

Über völkerrechtswidrige Angriffs- oder Präventivkriege entscheiden Regierungen – der EU-Verfassungsvertrag legitimiert sie jedenfalls nicht

Anmerkungen zur Ausarbeitung „Für einen friedensfähigen EU-Verfassungsvertrag“, vorgelegt vom Gesprächskreis Frieden und Sicherheitspolitik der Rosa-Luxemburg-Stiftung in der Fassung vom 3. März 2005¹

Der Ausbau der Europäischen Union zur Militärmacht schreitet voran. Das muss entschieden bekämpft werden. Rüstung kostet Geld, das vor allem dem sozialen Bereich und der Bildung verloren geht – und das EU-weit. Abrüstung findet nicht statt, dafür aber Um- und Aufrüstung. Rüstungsexporte nehmen zu. Entwicklungshilfe bleibt viel zu gering. Verhindert werden muss, dass die EU mit ihren mehr als 450 Millionen Menschen und ihrer enormen Wirtschaftskraft künftig als weltpolitischer Akteur in die Fußstapfen der von den Neokonservativen beherrschten Supermacht USA tritt. Dafür streitet die PDS entschlossen in den Parlamenten sowie außerparlamentarisch und mit gesellschaftlichen Bewegungen. Hierzu gibt es keinen Dissens.²

Für diese Ziele müssen jedoch Bürgerinnen und Bürger gewonnen, muss die öffentliche Meinung deutlich stärker sensibilisiert werden. Dazu bedarf es einer überzeugenden und realitätstauglichen Gegenmachtstrategie, die auf klaren linken Vorstellungen zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU beruht. Doch die gibt es nicht, allenfalls nur ansatzweise. Ausdruck dessen ist das eher diffuse Bild, das die Stellungnahme der Stiftung zum EU-Verfassungsvertrag vermittelt.³

Eine objektive Betrachtung der Verfassung hätte zunächst darauf aufmerksam machen müssen, dass es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag von 25 kapitalistischen Staaten und daher zugleich um den maximal erreichbaren Kompromiss zwischen ihnen handelt. Zwingend gewesen wäre vor allem ein sorgfältiger Vergleich mit dem geltenden Vertrag von Nizza und dessen Konsequenzen für die EU-Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Nur so können Verschlechterungen ebenso wie Verbesserungen im Verfassungsvertrag gegenüber der geltenden Vertragslage her-

¹ Obwohl die Autoren ihren Beitrag mit der Überschrift „Für einen friedensfähigen EU-Verfassungsvertrag“ versehen, unterbreiten sie so gut wie keine Alternativvorschläge.

² Siehe hierzu auch mein Minderheitenvotum „Anforderungen an den Verfassungsvertrag für eine friedensfähige Europäische Union“ im Europäischen Verfassungskonvent (CONV 681/03).

³ Dies widerspiegelt sich zum Beispiel in der merkwürdigen „Analyse“ auf Seite 1 der Stellungnahme der Stiftung, wonach sich die zentrale Funktion der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) schon aus „dem quantitativen Raum“, sprich der Anzahl der Vertragsbestimmungen, ergebe. Einmal abgesehen davon, dass die Autoren entgegen ihrer eigenen Ankündigung fast kein Wort über die GASP verlieren, sondern einzelne Aspekte der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) herausgreifen, sei hier zudem darauf verwiesen, dass der im Stiftungspapier genannte Artikel I-11 der Verfassung nichts, aber auch gar nichts mit der GASP oder der GSVP zu tun hat. Er beschreibt vielmehr erstmals die Zuständigkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, dass der ebenfalls erwähnte Artikel I-12 nichts mit einem „allseitigen Verbindlichkeitscharakter“ zu tun hat, sondern allein die Arten dieser Zuständigkeiten beschreibt. Unverständlich ist ferner, weshalb den Autoren nicht aufgefallen ist, dass die GASP, einschließlich der GSVP, in Artikel I-16 aufgrund ihrer Spezifik rechtssystematisch bei der Beschreibung der Zuständigkeiten gesondert angeführt wird.

