



Zeichnung: Reinhard Löffler

Militarisierung der Politik durch die EU-Verfassung

Durch die EU-Verfassung wird die Tendenz zur Militarisierung der EU-Sicherheitspolitik weiter fortgesetzt; die Aufrüstungsverpflichtung wird in der Öffentlichkeit ignoriert

von Philipp Boos

Das Thema „Europäische Verfassung“ und die darin enthaltenen Regelungen zur „Sicherheitspolitik“ stehen nun seit mehr als zwei Jahren auf der Tagesordnung – die IALANA¹ wie auch andere Organisationen der Friedensbewegung haben zahlreiche Veranstaltungen und Vorträge dazu organisiert.

Anmerkung: Vortrag bei der NRV in Frankfurt am 10. März 2005

Mit dem Verfassungsentwurf² wird die Tendenz zur Militarisierung der Aktivitäten der Europäischen Union (EU) fortgesetzt. Mit diesem Beitrag sollen – als Schwerpunkt – die rechtlichen Auswirkungen des Vertragsentwurfs dargestellt werden, die sich natürlich von den rechts- oder verfassungspolitischen Argumenten nicht trennscharf unterscheiden lassen.

In der öffentlichen Wahrnehmung und in den Medien wird das Thema Milita-

risierung/Sicherheitspolitik der EU aber weitgehend ignoriert.³ Ausführlich behandelt wurden nur die Auseinandersetzung über die Kompetenzverteilung und Mehrheitserfordernisse in der neuen EU-25 sowie – seit diesem Sommer – die Frage eines nationalen oder sogar europaweiten Referendums über die Verfassung.

Was in der aktuellen öffentlichen Debatte wie auch in der gesamten bishe-

rigen öffentlichen Wahrnehmung des Verfassungsentwurfs aber bislang völlig untergeht, sind seine Regelungen zur Friedens- und sogenannten Sicherheitspolitik. Deshalb muss die Friedensbewegung weiter versuchen, das Thema in der Öffentlichkeit zu halten.

Es ist kaum vorstellbar, dass eine Mehrheit der Bürger Deutschlands oder Europas für die in Artikel I-41 des Verfassungsentwurfs enthaltene Aufrüstungsverpflichtung ist. Wenn es aber nicht gelingt, dieses Thema mehr in die Öffentlichkeit zu bringen, werden die Bürger bzw. in Deutschland lediglich die Mitglieder des Bundestages abstimmen, ohne sich die erforderlichen Gedanken über das Thema zu machen. Ohne eine vorherige öffentliche Debatte würde im Übrigen auch ein Referendum keinen Sinn machen.

I. Von der GASP bis zur Verfassung

Die Militarisierung der EU hat aber nicht erst mit dem Verfassungsentwurf im Jahre 2002 angefangen. Die EU arbeitet schon lange auf eine gemeinsame Verteidigungspolitik hin. 1948 unterzeichneten Frankreich, Großbritannien und die Benelux-Staaten ein gegen die Sowjetunion gerichtetes Abkommen zur gemeinsamen Verteidigung. 1950 präsentierte Frankreich ein Projekt zu einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), das bis 1954 zur Ratifizierungsreife vorangetrieben wurde.

Von der europäischen Verteidigungsgemeinschaft zur „EU-Verfassung“

Die EVG scheiterte 1954 in der französischen Nationalversammlung. Daraufhin wurde diese Initiative – auch mit Rücksicht auf den 1949 unterzeichneten NATO-Vertrag und die Entwicklung der NATO zum „westlichen Verteidigungsbündnis“ – erst einmal in die Schublade gelegt.

Mit dem 2. Golfkrieg von 1991 und dem Ausbruch der Gewalt im früheren Jugoslawien waren schnell Hoffnungen auf eine so genannte Friedensdividende aus dem friedlichen Systemwechsel in Ostdeutschland und anderen osteuropäischen Staaten verfliegen. Die europäischen Staaten begannen, über eine eigenständige militärische Rolle – auch

in Abgrenzung zur NATO – nachzudenken. Die „Wiederaufnahme“ der Bemühungen begann 1992 mit dem Vertrag von Maastricht (Formulierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – kurz: „GASP“). Dort wurde erstmals vertraglich festgelegt, dass die Union eine eigenständige gemeinsame Verantwortung in sicherheitspolitischer bzw.

