



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

WHI - Paper 3/01

DIE GEMEINSAME SICHERHEITSPOLITIK VOR UND NACH NIZZA

DANIEL THYM

WISSENSCHAFTLICHER MITARBEITER DES
WALTER HALLSTEIN-INSTITUTES FÜR
EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT

APRIL 2001

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor und nach Nizza

Von Daniel Thym, Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Berlin

Der Europäische Rat von Helsinki beschloss im Dezember 1999 die Verwirklichung einer „Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GESVP). Nach einer kurzen Darstellung des Inhalts der Beschlüsse (I) soll der Frage nachgegangen werden welches Verfahren der EU-Vertrag in seiner Version nach dem Vertrag von Amsterdam für die Begründung der GESVP erfordert (II). Im Anschluss an die Untersuchung der Frage, welche Anforderungen das Grundgesetz an die deutsche Annahme eines gegebenenfalls „atypischen“ europarechtlichen Beschlusses über die europäische Verteidigungspolitik stellt (III), soll schließlich auf die Bedeutung des Vertrags von Nizza eingegangen werden (IV).

Die ersten drei Abschnitte entsprechen dem Aufsatz „Die Begründung einer europäischen Verteidigungspolitik: Anforderungen des europäischen und des deutschen Verfassungsrechts“, der im Mai 2000 im Deutschen Verwaltungsblatt (S. 676 ff.) veröffentlicht wurde; die vorliegende Version enthält zusätzlich Verweise auf die Entscheidung des BVerfG zur Zustimmung der Bundesregierung zur neuen NATO-Strategie¹, welche das Ergebnis der Veröffentlichung vom Mai 2000 bestätigen. Die Wiedergabe des Inhalts erfolgt mit der freundlichen Genehmigung des [Carl Heymanns Verlags](#).

I Die Beschlüsse von Köln und Helsinki

Die neue europäische Verteidigungspolitik, die der Europäische Rat von Köln im Juni des vergangenen Jahres auf den Weg gebracht hatte², soll die Europäische Union in die Lage versetzen, Beschlüsse über die „gesamte Palette der Petersberg-Aufgaben“ zu fassen und durchzuführen³. Als militärisch weitreichendste Variante der Petersberg-Aufgaben könnte ein „friedensschaffender Kampfeinsatz“ nach dem Modell des Kosovo-Krieges⁴ von der Europäischen Union hiernach autonom beschlossen und umgesetzt werden. Dem auch für verteidigungspolitische Beschlüsse zuständigen Rat für Allgemeine Angelegenheiten der Außenminister⁵ werden neue Gremien und neues Personal zur Seite gestellt⁶.

Angesichts der Unwahrscheinlichkeit eines bewaffneten Angriffs des Unionsgebietes wird die militärische Beistandspflicht des Art. V des Brüsseler Vertrages derzeit nicht in die Unionsverfassung integriert werden, wohl aber als völkerrechtliche Vereinbarung außerhalb des Unionsrechts für die bisherigen WEU-Mitglieder fortbestehen⁷. Eine solche Beistandspflicht hätte

¹ BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 22.11.2001, 2 BvE 6/99, im Internet unter www.bverfg.de.

² S. Europäischer Rat von Köln, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 4.6.1999, im Internet unter: ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm, Rz. 55 f. und Anhang III.

³ Europäischer Rat von Helsinki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 11.12.1999, im Internet unter: ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm, Anlage I zu Anlage IV, Abs. 3; vgl. auch Punkt II.4 der Petersberg-Erklärung des WEU-Rates, Bull. BReg. v. 23.6.1992, Nr. 68, S. 649 (653) und Art. 17 II EUV.

⁴ Art. 11 I EUV verpflichtet die Union auf ein Handeln „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“.

⁵ Es soll kein eigener „Verteidigungsrat“ der Verteidigungsminister geschaffen werden; diese sollen an den Beratungen des Außenministerrates „gegebenenfalls teilnehmen“, Europäischer Rat von Helsinki, Anlage I (Fn. 3), Abs. 15.

⁶ Näher unten II.2 und Fn. 31.

⁷ S. Art. V des Brüsseler Vertrages v. 17.3.1948, der in seiner 1954 modifizierten Fassung die WEU begründete (BGBl. 1955 II S. 283); Art. 17 IV EUV erkennt die europarechtliche Zulässigkeit einer engeren verteidigungspolitischen Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten ausdrücklich an; eine nicht alle Mitgliedstaaten bindende

für die neutralen EU-Mitgliedstaaten eine zu offenkundige Abkehr von ihrer Neutralität bedeutet⁸, so dass diese Frage pragmatisch ausgeklammert wurde. Insbesondere den neutralen EU-Mitgliedstaaten erlaubt zudem der Flexibilitätsmechanismus einer „konstruktiven Enthaltung“⁹ die einstimmigen Beschlüsse über Petersberg-Einsätze im Einzelfall nicht mitzutragen, ohne die Handlungsfähigkeit der Union insgesamt zu blockieren oder nach dänischem Vorbild generell nicht an der gemeinsamen Verteidigungspolitik teilzuhaben¹⁰. Mit Ausnahme Dänemarks werden alle Mitgliedstaaten somit an zukünftigen Beschlüssen über Petersberg-Aufgaben gleichberechtigt teilhaben. Abgesehen von einem Ad-hoc-Ausschuss zur Durchführung¹¹, wird es bei der europäischen Verteidigungspolitik somit keine dauerhaft unterschiedlichen Integrationsstufen geben¹².

Verteidigungspolitisches Kernstück des Reformvorhabens ist die Schaffung „glaubwürdiger militärischer Fähigkeiten“¹³: Die Mitgliedstaaten (nicht die Union als solche: eine europäische Armee soll und wird es nicht geben) sollen sich bis 2003 in die Lage versetzen, binnen 60 Tagen für die Dauer eines Jahres 50.000 bis 60.000 Soldaten (und Soldatinnen¹⁴) für die gesamte Bandbreite der Petersberg-Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Dies erfordert weitreichende Reformen in den Streitkräften und der Rüstungsindustrie; der Europäische Rat nennt ausdrücklich die fehlenden Transportkapazitäten, das Defizit in der strategischen Aufklärung und den Mangel an Flexibilität der meist noch auf Landesverteidigung ausgerichteten Streitkräfte¹⁵.

Grundsätzlich soll die GESVP auf die operativen Kapazitäten der Nato zurückgreifen; der Europäische Rat will sich jedoch die Möglichkeit EU-geführter Krisenbewältigungsoperationen „ohne Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der Nato“ ausdrücklich offen halten¹⁶. Merklich bemüht, dem Eindruck einer einseitig militärischen Ausrichtung der GASP entgegenzuwirken, will der Europäische Rat die zivile Konfliktprävention durch die Mitgliedstaaten und die EG besser koordinieren und finanziell unterstützen¹⁷. Ob neben dem Krisenreaktionsfonds auch der Aufbau nichtmilitärischer polizeilicher Krisenpräventionskräfte der

Beistandspflicht wäre durch ein nicht alle Staaten bindendes Protokoll ins Unionsrecht integriert worden, vgl. *Ph. Brillard/R. Schwok*, Les pays neutres dans la conférence intergouvernementale: un « engagement mesuré », RMCUE 1997, 277 (279), vgl. auch Fn. 51.

⁸ Nicht Mitglied eines klassischen militärischen Verteidigungsbündnisses sind Finnland, Irland, Österreich und Schweden; zur Problematik allgemein *M. Schweitzer*, GASP und dauernde Neutralität, FS Everling, Bd. II, 1995, S. 1379 ff.; speziell zu Österreich *F. Cede*, Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union, ZfRV 1995, 142 ff.

⁹ Vgl. Art. 23 I UA 2 EUV; da eine einfache Enthaltung ohne Erklärung nach UA 2 die Beschlussfassung nach UA 1 nicht hindert und die ergangene Entscheidung alle Staaten bindet, will die konstruktive Enthaltung nach UA 2 der Ausübung eines Vetos vorbeugen.

¹⁰ Dänemark hat in Helsinki Art. 6 des Protokolls (Nr. 5) über die Position Dänemarks von 1997 in Erinnerung gerufen, wonach das NATO-Mitglied Dänemark grundsätzlich nicht an Abstimmungen zu Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen teilnimmt; ob eine solche generelle Nichtteilnahme außerhalb einer förmlichen Vertragsänderung primärrechtlich wirksam vereinbart werden kann, ist zweifelhaft; daher ist auch fraglich, ob die dänische Ausnahme mangels Protokollstatus vor 1997 primärrechtlich zulässig war.

¹¹ Dem Ad-hoc-Ausschuss werden nur die Staaten angehören, die Truppen stellen, auch Nicht-EU-Mitgliedstaaten, s. Europäischer Rat von Helsinki, Anlage I (Fn. 3), Abs. 25.

¹² Die Kommission schlägt der Regierungskonferenz 2000 de lege ferenda eine Ausweitung der Flexibilitätsregeln der Art. 43ff. EUV auf die 2. Säule vor, s. Europäische Kommission, Adapting the institutions to make a success of enlargement, Commission opinion in accordance with Art. 48 TEU, 26.1.2000, S. 35.

¹³ Europäischer Rat von Köln, Anhang III (Fn. 2), Bericht Rz. 1.