ausgearbeitet und miteinander abgewogen werden. Im Ergebnis dessen hätte dann verdeutlicht werden können, was an der Verfassung auf sicherheits- und verteidigungspolitischem Gebiet in der Tat kritik- bzw. ablehnenswert ist, was Gegenstand einer Verfassungsrevision sein sollte und was unterstützenswert wäre.⁴

Genau dieser Weg wurde jedoch nicht beschritten. Allem, was aus Sicht der Autoren an der Verfassung negativ ist, wird mit der Charakterisierung „Verfassungsrang“ versehen, während gleichzeitig alle Fortschritte gegenüber dem geltenden Nizza-Vertrag einfach unter den Tisch fallen. Ihnen wird das Attribut „Verfassungsrang“ schlicht verweigert. Allein das ist mindestens verantwortungslos, weil so Bürgerinnen und Bürger über den Inhalt der Verfassung getäuscht werden.

Auf dem Weg zur Militärmacht

Mit der Stellungnahme der Stiftung wird gezielt der Eindruck vermittelt, die Entwicklung der EU zu einer Militärmacht erhalte durch den Verfassungsvertrag einen qualitativ völlig neuen Schub.⁵ Bedauernswerte Tatsache ist jedoch, dass - mit Ausnahme der „ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ im Militärbereich sowie der Aufnahme einer Beistandsklausel - fast alle militärisch relevanten Aussagen im Verfassungstext im Kern bereits Bestandteil geltender Verträge bzw. getroffener Beschlüsse des Europäischen Rates sind. Grundsätzlich betrifft dies selbst die in der Verfassung enthaltene inakzeptable Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zur „Verbesserung ihrer militärischen Fähigkeiten“.

Offensichtlich ist den Autoren der Stellungnahme der Stiftung entgangen, dass die bereits sehr detaillierten Beschlüsse auf militärischem Gebiet vom Europäischen Rat 1997 in Amsterdam und insbesondere 1999 in Helsinki gefasst wurden. Für die Schaffung von Streitkräften mit 60.000 Soldaten gab das Treffen zwischen Frankreichs Staatspräsident Chirac und dem britischen Premier Blair 1998 in St. Malo die Richtung vor. Auch die „Europäische Verteidigungsagentur“ wird nicht erst mit der Verfassung „eingeführt“, wie die Autoren feststellen. Vielmehr ist sie bereits mit Sitz in Brüssel seit 2004 operativ. Außerdem baut sie auf alte Strukturen wie der Beschaffungsagentur OCCAR, der Westeuropäischen Rüstungsorganisation WEAO und der Westeuropäischen Rüstungsgruppe WEAG auf und vernetzt sie. Die Rüstungsoperation und die „Verbesserung der militärischen Fähigkeiten“ der EU-Mitgliedstaaten sind längst zentrale Ziele beim Auf- und Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. So sieht zum Beispiel der Amsterdamer Vertrag vor, die Verteidigungspolitik der EU durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu ergänzen, und in den Kölner Beschlüssen des Europäischen Rates vom Juni 1999 wurde die europäische Rüstungszusammenarbeit gar als essenzieller Bestandteil und als materielle Basis der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bezeichnet.

⁴ Anregungen dazu können meinem Minderheitenvotum (CONV 681/03) entnommen werden. Dort habe ich u.a. vorgeschlagen, eine Europäische Agentur für Rüstungskontrolle sowie ein Europäisches Amt für Abrüstung und Rüstungskonversion zu schaffen. Beide Vorschläge sind im Europawahlprogramm der PDS enthalten, und die EU-Verfassung verbietet die Schaffung derartiger Agenturen nicht.

⁵ Dieses Herangehen führte bereits dazu, dass bei Verfassungsgegnern in der Linken zunehmend der Begriff von einer „Militär- bzw. Kriegsverfassung“ die Runde macht.

