Mitgliedstaaten für eine bestimmte Frist gewählte Vertreter ihrer nationalen Rechnungshöfe entsenden können. Der Bundesrechnungshof hatte bereits zweimal einen Vertreter in den Ausschuss entsandt.

Der rechtliche Rahmen für die Finanzverfassung von ATHENA ergibt sich unter anderem aus dem EU-Vertrag. Die Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind in Titel V (Art. 11 bis 28) des EU-Vertrages geregelt. Gemäß Art.

28 Abs. 3 EU-Vertrag gehen die operativen Ausgaben der GASP grundsätzlich zulasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften, wovon jedoch die Ausgaben mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ausdrücklich ausgenommen sind. Diese Ausgaben sind aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten nach dem Bruttonettoprodukt(BSP)-Schlüssel oder einem anderen Schlüssel zu leisten, wenn der Rat der Europäischen Union dies einstimmig festlegt.

In Vorbereitung der ersten Operationen hat der Rat im Jahre 2002 festgelegt, dass jeder Mitgliedstaat die ihm entstehenden Kosten selbst tragen muss (ähnlich wie in der NATO). Lediglich die gemeinsamen Kosten, die keinem Mitgliedstaat allein zuzurechnen sind, sollen nach dem BSP-Schlüssel finanziert werden, d.h., es wurde im Gegensatz zu dem Ansatz des „Common Funding“ in der NATO festgelegt, dass sich der nationale „cost share“ ausschließlich am BSP bemisst und damit jährlich neu berechnet werden muss. Der deutsche Anteil betrug 2004 (nach der EU-Erweiterung) 22,46 Prozent und sank in den Folgejahren 2005-2007 von 21,46 Prozent über 20,97 Prozent auf nunmehr 20,18 Prozent. Gleichwohl ist Deutschland bislang größter Beitragszahler. Das gesamte laufende ATHENA-Budget beträgt rund 45 Millionen EURO. Es handelt sich inhaltlich betrachtet um einen sogenannten Operationshaushalt. Im derzeit gültigen ATHENA-Budget gibt es insgesamt fünf Ausgabenbereiche (Titel):¹⁷

Ausgabenbereiche	EURO in Mio.
Titel 1 „Allgemeiner Teil“	rd. 1,1
Titel 2 „Übungsteil“	rd. 0,1
Titel 3 „Operation ALTHEA“	rd. 32,5
Titel 4 „Vorfinanzierung“	rd. 11,0
Titel 5 „Military Supporting Action to AMIS II“	rd. 1,5

Was wird über ATHENA gemeinsam finanziert? In den Anhängen des Ratsbeschlusses vom Mai 2007 über die gemeinsame Finanzierung der ESVP mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen werden drei Operationsphasen der gemeinsamen Finanzierung

¹⁴ Vgl. Drahtbericht der Ständigen Deutschen Vertretung bei der EU Nr. 4408 vom 12. Dezember 2003 (nicht veröffentlicht).

¹⁵ EU-Ratsbeschluss 2004/197/GASP vom 23. Februar 2004, abgedruckt in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 28. Februar 2004, L 63/68.

¹⁶ Dänemark ist aufgrund des Protokolls Nr. 5 zum Amsterdamer Vertrag nicht an der Ausarbeitung und Durchführung von Beschlüssen und Maßnahmen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, beteiligt.

¹⁷ ATHENA Dokument Nr. 539/07 vom 19. Juli 2007. Deutschland nimmt, wie einige andere Nationen, an der Vorfinanzierungsregelung des Titels 4 nicht teil, da es sicherstellen kann, den deutschen Anteil binnen fünf Arbeitstagen nach Brüssel überweisen zu können.

voneinander unterschieden: die Vorbereitungsphase, die aktive Phase und die Abwicklungsphase:¹⁸

Vorbereitungsphase – Anhang II: Als Vorbereitungsphase einer Operation gilt die Zeit zwischen Billigung des Krisenmanagementkonzepts und Ernennung des Operationskommandeurs (Art. 16 Abs. 2). In dieser Operationsphase werden im Wesentlichen die Kosten für Transport und Unterbringung einer Erkundungsmission sowie mögliche Kosten im Falle einer Evakuierung von Erkundungsmissionsmitgliedern aus medizinischen Gründen (MEDEVAC-Einsatz – medizinische Notevakuierungen) gemeinsam getragen.

