



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI – Paper 2/05

Parlamentsfreier Raum?  
Die Rolle des Europäischen Parlaments  
in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

DR. DANIEL THYM LL.M.

Zitiervorschlag: [www.whi-berlin.de/EPinderGASP.htm](http://www.whi-berlin.de/EPinderGASP.htm), S. #.

UNTERSUCHUNG DER RECHTLICHEN GRUNDLAGEN UND DER TATSÄCHLICHEN EINFLUSSNAHME  
DES EP IN DER GASP

MIT BLICK AUF DIE KOMMENDE LEGISLATURPERIODE 2004-2009.

KÜNFTIGE VERÖFFENTLICHUNG IN: ANDREAS MAURER/DIETMAR NICKEL (HRSG.): DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT NACH DEN WAHLEN – FUNKTIONEN UND AUFGABENPROFILE 2004-2009 (NOMOS 2005)

# Parlamentsfreier Raum?

## Das Europäische Parlament in der Außen- und Sicherheitspolitik

*Daniel Thym\**

Das Europäische Parlament ist ein selbstbewusstes Parlament, das in den vergangenen Jahrzehnten erfolgreich immer neue Handlungsfelder besetzte und seine Stellung im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft beständig ausbaute. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments in der kommenden Legislaturperiode sind dementsprechend groß. Nur in einem Politikbereich bleibt das EP nach der Konzeption des EU-Vertrags weitgehend von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen: der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik GASP (Abschnitt 1). Selbst das Inkrafttreten des Vertrags über eine Verfassung für Europa wird hieran nichts Grundlegendes ändern, da auch dieser die GASP als weitgehend parlamentsfreien Raum bewahrt (Abschnitt 2). Das Parlament bleibt somit auch in der Zukunft auf seine – oft wirkungsvollen – Möglichkeiten der indirekten Einflussnahme angewiesen (Abschnitt 3). Hierbei verdient das Budgetrecht besondere Beachtung, da es dem Parlament einen Hebel zur Durchsetzung eigener Vorstellungen verleiht (Abschnitt 4). Doch ändert dies nicht die grundlegende Konzeption der GASP als einer Domäne der Exekutiven. Die begrenzte Rolle des EP ist hierbei kein europäischer Sonderweg, sondern folgt einer weitverbreiteten Verfassungstradition der Mitgliedstaaten einschließlich des deutschen Grundgesetzes (Abschnitt 5).

### I. Status quo: Begrenzte Parlamentarisierung der GASP

Vielfach ist in den vergangenen Jahren von der „Brüsselisierung“ der GASP gesprochen worden. Dies bezieht sich auf die Herausbildung einer institutionalisierten Spezialexpertise in den zuständigen Generaldirektionen der Kommission und dem Generalsekretariat des Rates sowie auf die Einrichtung zahlreicher ständiger Ratsarbeitsgruppen.<sup>2</sup> Eine besondere Bedeutung kommt hierbei dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee PSK zu, welches die europäische Außenpolitik beinahe in Echtzeit verfolgt und sich immer mehr zu einem zentralen Lenkungs- und Leitungsgremium der GASP zwischen den monatlichen Ministertreffen entwickelt. Als der Verfasser dieses Beitrags während seines Referendariats die Sitzungen des PSK fünf Monate lang verfolgte, gab es nicht eine Situation, in welcher eine politische Position des EP aktiv diskutiert wurde. Die Kommission ist im Sitzungssaal vertreten und macht von ihrem Rederecht Gebrauch. Dagegen ist das Parlament weder physisch durch einen Vertreter noch virtuell durch seine Positionen präsent. In den offiziellen Beratungen

---

\* Dr. Daniel Thym LL.M. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter-Hallstein-Institut für europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin <[www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de)>.

<sup>2</sup> Näher etwa *G. Müller-Brandeck-Bocquet*: The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union, *EFA Rev.* 7 (2002), 257 (261) und *I. Winkelmann*: Das Verhältnis von Exekutive und Gesetzgeber in der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union, in: R. Geiger (Hrsg.): *Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der Auswärtigen Gewalt* (2003), S.67 (70 ff.).

des PSK kommt das EP praktisch nicht vor – und andere Teilnehmer erzählen, dass dieser Eindruck keineswegs atypisch ist.

Diese Beobachtung ist für das Parlament wenig befriedigend, aber aus Sicht des EU-Vertrags nicht überraschend. Denn nach der Konzeption des Vertragsgebers ist die GASP tatsächlich weitgehend als „parlamentsfreier Raum“ konzipiert. Die GASP als „zweite Säule“ der EU muss rechtlich trennscharf von den anderen Bereichen des auswärtigen Handelns aufgrund der „ersten Säule“ des EG-Vertrags unterschieden werden, in denen das EP wie bei der Entwicklungszusammenarbeit über weitreichende Einflussmöglichkeiten verfügt; seit dem Vertrag von Amsterdam ist hier die volle legislative Gleichberechtigung des Parlaments gegeben.<sup>3</sup> Auch der Abschluss völkerrechtlicher Verträge bedarf im Gemeinschaftsrecht in vielen, wenn auch nicht allen, Fällen der Zustimmung des Parlaments.<sup>4</sup> Ganz anders die Situation in der GASP: Artikel 21 EUV verpflichtet Ratsvorsitz und Kommission einzig zur regelmäßigen Unterrichtung des Parlaments sowie zur Anhörung über die „wichtigsten Aspekte und grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.“<sup>5</sup>

Bewusst beziehen sich Unterrichtung und Anhörung nur auf die allgemeinen Entwicklungslinien, nicht aber auf die Annahme Gemeinsamer Strategien, Aktionen oder Positionen als den förmlichen Handlungsinstrumenten der GASP. Bei deren Annahme bleibt das Parlament nach der Konzeption des Vertrags außen vor und wird offiziell nicht einmal über geplante Rechtsakte informiert. Gerade im Bereich des Informationszugangs hat das EP aufgrund seines Haushaltsrechts allerdings eine Verbesserung seiner Position erreicht. In der Interinstitutionellen Vereinbarung des Jahres 1999 zum Haushaltsverfahren sicherte der Rat bereits „unverzüglich und in jedem Einzelfall“ eine umfassende Unterrichtung über die Planung kostenwirksamer GASP-Beschlüsse zu; eine Verpflichtung, die später durch eine Beschleunigung und Verstetigung des Informationsflusses konsolidiert wurde.<sup>6</sup> Insbesondere für den sicherheitsrelevanten Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ESVP wird die tatsächliche Wahrnehmung der parlamentarischen Rechte inzwischen durch eine interinstitutionelle Vereinbarung über den Zugang zu sensiblen Informationen gesichert.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Art. 179 I EGV zur Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens.