GASP: Bemühungen um eine eigenständige Rolle der EU neben der NATO

militärischer Hinsicht wahrzunehmen gedenkt und weiterentwickeln will. Diese militärische Zusammenarbeit könne schließlich in einer auch formal gemeinsamen Verteidigungsgemeinschaft münden. Die Westeuropäische Union (WEU) wurde als verteidigungspolitisches Instrument zum integralen Bestandteil der EU erklärt und sollte schließlich in diese hinein aufgelöst werden. 1997 definierte dann der Vertrag von Amsterdam die verteidigungspolitischen Aufgaben der Union. Zu diesen gehören neben Evakuierungs- und friedenserhaltenden Maßnahmen auch der Kriseneinsatz von Kampftruppen zur „Friedenswiederherstellung“ bzw. „Friedens erzwingung“. Damit hatte sich die EU erstmals als global militärisch engagierter Akteur ohne räumliche Beschränkung zu erkennen gegeben. Europa konnte also schon 1997 am Hindukusch verteidigt werden.

1998 forderten Frankreich und Großbritannien gemeinsam auf dem Gipfel in Saint Malo, Mittel für eine gemeinsame Streitmacht bereitzustellen und auf die Etablierung von eigenständigen europäischen Krisenreaktions-Streitkräften hinzuwirken. Diese Forderungen mündeten dann im Beschluss des Europäischen Rates von 1999 in Helsinki. Hier wurde beschlossen, eine gemeinsame europäische Streitmacht von rund 60.000 Soldaten bis 2003 aufzustellen.

Ein weiterer wichtiger Punkt der „Vorgeschichte“ ist das Abkommen von Farnborough. Mit diesem Abkommen haben sich 6 Mitgliedsstaaten der EU (Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Schweden und Spanien) bereits im Jahr 2000 auf eine verstärkte Zusammenarbeit in der Rüs-

tungspolitik geeinigt. Hier wurden die Weichen in Richtung Umstrukturierung der nationalen Rüstungsindustrien hin zu einer gemeinsamen europäischen Rüstungsindustrie gestellt. Das Vertragswerk sieht in der Zielperspektive die Erleichterung von Rüstungsexporten vor. Angesichts der hohen Kosten nicht nur für Forschung und Entwicklung, sondern auch für die Produktion hochmoderner Rüstungsgüter wird der Zwang zum Export in der Rüstungsindustrie offenbar immer größer, da nur hohe Stückzahlen den Produktionspreis auf einem erträglichen Niveau halten können. Langfristig soll nach diesen Plänen eine gemeinsame EU-Rüstungsbehörde entstehen, die angesichts der Defizite im Vergleich zur US-Rüstungsproduktion erheblich höhere Investitionen benötigt, als dies mit den bisherigen nationalstaatlichen Ausgaben gewährleistet ist.

Weichenstellung zur Umstrukturierung der nationalen Rüstungsindustrien

Auf der EU-Ratssitzung in Thessaloniki im Juni 2003 wurde von Javier Solana erstmals eine eigene europäische Sicherheitsstrategie vorgelegt. Ihre Kernthemen sind in Parallelität zur US-Strategie die Themen Terrorismus, Proliferation, „gescheiterte Staaten“ und organisierte Kriminalität. Europa definiert seinen sicherheitspolitischen Auftrag von vornherein so, dass die „erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen“ werde. Obwohl eine Bindung an die UN-Charta formuliert wird, fordert die Strategie die Bereitschaft, „vor dem Ausbrechen einer Krise zu handeln“. Die EU ist damit künftig gegenüber Staaten, die sich entgegen internationalen Verträgen an der Verbreitung von ABC-Waffen beteiligen, zum Einsatz militärischer Gewalt bereit. Mit dieser klaren Positionierung hat sich die EU – nach dem Zwist hinsichtlich der Beteiligung am Krieg gegen den Irak – wieder deutlich an die Seite der USA gestellt. Die Vereinbarkeit solcher Maßnahmen, die der US-Präventivkriegsstrategie nahe kommen, mit der UN-Charta wird zwar beschworen. Der Atomwaffensperrvertrag⁴ wird aber immer klarer unterlaufen. Statt dass die offiziellen Atomwaffenstaaten vertragsgemäß ihre Waffen abrüsten, werden diese in den aktuellen Militärstrategien als wesentli-

che Bestandteile der Kriegsführung etabliert.

Zusätzliche Motivation für diese Entwicklung war, dass der Angriffskrieg der NATO gegen Jugoslawien zwischen März und Juni 1999 den europäischen Beteiligten drastisch vor Augen geführt hat, dass sie unabhängig von den USA militärisch und damit machtpolitisch nicht agieren können. Auch der Irak-Krieg von 2003 musste zur Legitimierung der EU-Aufrüstung herhalten. Es ist dabei besonders interessant, dass mit Frankreich und Deutschland gerade zwei Irak-Kriegsgegner zu Vorreitern der forcierten Militarisierung der EU wurden.