Aktive Phase – Anhänge III-A, III-B, III-C: Die aktive Phase umfasst den Zeitraum ab der Ernennung des Operationskommandeurs bis zum Tag der förmlichen Beendigung der Operation (Art. 16 Abs. 3). In der aktiven Phase einer Operation gelten unterschiedliche Kategorien einer gemeinsamen Finanzierung: Im Anhang III-A werden Posten genannt, die von ATHENA stets übernommen werden. Darunter fallen zumeist Kosten für Hauptquartiere (Verlegung und Betrieb), nur in recht geringem Umfang jedoch Kosten für die Einsatzkräfte selbst („the forces as a whole“). Anhang III-B gilt im Falle von gemeinsamen operativen Kosten einer spezifischen Operation, wenn der Europäische Rat dies im Einzelfall beschließt (Vetomöglichkeit). Hier beziehen sich die Kosten auf den (teuren) Transport auch der Einsatzkräfte, auf die Unterbringung und sonstige Infrastruktur sowie auf den Erwerb bestimmter Informationsfähigkeiten. Wie die Beratungen zum gemeinsamen Budget für die 2006 durchgeführte Operation EUFOR RD Kongo gezeigt haben, sind Verlegekosten für die Einsatzkräfte wirkliche „Kostentreiber“. Das EU-Ratssekretariat hatte in einem ersten Entwurf zu der als Grundlage für das spätere Operationsbudget dienenden „Referenzsumme“ zunächst die Verlegekosten mit veranschlagt, was zu einem Betrag von 43,6 Millionen EURO führte. Die Verlegekosten als Teil der gemeinsamen Finanzierung waren nicht konsensfähig, dadurch wurde die Referenzsumme auf 16,7 Millionen EURO reduziert. EU-seitig ging man also von Transportkosten in Höhe von rund 27

Millionen EURO aus. Der Anhang III-C umfasst Kosten, die von ATHENA auf Ersuchen des Operationskommandeurs und nach Zustimmung des Sonderausschusses übernommen werden. Inhaltlich werden mit den genannten Kostenkategorien der Anhänge III-A bis III-C hauptsächlich Hauptquartierfähigkeiten (Infrastruktur, Kommunikationsfähigkeiten etc.) erfasst. Ein militärisches Hauptquartier ist das Kernelement einer Operation, soll gemeinsam betrieben und damit auch bezahlt werden. Einsatzbedingte Zusatzkosten für Einsatzkräfte selbst („the forces as a whole“) sind in sehr viel eingeschränkterem Umfang gemeinsam zu tragen.

Abwicklungsphase – Anhang IV: Diese Phase deckt alle gemeinsamen operativen Kosten, die im Rahmen der endgültigen Abwicklung einer Operation anfallen, die von ATHENA übernommen werden. Hier werden auch die Mehrkosten berücksichtigt, die sich aus der Abschlussberechnung einer Operation ergeben.

Kontroversen bei der ATHENA-Überprüfung

Nach einer ersten ATHENA-Überprüfung 2004/05, die nur zu wenigen Anpassungen der Bestimmungen führte, folgte im Herbst 2006 eine weitaus umfassendere. Diese Überprüfung (sog. ATHENA Review) ließ die alten Kontroversen aus den Gründungsverhandlungen 2003/04 erneut aufleben. Wiederum gab es zwei gegensätzliche Standpunkte: (1) starke Integration und Verlagerung der (finanziellen) Zuständigkeiten hin zur EU versus (2) Beibehaltung der nationalen Verantwortung für wesentliche Bereiche der militärischen ESVP unter Fokussierung auf das „Over and above“-Prinzip einer nur sehr begrenzten Gemeinschaftsfinanzierung.