¹⁴ Vgl. EuGH Urt. v. 11.1.2000, Rs. C-285/98 - Kreil.

¹⁵ Europäischer Rat von Helsinki, Anlage I (Fn. 3), Abs. 7.

¹⁶ Europäischer Rat von Helsinki, Anlage I (Fn. 3), Abs. 7.

¹⁷ Europäischer Rat von Helsinki, Anlage II zu Anlage IV (Fn. 3), Abs. 12, 14.

Kommission¹⁸ und nicht dem Generalsekretariat des Rates¹⁹ unterstellt werden wird, bleibt abzuwarten.

II Anforderungen des europäischen Primärrechts

Der Europäische Rat hat von der portugiesischen Ratspräsidentschaft in Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)²⁰ Javier Solana bis zum Europäischen Rat von Feira/Portugal im Juni 2000 Überlegungen zu der Frage gefordert, ob die Umsetzung der Beschlüsse von Köln und Helsinki eine Änderung des Unionsvertrages erfordert²¹. Die Frage wirft juristische Schwierigkeiten auf, da als Alternative zu einer förmlichen Vertragsänderung im Rahmen einer Regierungskonferenz, wie sie am 14. Februar diesen Jahres zu den institutionellen Fragen begann, hier eine Kompromissformel der letzten Regierungskonferenz zum tragen kommen könnte: In Ermangelung einer Einigung verständigten sich die Staats- und Regierungschefs in Amsterdam, weitere verteidigungspolitische Integrationsschritte im Vertrag zwar vorzusehen, diese jedoch erst nach einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates und der innerstaatlichen Annahme durch die Mitgliedstaaten umzusetzen. Soweit die in Köln und Helsinki entworfene GESVP den rechtlichen Rahmen dieser „Evolutivklauseln“ des Art. 17 I EUV nicht überschreitet, ist eine Vertragsänderung nicht erforderlich.

1. Gemeinsame Verteidigung (Art. 17 I UA 1 EUV)

Art. 17 I UA 1 EUV eröffnet der Union die Möglichkeit der „schrittweisen Festlegung“ einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, „falls der Europäische Rat dies beschließt“ und die Mitgliedstaaten diesen Beschluss annehmen. Da der Unionsvertrag aber bereits heute gemeinsame Aktionen mit „verteidigungspolitischen Bezügen“ zulässt²², ist der sachliche Anwendungsbereich dieser Evolutivklausel nicht eindeutig. Es bestehen unterschiedliche Auffassungen, in welchem Umfang die EU bereits heute Petersberg-Aktionen beschließen und der WEU nach Art. 17 III EUV zur Durchführung übertragen kann, ohne dass dies die Anwendung der ersten Evolutivklausel erfordert²³.

Unstreitig gilt die Evolutivklausel für die Begründung einer militärischen Beistandspflicht²⁴, die jedoch vorerst nicht Bestandteil der GESVP sein wird (s. oben I). Für einige Stimmen in der Literatur erschöpft sich hierin der Anwendungsbereich der Evolutivklausel: andere militärische Operationen als kollektive Selbstverteidigung, also sämtliche Petersberg-Aufgaben

¹⁸ So offenbar die Ansicht des Außenkommissars *Chris Patten* in einem Interview mit *Die Zeit*, Nr. 6/2000 v. 3.2.2000, S. 12.

¹⁹ So die Ansicht des Europäischen Rates von Helsinki, Anlage I (Fn. 3), Abs. 12, 14.

²⁰ Nach Art. 2 Sps. 2 und Art. 17 I UA 1 EUV ist die GESVP eine spezielle Ausprägung der GASP und tritt nicht etwa als „4. Säule“ der Unionsverfassung neben diese; die sprachliche Unterscheidung von GASP und GESVP ist insofern unglücklich.

²¹ Europäischer Rat von Helsinki, Anlage IV (Fn. 3), Abs. 27.

²² Art. J.4 III EUV (Maastricht), der gemeinsame Aktionen mit verteidigungspolitischen Bezügen ausschloss, wurde durch den Amsterdamer Vertrag abgeschafft; jedoch erfordern verteidigungspolitische Entscheidungen nach Art. 23 II UA 4 EUV immer Einstimmigkeit.

²³ Die Modalitäten für die Kooperation von WEU und EU und die gleichberechtigte Teilnahme von Nicht-WEU-Mitgliedstaaten wurden im Mai 1999 vereinbart und werden bis zur Realisierung der GESVP weiter Anwendung finden, s. Beschluss 1999/321/GASP des Rates v. 10.5.1999, ABl. 123 L S. 14; allg. zum Verhältnis von WEU und EU *J. Frowein*, Die Europäische Union mit WEU als Sicherheitssystem, Festschrift Everling, Bd. I, 1995, S. 315 ff.

²⁴ *H.-J. Cremer*, in: Ch. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 17 EUV Rn. 1; *D. Vignes*, Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien: permettre de réaliser la politique de défense commune, R.M.C.U.E 1999, 77 (82).

könne die Union heute bereits beschließen²⁵. Gegen diese weite Interpretation der bestehenden verteidigungspolitischen Kompetenzen der EU sprechen jedoch die Terminologie und die innere Logik des Art. 17 EUV. Aus den wechselseitigen Bezügen in Art. 17 I, II EUV ergibt sich, dass der auch für den Anwendungsbereich der Evolutivklausel maßgebliche Verteidigungsbegriff des Unionsvertrages nicht auf das Konzept klassischer Landesverteidigung beschränkt ist, sondern darüber hinaus militärische Sicherheitspolitik im Sinne der Petersberg-Aufgaben umfasst²⁶. Eine „gemeinsame Verteidigung“ soll aber erst nach dem Verfahren der Evolutivklausel möglich sein.

Die von der letzten Regierungskonferenz offenbar gewollte Differenzierung zwischen bereits möglichen gemeinsamen Aktionen „mit verteidigungspolitischen Bezügen“²⁷ und einer noch nicht zulässigen „gemeinsamen Verteidigung“ legt meines Erachtens folgende Unterscheidung nahe: Petersberg-Aufgaben mit vorwiegend „friedenssicherndem“ Charakter kann die EU bereits heute beschließen und der WEU zur Durchführung übertragen. Beschlüsse über „friedensschaffende“ Maßnahmen, bei denen Soldaten wie etwa im Kosovokrieg Waffengewalt nicht nur zur Selbstverteidigung einsetzen, erfordern dagegen die Nutzung der Evolutivklausel²⁸. Soweit die Union im Rahmen der GESVP Beschlüsse über die „gesamte Palette“ der Petersberg-Aufgaben fassen können will (s. oben I), ist dies demnach nur nach dem Verfahren der Evolutivklausel des Art. 17 I UA 1 EUV möglich (zur Auslegung der ersten Evolutivklausel in der Fassung des Vertrags von Nizza unten IV.3.b).

Zivile Konfliktprävention nach Maßgabe der Beschlüsse von Köln und Helsinki kann die EU im Rahmen der GASP bereits heute betreiben. Insoweit erfordert die Umsetzung der Beschlüsse von Köln und Helsinki nicht das Verfahren der Evolutivklausel des Art. 17 I UA 1 EUV, welches jedoch für umfassende verteidigungspolitische Aktionen der EU notwendig ist.

2. Integration der WEU (Art. 17 I UA 2 EUV)

Die Nutzung der ersten Evolutivklausel gibt der Union noch keine eigenen operativen Mittel, die hiernach möglichen Beschlüsse auch durchzuführen. Die Voraussetzungen hierfür können aber in Umsetzung der zweiten Evolutivklausel des Art. 17 I UA 2 EUV durch eine Integration der WEU geschaffen werden²⁹. Die Beschlüsse von Köln und Helsinki sehen die Schaffung neuer Gremien im Verantwortungsbereich des Rates vor, ohne dabei ausdrücklich von einer Integration der WEU zu sprechen. Als Rechtsgrundlage für die institutionellen Neu-

²⁵ W. Heintschel v. Heinegg, Rechtliche Aspekte der Neufassung der GASP durch den Vertrag von Amsterdam, in: Die Friedenswarte 73 (1998), 157 (165, 169 f.); angedeutet bei W. Kaufmann-Bühler, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, Teil 1: Primärrecht, Band 2 (Maastrichter Fassung), Art. J.4 EUV Rn. 2, 12.

²⁶ Art. 17 II EUV: „Die Fragen, auf die in diesem Artikel bezug genommen wird, schließen humanitäre Aufgaben ... sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein“; ebenso G. Burghardt/G. Tebbe, in: v. d. Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Band 5, Art. J.4 EUV Rn. 1.

²⁷ Die dänische Regierung vertritt hinsichtlich der dänischen Ausnahme (s. Fn. 10) die Auffassung, dass verteidigungspolitische Bezüge immer dann gegeben sind, sobald militärisches Personal und nicht nur Polizeikräfte an einer Aktion teilnehmen, vgl. H.-J. Cremer (Fn. 24), Art. 17 EUV Rn. 6 m.w.N.

²⁸ Eine Differenzierung nach dem militärischen Charakter der Aktion schlägt ebenfalls vor J. Frowein (Fn. 23), S. 318, 324; eine scharfe Trennlinie zwischen „friedenssichernden“ und „friedensschaffenden“ Einsätzen lässt sich freilich nicht immer ziehen, vgl. A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, S. 142 ff.