II. Entwurf des Verfassungsvertrages: Militarisierung oder Chance für Konfliktschlichtung?

In die vorgenannte Entwicklung ist der Entwurf des Vertrages für eine Europäische Verfassung einzuordnen. Im Rahmen eines Projektes der IALANA, der IPPNW und der HU⁵ wurde versucht, auf die Verfassungsentwicklung Einfluss zu nehmen. Dabei ist es gelungen, einzelne aus friedenspolitischer Sicht zu begrüßende Änderungen am Entwurf zu erzielen. Einleitend ist aber bereits festzustellen, dass der Entwurf mehr kritikwürdige als positive Bestimmungen enthält, die insgesamt den Vorwurf einer Militarisierung der Europäischen Union rechtfertigen.

Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die Friedensbewegung beim Lobbying im Europäischen Konvent strukturell hoffnungslos unterlegen war. Ein mit dem bescheidenen Budget der IALANA ausgestatteter Vertreter stand einer Vielzahl von Lobbyisten der Rüstungsindustrie mit entsprechenden finanziellen Ressourcen gegenüber. Lösungsansätze für dieses Problem der logistischen Unterlegenheit sind nicht ersichtlich.

1. Entstehungsprozess der Europäischen Verfassung

Im März 2002 hatte der Europäische Verfassungskonvent mit der Erstellung des Verfassungsentwurfs begonnen. Er setzte sich zusammen aus Mitgliedern der Regierungen der Mitgliedsstaaten und der Parlamente sowie Mitgliedern des Europaparlaments. Deutschland

war u. a. durch Außenminister Joschka Fischer vertreten. Mit der Einrichtung des Konvents verbunden war die Einladung an die „Vertreter der Zivilgesellschaft“, Vorschläge für die zu schaffende Verfassung zu machen und sich über ein Forum in die Diskussion des Verfassungskonvents einzubringen. Im Juli 2003 wurde der endgültige Entwurf der Europäischen Verfassung vorgestellt. Entgegen der ursprünglichen Absicht ist es dann nicht direkt zu einer Annahme des Entwurfs durch den Europäischen Rat – der Versammlung der Staatsefs der Mitgliedsstaaten – gekommen. Die Einigung scheiterte zunächst, allerdings nicht an inhaltlichen Festlegungen, sondern an Fragen der Machtverteilung. Nach dem Regierungswechsel in Spanien gelang dann aber doch eine Einigung auf den aktuellen Stand des Verfassungsentwurfs.

Einigung nach dem Regierungswechsel in Spanien im Schatten des Irak-Kriegs

Bevor auf die Regelungen im Einzelnen eingegangen wird, soll zunächst die friedenspolitische Wirkung erwähnt werden, die unabhängig von der Bewertung des Inhalts der Regelungen mit der Schaffung des Verfassungsvertrages erbracht würde. Das mit der Gründung der Europäischen Union verbundene Ziel, einen dauerhaften stabilen Frieden zwischen den Mitgliedsstaaten zu gewährleisten, wird durch die Schaffung einer gemeinsamen Verfassung manifestiert und dokumentiert. Aufgrund der Einbeziehung der Beitrittskandidaten in die Verhandlungen über den Verfassungsentwurf wird diese Wirkung zusätzlich ausgedehnt. Aus juristischer Sicht ist die Schaffung einer Verfassung also grundsätzlich immer zu begrüßen, über das (rechtmäßige) Verfahren bei der Entwicklung und über den Inhalt ist damit natürlich noch nichts gesagt.

Bei der Bewertung ist weiterhin zu berücksichtigen, dass die Diskussion im Verfassungskonvent zeitlich parallel zur Vorbereitung und Durchführung des Irak-Krieges stattfand. Eine ausdrückliche Verankerung friedenspolitischer Grundsätze wurde dadurch erheblich erschwert, da jede Festlegung in diese Richtung von den am Krieg beteiligten

europäischen Regierungen als Kritik aufgefasst worden wäre.

a. Demokratische Entwicklung des Verfassungsentwurfs?