Dadurch, dass die weitgehend schon im Nizza-Vertrag verankerten militärischen und rüstungspolitischen Aufgaben und Ziele jetzt - wie die Autoren der Stellungnahme hervorheben - „Verfassungsrang“ erhalten, werden sie allerdings nicht verbindlicher als sie dies ohnehin schon sind. Denn zwischen einem völkerrechtlichen Vertrag, der in den Rang einer Verfassung „erhoben“ wird, und einem völkerrechtlichen Vertrag, wie dem Nizza-Vertrag, gibt es bei der rechtlichen Bindungswirkung für die EU-Mitgliedstaaten substanziell keinen Unterschied. Dieser für die Einschätzung des EU-Verfassungsvertrags nicht unwesentliche Sachverhalt wird in der Stellungnahme der Stiftung jedoch stillschweigend unter den Teppich gekehrt.

Friedensgebot der Verfassung

Während es in der Stellungnahme der Stiftung heißt, der Verfassungsvertrag legitimierte „Krieg als unausweichliches Mittel der Politik“ zur „Interessenwahrung des neuformierten EU-Staatengefüges“, wird einfach verschwiegen, dass in der Verfassung ausdrücklich die „Förderung“ bzw. „Erhaltung des Friedens“ als Unionsziel verankert ist, und - was vielleicht noch wichtiger ist - für das gesamte Auswärtige Handeln der EU, also einschließlich ihres künftigen militärischen Agierens, verbindlich gemacht wurde. Mit anderen Worten: Durch Artikel I-3 und Artikel III-292 bekommen die Förderung bzw. Erhaltung des Friedens „Verfassungsrang“. Das mag zwar von vielen Erzkonservativen und dem Militärindustriekomplex nur als „Garnitur“ der Verfassung betrachtet werden. Wir als Friedensaktivisten sollten uns allerdings eine solche, internationales Recht negierende Haltung nicht zu eigen machen. Aber genau das tun die Autoren der Stiftung. Sie erwähnen die Artikel I-3 und III-292, die für die Gesamtbewertung der Verfassung von zentraler Bedeutung sind, in ihrer Stellungnahme nicht einmal. Sie ignorieren das Friedensgebot der Verfassung, obwohl es gerade für unseren Kampf gegen ein Agieren der EU als Militärmacht und für den Erhalt des internationalen Friedens ein so wichtiges Instrument ist.

Als Völkerrechtssubjekt ist die EU per se an das zwingende Völkerrecht gebunden; zu diesem zwingenden Völkerrecht gehören insbesondere das Gewalt- und Interventionsverbot, wie sie in der UN-Charta verankert sind⁶. Durch die Verfassung wird die EU zudem sogar ausdrücklich auf die "Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen" festgelegt.⁷ Damit ist die EU also sowohl völkerrechtlich als auch von Verfassungs wegen gehalten, "internationale Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei(zulegen), dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden" (Artikel 2 Absatz 3 UN-Charta). Außerdem muss sie "in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt" unterlassen (Artikel 2 Absatz 4 UN-Charta). Genau dies sind die „Grundsätze“ der UN-Charta; sie verbieten Angriffs- wie Präventivkriege⁸. Sollten sich Regierungen von

⁶ Sollte die PDS etwas anderes vertreten, hat sie den Anspruch, eine Friedens- und Antikriegspartei zu sein, aufgegeben.

⁷ Diese explizite Festlegung der EU auf die „Grundsätze“ der UN-Charta ist auch ein unmittelbares Ergebnis meiner Arbeit im Verfassungskonvent.

⁸ In diesem Zusammenhang zu kritisieren, die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik verweise lediglich auf die „Grundsätze“ der UN-Charta, „jedoch nicht auf die ‚Charta der Vereinten Nationen‘ als

Mitgliedstaaten dennoch im Rahmen der EU für Angriffs- bzw. Präventivkriege entscheiden, dann läge nicht nur ein Völkerrechts-, sondern zweifelsfrei auch ein Verfassungsbruch vor⁹. Der gravierende politische Unterschied zur Bush-Administration und zu deren Selbstverständnis von der hegemonialen Weltpolizistenrolle der USA wird hier besonders deutlich.

