

## Verfassungsklage gegen den EU-Vertrag, Teilabschnitt zur militärischen Aufrüstung

### V Parlamentsarmee und Aufrüstungsgebot

Der deutsche Bundestag verliert durch die Bestimmungen des Vertrages von Lissabon seine Entscheidungsbefugnisse über den Einsatz der deutschen Streitkräfte für den Bereich europäischer Kriseninterventionen, womit der aus dem Demokratieprinzip entspringende Grundsatz der Parlamentsarmee zumindest ausgehöhlt wird. Nach dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr<sup>1</sup> ist die deutsche Bundeswehr nach unserer Verfassungsordnung ein Parlamentsheer: „Für den militärischen Einsatz von Streitkräften ist dem Grundgesetz das Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts zu entnehmen.“<sup>2</sup> Die strikte Geltung dieses Parlamentsvorbehalts für solche Einsätze hat das Bundesverfassungsgericht nunmehr mit Urteil vom 7. Mai 2008 noch einmal bestätigt. Danach wird dieser Parlamentsvorbehalt auch nicht durch die bündnispolitische Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung verdrängt. Gerade auch wegen der politischen Dynamik solcher Systeme, so das Gericht, sei es umso bedeutsamer, dass die größer gewordene Verantwortung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte in der Hand des Repräsentationsorgans des Volkes liege.<sup>3</sup> Danach gilt der konstitutive Parlamentsvorbehalt sowohl bei militärischen Einsätzen der deutschen Streitkräfte im Rahmen der NATO als auch bei solchen im Rahmen der EU.

Im Gegensatz dazu stehen die Regelungen der Art. 42 ff EUV. Gemäß Art. 42 I EUV soll die EU militärisch operationsfähig sein, um bei Missionen außerhalb der Union zur „Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“ handeln zu können. Gemäß Art. 43 I EUV soll die Union für die in Art. 42 I EUV vorgesehenen Missionen auf militärische Mittel zurückgreifen können, um „gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“ durchzuführen. Die Operationsfähigkeit und militärischen Ressourcen werden von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. So bestimmt Art. 42 III EUV, dass die Mitgliedstaaten der Union u. a. „militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zu Verfügung“ stellen. Das heißt zunächst, dass deutsche Streitkräfte für die genannten Missionen der EU zur Verfügung gestellt werden sollen. Problematisch wird dies, wenn man die Entscheidungskompetenzen hinzu liest. Nach Art. 42 IV EUV werden „Beschlüsse über die Einleitung einer Mission nach diesem Artikel“ einstimmig vom Rat erlassen.

Damit gehören Kampfeinsätze und andere Einsätze von deutschen Streitkräften explizit zu den Aufgaben, über die der Rat beschließen soll. Die grundlegende Entscheidung über Kampfeinsätze deutscher Streitkräfte liegt für diese Fälle nicht mehr in den Händen des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland, sondern in denen des EU-Rates.

Dagegen lässt sich nicht einwenden, dass Art. 42 II EUV vorsieht, dass der Rat einstimmig über eine gemeinsame Verteidigung beschließt und in diesem Fall den Mitgliedstaaten empfiehlt „einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen“. Damit ist offenbar nicht gemeint, dass die Mitgliedstaaten, vor dem Beschluss über eine Mission i.S.d. Art. 42 I EUV nach ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die Genehmigung dazu erteilen sollen. Die Verfahrensvorschrift und Kompetenzzuweisung an den Rat über Missionen zu entscheiden findet sich gesondert in Art. 42 IV EUV. Deshalb ist der Beschluss über die gemeinsame Verteidigung, zu der nach dem Wortsinn exterritoriale Missionen nur höchst selten gehören dürften, nach dem Wortlaut zu verstehen, es geht um den Beschluss über eine gemeinsame Verteidigung insgesamt, die aus der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik erwächst. Deutlicher wird dies in der englischen Version: „The common