Bei der Entstehung des „Europäischen Verfassungsvertrages“ lagen erhebliche Demokratiedefizite vor. Zunächst kann er nicht den Rang einer Verfassung haben, weil die Bevölkerung Europas als Souverän an der Entstehung nicht ausreichend beteiligt war. Die Auswahl der Mitglieder des Konvents, der den Verfassungsentwurf erstellt hat, erfolgte nicht durch die nationalen Parlamente oder durch eine Wahl der Konventsmitarbeiter. Stattdessen wurden die meisten Mitglieder von der Exekutive gesetzt (Deutschland: Außenminister Fischer, Ministerpräsident Teufel und der von Bundeskanzler Schröder/Außenminister Fischer ausgewählte Bundestagsabgeordnete Meyer (*Anm. d. Red.: vgl. dessen Bericht in BJ Nr.*)). Insofern ist es konsequent, wenn die Organe der EU selbst auch nicht von einer „Europäischen Verfassung“, sondern von einem „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ sprechen.

Schwierigkeiten der Beteiligung der Zivilgesellschaft am Entstehungsprozess

Zwar gab es die Möglichkeit zur Beteiligung am Entstehungsprozess für die Mitglieder der Zivilgesellschaft. Das genügt aber nicht für die demokratische Legitimation. Das gilt schon alleine deshalb, weil die Zivilgesellschaft nicht annähernd über die gleichen Mittel verfügt, die von anderen Interessengruppen (z. B. der Rüstungsindustrie) für die Beeinflussung des Verfassungsentwurfs eingesetzt worden sind. Die IALANA ruft deshalb dazu auf, einen echten Verfassungsgebungsprozess zu initiieren, bei dem u. a. der Verfassungsentwurf von einem vom Volk gewählten Verfassungskongress erstellt wird. Durch einen solchen Prozess würde auch das ausweislich der Beteiligung an der Europawahl derzeit geringe Interesse an der Politik der Europäischen Union und das Vertrauen in ihre Institutionen bei den Bürgern der Gemeinschaft gestärkt. Die Mehrheit der Bürger Europas würde für ein Verbot von Massenvernichtungs-

waffen stimmen und niemals einer Verpflichtung zur „Verbesserung der militärischen Fähigkeiten“ zustimmen.

b. Keine Heilung durch ein Referendum

Die vorstehend bezeichneten demokratischen Defizite können weder durch ein in einzelnen Staaten geplantes nationales noch durch ein europaweites Referendum über den nicht in einem demokratischen Verfahren zustande gekommenen Verfassungsvertrag geheilt werden. Stimmberechtigten bei einem Referendum ist deshalb zu empfehlen, wegen des Demokratiedefizits und der inhaltlich abzulehnenden Regelungen zur Außen- und Sicherheitspolitik mit „Nein“ zu stimmen.

2. Zum Inhalt des Verfassungsentwurfs

Aus Sicht der Friedensbewegung sind die sicherheitspolitischen Regelungen im Verfassungsentwurf und hier zunächst die Festlegung auf den Frieden als Ziel (Art. 1-3 Verfassungsentwurf) und die Vorschriften zur Konfliktschlichtung (Art. 1-41 Verfassungsentwurf)⁶ von Bedeutung.

a. Frieden als Ziel der Union / Verbindlichkeit des Völkerrechts

Die Ziele der Union finden sich in Art. 1-3. In Abs. 1 heißt es dort: „Die Union hat das Ziel, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen der Völker zu fördern.“

Das Friedensziel hat immerhin deklaratorische Bedeutung

In Art. 3 Abs. 4 folgt der Auftrag, zum Frieden unter den Völkern beizutragen sowie eine ausdrückliche Anerkennung der Verbindlichkeit des Völkerrechts: „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen. Sie trägt bei zu Frieden, Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung der Erde, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, Beseitigung der Armut und Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere der Wah-



International Association Of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA)

Über IALANA

IALANA ist eine überparteiliche und unabhängige internationale Organisation von Juristinnen und Juristen, die sich für gewaltfreie Konfliktlösungen engagiert. Die deutsche Sektion wurde 1989 in Bonn gegründet. Unserem Beirat gehören namhafte Persönlichkeiten an.

Ziele

Weltweite wirksame Ächtung aller Massenvernichtungswaffen

Entstanden ist IALANA aus Sorge um die menschliche Zivilisation angesichts der Bedrohung durch atomare, biologische und chemische Massenvernichtungswaffen. Im Zentrum unserer Bemühungen steht deshalb, nach der erfolgten vertraglichen Ächtung der B- und C-Waffen, nun ein weltweites und wirksam kontrolliertes Verbot aller Nuklearwaffen zu erreichen, u. a. in der Europäischen Verfassung

Zurückdrängen des Faustrechts durch Stärkung des Rechts

Bei innerstaatlichen Konflikten sind rechtsförmige Verfahren zur Konfliktlösung seit langem selbstverständlich und akzeptiert. Unsere Grundvorstellung ist, dass dieses „zivilisatorische Niveau“ der Abschaffung des Faustrechts auch auf internationaler Ebene endlich erreicht werden muss. Wir sind überzeugt, dass es eine friedlichere Welt nicht ohne Stärkung des Rechts geben wird.