²⁹ Da die Beistandspflicht des Art. V des Brüsseler Vertrages auf Grundlage der ersten Evolutivklausel in die EU integriert werden könnte (s. oben II.1), bezieht sich die zweite Evolutivklausel auf die institutionelle Integration der WEU.

erungen kommt die zweite Evolutivklausel somit nur in Betracht, wenn diese Reformen im Ergebnis eine Integration der WEU bedeuten³⁰.

Beim geplanten Militärausschuss (MA), der gegebenenfalls in Zusammensetzung der Stabchefs tagt, und dem militärischen Fachpersonal, das in einem Militärstab (MS) Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung leisten soll³¹, ist die Parallelität zu den bisherigen Strukturen der WEU offenbar³². Da das militärische Fachpersonal der WEU dabei ebenso auf die EU übertragen werden soll wie das WEU-Satellitenzentrum in Torrejon/Spanien und das WEU-Institut für Sicherheitsfragen in Paris³³, liegt insoweit eine Integration der WEU in die EU vor, für die die Evolutivklausel des Art. 17 I UA 2 EUV hinreichende Rechtsgrundlage ist³⁴.

Nicht ganz so eindeutig ist die Lage beim geplanten ständigen Ausschuss für politische und Sicherheitsfragen (APS), der im Falle einer „militärischen Krisenbewältigungssituation“ als ständiges Gremium „unter Aufsicht des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung“ übernehmen soll³⁵. Da die WEU ein Gremium dieses Namens nicht kennt, könnte man die zweite Evolutivklausel hier für unzureichend und eine förmliche Vertragsänderung für erforderlich halten, zumal der Europäische Rat offenbar bewusst eine Parallelstruktur zum Ausschuss der Ständigen Vertreter aufbauen möchte³⁶. Eine genauere Betrachtung der Organisationsstruktur der WEU ergibt jedoch, dass der APS Kompetenzen und Funktionen wahrnehmen wird, die in der WEU ständige Arbeitsgruppen des WEU-Rates ausüben³⁷. Da der APS angesichts der notwendigen Zusammensetzung des Rates der EU auf Ministerebene (Art. 203 EGV) kein spezieller Fachrat in Nachbildung der ständigen Arbeitsgruppen des WEU-Rates sein kann³⁸, ist die Begründung des APS eine strukturbedingte institutionelle Reorganisation, die durch die Integrationsermächtigung der Evolutivklausel nicht ausgeschlossen sein kann. Die Evolutivklausel des Art. 17 I UA 2 EUV deckt somit auch die Begründung des APS und mithin sämtliche institutionellen Neuerungen der GESVP³⁹.

³⁰ Es liegt nahe, dass der Europäische Rat die kollektive Verteidigungsgemeinschaft WEU aus Rücksicht auf die Neutralität einiger Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich erwähnt, vgl. Fn. 7, 8.

³¹ S. zu Beidem Europäischer Rat von Helsinki, Anlage I (Fn. 3), Abs. 16.

³² Die Einrichtung eines Militärausschusses wurde vom WEU-Rat am 13.5.1997 in Paris beschlossen, A. Dumoulin/E. Remacle, *L'Union de l'Europe occidentale*, 1998, S. 294 f.; militärisches Fachpersonal arbeitet für die WEU in einem Lagezentrum und einem Planungsstab, ebd., S. 295.

³³ S. die Rede des neuen Generalsekretärs der WEU *Javier Solana* vor der WEU-Versammlung am 30.11.1999 unter: <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=de>, Abs. 18, 24 f. und Europäischer Rat von Köln, Anhang 3 (Fn. 2), Bericht Abs. 11; das Institut für Sicherheitsfragen wurde 1990, das Satellitenzentrum 1992 eingerichtet; Einzelheiten zu ihrer organisatorischen Eingliederung in den Verantwortungsbereich des Rates stehen noch nicht fest.

³⁴ Wenn auch rechtlich zulässig, stellt der zunehmende Ausbau eines eigenen Verwaltungsunterbaus des Rates im Bereich der GASP einen Systembruch dar, der die Zusammenführung von erster und zweiter Säule erschwert und die Perspektive einer „Gewaltenteilung“ zwischen Kommission als europäischer Exekutive und Rat als zweiter Legislativkammer untergräbt.

³⁵ Europäischer Rat von Helsinki, Anlage I (Fn. 3), Abs. 16.

³⁶ Der APS soll auf Ebene hoher Beamter bzw. Botschafter tagen und ist dem AStV (Art. 207 I EGV) insoweit nachgebildet; s. auch unten II.3.b und Fn. 50.

³⁷ Die nach 1984 fortlaufend geschaffenen und umgestalteten ständigen Arbeitsgruppen des WEU-Rates entsprechen in Zusammensetzung und Aufgabenzuschnitt nie ganz dem APS, am nächsten kommt ihm die Arbeitsgruppe der Vertreter der Verteidigungsminister, vgl. A. Dumoulin/É. Remacle (Fn. 32), S. 160 ff., 204 ff., 217.

³⁸ Die von Art. VIII Abs. 2 des Brüsseler Vertrages (Fn. 7) geforderte ständige Funktionsfähigkeit des WEU-Rates impliziert aus praktischen Gründen eine Zusammensetzung ständiger Gremien aus Vertretern auf unterministerieller Ebene.

³⁹ Der ab März 2000 arbeitsfähige Interims-APS wird keine eigene Entscheidungsbefugnis besitzen und ist rechtlich wohl als Fachausschuss des politischen Komitees nach Art. 25 EUV zu qualifizieren, dessen Leitung er untersteht, vgl. Europäischer Rat von Helsinki, Anlage I (Fn. 3), Abs. 17.

Angemerkt sei noch, dass die integrierten Streitkräfte einiger Mitgliedstaaten der WEU nur zugeordnet und insofern von der Integration der WEU in die EU nicht betroffen sind. Eine solche engere Kooperation einzelner Mitgliedstaaten außerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der Union, etwa im Eurokorps⁴⁰, lässt Art. 17 IV EUV ausdrücklich zu. Auch der Koordinationsmechanismus für die zivile Konfliktprävention im Generalsekretariat des Rates (s. oben I) ist kein Anwendungsfall für die ansonsten erforderlich zweite Evolutivklausel des Art. 17 I UA 2 EUV über die Integration der WEU⁴¹.

3. Dennoch: Vertragsänderung nach Art. 48 EUV?

Auch wenn die Beschlüsse von Köln und Helsinki nicht über den in den Evolutivklauseln angelegten Integrationsfortschritt hinausgehen, könnte sich aus einer europarechtlichen Gesamtbetrachtung dennoch das Erfordernis einer formellen Vertragsänderung nach Art. 48 EUV ergeben.

a Art. 17 V EUV

Hierfür könnte zum einen der ausdrückliche Verweis auf das formelle Vertragsänderungsverfahren in Art. 17 V EUV sprechen. Da aber grundsätzlich jede Norm der europäischen Verträge auf dem Wege der Vertragsänderung nach Art. 48 EUV geändert werden kann, spricht einiges dafür, dass der Verweis des Art. 17 V EUV ein redaktionelles Versehen des Amsterdamer Vertrages ist. Der Maastrichter Vertrag hatte an dieser Stelle (Art. J.4 VI EUV) auf die besondere Revisionsklausel des Art. N II EUV verwiesen. Dies war angesichts der dort vorgesehenen begrenzten Zuständigkeit der Regierungskonferenz von 1996 nur für Vertragsbestimmungen mit Revisionsklausel nicht überflüssig, sondern systembedingt. Art. 17 V EUV begrenzt die Evolutivklauseln somit nicht. Eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV wäre freilich erforderlich, wenn weitere verteidigungspolitische Integrationsschritte über die Beschlüsse von Köln und Helsinki hinaus gewünscht würden: Etwa begrenzte Mehrheitsentscheidungen auch in der Verteidigungspolitik (Abschaffung des Art. 23 II UA 4 EUV), eine Übernahme der operativen Kosten durch den EG-Haushalt (Änderung des Art. 28 III EUV) oder die Begründung einer integrierten europäischen Armee.

Auch stand es der Regierungskonferenz des Jahres 2001 frei, statt Nutzung der Evolutivklauseln die Beschlüsse von Köln und Helsinki durch eine formelle Änderung des Art. 17 EUV im Vertrag von Nizza im Dezember 2000 umzusetzen. Die spätere Analyse der Änderungen des Vertrags von Nizza wird zeigen, dass dieser Weg tatsächlich beschritten wurde – wenn auch nach den Planungen der Mitgliedstaaten nicht als Ersatz einer Nutzung der Evolutivklauseln, die beim Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 schon vor dem Inkrafttreten der Änderungen des Vertrags von Nizza umgesetzt werden sollen (näher unten IV).

b Beeinträchtigung von Grundprinzipien der Unionsverfassung

Während den Mitgliedstaaten bei einer Vertragsänderung nach Art. 48 EUV grundsätzlich keine rechtlichen Grenzen gesetzt sind⁴², dürfen die europäischen Organe bei der Wahrneh-

⁴⁰ S. hierzu *T. Stein*, Rechtsfragen des Eurokorps und der deutsch-französischen Brigade, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 36 (1997), S. 53 ff.