<sup>4</sup> Näher, auch zu Ausnahmen, Art. 300 III EGV sowie die Erläuterungen bei *I. MacLeod/I.D. Hendry/S. Hyett: The External Relations Law of the European Communities* (1996), S.98-103.

<sup>5</sup> Zur historischen Entwicklung dieses früher umstrittenen Beteiligungsrechts des EP in der heutigen GASP *R. Wessel: The European Union's Foreign and Security Policy* (1999), S.113 f.

<sup>6</sup> Nr. 40 der Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens (ABl. 1999 C 172, 1). Zur Vorgeschichte *A. Maurer/D. Kietz/C. Völkel: Interinstitutional Agreements in CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor*, EIF Working Paper Nr.5, Institut für Europäische Integrationsforschung, Österreichische Akademie der Wissenschaften <[www.eif.oeaw.ac.at](http://www.eif.oeaw.ac.at)>. Während der Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2003 erreichte das Parlament als „Gegenleistung“ für die Finanzierung der EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina EUPM aufgrund einer Gemeinsamen Erklärung von Kommission, Rat und Parlament eine Konsolidierung seiner Informationsrechte; näher Pressemitteilung der 2466. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen (Haushalt) am 25. November 2002 in Brüssel, Rats-Dok. 14610/02 (Presse 365), S.8-9 und *U. Diederichs: The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?*, *The International Spectator* 2 (2004), 31 (39).

<sup>7</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. November 2002 zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über den Zugang des Europäischen Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ABl. 2002 C 298, 1). Zu Details *U. Diederichs ebd.* S. 42-43

Die formelle Information über bevorstehende neue Maßnahmen und deren technische Details garantiert dem Parlament noch kein förmliches Mitspracherecht bei der Annahme. Anders als bei dem traditionellen Anhörungsverfahren des EG-Vertrags, das in den ersten Jahren der Integration die häufigste Beteiligungsform des Parlaments darstellte, ist eine Stellungnahme des Parlaments in der GASP weiterhin nicht vorgesehen und der Rat entsprechend zu keiner Berücksichtigung gezwungen. Der erwähnte Art. 21 EUV bezieht die Anhörung eben nur auf die „wichtigsten Aspekte und grundlegenden Weichenstellungen“ der GASP. Dieser Dialog ist in seiner konkreten Ausgestaltung nach Auffassung des EP aber wenig zielführend. Konkret betrachtet es den Jahresbericht 2002 des Rates zu den Hauptaspekten der GASP „als völlig ungeeignet, um als Grundlage eines außenpolitischen Dialogs zwischen Rat und Parlament zu dienen, da er lediglich eine buchhalterische Auflistung der Aktionen des Rates darstellt, ohne jegliche politische Bewertung oder konzeptionelle Prioritätensetzung.“<sup>8</sup>

## II. Verfassungsvertrag: Kein Ausbau der Parlamentsrechte

Vor dem Hintergrund der geringen Beteiligung des EP nach dem Status quo war die Erwartungshaltung an den Europäischen Konvent mit seiner vorrangig parlamentarischen Zusammensetzung entsprechend groß. Tatsächlich erreicht das Parlament im Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) auch eine weitgehende Parlamentarisierung der allermeisten Politikbereiche, einschließlich des auswärtigen Handelns nach dem EG-Vertrag: Nach Artikel III-325 IV (a) (5) VVE erfordert zukünftig der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen, die in „den Bereich“ des Mitentscheidungsverfahrens fallen, die Zustimmung des Parlaments, die bislang nur bei einer Änderung eines zuvor angenommenen Rechtsaktes erforderlich war<sup>9</sup> – eine auf den ersten Blick vermeintlich unbeachtliche sprachliche Änderung, die ein rechtlich „erhebliches Ausmaß“ zeitigen wird.<sup>10</sup> Im Bereich der GASP entschieden sich Konvent und Regierungskonferenz jedoch gegen einen Ausbau der Rechte des EP und dies nicht nur beim Abschluss völkerrechtlicher Übereinkommen.<sup>11</sup>

Die Normierungen zur Beteiligung des EP entsprechen im Wesentlichen der geltenden Regelung nach Artikel 21 EUV.<sup>12</sup> Es wird einzig klargestellt, dass die Beteiligung des Parla-

---

<sup>8</sup> <Titre>über den Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, einschließlich der finanziellen Auswirkungen für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften vom 8. Oktober 2003 (Berichterstatter: Elmar Brok), EP-Dok. A5-0348/2003.

<sup>9</sup> So bislang Art. 300 III UAbs. 2 EGV.

<sup>10</sup> So vollkommen zutreffend *D. Nickels*: Das Europäische Parlament als Legislativorgan - zum neuen institutionellen Design nach der Europäischen Verfassung, *Integration* 2003, 501 (508). Im Bereich der bisherigen ersten Säule bleibt nach Art. III-315, 325 I VVE die Gemeinsame Handelspolitik allerdings vom Zustimmungserfordernis ausgenommen.

<sup>11</sup> Hinsichtlich völkerrechtlicher Übereinkommen im Bereich der GASP bestimmen Art. III-303, 325 IV VVE weiterhin den Ausschluss einer Beteiligung des EP. Ersatzlos gestrichen wurde auch die derzeit noch bestehende theoretische Kontrollmöglichkeit der nationalen Parlamente gemäß Art. 24 V EUV, dessen potentieller Anwendungsbereich jedoch unklar ist und dessen rechtliche Konzeption als verfehlt betrachtet werden muss; näher etwa *N. Neuwahl*: A Partner With a Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam, *EFA Rev.* 3 (1998), 177-195.

<sup>12</sup> Siehe Artikel I-40 VIII, I-41 VIII, III-304 VVE. Fortschritte der GASP/ESVP sollen nach Art. III-304 II VVE künftig zweimal jährlich Gegenstand einer umfassenden Aussprache sein (bisher: jährlich).