1 BVerfGE 90, 286.

2 BVerfGE 90, 286 [383].

3 BVerfG, Ur. v. 7. 5. 2008, 2 BvE 1/03.

security and defence policy shall include the progressive framing of a common Union defence policy. This will lead to a common defence.“ Aus dem Rahmen der Verteidigungspolitik erwächst sukzessive eine integrierte Verteidigung Europas über die der Rat einstimmig beschließen soll, wobei den Mitgliedstaaten empfohlen wird, in Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften einen entsprechenden Beschluss zu fassen. Der Beschluss über die integrierte Verteidigung unterscheidet sich deutlich von einem Beschluss über einzelne Militärmissionen nach Art. 42 I und 43 und Art. 44, die weitere Beschlusskompetenzen des Rates enthalten. Für den Einsatz der Streitkräfte der Mitgliedstaaten fehlt der Hinweis auf deren Zustimmung nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Nun ließe sich argumentieren, dass mit dem EUV der Parlamentsvorbehalt für den Einsatz der deutschen Streitkräfte nicht aufgehoben wird. Dann müssen entweder die deutschen Regierungsvertreter die Zustimmung des Bundestages einholen, bevor sie im Rat eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an einer EU-Mission zusagen. Oder der Bundestag muss den konkreten Einsatz der Streitkräfte genehmigen, den der Rat vorher beschlossen hat. In beiden Fällen entstehen aber rechtliche Konflikte und/ oder faktische Zwänge, welche das Prinzip der Parlamentsarmee aushöhlen. Da die Vertretung der Bundesrepublik im Rat regelmäßig in die Regierungskompetenz fällt, wäre es jedenfalls ungewöhnlich, wenn nicht ein Systembruch, wenn die Regierung nun vor der Zustimmung im Rat ein imperatives Mandat des Bundestages einholen muss. Wenn umgekehrt der Bundestag nach dem Ratsbeschluss darüber abstimmen soll, ob deutsche Streitkräfte sich an einer EU-Mission beteiligen, ist er in seiner Entscheidung nicht mehr frei. Es geht dann im Zweifel nicht mehr um den Militäreinsatz, sondern um das Verhältnis zur EU und um den Rückhalt oder die Stabilität der Regierung. Ein schlichtes Nachvollziehen administrativer Entscheidungen entkernt das demokratische Prinzip, das in der vom BVerfG geforderten Parlamentsarmee zum Ausdruck kommt. Die Abstimmung wird zu einer inhaltsleeren Formalie. Dies alles bedeutet eine gravierende Entmachtung des deutschen Bundestages und eine zumindest partielle Aufgabe des von der deutschen Verfassungsordnung vorgesehenen Parlamentsvorbehalts für solche Einsätze, die im Widerspruch zu den normativen Geboten des Grundgesetzes zum Verhältnis von Volksvertretung und Exekutive stehen.

Weiter widerspricht der EU-Vertrag auch inhaltlich der Verpflichtung des Grundgesetzes auf die Friedensstaatlichkeit. Zwar bekennt sich die Union in Art. 3 Abs. 1 des EUV zur Förderung des Friedens. Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV enthält jedoch eine Ermächtigung zu „Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit“ als Bestandteil der „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“. Noch deutlicher spricht dann Art. 43 Abs. 1 EUV von „Kampfeinsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet“.

Nun erlaubt zwar die (auch im EUV genannte) Charta der Vereinten Nationen durchaus die Selbstverteidigung der Staaten und nach Maßgabe von Beschlüssen des Sicherheitsrates u. a. auch militärische Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Art. 51 und 42 der Charta). Sie deckt jedoch keinesfalls Militäreinsätze, die mit den vagen Zielsetzungen der „Konfliktverhütung“, der „Stabilisierung der Lage nach Konflikten“ oder der „Bekämpfung des Terrorismus“ legitimiert werden und obendrein ohne ausdrückliche Ermächtigung durch den Sicherheitsrat stattfinden. Solche militärischen Interventionen, die (wie z. B. der Irak-Krieg oder die Bombardierung Jugoslawiens 1999) nicht von den ausdrücklichen Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen abgedeckt sind, stellen eine eklatante Verletzung des Völkerrechts dar.