⁴¹ Eine förmliche Vertragsänderung ist hierfür nicht erforderlich, da die allgemeine Organisationskompetenz des Rates für sein Generalsekretariat nach Art. 207 II EGV ausreicht und die zivile Konfliktprävention bereits Gegenstand der GASP ist.

⁴² Eine Beschränkung der Union und der Mitgliedstaaten aus Art. 6 I EUV überlegt *H. Gaudin*, Amsterdam: l'échec de la hiérarchie des normes?, RTDE 1999, 1 ff.; ein effektiver Bestandsschutz für die Grundkonzeption der Gemeinschaftsverträge wird angedacht von *R. Bieber*, Les limites matérielles et formelles à la révision des

mung der ihnen übertragenen Befugnisse die Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen⁴³. Meines Erachtens ist die Ausfüllung der Evolutivklauseln eine autonome Nutzung primärrechtlicher Kompetenzen durch die EU und keine besondere Form der Vertragsänderung⁴⁴. Hierfür sprechen trotz der Notwendigkeit einer innerstaatlichen Annahme⁴⁵ die Zielvorgaben des Unionsvertrages, nach denen zur GASP auch die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört“⁴⁶, sowie die Beschlussfassung durch das EU-Organ Europäischen Rat anstelle einer Regierungskonferenz⁴⁷ unter Beteiligung des Kommissionspräsidenten⁴⁸. Auch das schlichte Fehlen einer Änderung des Wortlauts der Verträge spricht gegen die Annahme einer Vertragsänderung. Im Falle einer Beeinträchtigung von Grundprinzipien der Unionsverfassung könnten die Beschlüsse von Köln und Helsinki somit nicht aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Evolutivklausel, sondern nur auf dem Wege des Art. 48 EUV umgesetzt werden⁴⁹.

Der einheitliche institutionelle Rahmen als spezifisches Grundprinzip des Unionsvertrages (Art. 3 I EUV) wird durch die GESVP insofern gewahrt, als die Normen der zweiten Säule über die, wenn auch schwache Beteiligung von Europäischem Parlament und Kommission auch auf die Verteidigungspolitik Anwendung finden⁵⁰. Angesichts der Geltung der GESVP für alle Mitgliedstaaten stellt sich auch nicht die Frage, ob Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten wegen der Verletzung des Verfassungsprinzips der Einheit der Rechtsordnung einer förmlichen Vertragsänderung vorbehalten sind⁵¹.

Die Entscheidungsautonomie der EG (Art. 5, 47 EUV) ist durch die verteidigungspolitische Komponente der Beschlüsse von Köln und Helsinki grundsätzlich nicht betroffen, da die EG in diesem Bereich keine Kompetenzen besitzt. Allerdings birgt der für die zivile Konfliktprävention vorgesehene „säulenübergreifende“ Koordinationsmechanismus im Generalsekretariat des Rates eine Gefährdung des institutionellen Gleichgewichts der EG, etwa wenn seine Beschlüsse de facto über die humanitären Hilfsprogramme der Kommission verfügen⁵². Es wird hier im Einzelfall geprüft werden müssen, ob der Rat Bestimmungen des EGV beeinträchtigt. Gegebenenfalls käme sogar eine Nichtigkeitsklage der Kommission gegen eine gemeinsame

traités établissant les communautés européennes, RMC 1993, 343 (347) sowie EuGHE 1992 I 6079 (6112) - EWR I.

⁴³ Vgl. EuGHE 1992 I 6079 (6104, 6112) - EWR I.

⁴⁴ So aber *H.-J. Cremer* (Fn. 24), Art. 17 EUV Rn. 1: „erleichtertes Verfahren zur Änderung des EUV“; *Ch. Vedder/H.-P. Folz*, in: E. Grabitz/M. Hilf (Fn. 25), Art. N EUV Rn. 22: „halbautonomes Änderungsverfahren“.

⁴⁵ Zur Einbindung nationaler Organe in den europäischen Einigungsprozess näher unten III.2.

⁴⁶ S. Art. 2 EUV sowie Art. 11 EUV: „Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen“.

⁴⁷ Der Europäische Rat ist wohl ein Organ der EU (nicht aber der EG), seit ihm der Amsterdamer Vertrag in Art. 13 II, 17 I, 23 II, 40 II EUV eine bindende Beschlussfassung erlaubt.

⁴⁸ Die Beteiligung des Kommissionspräsidenten als stimmberechtigtem Mitglied des Europäischen Rats nach Art. 4 EUV ist ein zentraler Unterschied zwischen dem EU-Organ (Fn. 47) Europäischer Rat und einer Regierungskonferenz nach Art. 48 EUV, die zudem keine Zusammensetzung auf Ebene der Staats- und Regierungschefs erfordert.

⁴⁹ Diese Sicht unterstellt freilich eine Übertragung der Gedanken des EuGH zum EGV auf den EUV mit denen vom EGV zu unterscheidenden Grundprinzipien.

⁵⁰ Vgl. Art. 21, 22 I, 27 EUV; der APS untersteht der politischen Kontrolle des Rates.

⁵¹ Ob beim Scheitern der innerstaatlichen Annahme in einem Mitgliedstaat eine nicht alle Mitgliedstaaten bindende Integration der WEU außerhalb des Verfahrens nach Art. 48 EUV gemeinschaftsrechtlich wirksam vereinbart werden könnte, ist fraglich, vgl. Fn. 10.

⁵² Art. 3 II EUV legt ausdrücklich fest, dass Rat und Kommission im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen gemeinsam auf die Kohärenz außenpolitischer Maßnahmen achten und sieht keine übergeordnete Koordinierung durch den Rat vor.

Aktion wegen Unzuständigkeit in Betracht⁵³. All dies gewährleistet auch nach der Realisierung der GESVP die autonome Wahrnehmung der den Gemeinschaftsorganen durch den EGV zugewiesenen Befugnisse. Die gemeinsame Verteidigungspolitik beeinträchtigt Grundprinzipien des Unionsrechts somit nicht in einer Weise, die nur auf dem Wege einer förmlichen Vertragsänderung behoben werden könnte.

Auch wenn einige Aspekte der GESVP die Grenze des durch Art. 17 I EUV ermöglichten Integrationsfortschrittes erreichen, können die Beschlüsse von Köln und Helsinki über die Begründung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik im Ergebnis auf der Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Evolutivklauseln des Art. 17 I EUV umgesetzt werden. Eine Vertragsänderung ist nicht erforderlich.

III Annahmeverfahren des Grundgesetzes

Der Unionsvertrag bestimmt, dass die Beschlüsse des Europäischen Rates zur Umsetzung der Evolutivklauseln des Art. 17 I EUV gemeinschaftsrechtlich erst wirksam werden, wenn sie von den Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ angenommen wurden. Eine genauere Betrachtung zeigt, dass die Antwort auf die Frage, welches Verfahren das GG für die Annahme dieser Beschlüsse vorsieht, nicht so eindeutig ist, wie es auf den ersten Blick erscheint.

1. Verfassungsrechtliche Grundlage

Schwierigkeiten wirft bereits die Frage auf, welche Bestimmung des Grundgesetzes verfassungsrechtliche Grundlage für die GESVP ist. Spontan denkt man an Art. 23 I S.2 GG, der die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union regelt. Sofern man jedoch eine Übertragung von Hoheitsrechten immer dann annimmt, wenn supranationaler Hoheitsgewalt der unmittelbare Durchgriff auf den innerstaatlichen Bereich gestattet wird⁵⁴, beinhalten die Regelungen der GESVP keine Übertragung von Hoheitsrechten: Nach der einstimmigen Annahme einer gemeinsamen verteidigungspolitischen Aktion entscheidet jeder Mitgliedstaat autonom, ob und gegebenenfalls welche Truppen er der Union zur Verfügung stellt⁵⁵. Die Verfügungsgewalt über die Bundeswehr geht somit nicht auf die EU über. Auch die Übernahme des *operational command* durch internationale Kommandostrukturen bei einer Teilnahme an EU-Operationen⁵⁶, bedeutet nach dem BVerfG nur eine „Beschränkung“ von Hoheitsrechten, nicht aber deren „Übertragung“⁵⁷. Der verteidigungspolitische „Souveränitätspanzer“ der Bundesrepublik wird durch Begründung der GESVP somit nur erweicht, nicht durchbrochen. Hoheitsrechte werden nur beschränkt, nicht übertragen.

⁵³ Der EuGH kann zwar grundsätzlich GASP-Maßnahmen nicht prüfen, ist nach Art. 46 lit. e, 47 EUV, 220 EGV jedoch für die Wahrung der Kompetenzordnung des EGV zuständig und könnte auf dieser Grundlage „ausbrechende“ GASP-Aktionen eventuell für nichtig erklären.

⁵⁴ So die herrschende Auffassung, vgl. *Ch. Tomuschat*, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 24 Rn. 8 ff. m.w.N.; im Urteil zum Nachrüstungsstreit hat das BVerfG darüber hinaus die Stationierung von Pershing-II-Raketen auf deutschem Boden als „wesentliche“ Regelung und mithin als Hoheitsrechtsübertragung angesehen, s. BVerfGE 68, 1 (89 ff.).