Ein weiterer Fortschritt der Verfassung im Unterschied zum geltenden Nizza-Vertrag besteht darin, dass die in den Artikeln I-41 Absatz 1 sowie III-309 und III-310 vorgesehenen „Missionen“ nunmehr auch zivil und nicht mehr nur ausschließlich militärisch definiert werden.¹⁰ Man kann das mit Recht als viel zu wenig kritisieren, aber ein Schritt in die richtige Richtung ist es allemal. Sie sprechen eindeutig von Missionen, „bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann“. Insofern ist die Einschätzung in der Stellungnahme der Stiftung, es gehe „ausschließlich um Militärinterventionen“, unzutreffend. Außerdem ergibt sich aus der Gesamtheit aller Verfassungsbestimmungen zweifellos, dass die Konfliktbearbeitung mit zivilen Mitteln als vorrangig angesehen wird. Für künftige Maßnahmen der EU zur präventiven Konfliktverhütung bzw. Friedensabsicherung kann das von großer Bedeutung sein, und zwar dann, wenn zivile oder militärische Missionen im UN-Auftrag erfolgen, wie jüngst von UN-Generalsekretär Annan erneut ausdrücklich erbeten. Diese - zum Beispiel mit Blick auf eine Friedenssicherung zwischen Palästinensern und Israelis - durchaus höchst aktuelle Frage bleibt in der Ausarbeitung der Stiftung völlig ausgeblendet und wird auf eine - gewiss nicht zu bestreitende - „Versuchung“ reduziert, „regionale oder lokale Krisen eigenmächtig militärinterventionistisch zu lösen“.

Neue Beistandsklausel, neue Solidaritätsklausel

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU ist auf militärische Machtprojektion nach außen ausgerichtet. Die rechtliche Grundlage dafür enthält bereits der Amsterdamer Vertrag. Er sieht ausdrücklich vor, dass sich die Union an so genannten Krisenbewältigungseinsätzen („Petersberg-Aufgaben“) beteiligen oder die Führung bei solchen Einsätzen übernehmen kann. Dennoch gibt es auch eine Verteidigungsoption. So lassen Artikel 17 des geltenden EU-Vertrags wie auch die Verfassung (Artikel I-16 Absatz 1) eine gemeinsame Verteidigungspolitik zu, „die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“ (vgl. auch Artikel I-41 Absatz 2). In diese Richtung zielt auch die vollkommen neu in die Verfassung aufgenommene Beistandsklausel zur Abwehr eines Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gemäß Artikel 51 UNO-Charta (Artikel I-41 Absatz 7). Von daher ist die Behauptung der Autoren des

Ganzes“, ist - gelinde ausgedrückt - Unfug, zumal sie ja auch in der Charta ausdrücklich als „Grundsätze“ definiert sind.

⁹ Besondere Beachtung sollte in diesem Zusammenhang der Artikel III-292 Absatz 3 finden. Diese als klassische Querschnittsklausel formulierte Bestimmung verpflichtet die EU zur Wahrung aller in den Absätzen 1 formulierten Grundsätze und Ziele bei der Ausarbeitung und Umsetzung sowohl ihres Auswärtigen Handelns als auch der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche. In Anbetracht der Inhalte der Absätze 1 und 2 kann man den Absatz 3 mit Fug und Recht auch als friedenspolitische Querschnittsklausel bezeichnen. Gerade für die politische Auseinandersetzung steht der Friedensbewegung damit ein völlig neues Instrument zur Verfügung, dessen Schlagkraft offenbar völlig unterschätzt wird.

¹⁰ Auch die Verankerung „ziviler Missionen“ in den Verfassungstext gehört zu den unmittelbaren Ergebnissen meines Agierens im Verfassungskonvent.