ments sich auch auf die ESVP bezieht, was derzeit unklar formuliert wird.<sup>13</sup> Auch werden die Funktionen von Kommission, Ratsvorsitz und dem Generalsekretär des Rates/Hohen Beauftragten in der Person des künftigen Außenministers der Union vereint. Dies ist eine folgerichtige Anpassung an dessen Rolle als „Gesicht“ und „Stimme“ Europas gegenüber der internationalen Gemeinschaft, den Unionsbürgern und dem Europäischen Parlament. Als institutionelles Bindeglied zwischen den exekutiven Befugnissen von Rat und Kommission im Bereich des auswärtigen Handelns kann er die Gesamtheit europäischer Außenpolitik parlamentarisch vertreten und verantworten.<sup>14</sup> Auch wird insoweit die bestehende Praxis kodifiziert, da schon heute der Generalsekretär des Rates/Hohe Beauftragte die GASP gegenüber dem Parlament verantwortet, ohne dass der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht. Dasselbe gilt für die nunmehr ausdrücklich vorgesehene Anhörung von EU-Sonderbeauftragten, die ebenfalls bereits regelmäßig praktiziert wird.<sup>15</sup> In einem Satz: Der Verfassungsvertrag gibt dem Parlament keine neuen Beteiligungsrechte in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Dies Ergebnis hätte vielleicht weniger überrascht, wenn es am Ende des Beratungswegs gestanden hätte und erst nach der Durchsicht des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents durch die Regierungskonferenz zustande gekommen wäre. Es wurde aber bereits in einem früheren Stadium festgelegt: Schon der Schlussbericht der Konvents-Arbeitsgruppe zum außenpolitischen Handeln kam zu dem Schluss, dass „der gegenwärtige Artikel 21 EUV im Zusammenhang mit der GASP zufrieden stellend ist.“<sup>16</sup> Auch auf der Plenardebatte des Konvents zum außenpolitischen im Mai 2003 regte sich kein erheblicher Widerstand.<sup>17</sup> Forderungen nach einer verstärkten parlamentarischen Kontrolle durch das EP oder die nationalen Parlamente wurden durch einen Verweis auf GASP und ESVP im Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente begegnet – ganz im Sinne ursprünglicher deutscher Vorstellungen im Vorfeld des Europäischen Rates von Laeken.<sup>18</sup>

Die neue Regelung zur Organisation „interparlamentarische Konferenzen zu Einzelthemen“ insbesondere der GASP und der ESVP ist – bei allem Respekt vor interparlamentarischen Konferenzen – verfassungsrechtlich wenig bedeutsam.<sup>19</sup> Ihre Durchführung gründet im parlamentarischen Selbstorganisationsrecht und soll dementsprechend bereits vor dem Inkraft-

---

<sup>13</sup> Dem Wortlaut nach bezieht sich Art. 21 EUV einzig auf die GASP und erfasst nicht ausdrücklich die ESVP. Da diese nach der Konzeption des EU-Vertrags als Teilgruppe der GASP konzipiert ist (Art. 17 I EUV: Die GASP „umfasst“ auch die ESVP), gilt derzeit rechtlich nichts Anderes.

<sup>14</sup> Allgemein zum neuen institutionellen Gleichgewicht nach dem Verfassungsvertrag und insbesondere die Rolle des künftigen Außenministers meine Beiträge *D. Thym, Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy*, *European Law Journal* 10 (2004), 5-22 und *D. Thym, Die neue institutionelle Architektur europäischer Außen- und Sicherheitspolitik*, *Archiv des Völkerrechts* 42 (2004), 44-66.

<sup>15</sup> Näher zur derzeitigen Kontrolle wiederum Abschnitt III.

<sup>16</sup> Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“, 16.12.2002, Konvents-Dok. CONV 459/02, S.8 mit einem folgenden Verweis auf die Ergänzung um die Funktion des künftigen Außenministers.

<sup>17</sup> Synthesebericht über die Plenartagung 15. und 16. Mai 2003 in Brüssel, 27.5.2003, Konvents-Dok. 748/03, S.13.

<sup>18</sup> Siehe die Forderung nach einer „Gewährleistung“ der parlamentarischen Kontrolle der ESVP durch ein Zusammenwirken nationaler Parlamente und des EP im Entschließungsantrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 12.12.2001, Bundestag-Drucksache 14/7788.

<sup>19</sup> Der neue Art. 10 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union legt ausdrücklich die fehlende Bindungswirkung der Konferenzbeiträge für die nationalen Parlamente und das EP fest und sieht in keiner Weise eine Beteiligung oder Informationspflicht Seitens Rat, Kommission oder Außenminister vor.

treten des Verfassungsvertrag praktiziert werden. Selbstverständlich leisten derartige Formen der interparlamentarischen Zusammenarbeit, die nach dem Status quo auch die WEU-Versammlung und die parlamentarische Versammlung der NATO umfassen können, einen Mehrwert in Form des Informations- und Meinungsaustauschs sowie der horizontalen Netzbildung. Dies kann im Einzelfall einen Abgleich der Aktivitäten erleichtern und erhöht die Wirksamkeit der parallel und gemeinsam vorgetragenen Positionen. Der formale Einfluss der jeweiligen nationalen oder europäischen parlamentarischen Stellungnahmen wird hierdurch jedoch nicht erhöht. Die interparlamentarische Zusammenarbeit ergänzt und unterstützt den direkten Einfluss auf die Entscheidungsfindung, kann die Abwesenheit dieses direkten Einflusses im Verfassungsvertrag aber nicht ersetzen.

Warum kam der europäische Konvent zu dem Schluss, dass die Rechte des Europäischen Parlaments in der GASP nicht merklich auszubauen seien. Gemeinhin werden vier Begründungen genannt:

Erstens sei es ein Fehlschluss wegen der vertraglichen Normierungen von Entscheidungsfindungsverfahren in der GASP eine Parallele zum Mitentscheidungsrecht des Parlaments in der Gesetzgebung zu ziehen. Der Vertrag enthalte nur deswegen Verfahrensvorgaben für die GASP, weil der Rat keine homogene Exekutive sei, die nach dem Vorbild nationaler Regierungen ohne prozedurale Vorgaben auf Verfassungsebene die Außenpolitik formuliert. Entscheidungsverfahren der GASP dienen der Entwicklung einer gemeinsamen exekutiven Außenpolitik. Dies ändere aber nichts daran, dass Außenpolitik ein Vorrecht der Exekutive ist und keine Gesetzgebung. Von der Hand zu weisen ist diese Argument nicht. Im abschließenden Abschnitt werde ich in aller Kürze darlegen, warum die verfassungsrechtliche Grundkonzeption eines begrenzten parlamentarischen Einflusses auf die Außen- und Sicherheitspolitik jedenfalls in der deutschen Verfassungstradition eine Parallele findet.<sup>20</sup>

Das zweite Argument hängt mit dem ersten zusammen und verweist auf die intergouvernementale Struktur der GASP. Da die Europäische Union kein föderaler Bundesstaat sei, dürfe gerade die Außenpolitik als einem vermeintlichen Kernbestand staatlicher Souveränität nicht in supranationale Entscheidungsstrukturen überführt werden; dies gelte insbesondere für die Übertragung militärischer Entscheidungsgewalt auf die EU im Rahmen der ESVP.<sup>21</sup> Ob man diese Position teilt oder nicht, hängt letztlich von der integrationspolitischen Grundüberzeugung des Betrachters ab. Allerdings kann man unter Verweis auf das erste Argument ergänzen, dass auch eine föderalistische Grundeinstellung nicht notwendig eine stärkere Rolle des Parlaments in der GASP fordert. Vielmehr konzentriert sich die Dichotomie zwischen Föderalisten und Supranationalisten bei der Reform der GASP auf die Zuordnung der Exekutivgewalt: bei der Kommission in Fortführung der Außenhandelspolitik oder im Verantwortungsbereich des Rates wie in der GASP seit Maastricht. Der Verfassungsvertrag führt insoweit die

---

<sup>20</sup> Näher Abschnitt 5.