⁵⁵ Der Europäische Rat stellt ausdrücklich fest: „Wenn die Mitgliedstaaten nationale Mittel für solche Operationen zur Verfügung stellen, so ist dies ihre eigene souveräne Entscheidung“, Europäischer Rat von Helsinki, Anlage I (Fn. 3), Abs. 14.

⁵⁶ Die GESVP wird entweder auf die multilateralen Strukturen von NATO und (W)EU oder auf das nationale Hauptquartier eines die Hauptlast tragenden Staates zurückgreifen, vgl. *A. Dumoulin/É. Remacle* (Fn. 32), S. 297 ff.

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286 (346 f.).

Generell ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 24 II GG verfassungsrechtliche Grundlage für die Beschränkung von Hoheitsrechten, die mit der Beteiligung der Bundeswehr an Petersberg-Aufgaben von WEU und NATO einhergehen⁵⁸. Wenn nun die EU diese Aufgaben von der WEU übernimmt, fällt dies zwar grundsätzlich unter das Staatsziel des Art. 23 I S.1 GG über die „Entwicklung der Europäischen Union“⁵⁹. Da Art. 23 GG in Ausführung des Staatsziels aber keine spezielle verfassungsrechtliche Grundlage für die Beschränkung von Hoheitsrechten enthält, kann und muss hier, anders als bei einer Übertragung⁶⁰, auf die allgemeine Bestimmung des Art. 24 II GG zurückgegriffen werden⁶¹. Weder aus der Entstehungsgeschichte⁶² noch aus der systematischen Einordnung⁶³ oder dem gerade nicht geänderten Wortlaut des Art. 24 II GG mit seinem Verweis auf eine „friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa“ kann gefolgert werden, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber bei Einführung des Art. 23 GG eine Beschränkung von Hoheitsrechten zugunsten der EU ausschließen wollte⁶⁴. Art. 24 II GG ist somit verfassungsrechtliche Grundlage für die Beschränkung von Hoheitsrechten durch Begründung der GESVP.

2. Erfordernis eines Bundesgesetzes?

Es stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich aus der Feststellung des Art. 24 II GG als verfassungsrechtliche Grundlage der GESVP für das innerstaatliche Annahmeverfahren ergeben. Bei einer Übertragung von Hoheitsrechten erfordert Art. 23 I GG ein gegebenenfalls nach Art. 79 II GG qualifiziertes Bundesgesetz.

Allgemein erfolgt die „Einordnung“ in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit nach Art. 24 II GG auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages, der innerstaatlich wegen seiner Bedeutung für die Stellung Deutschlands in der Staatengemeinschaft eine par-

⁵⁸ S. BVerfGE 90, 286 (345 ff.); strenggenommen müsste man bei der NATO von „Rom-Aufgaben“ sprechen, vgl. Erklärungen des Nordatlantikrates v. 8.11.1991 in Rom, v. 10.6.1993 in Athen und v. 11.1.1994 in Brüssel, ebd., S. 299-302

⁵⁹ Zur Offenheit des Integrationsprozesses s. *I. Pernice*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz - Kommentar, 1998, Art. 23 Rn. 37 ff.

⁶⁰ Art. 23 I S.2 GG verdrängt als *lex specialis* Art. 24 I GG, vgl. *R. Scholz*, in: T. Maunz/K. Dürig/R. Herzog/ders. (Hrsg.), Kommentar zum GG, Art. 23 Rn. 47. Eine Übertragung könnte bei der Begründung eines originäre europäischen Einsatzbefehls gegeben sein, wenn etwa die Europäische Union nach dem Vorbild des Art. 43 UN-Charta eine unmittelbare Entscheidungsbefugnis über den Einsatz von Einheiten der Bundeswehr erlangt. Inwieweit bei einer solchen Übertragung weiterhin ein konstitutiver Bundestagsbeschluss erforderlich wäre, wie er die Beschränkung von Hoheitsrechten im Rahmen des Art. 24 II GG prägt, kann hier nicht näher erörtert werden.

⁶¹ *J. Frowein* (Fn. 23), S. 321 f. verweist ausdrücklich auf die Bedeutung des Art. 24 II GG bei einer zukünftigen Stärkung der europäischen Verteidigungszuständigkeit.

⁶² Vgl. BT-Drucks. 12, 501/91, S. 14.

⁶³ Anders als Art. 24 I GG bezieht sich Art. 24 II GG nicht nur auf „zwischenstaatliche Einrichtungen“; es war vor Einführung des Art. 23 GG teilweise bezweifelt worden, ob die EU noch als solche zu qualifizieren sei, vgl. *J. Schwarze*, JZ 1993, 585 (587f).

⁶⁴ BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 22.11.2001 (Fn. 1), Rz. 161 f. deutet an, dass ein Völkerrechtsverstoß durch einen Militäreinsatz im Rahmen der NATO, und entsprechend der EU, nicht mehr von der Ermächtigung des Grundgesetzes gedeckt sei: „Schon die tatbestandliche Formulierung des Art. 24 Abs. 2 GG schließt aber auch aus, dass die Bundesrepublik Deutschland sich in ein gegenseitiges kollektives System militärischer Sicherheit einordnet, welches nicht der Wahrung des Friedens dient. 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, ist verfassungsrechtlich untersagt und kann deshalb nicht vom Inhalt des auf der Grundlage des nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG ergangenen Zustimmungsgesetzes zum NATO-Vertrag gedeckt sein.... Die im Konzept konkretisierten Einsatzvoraussetzungen der NATO-Streitkräfte sollen ausweislich des Wortlauts nur in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht erfolgen (Teil III. Nr. 31).“

lamentarischen Zustimmung nach Art. 59 II GG erfordert⁶⁵. Im Falle des Beitritts zum Nordatlantikvertrag und zum modifizierten Brüsseler Vertrag deckte die parlamentarische Zustimmung nach Art. 59 II GG aus dem Jahre 1955 noch die Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten auf die Petersberg-Aufgaben mehr als drei Jahrzehnte später: Art. 59 II GG gelte nur für die Inhaltsänderung durch Änderungsvertrag⁶⁶.

Soweit man Art. 59 II GG überhaupt auf die Änderung der europäischen Verträge anwenden will⁶⁷, fordert Art. 59 II GG auf der Grundlage dieser Rechtsauffassung hier keine parlamentarische Zustimmung, wenn man die Nutzung der Evolutivklauseln nicht als Vertragsänderung, sondern als autonome gemeinschaftsrechtliche Beschlüsse betrachtet (s. oben II.3.b). Anders als Entscheidungen der „im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“⁶⁸ werden die Beschlüsse über die Begründung der GESVP auf der eindeutigen Primärrechtskompetenz des Art. 17 I EUV beruhen, der von Bundesrat und Bundestag erst 1998 mit 2/3-Mehrheit gebilligt worden war⁶⁹. Auch die gemeinschaftsrechtliche Anordnung einer innerstaatlichen „Annahme“⁷⁰ der Beschlüsse nach Art. 17 I EUV steht ihrer Deutung als Ausgestaltung vorhandener Kompetenzen nicht entgegen: Ebenso wie Art. 23 IV-VI GG die Beteiligung des Bundesrates an der europäischen Rechtsetzung regelt, bestimmt Art. 17 I EUV die Mitwirkung von Organen der Mitgliedstaaten an einem Beschluss der Europäischen Union⁷¹. Die Annahme europäischer Beschlüsse über die Begründung der GESVP richtet sich mithin nicht nach Art. 59 II GG.

Diese Sicht hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Zustimmung der Bundesregierung zur neuen NATO-Strategie bestätigt. Obwohl sich wegen des fehlenden Bezugs des Sachverhalts zur Europäischen Union eine Aussage zu Art. 23 GG nicht aufdrängte, verwies das BVerfG ausdrücklich auf die Parallele zwischen Art. 23, 24 I, II GG. Insoweit kann die Bundesregierung im Rahmen ihrer exekutiven Verantwortlichkeit die „konsensuale Fortentwicklung der vertraglichen Grundlagen selbst nach Maßgabe der jeweiligen vertraglichen Regelungen“ ohne Zustimmung des Parlaments betreiben⁷². Auch die folgende Aussage des Bundesverfassungsgerichts könnte Bedeutung für die Entwicklung der GESVP besitzen, wenn der Europäische Rat die rechtlichen Vorgaben des EU-Vertrags für die Nutzung der Evolutivklauseln nicht im Detail einhält und auf europäischer Ebene mangels Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs keine Korrektur des Vertragsverstoßes erfolgt⁷³:

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 90, 286 (351).

⁶⁶ So die entscheidende Auffassung von 4 Richtern des zweiten Senats, vgl. BVerfGE 90, 286 (361).

⁶⁷ Eine Spezialität des Art. 23 GG auch gegenüber Art. 59 II GG fordert *I. Pernice* (Fn. 59), Art. 23 Rn. 122; a.A. *R. Scholz* (Fn. 60), Art. 23 Rn. 52.

⁶⁸ BVerfGE 68, 1 (82) verweist im Rahmen des Art. 59 II GG auf diese Form eines konkludenten völkerrechtlichen Vertragsschlusses „um mögliche Kompetenzmängel der Gemeinschaft zu überbrücken ...“.

⁶⁹ Vgl. Gesetz zum Vertrag von Amsterdam, BGBl. 1998 II S. 387.