Papiers der Stiftung unzutreffend, die Bestimmungen der Verfassung hätten mit einer „territorialen Verteidigungsoption“ der EU „nichts zu tun“. Die Formulierung dieser Beistandsklausel war im Konvent höchst umstritten. Sie wurde insbesondere vom NATO-Generalsekretär und von jenen Konventsmitgliedern harsch attackiert, die darin die Gefahr einer „Abkoppelung“ der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik von der NATO und den USA sahen. Obwohl die Beistandsklausel im Verfassungsvertrag schließlich „entgiftet“ und mit der Beistandsklausel im NATO-Vertrag, der - wie nicht anders zu erwarten - das „Fundament der kollektiven Verteidigung“ bleibt, kompatibel gemacht wurde, dürfte sie für die weitere europäische Integration auf verteidigungspolitischem Gebiet dennoch von erheblicher Bedeutung sein. Umgekehrt wird man als friedenspolitischen Erfolg zu bewerten haben, dass alle Versuche, den Neutralitätsstatus einiger Mitgliedstaaten aufzuweichen oder gar zu beseitigen, letztlich fehlgeschlagen sind. Wie bereits im EU-Vertrag verweist nun auch die Verfassung (Artikel I-41 Absätze 2 und 7) ausdrücklich darauf, dass der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt bleibt. Man könnte - um im Duktus der Stellungnahme der Stiftung zu bleiben - auch formulieren, die Neutralität jener Staaten, die sie erhalten wollen, erhält nunmehr Verfassungsrang.

Völlig unbestritten ist, dass von der vorherrschenden Politik die neuartigen Bedrohungen durch Terrorismus missbraucht werden, um die Entwicklung der EU zur Militärmacht zu rechtfertigen. Dies verdeutlicht auch die Ende 2003 vom Europäischen Rat verabschiedete „Europäische Sicherheitsstrategie“. Wer aber - wie in der Stellungnahme der Stiftung - so tut, als würde es nur um ein „Beschwören einer diffusen Terrorismusgefahr“ gehen, hat wohl die Tragödien von Madrid oder Beslan völlig aus dem Auge verloren. Vor diesem Hintergrund verdient deshalb die im Verfassungsvertrag neu verankerte „Solidaritätsklausel“ (Artikel I-43 und III-329) Aufmerksamkeit, die allerdings im Beitrag der Stiftung ebenfalls außen vor bleibt.¹¹ Die große Mehrheit der linken Fraktion im Europäischen Parlament hat im Übrigen nicht gegen diese Klausel gestimmt, sondern sich der Stimme enthalten.¹²

Zur „ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“

Sicher ist unstrittig, dass die in der Verfassung neu eingeführte „ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (Artikel I-41 Absatz 6 und Artikel III-312 sowie Protokoll Nr. 23) darauf gerichtet ist, die EU außerhalb ihres Territoriums militärisch handlungsfähiger zu machen. Über dieses Instrumentarium sollen vor allem die bereits existierenden multinationalen „battle groups“ zum Einsatz gelangen können, die EU soll so schnell und flexibel wie möglich (innerhalb von 5 - 30 Tagen und ohne geographische Beschränkung) militärisch agieren können.

¹¹ Konkretes Ergebnis auch meiner Arbeit im Konvent ist, dass die Solidaritätsklausel nicht wie ursprünglich geplant, ein ausschließlich militärisches Agieren der EU gegenüber „terroristischen Bedrohungen“ legitimiert. Jetzt kann sie laut Verfassung nur dann zur Anwendung kommen, wenn ein Terroranschlag erfolgt ist oder eine Naturkatastrophe oder eine von Menschen verursachte Katastrophe gegeben sind und der betroffene Mitgliedstaat um zivile und/oder militärische Hilfe durch andere EU-Mitgliedstaaten bittet.

¹² Im Gegensatz zu Tobias Pflüger, einem der Autoren des Stiftungspapiers.

Dennoch stellt sich die Frage, ob deshalb „Interventionismus á la carte“, wie das die Stellungnahme der Stiftung unterstellt, von Verfassungs wegen zulässig ist. Tatsache ist vielmehr, dass allem militärischen Handeln der EU durch die Verfassung Grenzen gesetzt werden. Sie ergeben sich aus dem in Verfassungsrang erhobenen Gebot der Förderung und Erhaltung des Friedens sowie der Tatsache, dass die EU als Völkerrechtssubjekt per Verfassung an das zwingende Völkerrecht gebunden wird. Dieser Vorbehalt erstreckt sich nicht nur auf das militärische Handeln an sich, sondern gleichermaßen auch auf die ständige strukturierte Zusammenarbeit.