Infos unter www.ialana.de

„Die Union hat das Ziel, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen der Völker zu fördern.“

Zwar gehen die Festlegungen im Verfassungsentwurf nicht über das hinaus, wozu die Mitgliedsstaaten der Union aufgrund ihrer Bindung an die UN-Charta und ihre eigenen Verfassungen ohnehin verpflichtet wären. Aber die ausdrückliche Wiederholung des Friedens als Ziel – gerade wegen der Verfassungsentstehung während des Irakkrieges – hat immerhin eine deklaratorische Bedeutung.

b. Zivile Konfliktschlichtung

Die zentrale Vorschrift zum Anliegen der Friedensbewegung ist Art. 1-41 „Besondere Bestimmungen für die Durchführung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“ Art. 1-41 Absatz 1 lautet:

„Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union

die auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.“

In Art. 1-41, Absatz 3 S. 1 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten stellen der Union für die Umsetzung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung.“

Damit wird erstmals in einem Verfassungstext die Existenz und Bedeutung der zivilen Konfliktschlichtung anerkannt. Das deutsche Grundgesetz kennt z. B. nur die Pflicht zur Aufstellung von Streitkräften (Art. 87a GG).

Hier hatte das „Projekt Europäische Verfassung“ in zweifacher Weise Erfolg. Von der IALANA konnte erreicht werden, dass die ursprüngliche Reihenfolge der Begriffe „auf militärische und zivile Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen“ und „militärische und zivile Fähigkeiten“ umgetauscht wurde (in Art. I-41 Abs. 1 und Abs. 3). Auf einen genau auf diese Umkehrung zielenden Appell hin wurden entsprechende Änderungsanträge eingereicht, die im endgültigen Text des Verfassungsentwurfs auch Berücksichtigung fanden.

Erfolge der Beteiligung der Zivilgesellschaft am Entstehungsprozess

Dasselbe gilt für den Begriff „Konfliktverhütung“, der zunächst in Art. I-41 Abs. 1 nicht enthalten war. Es ist davon auszugehen, dass dieser nunmehr eingefügte Begriff und der Rückgriff auf die „Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“ einen Vorrang der zivilen Konfliktklärung festlegen. Bestandteil der Charta im sechsten und siebten Kapitel und insbesondere in Artikel 42 UN-Charta ist die ausdrückliche Festlegung, dass militärische Maßnahmen nur im Falle der Unzulänglichkeit der friedlichen Maßnahmen nach Artikel 41 UN-Charta eingesetzt werden dürfen. Die Wiederholung der zuvor schon in Artikel I-3 des Verfassungsentwurfs verankerten Bindung an die UN-Charta im Zusammenhang mit Missionen zur Friedenssicherung hebt die Priorität der zivilen Mittel noch einmal ausdrücklich hervor. Die Bezugnahme auf die UN-Charta schafft aber kein neues materielles Recht, weil die EU-Mitgliedsstaaten natürlich bereits über ihre Mitgliedschaft in der UNO an diese Vorgaben gebunden sind.

c. Militärische Maßnahmen / Aufrüstungsgebot

Der Verfassungsentwurf enthält zahlreiche zu kritisierende Regelungen. Das gilt insbesondere für Artikel I-41 Abs. 3 Satz 3 ff.: „Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Es wird eine Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung

(„Europäische Verteidigungsagentur“) eingerichtet.“

Hier ist zunächst bei der Begriffswahl eine Parallele zum deutschen Begriff: „Verteidigungsministerium“ festzustellen, die vorliegend deshalb besonders unpassend ist, weil durch diese Agentur überwiegend Aktivitäten außerhalb der EU vorbereitet und ermöglicht werden sollen.

Die darin zu sehende Festlegung einer Art Pflicht (!) zur Aufrüstung muss deutlich kritisiert werden. Es ist nicht bekannt, dass die Verfassung irgendeines anderen Staates eine solche Pflicht enthält. Es handelt sich um eine für Verfassungen untypische, eher in einen staatlichen Haushaltsentwurf passende und inhaltlich abzulehnende Regelung. Das haben übrigens auch mehrere Kandidaten der Regierungspartei DIE GRÜNEN für das Europaparlament bei einer Umfrage⁷ so bewertet.