⁷⁰ Art. 17 I EUV spricht anders als Art. 48 EUV bewusst von „Annahme“ und nicht von „Ratifikation“.

⁷¹ Diese Verknüpfung fügt sich in das Konzept eines europäischen „Verfassungsverbundes“, hierzu *I. Pernice* (Fn. 59), Art. 23 Rn. 20 ff.

⁷² BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 22.11.2001 (Fn. 1), Rz. 152 f.: „Der Bundestag wird deshalb in seinem Recht auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt verletzt, wenn die Bundesregierung die Fortentwicklung der NATO jenseits der ihr erteilten Ermächtigung - ultra vires - betreibt. Die Verfassung sieht vor, dass Regierung und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt zusammenwirken. Es ist gerade im Falle von Sicherheitssystemen im Sinne der Art. 24 Abs. 2 wie auch von Integrationssystemen nach Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 GG Aufgabe der institutionell legitimierten Regierung, die Rechte der Bundesrepublik, die sich aus der Mitgliedschaft auf der völkerrechtlichen Ebene ergeben, wahrzunehmen. Dazu gehört auch die konsensuale Fortentwicklung der vertraglichen Grundlagen selbst nach Maßgabe der jeweiligen vertraglichen Regelungen.“

⁷³ Es sei an dieser Stelle nicht näher untersucht, ob auf den EU-Vertrag völkerrechtliche Auslegungsmethoden insoweit Anwendung finden als, anders als nach dem EG-Vertrag, die Mitgliedstaaten durch ihre spätere Praxis

„Die Bundesregierung handelt nicht schon dann außerhalb des vom Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag gezogenen Ermächtigungsrahmens, wenn gegen einzelne Bestimmungen des NATO-Vertrags verstoßen wird. Das Bundesverfassungsgericht kann auf Antrag des Bundestags eine Überschreitung des gesetzlichen Ermächtigungsrahmens nur dann feststellen, wenn die konsensuale Fortentwicklung des NATO-Vertrags gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerkes verstößt.“⁷⁴

Unzweifelhaft hatte der verfassungsändernde Gesetzgeber europarechtliche Evolutivklauseln vor Augen, als er in Art. 23 I S.3 GG eine verfassungsändernde Mehrheit für „vergleichbare Regelungen“ wie eine formelle Vertragsänderung anordnete, die das GG seinem Inhalte nach ändern⁷⁵. Auch diese Anordnung einer parlamentarischen Zustimmung greift vorliegend jedoch nicht, da die GASP letzteres Kriterium einer materiellen Verfassungsänderung weder nach der herkömmlichen noch nach einer neuen, restriktiveren Auslegung erfüllt⁷⁶. Der in Art. 17 I EUV hinreichend bestimmte angelegte Integrationsfortschritt wurde bei der Ratifikation des Amsterdamer Vertrages von Bundestag und Bundesrat bereits mit 2/3-Mehrheit nach Art. 23 I S.3 GG gebilligt. Auch diese Norm regelt mithin nicht das Annahmeverfahren der Beschlüsse über die Begründung der GESVP.

Da sowohl Art. 59 II GG als auch Art. 23 I S.2, 3 GG das innerstaatliche Annahmeverfahren nicht regeln, liegt der Schluss nahe, dass nach dem Grundgesetz, wie bei den Petersberg-Beschlüssen der WEU, eine Entscheidung der Bundesregierung ausreicht⁷⁷. In Betracht käme allenfalls eine analoge Anwendung des Art. 23 I S.2 GG, wie sie *Ingolf Pernice* wegen des Charakters der Beschlüsse als „europäisches Verfassungsgesetz“ fordert⁷⁸. Eine solche notwendige Mitwirkung des Bundestages mag verfassungspolitisch wünschenswert sein, bei konsequenter Anwendung des Grundgesetzes in seiner bisherigen Auslegung ist sie, wie festgestellt, aber nicht erforderlich. Insoweit wirkt die vom Verfassungsgeber 1949 privilegierte Mitwirkung der Bundesrepublik in supranationalen Sicherheitsstrukturen fort⁷⁹, die der verfassungsändernde Gesetzgeber für andere Bereiche der europäischen Integration mit den Verfahrensbedingungen des Art. 23 I S.2, 3 GG bewusst erschwerte⁸⁰.

Dem Bundestag hat freilich das Recht, vor den endgültigen Beschlüssen des Europäischen Rates der Bundesregierung eine Empfehlung nach Art. 23 III GG auf den Weg zu geben, über

eine Modifikation der vertraglichen Vorgaben bewirken können. So zum Völkerrecht Art. 31 III WVK und A. *Verdross/B. Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Auflage 1984, §§ 776 ff.

⁷⁴ BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 22.11.2001 (Fn. 1), Rz. 154.

⁷⁵ Vgl. BT-Drucks. 12/3896, S. 18; Art. 17 I EUV wurde freilich erst durch den Amsterdamer Vertrag eingeführt.

⁷⁶ Vgl. zur bisherigen Auffassung, das auf die Änderung der grundgesetzlichen Zuständigkeitsordnung infolge einer - hier nicht gegebenen - Hoheitsrechtsübertragung abstellt BVerfGE 58, 1 (36); zur neueren, restriktiveren Auffassung, die auf eine - hier ebenfalls nicht gegebene - Beeinträchtigung materieller Verfassungsprinzipien abstellt *I. Pernice* (Fn. 59), Art. 23 Rn. 92, *R. Scholz* (Fn. 60), Art. 23 Rn. 82 ff.; bei Evolutivklauseln, die mit keiner Übertragung von Hoheitsrechten verbunden sind (wohl alle außer Art. 42 EUV), greift S. 3 soweit ersichtlich nicht, a.A. ohne nähere Begründung angedeutet und abgelehnt bei *H. Jarass/B. Pieroth*, GG-Kommentar, 4. Aufl. 1997, Art. 23 Rn. 16.

⁷⁷ Zum Verhältnis von Exekutive und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt *Ch. Tomuschat*, *Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen*, VVDStRL 36 (1978), 7 (26 ff.) m.w.N.

⁷⁸ *S. I. Pernice* (Fn. 59), Art. 23 Rn. 88; das BVerfG hat die Möglichkeit einer analogen Anwendung des Art. 24 I GG bei Hoheitsrechtsübertragungen (nicht: -beschränkungen) auf andere Staaten angedeutet, vgl. BVerfGE 68, 1 (91).

⁷⁹ Vgl. grundlegend *K. Vogel*, *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit*, 1964 sowie aus der neueren Literatur *S. Hobe*, *Der kooperationsoffene Verfassungsstaat*, *Der Staat* 34 (1998), S. 521 ff., *M. Kaufmann*, *Internationale Staatlichkeit als Staatsstrukturprinzip*, *JZ* 1999, S. 814 ff.

⁸⁰ Vgl. BT-Drucks. 12, 501/92, S. 15: „insoweit eine Einschränkung der Übertragungsermächtigung des einfachen Gesetzgebers“.

die diese sich politisch kaum hinwegsetzen könnte⁸¹. Die weitgehende Entscheidungsfreiheit der Bundesregierung bei den Beschlüssen nach Art. 17 I EUV berührt zudem nicht das Recht des Bundestages, konstitutiv über jeden Einsatz der Bundeswehr zu entscheiden⁸². Die verfassungsrechtlich notwendige Zustimmung des Bundestages wird dabei durch die europarechtlichen Regeln der GESVP nicht beeinträchtigt, da die Mitgliedstaaten autonom über ihren Beitrag zur Durchführung gemeinsamer verteidigungspolitischer Aktionen der EU entscheiden (S. oben III.1).

3. Ergebnis

Die GESVP findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 24 II GG. Die Umsetzung des 1998 von Bundestag und Bundesrat gebilligten Art. 17 I EUV erfordert keine gesonderte parlamentarische Zustimmung, sondern obliegt einer allenfalls parlamentarisch zu beeinflussenden Entscheidung der Bundesregierung.

Das teilweise überraschende Ergebnis beruht letztlich auf zwei Besonderheiten: Der traditionellen Integrationsfreundlichkeit des Art. 24 II GG, der nicht durch die neuen Bestimmungen des Art. 23 I S. 2, 3 GG überlagert wird, und dem besonderen europarechtlichen Institut der Evolutivklausel, die eine hinreichende Grundlage für die Begründung der GESVP ist. Falls letzteres zum Regelfall europäischer Vertragsentwicklung würde⁸³, wäre eine Änderung des Art. 23 I GG angebracht, um die verfassungspolitisch sinnvolle Einbindung der nationalen Parlamente in die europäische Verfassungsentwicklung im Grundgesetz eindeutig zu regeln.

IV. Der Vertrag von Nizza⁸⁴

Der Regierungskonferenz 2000 wurde zu keinem Zeitpunkt das politische Mandat erteilt, sich mit den *primärrechtlichen* Voraussetzungen für die GESVP auseinanderzusetzen. Schwerpunkt der Regierungskonferenz waren die *left overs* von Amsterdam zur institutionellen Reform und die Reform der Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit. Entsprechend findet sich in keiner der politischen Zusammenfassungen des Vertrags von Nizza eine Auseinandersetzung mit der GESVP⁸⁵, die – wie noch zu erläutern sein wird – vom Vertrag von Nizza gleichwohl behandelt wird.