Darüber hinaus darf ein weiterer Aspekt nicht ausgeblendet werden. In der Stiftungsstellungnahme wird zwar angemerkt, dass „*einzelne Staaten innerhalb der EU gemeinsam auch festere militärische Strukturen schaffen können.*“ Die Zusammenhänge und Hintergründe werden jedoch nicht benannt. Festere militärische Strukturen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten sind an sich nicht neu, man denke nur an die Eurocorps. Neu hingegen ist jedoch, dass die Verfassung nunmehr klarstellt, dass die Teilnahme an „festere militärischen Strukturen“ für jedes EU-Mitgliedsland freiwillig ist. D.h., es gibt für keinen Staat per Verfassung den Zwang, sich an multinationalen Streitkräften und deren militärischen Einsatz zu beteiligen. Das Instrument der „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“ stellt es jedem einzelnen Staat explizit frei, sich jederzeit für oder gegen eine Teilnahme entscheiden zu können. Jeder Mitgliedstaat kann jederzeit einseitig eine einmal begründete Teilnahme auch wieder beenden. In diesem Zusammenhang sei zudem darauf verwiesen, dass auch die ständige strukturierte Zusammenarbeit ausdrücklich "den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt lässt". Dieser in Artikel I-41 Absatz 2 und 7 aufgestellte Grundsatz der Achtung der Neutralität einiger Mitgliedstaaten wird nämlich mit identischem Wortlaut im Protokoll Nr. 23 wieder aufgegriffen.

Nicht uninteressant, wenn auch nachrangig, ist in diesem Zusammenhang ein weiterer Aspekt: Über das Instrument der „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“ soll vor allem verhindert werden, dass sich einzelne EU-Mitgliedstaaten, und zwar die militärisch starken, von der EU abkoppeln. Da von diversen Mitgliedstaaten die Gefahr gesehen wurde, diese Staaten könnten - außerhalb des Unions-Rahmens und losgelöst von der EU - ein „eigenständiges militärisches Kerneuropa“ bilden, wurde zum Beispiel in den Konventsdebatten die Frage aufgeworfen, wie dem zu begegnen sei. Im Ergebnis wurde die Lösung darin gesehen, konzeptionell das bereits für andere Politikbereiche existierende spezifische Integrationsinstrument der „verstärkten Zusammenarbeit“ aufzugreifen, und für den spezifischen Bereich der militärischen Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten die „ständige strukturierte Zusammenarbeit“ einzuführen. Sollte die Verfassung allerdings scheitern, ist nicht auszuschließen, dass das befürchtete Szenario eintreten kann.

EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt in nationaler Verantwortung

Gewiss, die Beschlussfassung zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik - und damit auch zur Einleitung ziviler oder militärischer Missionen - durch den Rat ohne Zustimmungsrecht des Europaparlaments ist kein Ausdruck von Demokratie, und das demokratische Defizit erhöht sich in der EU in dem Maße, wie Gestaltung und Umsetzung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Brüssel verlagert werden. Das Europäische Parlament wird allenfalls gemäß Artikel I-41 Absatz 8 an-

gehört, und sein Standpunkt ist für den Rat rechtlich nicht bindend. Zwar dürfte ein ablehnendes Votum des EP zu einem Vorhaben des Rates von erheblicher politischer Brisanz sein. Dass diese Art von Parlamentsbeteiligung im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik dennoch absolut unzureichend ist, ist unbestritten und wird auch vom Europäischen Parlament selbst sehr kritisch gesehen. Allerdings wurde die von mir im Konvent vertretene Forderung, dem Europäischen Parlament ein Vetorecht gegenüber geplanten Militäreinsätzen einzuräumen (analog dem Parlamentsvorbehalt des Bundestages), gerade auch von linken Fraktionskollegen entschieden abgelehnt, und zwar mit der Begründung, dass auf diese Weise ein europäischer „Superstaat“ entstünde. Eine solche „Vergemeinschaftung“ der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die ein Vetorecht des Parlaments einschließt, wurde deshalb von ihnen zurückgewiesen.