<sup>21</sup> *Müller-Brandeck-Bocquet*, oben Fn. 2, S.259 weist darauf hin, dass die Entwicklung der ESVP seit 1999 „means that the communitarizing of CFSP became even more remote“; der gleichwohl wiederholte Ruf nach einer Überführung von GASP und ESVP in die erste Säule sei „wishful thinking“.

bestehende Kompromisslinie fort und schafft mit dem Pfeilerübergreifenden Posten des Außenministers ein Bindeglied zwischen der Exekutivgewalt in Kommission und Rat.<sup>22</sup>

Argument drei verweist auf die notwendige Vertraulichkeit außenpolitischen Handelns, welche mit der Öffentlichkeit und Transparenz parlamentarischer Strukturen nicht vereinbar sei. Tatsächlich verlangt eine wirkungsvolle Außenpolitik in vielen Fällen eine Entscheidungsfindung hinter verschlossenen Türen; die Mitteilung interner Auseinandersetzungen und Divergenzen wäre dem erstrebten einheitlichen Auftreten der Union abträglich. Allerdings darf auch dies Argument nicht unbegrenzt ausgedehnt werden. Zum einen gibt es zahlreiche Beschlüsse die spätestens mit der Veröffentlichung im Amtsblatt publik werden und zum anderen besteht die Möglichkeit einer vertraulichen Einbindung des Parlaments.<sup>23</sup> Auch das vierte Argument der notwendige Schnelligkeit außenpolitischer Reaktionen, die eine Einbeziehung des Parlaments nicht erlaube, überzeugt nicht in allen Fällen. Dies gilt insbesondere für grundlegende Weichenstellungen wie die Ernennung von Sonderbeauftragten oder die Annahme Gemeinsamer Strategien, für die man problemlos eine parlamentarische Zustimmung oder Anhörung hätte vorsehen können.<sup>24</sup>

Schließlich hätte man dem Parlament – in *Ergänzung* nationaler Parlamentsbeschlüsse – ein Mitspracherecht bei der Entsendung von Soldaten geben können. Nach dem Verfassungsvertrag muss nämlich weiterhin zwischen der Beschlussfassung durch die EU über die Errichtung einer Militärmission und der Bereitstellung von nationalem Militärpersonal unterschieden werden. Auch im Fall einer Zustimmung zur EU-Militäraktion im Rat ist ein Mitgliedstaat nur zur Entsendung von Personal verpflichtet, soweit er seine innerstaatlichen Verfahren eingehalten hat. In Deutschland verlangt dies grundsätzlich eine konstitutive Zustimmung des Bundestages.<sup>25</sup> Eine hiervon unabhängige Zustimmung des Parlaments zur EU-Aktion hätte die parlamentarische Kontrolle der ESVP durch die nationalen Parlamente um eine europäische Komponente ergänzt. Hierzu kam es jedoch nicht: Der Europäische Konvent und die nachfolgende Regierungskonferenz vermieden auch in diesem Punkt eine stärkere Einbindung des Parlaments in die Entscheidungsfindung der GASP.

### III. Möglichkeiten indirekter Einflussnahme

Wenn man als Bürger die Homepage des EP besucht, trifft man bald auf die zahlreichen Berichte des auswärtigen Ausschusses AFET (Abkürzung für: affaires étrangères). Die Liste der AFET-Berichte ist lang und umfasst in den Jahren 2003 und 2004 etwa die Lage im Irak,

---

<sup>22</sup> Zum künftigen institutionellen Gleichgewicht der GASP wiederum meine Beiträge in Fn. 14.

<sup>23</sup> Es sei insoweit auf die Interinstitutionelle Vereinbarung zum Informationszugang verwiesen (oben Fn. 7).

<sup>24</sup> Das – in der Praxis freilich wenig wirksame Instrument – der Gemeinsamen Strategien wird künftig, stilistisch ungeschickt, in „Europäische Beschlüsse des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union“ umbenannt (Art. III-293 I VVE). Eine Beteiligung des Parlaments speziell an der Annahme der Strategien hatten etwa gefordert *M. Jopp/J. Reckmann/E. Regelsberger*: Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP, *Integration 2002*, 230-237. Allgemein hatte seine Anhörung gefordert im Vorfeld des Vertrags von Amsterdam das Europäische Parlament: Entschließung zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 – Verwirklichung und Entwicklung der Union, 17. Mai 1996.

<sup>25</sup> BVerfGE 90, 286.

dem Nahen Osten, die Beziehungen der EU zu den VN, Afghanistan, die EU-Politik gegenüber dem Süd-Kaukasus, die Rechtstellung der Häftlinge in Guantanamo oder den EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren.<sup>26</sup> All dies sind Themen, die nahezu zeitgleich auch den Rat und das PSK beschäftigten. Die Wahl der Referenzjahre 2003 und 2004 erfolgt hierbei nicht nur aus Gründen der Aktualität. Ein Vergleich mit den Vorjahren zeigt einen merklichen Anstieg von Berichten zu aktuellen Fragestellungen der Weltpolitik und der GASP, während sich die Aktivitäten der Jahre zuvor meist auf allgemeine Bestandsaufnahmen und den Fortschritt der Erweiterungsrunde beschränkten.<sup>27</sup> Diese Neuausrichtung der Berichtsthemen zeigt, unabhängig von der hier nicht im Einzelfall möglichen Analyse der inhaltlichen Qualität, das Bestreben zum Aufbau einer allgemeinen außenpolitischen Sachkompetenz im EP. Umfasst ist hiervon auch die ESVP, die in der angelaufenen Legislaturperiode institutionell durch die Errichtung eines speziellen AFET-Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung SEDE (kurz für: *sécurité et défense*) besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Bei einer näheren Betrachtung stellt man fest, dass es sich bei allen aufgezählten Berichten um sogenannte Eigeninitiativberichte des Parlaments handelt. Dies bedeutet, dass die Berichte nicht Teil eines formellen Konsultationsprozesses sind, sondern vom Parlament in eigener Verantwortung aufgrund einer Selbstbefassung erstellt wurden.<sup>28</sup> Der Rat ist in keiner Weise verpflichtet, die Berichte zu beachten oder überhaupt zur Kenntnis zu nehmen. Natürlich können sie gleichwohl auf die Entscheidungsfindung einwirken. Die Berichte werden von den Medien und der Öffentlichkeit wahrgenommen – und sind über das Internet leichter zugänglich als die meist „geheimen“ Dokumente des Rates.<sup>29</sup> Die interparlamentarischen Delegationen des EP verbreiten ihren Inhalt in Drittstaaten, die oft nicht realisieren, dass die Berichte formell keine Rechtswirkungen in der EU entfalten.<sup>30</sup> Die „Taiwan-Politik“ des EP bietet eine beachtenswerte Fallstudie für die Wirkungsweise einer eigenständigen EP-Außenpolitik.<sup>31</sup> Auch Beamte im Ratssekretariat, der Kommission und nationalen Außenmi-