⁸¹ So, wenn auch aufgrund der Sachverhaltskonstellation nicht unter Verweis auf Art. 23 GG, BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 22.11.2001 (Fn. 1), Rz. 150: „Die Bundesregierung hat bereits auf Grund allgemeiner parlamentarischer Kontrollrechte Rede und Antwort zu stehen für ihr Handeln in den Organen der NATO, Art. 43 Abs. 1 GG.... Gelange vorliegend etwa der Bundestag im Rahmen seiner politischen Willensbildung mehrheitlich zu dem Ergebnis, das neue Strategische Konzept 1999 der NATO sei veränderungsbedürftig, so könnte er durch schlichten Parlamentsbeschluss auf das Verhalten der Bundesregierung im Organsystem der NATO politischen Einfluss nehmen. Es ist daher die Staatspraxis der Bundesrepublik, dass sich die Bundesregierung vor ihrem Handeln auf der völkerrechtlichen Ebene im Bundestag erklärt und sich der Aussprache stellt.“

⁸² S. zum Parlamentsvorbehalt BVerfGE 90, 286 (381 ff.). Ausdrücklich bestätigt für Maßnahmen kollektiver Verteidigung *und* sonstige Krisenreaktionseinsätze in BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 22.11.2001 (Fn. 1), Rz. 150: „Darüber hinaus ist wegen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts jeder Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der NATO sowohl zur kollektiven Verteidigung als auch zur Krisenreaktion von der Zustimmung des Bundestags abhängig.“

⁸³ Vgl. die Vorschläge für eine Zweiteilung der europäischen Verträge bei R. v. Weizsäcker /J.-L. Dehaene/D. Simon, The institutional implications of enlargement, Report to the Commission, 1999, S. 12 f.

⁸⁴ Die folgenden Darlegungen erheben nicht den Anspruch einer umfassenden wissenschaftlichen Analyse, sondern sind vielmehr als Anmerkung zu den umfassenderen Ausführungen in den ersten drei Abschnitten konzipiert.

⁸⁵ Vgl. etwa die Rede der Präsidentin des Europäischen Parlaments *Nicole Fontaine* anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags von Nizza am 26.2.2001, im Internet unter: www.europarl.eu.int/president/speeches/en/sp0073.htm oder auch die Rede von *Romani Prodi* vor dem Europäi-

Zur Kenntnis genommen wurden von der politischen Öffentlichkeit nur der vom Europäischen Rat (nicht: der Regierungskonferenz) gebilligte Bericht des französischen Ratsvorsitzes, welcher die Beschlüsse von Köln und Helsinki konkretisiert⁸⁶. Aufbauend auf umfassende Arbeiten des Generalsekretariats des Rates und nationaler Verteidigungsministerien werden der Umfang der nationalen Kontingente zur europäischen Eingreifgruppe präzisiert, die Rolle der zivilen Konfliktprävention hervor gehoben, Details der institutionellen Regelungen für den Militärausschuss und den Ausschuss für politische und Sicherheitsfragen festgelegt sowie die Regeln für die Beteiligung von Drittstaaten ausgestaltet⁸⁷. Die (geplanten) Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der NATO wurden ebenfalls gebilligt⁸⁸, ihre Umsetzung hängt jedoch von der Zustimmung des NATO-Rats ab, in dem trotz Überzeugungsarbeit der *Clinton*-Administration die Türkei eine politische Einigung im Januar 2001 vorerst blockierte. Nach der Übernahme der Amtsgeschäfte durch US-Präsident *Bush* ist die politische Zukunft der Vereinbarung derzeit ungewiss.

Der Inhalt der nunmehr im Detail geplanten GESVP entspricht den allgemeinen Vorgaben der Beschlüsse von Köln und Helsinki, wie sie unter I beschrieben wurden. Die Frage nach der *primärrechtlichen* Umsetzung ist hiervon nicht berührt und stellt sich als Vorfrage ebenso wie bisher.

Wie bereits angedeutet, wurden in Nizza nicht nur die Berichte des Vorsitzes zur Konkretisierung der Beschlüsse von Köln und Helsinki vom Europäischen Rat gebilligt. Von der politischen Öffentlichkeit unbeachtet enthält der Vertrag von Nizza zwei Aussagen zur primärrechtlichen Umsetzung der GESVP: eine im Ergebnis deklaratorische gemeinsame Erklärung (näher 2) und eine näher zu erörternde Änderung der Art. 17, 25 EUV (näher 3).

1. Verstärkte Zusammenarbeit

Es sei kurz darauf hingewiesen, dass die neuen Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit in der zweiten Säule sich nicht auf die GESVP beziehen. Art. 27b EUV (2001) ist insofern eindeutig:

„Die verstärkte Zusammenarbeit nach Titel V betrifft die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunkts. Sie kann nicht Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen betreffen.“

Auch unter der Geltung des Vertrags von Nizza wird es somit mit Ausnahme der dänischen Sonderposition keine weitergehende Flexibilität geben⁸⁹.

2. Gemeinsame Erklärung zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die der Schlussakte zum Vertrag von Nizza beigefügte gemeinsame Erklärung (Nr. 6) zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmt:

schen Parlament über den Vertrag von Nizza am 12.12.2000, im Internet unter: www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/499|0|RAPID&lg=DE sowie die zahlreichen journalistischen Veröffentlichungen in der Tagespresse.

⁸⁶ Siehe Europäischer Rat von Nizza, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rz. 13 f. und den umfassenden Anhang VI, im Internet unter: ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm und die Analyse der Bestimmungen in der Gesamtbilanz der französischen Ratspräsidentschaft, im Internet unter: www.presidentieurope.fr/pfue/static/acces6.htm.

⁸⁷ Siehe die Anhänge I bis VI zu Anhang VI (Fn. 86).

⁸⁸ Siehe die Anhänge VII zu Anhang VI (Fn. 86).

⁸⁹ Vgl. zur insofern nicht vorhandenen „Ungleichzeitigkeit“ oben I.

Gemäß den vom Europäischen Rat in Nizza gebilligten Texten bezüglich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Bericht des Vorsitzes mit Anlagen) ist es das Ziel der Europäischen Union, möglichst bald einsatzbereit zu sein. *Einen entsprechenden Beschluss wird der Europäische Rat so bald wie möglich im Verlauf des Jahres 2001, spätestens jedoch auf der Tagung des Europäischen Rates in Laeeken/Brüssel auf der Grundlage der bestehenden Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union fassen. Folglich stellt das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza keine Voraussetzung hierfür dar.*⁹⁰

Diese Erklärung bestätigt das Ergebnis der Untersuchung, wie sie vorstehend unter II wiedergegeben ist und bereits im Mai 2000 im *Deutschen Verwaltungsblatt* veröffentlicht wurde⁹¹: Der in der Erklärung vorgesehene „Beschluss des Europäischen Rates“ wird ein Beschluss aufgrund der Evolutivklausel des Art. 17 I EUV sein⁹². Da Art. 17 I EUV die Begründung der GESVP unabhängig von einer Vertragsänderung erlaubt⁹³, ist der dritte Satz der gemeinsamen Erklärung insofern eine deklaratorische Bestätigung der Rechtslage: „Das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza (stellt) keine Voraussetzung“ für die Begründung der GESVP durch Beschlüsse des Europäischen Rates aufgrund der Evolutivklauseln dar. Soweit der Europäische Rat in Laeeken im Dezember 2001 einen solchen Beschluss fasst, muss dieser jedoch von den Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ angenommen werden⁹⁴.

3. Änderung der Art. 17, 25 EUV

Die gemeinsame Erklärung zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik enthält, wie dargelegt, einen deklaratorischen Verweis auf die Rechtslage unter dem Vertrag von Amsterdam, die bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Nizza fortgilt. Da nach dieser Rechtslage die GESVP umfassend umgesetzt werden kann (und nach der gemeinsamen Erklärung im Dezember 2001 umgesetzt werden soll), überrascht es, dass der Vertrag von Nizza den EU-Vertrag dennoch an zwei für die GESVP relevanten Stellen ändert: durch eine Streichung einiger Passagen in Art. 17 EUV (näher a und b) und eine Neufassung des Art. 25 EUV (näher c):

a Streichung der zweiten Evolutivklausel

Die Evolutivklausel des vormaligen Art. 17 I UA 2 EUV⁹⁵ wird durch den Vertrag von Amsterdam ebenso gestrichen⁹⁶ wie der vormalige Art. 17 III EUV, in dem Details einer Kooperation zwischen der Europäischen Union und der WEU festgelegt waren⁹⁷.

⁹⁰ ABl. 2001 C 80, 1 (77); eigene Hervorhebung.

⁹¹ In seinen ersten Stellungnahmen hatte der juristische Dienst des Rates beinahe hilflos eine Antwort auf die Frage nach den primärrechtlichen Anforderungen an die GESVP zu umgehen versucht.

⁹² Außer im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit und bei der Annahme von Strategien kann der Europäische Rat in der zweiten Säule jenseits des Art. 17 I EUV keine Beschlüsse fassen.

⁹³ S. oben II.

⁹⁴ Zum Verfahren nach dem GG oben III.