Unabhängig von der dahinter stehenden falschen Haltung zur Friedens- und Sicherheitspolitik ist angesichts der restriktiven Haushaltspolitik in den EU-Staaten zu hoffen, dass der Pflicht nicht nachgekommen wird. Von diesen Finanzierungsproblemen ist aber auch der Aufbau von zivilen Konfliktklärungskapazitäten betroffen. Im Konfliktfall steht zu befürchten, dass sich wegen Art. I-40 Absatz 3 Satz 1 die militärische Aufrüstung durchsetzt. Das wäre wiederum nicht mit dem vorrangig genannten Ziel des Friedens in Art. I-3 des Verfassungsentwurfs vereinbar. Insofern ist der Verfassungsentwurf auch widersprüchlich.

Damit wird die zuvor zum Ausdruck gebrachte Vorrangigkeit der zivilen Konfliktklärung konterkariert, weil – im Gegensatz zu den zivilen Kapazitäten – eine ausdrückliche Verpflichtung zur „Verbesserung der militärischen Fähigkeiten“ statuiert wird, die durch eine, im zivilen Bereich nicht vorgesehene, Agentur gewährleistet werden soll. An dieser Stelle haben sich bedauerlicherweise die Befürworter einer auf das Militär ausgerichteten Politik – teilweise sicher mit der Intention zum Aufbau eines Gegengewichts zu den USA – durchgesetzt.

d. Vermischung von militärischen und zivilen Missionen

Weiterhin ist zu kritisieren, dass in Art. III-309 Absatz 1 eine Vermengung zahlreicher verschiedener Missionen erfolgt:

„Die in Art. I-41 vorgesehenen Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen 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. Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.“

Damit wird das Anwendungsfeld für militärische Maßnahmen auf Aufgaben ausgedehnt, die nicht mit militärischen Mitteln verfolgt werden sollten. Hier wäre eine klare Trennung von zivilen und militärischen Missionen angebracht gewesen.

Forderung nach einer Stärkung des Rechts letztlich nicht ernst gemeint

e. Ausschaltung von parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle

Schließlich ist zu bemängeln, dass in Art. III-309 Absatz 2 die Entscheidung über die Durchführung von Missionen ausschließlich dem Ministerrat übertragen wird. Insbesondere die Durchführung von militärischen Missionen sollte nicht ohne das Europäische Parlament beschlossen werden dürfen. Insofern weist der Verfassungsentwurf ein erhebliches Demokratiedefizit auf.

Ein wesentlicher Nachteil ist zudem der Ausschluss der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs durch Art. III-376. Der Gerichtshof „ist nicht zuständig“ für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Hier zeigt sich, dass die oft vertretene politische Forderung nach einer Stärkung des Rechts letzt-

lich nicht ernst gemeint ist. Nach Auffassung des Europäischen Rates sollen die Juristen „sich aus der Außen- und Sicherheitspolitik raushalten.“ Es mag nach anderer Auffassung sicherlich berechtigt sein, die Entscheidung über den Einsatz militärischer Gewalt nicht einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, sondern politische Beurteilungsspielräume von der gerichtlichen Überprüfung auszunehmen. Zumindest die Einhaltung gewisser Verfahrensschritte – wie etwa die Einholung einer zum Einsatz von militärischer Gewalt ermächtigenden Resolution des UN-Sicherheitsrates – könnten und sollten aber auf Antrag gerichtlich überprüfbar sein.

Insgesamt findet also das Prinzip der Gewaltenteilung – so wie es im deutschen Grundgesetz umfassend für alle Bereiche angelegt ist – im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht mehr statt.

3. Fehlende Regelungen – Abwehr von Militarisation?

Neben den zuvor dargestellten Regelungen fehlen im sicherheitspolitischen Teil der Verfassung wünschenswerte Festlegungen, die in anderen völkerrechtlichen Dokumenten bereits weitgehend verbindlich verankert sind und durch eine Aufnahme in den europäischen Verfassungsentwurf weiter gefördert worden wären. Entsprechende Anregungen der IALANA an den Europäischen Konvent blieben aber wirkungslos.

a. Verbot von Massenvernichtungswaffen

Zunächst fehlt ein ausdrückliches Verbot von Massenvernichtungswaffen, obwohl dafür mit dem Atomwaffensperrvertrag⁸ eine völkerrechtlich verbindliche Basis bestanden hätte. In diesem Vertrag haben sich die Nicht-Atomwaffenstaaten dazu verpflichtet, keine Atomwaffen herzustellen, zu erwerben oder zu besitzen. Im Gegenzug haben sich die Atomwaffenstaaten zu redlichen Bemühungen um die vollständige Abschaffung der Atomwaffen verpflichtet. Im Sommer 1996 entschied der Internationale Gerichtshof in einem Rechtsgutachten für die UN-Vollversammlung einstimmig, dass Art. VI des Atomwaffensperrvertrages die Kernwaffenstaaten bindend verpflichte, „Verhandlungen über die nukleare Abrüstung in allen Aspekten

erfolgreich abzuschließen.“ Weiterhin hat das Gutachten die generelle Unzulässigkeit der Androhung und des Einsatzes von Atomwaffen festgestellt. Die Chemiewaffenkonvention und die Biowaffenkonvention enthalten völkerrechtlich verbindliche Verbote für die Herstellung, Entwicklung und den Besitz dieser Waffen.