---

<sup>26</sup> Berichte des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten über: Empfehlung im Rahmen der GASP zum Irak (Berichterstatter: E. Brok), Dok. A5-0306/2003; Frieden und Würde im Nahen Osten (Berichterstatter: E. Menéndez del Valle), Dok. A5-0351/2003; Beziehungen Europäische Union/Vereinte Nationen (Berichterstatter: A. Laschet), Dok. A5-0480/2003; Afghanistan: Herausforderungen und Zukunftsperspektiven (Berichterstatter: A. Brie), Dok. A5-0035/2004; Politik der EU gegenüber dem Süd-Kaukasus (Berichterstatter: P. Gahrton), Dok. A5-0052/2004; Recht der Häftlinge in Guantanamo auf ein faires Verfahren (Berichterstatter: O. Andreasen), Dok. A5-0107/2004; Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren (Berichterstatter: R. Romeva i Rueda), Dok. A6-0022/2004.

<sup>27</sup> Ein Überblick über die angenommenen Berichte findet sich auf der Homepage des Parlaments unter [www.europarl.eu.int/committees/afet\\_home.htm](http://www.europarl.eu.int/committees/afet_home.htm).

<sup>28</sup> Art. 45 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments in der Fassung von Juli 2004. Dies Recht ist vertraglich nicht vorgesehen und wurde deswegen früher teilweise kritisiert; in Fortführung von *M. Hill/F. Schorkopf*: Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der Europäischen Union, EuR 1999, 185 (197 f.) kann man es aber zutreffend aus einer gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten und dem unionsrechtlichen Demokratieprinzip (Art. 6 I EUV) ableiten und ergänzend auf die Praxis der Gemeinschaftsorgane verweisen, die jedoch den Vertrag grundsätzlich nicht zu ändern vermag.

<sup>29</sup> Siehe zu aktuellen Entwicklungen betreffend den Zugang zu Dokumenten von Rat und Kommission, einschließlich sicherheitsrelevanter Bereiche die ständig aktualisierten Informationen unter [www.statewatch.org/secreteurope.html](http://www.statewatch.org/secreteurope.html).

<sup>30</sup> Näher zur Rolle der interparlamentarischen Delegationen nach Art. 188-190 GO, insb. zu Fragen des Menschenrechtsschutzes *M. Hill/F. Schorkopf*, oben Fn. 28, S.197.

<sup>31</sup> Hierzu die Untersuchung von *Y. Lan*: The European Parliament and the China-Taiwan Issue: An Empirical Approach, EFA Rev. 9 (2004), 115-140.

nisterien werden sie als Informationsquelle nutzen. In welchem Umfang hiernach das Parlament indirekt Einfluss auf die Gestaltung europäischer Außenpolitik nimmt, lässt sich jedoch naturgemäß nicht genau bestimmen.

Bestimmen lässt sich jedoch die zunehmende Frequenz an Anhörungen von und Debatten mit hochrangigen Vertretern der EU-Organe, Mitgliedstaaten, Drittstaaten und internationalen Organisationen. In der fünften Legislaturperiode 1999-2004 waren in AFET zu Gast in 54 Fällen nationale Außen- und Verteidigungsminister, 10 Mal der Generalsekretär des Rates/Hohe Beauftragte *Javier Solana*, 22-fach der Außenkommissar *Chris Patten*, acht Mal EU-Sonderbeauftragte, 44 hochrangige Vertreter von Drittstaaten (ausschließlich der Beitrittskandidaten) sowie zahlreiche Repräsentanten internationaler Organisationen, darunter drei Besuche des NATO-Generalsekretärs, zwei des UN-Hochkommissars für Menschenrechte sowie ein Auftritt des Präsidenten des Internationalen Strafgerichtshofs.<sup>32</sup> Hierbei handelt es sich teils um allgemeine politische Konsultationen, in deren Rahmen das EP seine Position unterbreiten kann. Teils geht es aber auch um die Beteiligung nach Maßgabe des Artikel 21 EUV.<sup>33</sup> Hierzu gehört insbesondere die regelmäßige Unterrichtung des EP über den Ablauf der Sitzungen des Rats für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen RAA mit anschließender Debatte. Formal gesehen wird das EP nur über vergangene Entwicklungen unterrichtet. Wegen der regelmäßigen Wiederkehr verschwimmt jedoch die Grenze zwischen nachträglicher Unterrichtung und der Anhörung im Vorfeld und entwickelt sich zu einem Kontinuum des ständigen Diskurses über die Ausrichtung der GASP mit den einhergehenden Einflussmöglichkeiten einer „Kontrolle durch Intensität“.

In den meisten Mitgliedstaaten gründet der Einfluss der Parlamente auf die Außenpolitik auf der Verantwortlichkeit der Regierung, die aufgrund eines parlamentarischen Votums in ihr Amt gelangt und vom Parlament durch ein Misstrauensvotum des Amtes enthoben werden kann. Dies ist in der EU nach Maßgabe der vertraglichen Ernennungs- und Abberufungsverfahren für die Kommission nicht anders – und die Vorgänge um den Rücktritt der Santer-Kommission 1999 sowie die Nichternennung der ersten Barroso-Kommission im Jahr 2004 zeigen, dass es sich hierbei keinesfalls um theoretische Rechte des Parlaments handelt. Die einhergehenden Rechte kann das EP auch zum Einfluss auf die Außenpolitik der Kommission nutzen. Die nationalen Minister im Rat bleiben dagegen in letzter Verantwortung den nationalen Parlamenten verantwortlich. Dies gilt *de lege lata* auch für den Generalsekretär des Rates/Hohen Beauftragten. Dieser wird vom Rat nach Artikel 207 II EGV mit qualifizierter Mehrheit ohne Beteiligung des Parlaments ernannt, auch wenn das EP für sich insoweit ein in der Realität nicht beachtetes Mitspracherecht in Anspruch nimmt.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Siehe im Einzelnen Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy: Activity Report (5th Legislature: 1999-2004), 10. Juli 2004, der derzeit auf der Homepage des EP nur in englischer Sprache erhältlich ist. *U. Diederich*, oben Fn. 6, S.36 betrachtet die Intensität der Konsultationen als „quite encouraging for the EP and reflect a tendency towards treating the EP as a serious actor and interlocutor in CFSP.“

<sup>33</sup> Hierzu bereits oben Abschnitt I.