Sofern sich die Bundesrepublik Deutschland an solchen Militäreinsätzen beteiligt, würde überdies die in Art. 26 Abs. 1 GG normierte Verpflichtung zur Friedensstaatlichkeit und das Verbot von Angriffskriegen in schwer wiegender Weise verletzt. Nach Art. 87 a Abs. 2 GG sind die deutschen Streitkräfte grundsätzlich auf die Aufgabe der Verteidigung beschränkt, nur auf der Grundlage ausdrücklicher Regelungen des Grundgesetzes dürfen sie, z. B. bei Katastrophen oder im Verteidigungs- oder im Spannungsfall, auch mit der Erfüllung anderer Aufgaben betraut werden

(siehe im einzelnen Art. 35 Abs. 2 u. 3, 87 a Abs. 3 u. 4 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus auch Bundeswehreinätze auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 2 GG zugelassen. Diese verfassungsrechtliche Ermächtigung für den Bund, sich „zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ einzuordnen, erlaube auch die Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen „im Rahmen und nach den Regeln“ solcher internationalen Systeme.<sup>4</sup> Damit erklärte das Gericht den Einsatz der Streitkräfte über Art. 87 a Abs. 2 GG hinausgehend auch im Rahmen der Vereinten Nationen sowie der NATO für zulässig – dies allerdings nur, soweit dabei die Grenzen der Charta der Vereinten Nationen bzw. des NATO-Vertrages eingehalten werden. Des weiteren muss bei solchen Einsätzen die vom Grundgesetz vorgesehene Zweckbestimmung des jeweiligen Systems, nämlich die „Wahrung des Friedens“ (Art. 24 Abs. 2 GG) strikt eingehalten werden. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht auch in späteren Entscheidungen hingewiesen. Danach ist „auch die Umwandlung eines ursprünglich den Anforderungen des Art. 24 Abs. 2 GG entsprechenden Systems in eines, das nicht mehr der Wahrung des Friedens dient oder sogar Angriffskriege vorbereitet,“ mit der deutschen Verfassungsordnung nicht zu vereinbaren.<sup>5</sup>

Indem der Vertrag von Lissabon wie gezeigt militärische Kampfeinsätze weit außerhalb des Territoriums der EU-Mitgliedstaaten u. a. zur „Konfliktverhütung“ sowie zur Terrorismusbekämpfung zulässt, wird sowohl das völkerrechtliche Gewaltverbot als auch das vom deutschen Grundgesetz statuierte Gebot der Friedensstaatlichkeit in gravierender Weise in Frage gestellt. Die Abkehr von einer Politik internationaler Abrüstung und die Rückkehr zu Konzepten, die kriegerische Maßnahmen als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele betrachten („ius ad bellum“), manifestiert sich auch in Art. 42 Abs. 3 (II) EUV: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“; als Koordinationsinstanz hierfür soll künftig eine „Europäische Verteidigungsagentur“ fungieren. Damit enthält der Vertrag von Lissabon eine Verpflichtung aller Mitgliedstaaten zur militärischen Aufrüstung, die alle Abrüstungsschritte der Vergangenheit ad absurdum führt.

Es ist nicht auszuschließen, dass der zitierte Art. 42 EUV mit der Nennung so vager Tatbestandsvoraussetzungen wie der „Konfliktverhütung“ oder der „Stärkung der internationalen Sicherheit“ künftig zur Legitimation von Militäreinsätzen in Drittstaaten herangezogen wird, bei denen es vor allem um ökonomische Interessen geht (Sicherung der Energieversorgung und des freien Warenverkehrs im internationalen Maßstab). Diese Richtung wird jedenfalls im „European Defence Paper“ angedeutet, das im Mai 2004 auf Anforderung der EU-Regierungen vom Institute for Security Studies in Paris vorgelegt wurde.<sup>6</sup> Militäreinsätze von Kontingenten der EU unter Beteiligung der deutschen Bundeswehr, die zur Durchsetzung und Sicherung politischer und ökonomischer Interessen geführt werden, stünden jedoch im Widerspruch sowohl zur Charta der Vereinten Nationen als auch zu den friedensstaatlichen Festlegungen des deutschen Grundgesetzes. Wegen des oben bereits erwähnten Geltungsvorrangs des Unionsrechts würde mit den zitierten Bestimmungen des Vertrages von Lissabon eine der wichtigsten, aus bitteren historischen Erfahrungen geborenen normativen Grundentscheidungen des deutschen Grundgesetzes zur Seite geschoben.

Das Zustimmungsgesetz ist aus den dargelegten Gründen verfassungswidrig. Es greift in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise in die Kompetenzen des Deutschen Bundestages ein.

---

4 BVerfG v. 12.07.1994; BVerfGE 90, 286 ff.; NJW 1994, 2207 ff.

5 BVerfG v. 22.11.2001; BVerfGE 104, 151 (213); NJW 2002, 1559 ff.

6 Institute for Security Studies: European Defence Paper. A Proposal for a White Paper, Paris 2004.