Eine Absage an Massenvernichtungswaffen fehlt

Vor dem Hintergrund der ohnehin bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen wäre es angebracht gewesen, dass der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ ebenfalls eine ausdrückliche Absage an Massenvernichtungswaffen enthalten hätte. Die Aufnahme eines solchen Verbotes wurde von der IALANA im Rahmen des „Projekt Europäische Verfassung“ mit dem folgenden Wortlaut vorgeschlagen: „Die Union und ihre Mitglieder dürfen Massenvernichtungswaffen nicht herstellen, lagern, transportieren, testen oder verwenden.“ Die Umsetzung dieser Forderung ist aber – wahrscheinlich vor allem wegen des Status von Frankreich und Großbritannien als Atomwaffenstaaten – nicht erfolgt.

b. Ächtung des Krieges

Weiterhin fehlt eine ausdrückliche Ächtung des Krieges. Zwar wird in Art. 3 Abs. 1, Abs. 4 des Verfassungsentwurfs der „Frieden“ ausdrücklich als Ziel der Union manifestiert, woraus sich im Umkehrschluss auch eine Ächtung des Krieges ergibt.

Vorbild für eine Ächtung des Krieges als Mittel der Politik ist die Regelung im Briand-Kellogg-Pakt, der für zahlreiche Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ohnehin bindendes Völkerrecht darstellt. Dort heißt es in Art. 1:

„Die Hohen Vertragschließenden Parteien erklären feierlich im Namen ihrer Völker, dass sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten.“

Vor dem Hintergrund, dass die Diskussion des Verfassungsentwurfs parallel

zu dem auch zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union höchst umstrittenen Krieg im Irak stattfand, konnte man sich möglicherweise nicht auf eine Bestätigung der ausdrücklichen Absage an den Krieg einigen. Die Kriegsbefürworter hätten das als – im Ergebnis übrigens berechtigte – Kritik an der Rechtmäßigkeit ihrer Politik zum Irak-Krieg verstanden.

III. Auswirkungen/Verhältnis zum deutschen Grundgesetz

Maßgeblich für das Verhältnis von deutschem Grundgesetz und Europäischer Verfassung ist Art. 23 GG.⁹ Nach Abs. 1 Satz 2 darf Deutschland Hoheitsrechte an die EU übertragen. Die Übertragung geschieht durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Eine Volksabstimmung wird vom Grundgesetz für diesen Fall nicht ausdrücklich vorgesehen.

Ob eine Volksabstimmung bzw. ein Referendum auf der Grundlage des derzeitigen Verfassungstextes zulässig ist, ist in der deutschen Rechtswissenschaft umstritten. Mit dem Wortlaut von Art. 20 Abs. 2 GG wäre eine solche Abstimmung vereinbar:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

Art. 23 GG stellt die Spezialregelung für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen dar, die zuvor ausschließlich in Art. 24 GG geregelt war. Europäische Einigung ist in der Substanz Verfassungsgebung und -änderung. Daraus resultiert ein Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalstaatlichen Recht. Dieser muss nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs existieren, auch um die Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts durchzusetzen. Der Vorrang wird vom Bundesverfassungsgericht allerdings nicht ohne Vorbehalt anerkannt. Das Bundesverfassungsgericht behält sich die Überprüfung des Gemeinschaftsrechts unter zwei Gesichtspunkten vor:

1. Hält sich die Aufgabenwahrnehmung der EU innerhalb der übertragenen Hoheitsrechte? Das Bundesverfassungsgericht prüft also, ob eine be-

stimmte Kompetenz tatsächlich der EU zugewiesen wurde.

- Der Wesensgehalt der Grundrechte darf durch Maßnahmen der EU nicht in Frage gestellt werden.

An dem dafür grundlegenden „Maasricht-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts wurde in der Rechtswissenschaft heftige Kritik geübt, weil die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft gefährdet werde.