<sup>34</sup> Soweit das EP nach Art. 85 seiner Geschäftsordnung ein Anhörungsrecht in Anspruch nimmt, spiegelt dies nicht die vertraglichen oder tatsächlichen Realitäten wieder. Die Wiederernennung *Solanas* im Juni 2004 und dessen gleichzeitige politische Nominierung zum künftigen Außenminister erfolgte zeitgleich zur Ernennung

Für die künftige Rolle des Parlaments ist daher die Stellung des künftige Außenminister mit seinem Doppelhut von Interesse. Hier findet sich in der Endfassung des Verfassungsvertrags nach der Regierungskonferenz eine bezeichnende Differenzierung: Als Außenkommissar ist der künftige Außenminister in letzter Konsequenz dem Parlament verantwortlich. Das heißt, das Parlament kann ihn als Teil des Kommissionskollegiums aufgrund eines Misstrauensvotums zu Fall bringen. Dies gilt aber nur für seine Funktion als Außenkommissar. Gemäß Artikel I-26 VIII, I-28 I VVE bleibt er im Fall eines Misstrauensvotums nämlich als Vertreter der GASP im Amt. Von dieser Funktion kann den Außenminister nur der Europäische Rat (mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten) abberufen. Ob der Außenminister als Vertreter der GASP politisch haltbar ist, wenn das Parlament bei der Abberufung der Kommission auch auf seinem Rücktritt besteht, wird von dem Umständen des Einzelfalls abhängen. Gleichwohl unterstreicht dies Detail erneut, dass die Mitgliedstaaten im Verfassungsvertrag jeden Einbruch des Parlaments in die GASP verhindert haben. Die Staats- und Regierungschefs sind die Herren der GASP; nur sie können den Außenminister als Vertreter der GASP abberufen; das Parlament bleibt erneut außen vor.

#### IV. Budgetrecht

Im preußischen Verfassungskonflikt suchte das Parlament über sein Budgetrecht im Streit um den Militärhaushalt den Parlamentarismus zu stärken. Auch in der GASP versucht das EP über sein Haushaltsrecht neue Einflussmöglichkeiten zu gewinnen, die ihm das Vertragsrecht bislang nicht gewährte<sup>35</sup> – und die Perspektive eines fehlenden Ausbaus der Parlamentsrechte in der GASP durch den Verfassungsvertrag könnte man als Indiz eines Scheiterns auch des EP in seinem außenpolitischen Verfassungskonflikt werten. Der Hintergrund ist der Folgende: Der Haushaltstitel 19 zu den Außenbeziehungen umfasst im Jahr 2004 gut 3,5 Milliarden Euro (ausschließlich EEF). Von diesen 3,5 Milliarden Euro sind gerade 62,6 Millionen Euro für den Titel 19 03 GASP vorgesehen; dies sind nicht einmal 2 % des EG-Haushalts für die Außenbeziehungen.<sup>36</sup> Wenn man sich den Verlauf der Haushaltsverhandlungen für 2004 ansieht, stellt man fest, dass die Kommission ursprünglich 52 Millionen vorgesehen hatte; das Parlament reduzierte diesen Betrag in erster Lesung auf 46,5 Millionen und erst auf Intervention des Rates wurde die Endsumme von 62,6 Millionen vorgesehen.<sup>37</sup> Im Jahr 2005 wiederholte sich das Spiel und man einigte sich im Ergebnis erneut auf eine Verpflichtungsermächtigung für die GASP in Höhe von nunmehr 62,2 Millionen Euro.<sup>38</sup>

---

*Barrosos* als Kommissionspräsidenten (bewusst) unabhängig von der Nominierung der einzelnen Kommissare; vgl. Presseerklärung: Treffen der Staats- und Regierungschefs am 29. Juni 2004 in Brüssel, Rats-Dok. 10995/04 (Presse 214).

<sup>35</sup> Siehe zu früheren Versuchen, das Haushaltsrecht zur Ausweitung der eigenen Befugnisse geltend zu machen oben Fn. 6 sowie die Darlegungen bei *M. Hill/F. Schorkopf*, oben Fn. 28, S.195-197 und *R. Wessel*, oben Fn. 5, S.220-223.

<sup>36</sup> Siehe den Haushaltsplan für das Jahr 2004 in Amtsblatt C 105 vom 30.4.2004.

<sup>37</sup> Siehe die Pressemitteilung der 2544. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen (Haushalt) am 24. November 2003 in Brüssel, Rats-Dok. 14939/03 (Presse 331), S.16.

<sup>38</sup> So die Angaben auf der Homepage der Kommission zur Einigung in zweiter Lesung am 16. Dezember 2004.

Für diese geringe Höhe des GASP-Haushalts ist teils die Interinstitutionelle Vereinbarung aus dem Jahr 1999 verantwortlich, derzufolge die Mittel für die so wichtigen Sofortmaßnahmen maximal 20 % des GASP-Haushalts ausmachen können.<sup>39</sup> Dies bedeutet, dass der Umfang des GASP-Haushalts auf 120 % der bereits beschlossenen Maßnahmen beschränkt ist. Vom Vertrag vorgeschrieben wird diese Regelung nicht; solange die Interinstitutionelle Vereinbarung jedoch Bestand hat bzw. die Regelung in die neue Vereinbarung zum Finanzrahmen 2007-2013 überführt wird, sind die Institutionen aufgrund der Selbstverpflichtung hieran allerdings gebunden. Bei einem Streit über den Umfang des GASP-Kapitels in den Haushaltsverhandlungen geht die Vereinbarung zudem vom Ansatz des geringeren Betrags im Vergleich von Vorjahr und Kommissionsentwurf aus.<sup>40</sup> Auch die nachträgliche Mittelzuweisung ist durch die Normierung eines eigenen GASP-Kapitels im Haushaltsplan und die vom EP vehement verteidigte – rechtlich zweifelhafte – Einstufung der operativen GASP-Ausgaben als nicht-obligatorische Ausgaben erschwert. Nach der Haushaltsordnung erfordert nämlich die Mittelübertragung zwischen eigenständigen Haushaltskapiteln bei nicht-obligatorischen Ausgaben letztlich die Zustimmung des EP.<sup>41</sup>