In zahlreichen Verhandlungsrunden der zuständigen RELEX-Gruppe gelang es der Gruppe der „Traditionalisten“, den zunächst sehr weitreichenden Änderungsvorschlag des EU-Ratssekretariats mit starker Akzentuierung einer deutlich ausgeweiteten Gemeinschaftsfinanzierung zurückzudrängen. In der Schlussphase der Beratungen fand sich Deutschland, das bis zuletzt von Großbritannien unterstützt wurde, in der Rolle desjenigen Landes, der Automatismen zur Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung ablehnend gegenüber steht. Leitmotiv der

¹⁸ EU-Ratsbeschluss 2007/384/GASP vom 14. Mai 2007, abgedruckt in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 13. Juni 2007, L 152/14.

Argumentation war, dass eine Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung möglichst nicht im Rahmen der Bestimmungen des Annex III-A vollzogen werden sollte („stets von ATHENA übernommen“), sondern allenfalls innerhalb der Kostenkategorie des Anhangs III-B, in der nach einer Einzelfallprüfung auch ein Veto möglich ist.

Die deutschen Vorbehalte erklären sich dadurch, dass bei unkonditionierter gemeinsamer Finanzierung ohne nationale Einflussnahme jede ATHENA-Nation ihren festgelegten Anteil zu zahlen hat. Das bedeutet gegenwärtig für Deutschland, das mit 20,18 Prozent der größte Beitragszahler ist, dass es immer ein Fünftel der Kosten zu übernehmen hätte. Selbst im Fall einer Nichtteilnahme an einer ESVP-Operation hätte Deutschland 20,18 Prozent der gemeinsamen Operationskosten zu tragen. Die theoretische Möglichkeit eines „Opt out“ (Art. 28 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 EU-Vertrag) ist jedoch eine ausdrückliche Absichtserklärung zur politischen Distanzierung auf Ratsebene und ist bislang von keinem EU-Mitglied genutzt worden.

Das Ergebnis der Beratungen war deshalb ein Kompromiss, der erst am Tage der Billigung des Dokuments am 11. Dezember 2006 beim Rat für Allgemeine Angelegenheiten im Format der Außenminister möglich wurde. Wegen des Streits um die gemeinsam zu finanzierende, recht kostenspielige Fähigkeit der „Acquisition of information“ (mit seinen Einzellementen „satellite images“, „theatre level intelligence, reconnaissance and surveillance (ISR) einschließlich Air-to-Ground Surveillance (AGSR)“ und „human intelligence“), was nach den Vorgaben des Anhangs III-A einen Kostenautomatismus bedeutet hätte, wurde quasi in letzter Minute ein vollständig neuer Anhang III-C vorgeschlagen, der eine gemeinsame Finanzierung unter anderem dieser Fähigkeit nur für den Fall vorsieht, dass diese durch den Operationskommandeur angefordert und durch den ATHENA-Sonderausschuss gebilligt wird. Das Argument, eine gesonderte Kostenkategorie einzuführen, insbesondere von deutscher und britischer Seite vortragen,¹⁹ war mit einer besseren Praktikabilität und Kontrolle begründet.

¹⁹ Ohne dass Deutschland oder Großbritannien den Vorschlag eines Anhangs III-C gemacht hätten. Dieser kam vonseiten des EU-Ratssekretariats.

So gelang es, die Verlegekosten für die Einsatzkräfte außerhalb des Anhangs III-A zu halten. Im Rahmen eines besonderen Vermerks (sogenannte I/A-Punkt-Note) wurde allerdings einer auf zwei Jahre befristeten vorläufigen gemeinsamen Finanzierung von Lufttransportleistungen für die einsatzbedingte Verlegung von *EU Battle Groups* im Rahmen des *EU Battle Group Concepts* zugestimmt. Dieses Zugeständnis ist jedoch nur vorübergehender Art.

Aus deutscher Sicht war der Ratsbeschluss vom Mai 2007 nicht als Verschlechterung gegenüber der früheren Regelung einzustufen, denn die Möglichkeit einer nationalen Einflussnahme (das Vetorecht) konnte im Einzelfall erhalten bzw. bewahrt werden. Doch bleibt insgesamt festzuhalten, dass die Befürworter einer verstärkten Integration im Bereich der gemeinsamen Finanzierung militärischer ESVP-Operationen mit dem Beschluss vom 6. Dezember 2006 ihre Position stärken konnten.