IV. Ausblick

Für eine Verbesserung des Verfassungsentwurfs bestehen mittlerweile wohl keine Chancen mehr.¹⁰ In Deutschland haben am 12.05.05 der Bundestag und am 27.05.05 der Bundesrat über die Ratifizierung entschieden. Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ erhielt eine große Mehrheit, ohne dass seine Regelungen – insbesondere die zur Außen- und Sicherheitspolitik – noch einmal inhaltlich diskutiert wurden.

Daher sollte eine Konzentration auf die Etablierung der zivilen Konflikt-schlichtung stattfinden. Aus Sicht der Friedens-

bewegung kommt es vor allem darauf an, die Ansätze für die zivile Konflikt-schlichtung für einen weltweiten Wettbewerb um die besseren Konflikt-schlichtungsmodelle nutzbar zu machen. Die EU und die USA befinden sich bereits in einem weltweiten wirtschaftlichen Wettbewerb. Dieser wird nicht nur im internationalen Handel ausgetragen, sondern findet auch in der Kriegsprävention und -vermeidung statt. Der Versuch, durch eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die militärische Stärke der USA zu erreichen, wird wegen der mangelnden Bereitschaft und Fähigkeit zur Bereitstellung der dafür erforderlichen Haushaltsmittel trotz der Vorgaben zur Aufrüstung im Verfassungsvertrag scheitern.

Zudem zeigt nicht nur das Beispiel Irak, dass eine dauerhafte Konflikt-schlichtung mit militärischen Mitteln nicht funktioniert. Der Schwerpunkt sollte deshalb auf zivilen Alternativen liegen. Die Absage an den Krieg wäre unvollständig, wenn nicht gleichzeitig Alternativen aufgezeigt und etabliert wür-

den. Das naheliegende und inzwischen erfolgreich erprobte Mittel ist die zivile Konflikt-schlichtung. Wenn dafür nicht ausreichende Strukturen bereitstehen, ist ein Rückfall auf militärische Mittel wahrscheinlich. Nur die Aufstellung von Streitkräften ist bisher obligatorisch, nicht aber die von zivilen Konflikt-schlichtungskräften. Wir schlagen vor, dass Europa Konflikt-schlichtung mit Ausrichtung auf die Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen betreibt. Das ist billiger als militärische Intervention, führt nicht zu menschlichen Opfern und Zerstörung und schafft zudem hochqualifizierte Arbeitsplätze.

Der Autor:



Dr. Philipp Boos
ist Rechtsanwalt in Marburg und Geschäftsführer der deutschen IALANA.

Anmerkungen

- International Association of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA). Für weitere Informationen siehe: www.ialana.de.
- Vorliegend wird von der konsolidierten Fassung vom 06. August 2004 ausgegangen, an der keine Änderungen mehr zu erwarten sind. Diese Fassung kann auf der Internetseite der IALANA heruntergeladen werden: www.ialana.de/fileadmin/Mediendatenbank/Dateien/Projekte/Europ_Verfassungsentwurf_August_2004.pdf
- Nachtrag: Erst aus Anlass der Ostermärsche 2005 wurde das Thema von den Medien aufgegriffen, vergleiche nur Frankfurter Rundschau vom 29. März 2005, S. 1.
- Auch „Nichtverbreitungsvertrag“ (NVV) genannt. Englisch: Non-Proliferation-Treaty (NPT).
- IALANA: Juristen und Juristinnen gegen atomare, biologische und chemische Waffen – Für gewaltfreie Friedensgestaltung – Deutsche Sektion der International

Association Of Lawyers Against Nuclear Arms (www.ialana.de).

IPPNW: Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges/ Ärzte in sozialer Verantwortung e.V. (www.ippnw.de).
HU: Humanistische Union.

- Durch die konsolidierte Fassung des Entwurfstexts hat sich im Vergleich zu den vorher bekannten Versionen die Nummerierung der Artikel verschoben, insbesondere von Art. 40 zu Art. 41.
- Wahlprüfsteine der IALANA an die deutschen Kandidaten für die Europawahl 2004.
- „Nichtverbreitungsvertrag“ – Englisch: Non-Proliferation-Treaty (NPT) von 1970. Der Vertrag kann heruntergeladen werden unter: www.ialana.de/fileadmin/Mediendatenbank/Dateien/Projekte/Atomwaffensperrvertrag.pdf
- Art. 23 GG
(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäi-

schen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

- Der Rat der Regierungschefs der Europäischen Union hat den Verfassungsvertrag am 29. Oktober in Rom unterzeichnet. Die Ratifizierung steht in vielen Mitgliedsstaaten noch aus und ist teilweise von einem Referendum abhängig.