Das Parlament schreckt hierbei nicht davor zurück, ein Junktim zwischen der Bereitstellung von Finanzmitteln und der besseren Unterrichtung und Anhörung herzustellen: „Nur ein informiertes Parlament ist in der Lage, notwendige Personal- und Haushaltsentscheidungen schnell und effizient zu treffen; das Parlament hebt hervor, dass ohne diese Information derartige Entscheidungen abgelehnt werden könnten.“<sup>42</sup> Freilich lässt sich der Rat nicht vom Parlament als Geisel nehmen. Ausdrücklich sieht der Vertrag bereits heute vor, dass operative Kosten von GASP-Maßnahmen durch Sonderzuweisungen der Mitgliedstaaten auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens finanziert werden können; für EU-Militäraktionen ist dies sogar zwingend vorgeschrieben (Art. 28 III EUV). Zur Finanzierung gemeinsamer Kosten bei EU-Militärmissionen wurde insoweit ein gesonderter Finanzierungsmechanismus ATHENA eingerichtet.<sup>43</sup> Aber auch in anderen Fällen möchte der Rat einer Mitwirkung des Parlaments entgehen. So entschied sich der Rat bewusst gegen eine Finanzierung der administrativen Ausgaben der EU-Verteidigungsagentur aus dem EU-Haushalt und griff auch insoweit auf

---

<sup>39</sup> Rn. 39 der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999. Die Ermöglichung von, sei es auch begrenzten, Rücklagen für Sofortmaßnahmen, die ohne Zustimmung des EP aktiviert werden können, war freilich ein Zugeständnis des EP an den Rat.

<sup>40</sup> Ebd.: „Kommt keine Einigung zustande, so setzen das Europäische Parlament und der Rat im Haushaltsplan den im Vorjahr eingesetzten oder – falls dieser niedriger ist – den im Vorentwurf des Haushaltsplans veranschlagten Betrag ein.“

<sup>41</sup> Art. 24 III Haushaltsordnung (ABl. 2002 L 248, 1). Zwischen verschiedenen Haushaltslinien eines Kapitels ist die Mittelübertragung dagegen einfacher. Die Interinstitutionelle Vereinbarung verpflichtet EP und Rat bei neuem Finanzbedarf allgemein „mit Dringlichkeit eine Lösung zu ermitteln“. Die Einstufung als nicht-obligatorische Ausgaben wurde vom EP im Vorfeld der interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 mit einer Blockadedrohung verteidigt, näher *A. Maurer/D. Kietz/C. Völkel*, oben Fn. 6, section 4.

<sup>42</sup> So der <Titre> über den Jahresbericht des Rates über die Hauptaspekte der GASP, oben Fn. 8.

<sup>43</sup> Beschluss 2004/197/GASP des Rates vom 23. Februar 2004 über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (ABl. 2004 L 63, 68); geändert durch Beschluss 2004/925/EG des Rates vom 22.12.2004 (ABl. 2004 L 395, 68) sowie Beschluss 2005/68/GASP des Rates vom 24.1.2005 (ABl. 2005 L 27, 59). Der Umfang der gemeinschaftlich zu finanzierenden „gemeinsamen Kosten“ ist zwischen den Mitgliedstaaten freilich umstritten; näher zur Funktionsweise von ATHENA *D. Scannell*: Financing ESDP Military Operations, *EFA Rev.* 9 (2004), 529-549.

nationale Sonderzuweisungen zurück.<sup>44</sup> Dies diene zumindest auch der Umgehung einer indirekten Mitsprache des Parlaments über den Umweg des Haushaltsrechts.<sup>45</sup>

Der Verfassungsvertrag ändert hieran nichts Grundlegendes. Im Gegenteil: Konvent und Regierungskonferenz haben nicht nur den Vorschlag einer obligatorischen Haushaltsfinanzierung der GASP zurückgewiesen, einschließlich der damit einhergehenden Vorrechte des Parlaments. Stattdessen wird ausdrücklich ein intergouvernementaler Anschubfonds zur Vorbereitung von EU-Militäroperationen vorgesehen.<sup>46</sup> Die wichtigste Neuerung ist jedoch die Bestimmung des Artikel III-313 III UAbs. 1 VVE über einen Beschluss des Rates zur Festlegung besonderer Verfahren, um den schnellen Zugriff auf Haushaltsmittel der Union (nicht: Sonderzuweisungen der Mitgliedstaaten) zu gewährleisten, die für die Sofortfinanzierung zur Vorbereitung von zivilen oder militärischen EU-Einsätzen bestimmt sind. Diese Bestimmung ist bewusst unklar formuliert und zielt wohl auf eine Änderung der geltenden Regelung zur nachträglichen Mittelübertragung im EU-Haushalt durch einen Ratsbeschluss nach bloßer Anhörung des Parlaments. In welchem Umfang die Regelung dem Rat materiellrechtlich die Normierung einer Ausnahme von der grundsätzlichen Waffengleichheit von Parlament und Rat im Haushaltsrecht erlaubt, wird im Konfliktfall der Gerichtshof entscheiden müssen.<sup>47</sup> Unabhängig von dieser Frage sind die Finanzbestimmungen des Verfassungsvertrags für die GASP ein weiterer Beleg für das Bemühen des Rates, die GASP auch in Zukunft als weitgehend parlamentsfreien Raum zu bewahren.

## V. Grundkonzeption: Außen- und Sicherheitspolitik als Domäne der Exekutive

Die begrenzten Rechte des EP in Gegenwart und Zukunft der GASP überraschen zwar im Vergleich zum stetigen Ausbau seiner Rechte in anderen Politikbereichen, wo in den vergangenen Jahrzehnten eine weitreichende Übertragung nationalstaatlicher Legitimationszusammenhänge und -erwartungen den stetigen Ausbau der Parlamentsrechte trug.<sup>48</sup> Die Erwartung, dieser Prozess werde früher oder später seine Fortsetzung in der GASP finden, kann seine Begründung dagegen nicht in einer entsprechenden Verfassungstradition der Mitgliedstaaten finden. Im Gegenteil: Nicht nur unter dem Grundgesetz sind Außen-, Si-

---

<sup>44</sup> Art. 13 der Gemeinsamen Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (ABl. 2004 L 245, 17). Die administrativen Kosten für Personal und Einrichtung hätte man – anders als die operativen Kosten – bei Wahl einer entsprechenden Rechtskonstruktion auch aus dem EU-Haushalt finanzieren können.

<sup>45</sup> Dass die nationale Finanzierung der GASP von Anbeginn an auch der Verhinderung einer Parlamentarisierung „through the back door“ diene veranschaulicht *J. Monar*: The Finances of the Union's Intergovernmental Pillars – Tortuous Experiments with the Community Budget, JCMS 1997, 57.

<sup>46</sup> Art. III-313 III UAbs. 2 VVE.

<sup>47</sup> Zum parlamentarischen Zustimmungserfordernis für die nachträgliche Mittelübertragung nach geltendem Recht oben Fn. 41. Die Regelung des Art. III-313 III UAbs. 1 VVE gewährt zuerst einmal nur die Kompetenz zum Erlass eines entsprechenden Beschlusses. Inwieweit hiernach Mittelübertragungen unabhängig von der Regelung im Europäischen Gesetz nach Art. III-407, III-412 I VVE ermöglicht werden können, welches der Zustimmung des EP bedarf, bleibt ebenso unklar wie das Verhältnis zur primärrechtlich verankerten Gleichberechtigung von Rat und Parlament beim Erlass des Europäischen Gesetzes zum Jahreshaushaltsplan nach Art. III-404 VVE.