Wenn im Stiftungspapier jedoch behauptet wird, bei Annahme der Verfassung "droht eine Situation", wonach der Ministerrat der EU über „Krieg und Frieden“ entscheidet, so stellt dies eine unzulässige Verkürzung der Verfassungslage dar. In der Tat entscheidet der Rat, wie schon im Nizza-Vertrag festgelegt, über Missionen der EU. Doch zum Ersten werden Ratsentscheidungen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen gemäß Artikel III-300 Absatz 1 Unterabsatz 1 immer einstimmig beschlossen; jedes einzelne Ratsmitglied kann somit jede geplante Militärmaßnahme stoppen. Und zum Zweiten kann jedes Ratsmitglied, das sich der Stimme enthalten hat, durch eine förmliche Erklärung die Verbindlichkeit des getroffenen Beschlusses für sein Land ausschließen (Artikel III-300 Absatz 1 Unterabsatz 2)¹³; jedes Ratsmitglied kann somit sein Land jedem geplanten militärischen Abenteuer entziehen. Und nicht zu vergessen ist, dass auch die Verfassung keine eigenen „Streitkräfte der Union“ vorsieht. Trotz aller militärischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene verbleibt die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik also faktisch in der nationalstaatlichen Souveränität. Wie schon auf der Grundlage des Vertrages von Nizza verantwortet jeder Mitgliedstaat selbst - über das Abstimmungsverhalten seines Vertreters im Rat -, ob Missionen der EU mit militärischen Mitteln stattfinden oder nicht und ob er sich daran beteiligt oder nicht¹⁴. Und über das Abstimmungsverhalten des Ratsvertreters wiederum entscheiden innerstaatlich je nach nationaler Rechtslage die Regierung oder der Staatspräsident oder ausnahmsweise (wie in der Bundesrepublik) auch das Parlament.

Artikel 26 Grundgesetz wird nicht obsolet

In der Stellungnahme der Stiftung heißt es, durch die EU-Verfassung werde sowohl Artikel 26 Grundgesetz (GG) „aufgeweicht“, der alle Handlungen verbietet, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, als auch die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, wonach über Auslandseinsätze der Bundeswehr der Bundestag entscheidet. Zur Begründung

¹³ Diese Besonderheit der GASP-Entscheidungsmechanismen ist nicht nur eine juristische Besonderheit, sondern sie ist politisch höchst bedeutend. Sie ist die entscheidende Grundlage für die Wahrung eines etwaigen nationalen Parlamentsvorbehalts für bestimmte Entscheidungen – zum Beispiel für den Bundestagsvorbehalt in Bezug auf Bundeswehreinsätze.

¹⁴ Nach diesem Raster lief auch die französisch-deutsche Kongo-Mission im Jahre 2003 ab. Es handelte sich bekanntlich um einen EU-„Kampfeinsatz“, dem ein UN-Mandat zugrunde lag.

dieser These wird auf die Verfassung verwiesen, wonach die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der der Union übertragenen Zuständigkeiten gesetzte Recht Vorrang haben vor dem Recht der Mitgliedstaaten¹⁵.