Ausblick

Eine sich immer weiter verstärkende europäische Integration im Bereich der militärischen ESVP wirft unweigerlich die Frage nach einer gemeinsamen Finanzierung von militärischen Operationen auf. Die nächste ATHENA-Überprüfung wird im Herbst 2008 unter französischer Ratspräsidentschaft stattfinden und sich wieder mit den Kernfragen befassen. Die Kontroversen zwischen den Integrationsbefürwortern auf der einen Seite und Anhängern von nationalen Vetomöglichkeiten auf der anderen werden auch die zukünftigen Verhandlungen um die Finanzierung der militärischen ESVP bestimmen. Welche Handlungsoptionen bieten sich für Deutschland?

Erstens: Die in der NATO und der EU zu diskutierenden Verfahren zur Finanzierung von Operationen sind voneinander zu entkoppeln. Die Unterschiedlichkeit beider Organisationen auf sicherheitspolitischem Terrain liegt auf der Hand. Die Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung bei laufenden NATO-Operationen gibt nach Ansicht vieler NATO-Mitgliedstaaten einen stärkeren Anreiz, die Bereitstellung von personellen und militärischen Beiträgen zu verbessern. Innerhalb der gegenwärtig in der NATO stattfindenden Diskussion sieht jedoch Deutschland den Beweis bislang noch nicht erbracht, dass eine Ausweitung der gemeinsamen Finanzierung

die sogenannte Kräftegestellung fördert²⁰. Dies würde nur dann gelten, wenn das Hauptmotiv für die Nichtbereitstellung die Sorge vor einer finanziellen Überlastung wäre. Ein Land muss die für den Einsatz erforderlichen Fähigkeiten überhaupt erst bereitstellen können. Die gemeinsame Finanzierung darf also nicht für geplante Neuanschaffungen missbraucht werden, denn dies käme einer Subventionierung von nationalen Beschaffungen gleich.

Zweitens: Die oben skizzierte NATO-Diskussion kann nur bedingt auf die EU übertragen werden, obgleich bislang eine vermeintliche Sachgleichheit der Diskussion unterstellt wurde. Die bislang durch ATHENA administrierten EU-Operationen waren beispielsweise verglichen mit der ISAF-Operation der NATO von geringerem Kostenumfang und das gemeinsame Operationsbudget war erheblich kleiner. Das Verständnis für den Umfang der gemeinsamen Finanzierung mag sich auch bei kleineren Beitragszahlern dann ändern, wenn die Gesamtsumme erheblich höher liegt. Der Charme einer schnell aufgestellten und über feststehende Regeln alimentierten EU-Operation verfliegt spätestens dann, wenn sich eine relativ hohe finanzielle Beteiligung an einer Operation abzeichnet, bei der keinerlei Einflussnahme mehr möglich ist. Einigkeit besteht bisher nur in der Einschätzung, dass sich ATHENA bewährt hat und die Bedeutung von ATHENA noch weiter zunehmen wird. Auch aus demokratiepolitischer Sicht sind nationale Vetomöglichkeiten im Hinblick auf die Finanzierung von ESVP-Operationen zu wahren. Solange die ESVP rechtlich außerhalb der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments liegt, sollte zumindest das Prinzip von *checks and balances* in militärischen und verteidigungspolitischen Fragen auf nationaler Ebene aufrechterhalten werden. Die Kontrollmöglichkeiten bestehen insofern, als das Parlament die für militärische ESVP-Operationen veranschlagten Haushaltsmittel jährlich detailliert vorgelegt bekommt, diese im Rahmen der parlamentarischen Haushaltsberatungen diskutiert und schließlich in drei Lesungen billigt.

²⁰ Deshalb fordert Deutschland hierzu eine Untersuchung, die Klarheit über den potenziellen Zusammenhang zwischen „Common Funding“ und „Force Generation“ erbringen soll.