<sup>48</sup> Hierzu etwa die historische Analyse bis zur EEA von *B. Rittberger*: The Creation and Empowerment of the European Parliament, JCMS 41 (2003), 203-226.

cherheits- und Verteidigungspolitik weitgehend als ein Prärogativ der Exekutive ausgestaltet. Zwar streitet die deutsche Staatsrechtslehre seit langem über die genaue Trennlinie zwischen den Rechten von Bundestag und Bundesregierung in der Außenpolitik. So spricht *Wilhelm G. Grewe* klassisch von der parlamentarisch kontrollierten „Regierung als Träger der auswärtigen Gewalt“, während *Eberhard Menzel* von einer „kombinierten Gewalt“ ausgeht.<sup>49</sup>

Einigkeit besteht jedoch grundsätzlich darin, dass sich der Umfang der Organbefugnisse nach den Regelungen des Grundgesetzes richtet, welche die Gegenstände der GASP und der ESVP innerstaatlich im Wesentlichen dem Bereich der Exekutive zuordnen. Einzig für die Ratifikation völkerrechtlicher und den Einsatz der Bundeswehr jenseits des NATO-Bündnisgebiets gilt nach Artikel 59 II GG und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Bindung der Bundesregierung an die Zustimmung des Bundestages. Dessen ungeachtet bestätigte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr ausdrücklich, dass „Akte der auswärtigen Gewalt, die vom Tatbestand des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erfasst werden, ... dem Kompetenzbereich der Regierung zugeordnet (sind).“<sup>50</sup> Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes kann angesichts dieses Übergewichts der Exekutive mithin von einer echten Machtbalance zwischen Parlament und Exekutive nicht gesprochen werden und das Parlament bleibt auf seine Möglichkeiten und Mittel indirekter Kontrolle und Einflussnahme angewiesen.<sup>51</sup>

Vor dem Hintergrund der deutschen Verfassungstradition erscheint der Umfang parlamentarischer Kontrolle der GASP in EU-Vertrag und Verfassungsvertrag somit weitaus weniger als ein Fremdkörper, als wenn man die Rolle des EP in der GASP mit seinen ausgebauten Befugnissen in anderen Unionspolitiken vergleicht.<sup>52</sup> Die europäische Rechtslage ist mithin strukturell mit der bundesdeutschen vergleichbar: Bei völkerrechtlichen Verträgen besitzt das EP ein durch den Verfassungsvertrag weiter ausgebauten Zustimmungsrecht, das freilich die GASP und die ESVP nicht umfasst.<sup>53</sup> Der Einsatz von EU-Militärmissionen unterliegt zwar nicht der Zustimmung des EP, richtet sich hinsichtlich der Bereitstellung von Truppen aber weiterhin nach nationalem Verfassungsrecht, so dass in Deutschland der konstitutive Parlamentsvorbehalt weiterhin Anwendung findet.<sup>54</sup> Der Vergleich mit den Regelungen des Grundgesetzes soll freilich nicht suggerieren, dass dieses bei der Redaktion der Vertragsvorschriften zur GASP Pate gestanden hätte. Vielmehr ist jede Verfassungsnorm das Ergebnis eines eigenen Entwicklungsprozesses und historischen Kontextes. Die Erinnerung an

---

<sup>49</sup> Klassisch der Streit auf der Staatsrechtslehrertagung 1953 veröffentlicht als *W.G. Grewe*: Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, VVDStRL 12 (1954), 129 ff. und *E. Menzel* ebd. 179 ff. Vgl. auch *W.G. Grewe*: Auswärtige Gewalt, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2. Aufl. 1990, § 77.

<sup>50</sup> BVerfGE 90, 286 (357). Das im Grundgesetz nicht ausdrücklich vorgesehene Zustimmungserfordernis für Auslandseinsätze erklärt das BVerfG dagegen mit Spezifika der „Wehrverfassung“ und der deutschen Verfassungsgeschichte (ebd. 381-390). Eine lesenswerte Zusammenfassung der Rechtsprechung des BVerfG zu den auswärtigen Beziehungen sowie der Verteidigungspolitik bietet *R. Wolfrum*: Auswärtige Beziehungen und Verteidigungspolitik, in: P. Badura/H. Dreier (Hrsg.): Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band (2001), S.693-718.

<sup>51</sup> So schon *C. Tomuschat*: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), 7 (26 f.).

<sup>52</sup> So im Ergebnis zum Status quo auch *I. Winkelmann*, oben Fn. 2, S.79.

<sup>53</sup> Siehe zu Art. III-325 IV (a) (5) VVE oben Abschnitt II.

<sup>54</sup> Hierzu bereits ebenfalls Abschnitt 2.

den Regelungsgehalt der nationalen Verfassungen zeigt jedoch, dass die Rolle des EP in der GASP in den Nationalstaaten durchaus seine Entsprechung findet.

## VI. Fazit

In historischer Perspektive mag man davon sprechen, dass mittlerweile „eine parlamentarische Dimension der GASP als allgemein anerkannt“ gilt, da selbst die begrenzte Beteiligung des EP lange Zeit umstritten war.<sup>55</sup> Im Vergleich mit den Rechten des Parlaments in anderen Politikbereichen, einschließlich des auswärtigen Handelns nach dem EG-Vertrag, können der Status quo und die Regelung des Verfassungsvertrags die Befürworter einer Stärkung des Parlaments aber nur enttäuschen – auch wenn insoweit kein grundlegender Unterschied zu den Regelungen etwa des deutschen Grundgesetzes besteht. Sowohl nach dem geltenden EU-Vertrag als auch nach dem künftigen Verfassungsvertrag bleiben die Rechte des Parlaments rechtlich auf eine bloße Information und allgemeine Anhörung beschränkt. Besonders bemerkenswert ist hierbei, wie systematisch und nachdrücklich sowohl der Konvent als auch die Regierungskonferenz jeden Einbruch des Parlaments in GASP verhindert haben, obwohl das Parlament erneut zu den institutionellen Gewinnern der Vertragsreform zählt. Auch in der kommenden Legislaturperiode bleibt das Parlament daher auf seine Möglichkeiten der indirekten Einflussnahme angewiesen, aufgrund derer ihm in der Verfassungswirklichkeit gleichwohl Einfluss auf Inhalt und Ausrichtung der GASP zukommt.

---

<sup>55</sup> Zitat von *E. Regelsberger*: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (2004), S.38.