Richtig ist, dass mit dieser Feststellung wirksam gefasste EU-Ratsbeschlüsse über den Einsatz militärischer Mittel Vorrang vor nationalem Recht haben¹⁶. Artikel I-6 bedeutet jedoch nicht, dass dadurch Artikel 26 GG obsolet würde. Dies ergibt sich daraus, dass dann, wenn im EU-Ministerrat eine Entscheidung (z.B. über einen militärischen Einsatz) anstehen sollte, der deutsche Vertreter bei seiner Entscheidung namens der Bundesrepublik selbstverständlich dem Grundgesetz verpflichtet bleibt (dies ist bereits vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt worden). Der Grundsatz vom Vorrang des Unionsrechts wird - wie das Stiftungspapier zeigt - völlig missverstanden und fehlinterpretiert. Dieser Rechtsgrundsatz ist in keiner Weise ein Freibrief für die deutsche Regierung im Ministerrat. Ob deutsche Soldaten zu EU-Militäreinsätzen entsandt werden, wird auch künftig in Berlin und eben nicht in Brüssel entschieden. Und der Vertreter der Bundesregierung hat bei seinem Abstimmungsverhalten im Rat sowohl die materiellen Vorgaben (Angriffskriegsverbot gemäß Artikel 26 GG) als auch die formalen Vorgaben des Grundgesetzes (Erfordernis eines Regierungsbeschlusses und der Zustimmung des Bundestages für Bundeswehreinätze) zu beachten. Wichtig ist daher dafür zu kämpfen, dass der Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz von Bundeswehrsoldaten hierzulande nicht weiter aufgeweicht wird - sondern umgekehrt durch eine verfahrensrechtliche Absicherung gestärkt wird.

Schlussbemerkungen

Über Krieg oder Frieden entscheiden letztendlich der politische Wille der Machtausübenden, die dahinter stehenden politischen und ökonomischen Interessen der Herrschenden sowie vor allem die politischen Kräfteverhältnisse in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten und in der EU insgesamt. Wenn man also eine andere, eine zivil ausgerichtete EU will, ist es zum ersten erforderlich, politische Kräfteverhältnisse deutlich nach links zu verschieben. Dafür müssen zum zweiten mit überzeugenden Alternativkonzepten Mehrheiten in der Gesellschaft geschaffen werden. Hier stehen die PDS und alle Friedensaktivisten in einer besonderen Verantwortung. Die EU-Verfassung bietet dafür wegen ihrer deutlichen Fortschritte insgesamt, aber auch aufgrund der neuen Weichenstellungen für den Gesamtbereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik solide politische Spielräume und eine nicht zu überschätzende Berufungsgrundlage.

Die Schaffung des neuen Amtes eines EU-Außenministers, der Aufbau eines Europäischen Diplomatischen Dienstes (EAD), die Verpflichtung der EU zur Kooperation mit dem Europarat sowie - neu - ausdrücklich auch mit der OSZE, die positiven Vertragsänderungen im Bereich der Entwicklungshilfe, die neue Bestimmung über die

¹⁵ Offensichtlich meinen die Autoren der Stiftungsstellungnahme den Artikel I-6 der Verfassung. Sie verweisen allerdings auf Artikel I-10 (Unionsbürgerschaft).

¹⁶ Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht, auch nationalem Verfassungsrecht, ist allerdings seit jeher in der EG anerkannt. Artikel I-6 widerspiegelt also nicht mehr und nicht weniger als die geltende Rechtslage. Dass sich dieser Vorrang nun auch auf Beschlüsse der GASP erstreckt, ist eine notwendige Folge der Verschmelzung der drei Säulen der EU zu einer einzigen Rechtspersönlichkeit.

Schaffung eines Europäischen Freiwilligenkorps im Rahmen der humanitären Hilfe oder die Stärkung der Rolle des Europaparlaments bei internationalen Handelsabkommen sind keine „formal(en) Instrumente“, die „im Wesentlichen auf Aspekte der Entscheidungsfindung und Abstimmung beschränkt“ bleiben, wie es im Stiftungspapier heißt. Es sind vielmehr jene Instrumentarien und Regelungen, die die zivilen Institutionen und nichtmilitärischen Bereiche der EU stärken. Gerade sie müssen weiter ausgebaut werden und sollten deshalb nicht klein geredet werden.

Summa summarum: Die Stellungnahme der Stiftung fordert die Ablehnung der Verfassung und plädiert damit für die Beibehaltung des wesentlich schlechteren Nizza-Vertrags, den die PDS mit Recht abgelehnt hat. Das ist insgesamt kaum überzeugend.

(Die Autorin ist Mitglied des Verfassungsausschusses des Europäischen Parlaments und war Mitglied der „Arbeitsgruppe Verteidigung“ im Europäischen Verfassungskonvent.)