⁹⁵ Art. 17 I UA 2 EUV (Amsterdam): „Die Westeuropäische Union (WEU) ist integraler Bestandteil der Entwicklung der Union; sie eröffnet der Union den Zugang zu einer operativen Kapazität insbesondere im Zusammenhang mit Absatz 2. Sie unterstützt die Union bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gemäß diesem Artikel. Die Union fördert daher engere institutionelle Beziehungen zur WEU im Hinblick auf die Möglichkeit einer Integration der WEU in die Union, falls der Europäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.“

⁹⁶ ABl. 2001 C 80, 1 (7).

⁹⁷ Art. 17 III EUV (Amsterdam): „Die Union wird die WEU in Anspruch nehmen, um die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Die Befugnis des Europäischen Rates zur Festlegung von Leitlinien nach Artikel 13 gilt auch in bezug auf die WEU bei denje-

Was bedeutet diese Streichung?

Sinn und Zweck der Evolutivklauseln des Art. 17 I EUV war und ist⁹⁸ es, der Europäischen Union die Begründung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erlauben, ohne hierfür den Weg einer Vertragsänderung beschreiten zu müssen. Die Bestimmungen über Ziele⁹⁹, Gegenstand¹⁰⁰ und Beschlussverfahren¹⁰¹ der zweiten Säule wurden daher schon in Amsterdam so gestaltet, dass die Europäische Union jederzeit zum verteidigungspolitischen Tagesgeschäft übergehen könnte. Die „Aktivierung“ dieser Bestimmungen war jedoch vom Verfahren der Evolutivklauseln abhängig. Dies war und ist nirgends gesondert angeordnet, sondern ergab sich aus der Existenz der Evolutivklauseln.

Wenn nun nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza die Evolutivklausel des Art. 17 I UA 2 EUV zur Einbeziehung der WEU ebenso gestrichen wird wie die Bestimmung des Art. 17 III EUV über das Verhältnis von Europäischer Union und WEU, bedeutet dies, dass die allgemeinen Bestimmungen der Art. 11 ff. EUV, welche grundsätzlich darauf angelegt sind, auch sicherheits- und verteidigungspolitische Beschlüsse zu fassen, nicht länger unter der „aufschiebenden Bedingung“ der abgeschafften zweiten Evolutivklausel stehen. Der Vertrag von Nizza „aktiviert“ insofern den Gegenstand der zweiten Evolutivklausel unabhängig davon, ob der Europäische Rat im Dezember 2001 oder zu einem anderen Zeitpunkt vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza einen Beschluss nach Art. 17 I EUV fasste oder nicht. Die WEU ist somit spätestens mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza in die Europäische Union integriert.

b Änderung der ersten Evolutivklausel

Die erste Evolutivklausel des Art. 17 I EUV wird durch den Vertrag von Nizza wie folgt geändert werden:

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ~~[im Sinne des Unterabsatzes 2]~~ gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.¹⁰²

In den vorstehenden Ausführungen wurde unter II.1 umfassend erörtert, welche Bedeutung diese Evolutivklausel besitzt. Es wurden hierbei zwei mögliche Auslegungsvarianten gegenüber gestellt: Entweder beziehe sich der Beschluss des Europäische Rats nur auf „Verteidigung“ im Sinne klassischer kollektiver Selbstverteidigung im Sinne des Art. V WEU-Vertrag oder er beziehe sich auch auf andere friedensschaffende Gewaltmaßnahmen – etwa nach dem

nigen Angelegenheiten, für welche die Union die WEU in Anspruch nimmt. Nimmt die Union die WEU in Anspruch, um Entscheidungen der Union über die in Absatz 2 genannten Aufgaben auszuarbeiten und durchzuführen, so können sich alle Mitgliedstaaten der Union in vollem Umfang an den betreffenden Aufgaben beteiligen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen, damit alle Mitgliedstaaten, die sich an den betreffenden Aufgaben beteiligen, in vollem Umfang und gleichberechtigt an der Planung und Beschlussfassung in der WEU teilnehmen können. Beschlüsse mit verteidigungspolitischen Bezügen nach diesem Absatz werden unbeschadet der Politiken und Verpflichtungen im Sinne des Absatzes 1 Unterabsatz 3 gefasst.“

⁹⁸ Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Nizza.

⁹⁹ S. Art. 2 Sps. 2, 11 Sps. 2 und 3 EUV.

¹⁰⁰ S. insb. Art. 17 II EUV.

¹⁰¹ S. den Ausschluss der qualifizierten Mehrheitsentscheidung nach Art. 23 II UA 4 EUV und die Streichung des Art. J.4 EUV (1992), der gemeinsame Aktionen mit verteidigungspolitischen Bezügen ausschloss.

¹⁰² ABl. 2001 C 80, 1 (7); Einfügung der gestrichenen Passagen nur hier.

Modell der NATO-Intervention im Kosovo. Nur im Fall der zweiten Auslegung erfordert die Umsetzung der Beschlüsse von Köln und Helsinki eine Aktivierung der ersten Evolutivklausel, da klassische kollektive Selbstverteidigung im Sinne des Art. V WEU-Vertrag (vorerst) nicht Gegenstand der GESVP sein soll¹⁰³.

Die Darlegungen folgen hierbei der zweiten Variante und kamen folglich zu dem Schluss, dass eine Umsetzung der Beschlüsse von Köln und Helsinki eine Aktivierung der ersten Evolutivklausel erfordern¹⁰⁴. Dies Ergebnis stützte sich im Wesentlichen auf den inneren Zusammenhang zwischen Art. 17 I, II EUV. Aus dem Verweis auf die Petersberg-Aufgaben in Art. 17 II ergebe sich, dass der Verteidigungsbegriff der ersten Evolutivklausel nicht auf kollektive Landesverteidigung beschränkt sei.

Die Streichung der Verweise auf Unterabsatz 2¹⁰⁵ ohne dass hierbei auch der Begriff der „schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ aufgehoben wurde, zeigt, dass der Vertragsgeber mit der „schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ nicht nur die Umsetzung der zweiten Evolutivklausel meint. Auch nach deren Umsetzung (hier durch Streichung) geht er davon aus, dass es weiterhin eine „schrittweise Festlegung“ geben soll, die mehr ist als eine Integration der WEU. Hierdurch wird die eigenständige Bedeutung der „schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ unterstrichen, die nunmehr stärker als bisher mit der „gemeinsamen Verteidigung“ im Sinne der Evolutivklausel kontrastiert. Diese textliche Änderung kann als Argument betrachtet werden, welches das Pendel zwischen den beiden Auslegungsvarianten nunmehr zugunsten der ersten ausschlagen lässt: Die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ bezieht sich auf die Petersberg-Aufgaben, die „gemeinsame Verteidigung“ im Sinne der Evolutivklausel auf klassische kollektive Selbstverteidigung.

Da die Beschlüsse von Köln und Helsinki die gemeinsame Landesverteidigung ausklammern, erfordert die Umsetzung der GESVP spätestens nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza mit seiner leicht variierten Fassung des Art. 17 I UA 1 EUV daher nicht mehr die Nutzung der ersten Evolutivklausel.¹⁰⁶

c Neufassung des Art. 25 EUV

Der neue Art. 25 EUV nach dem Vertrag von Nizza lautet:

Unbeschadet des Artikels 207 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verfolgt ein Politisches Komitee die internationale Lage in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und trägt auf Ersuchen des Rates oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der Politiken bei. Ferner überwacht es die Durchführung vereinbarter Politiken; dies gilt unbeschadet der Zuständigkeiten des Vorsitzes und der Kommission.

Im Rahmen dieses Titels nimmt das Komitee unter der Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung wahr.

Der Rat kann das Komitee für den Zweck und die Dauer einer Operation zur Krisenbewältigung, die vom Rat festgelegt werden, ermächtigen, unbeschadet des Artikels 47 ge-

¹⁰³ S. oben II.1.

¹⁰⁴ S. oben II.1.

¹⁰⁵ Die infolge der Streichung der dort vormals verankerten Evolutivklausel logisch ist

¹⁰⁶ Man mag auf Grundlage der unter II.1 angeführten Argumente schon unter der Geltung des Vertrags von Amsterdam zu diesem Ergebnis kommen.

eignete Beschlüsse hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der Operation zu fassen.¹⁰⁷

Art. 25 EUV „fusioniert“ das Politische Komitee mit dem Ausschuss für politische und Sicherheitsfragen (APS), wie ihn die Beschlüsse von Köln und Helsinki vorsehen. Soweit eine Umsetzung der Beschlüsse von Köln und Helsinki vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza sich im Rahmen der zweiten Evolutivklausel halten, wie sie oben unter II.2 beschrieben wurde¹⁰⁸, ist die Ratifizierung des Vertrags von Nizza auch insofern keine Voraussetzung für die Begründung der GESVP.

Die Änderung des institutionellen Systems ist jedoch zu begrüßen. Sie vermeidet nicht nur eine Doppelung der Strukturen, sondern schafft durch die einheitliche Verantwortlichkeit des Politischen Komitees auch eine institutionelle Voraussetzung dafür, dass Maßnahmen der zivilen Konfliktprävention im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und solche der militärischen Krisenbewältigung im Rahmen der GESVP¹⁰⁹ kohärent und effektiv angewandt werden und so einem Primat des Militärischen vorgebeugt wird.

3. Fazit

Wie die gemeinsame Erklärung bestätigt, ist das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza keine Voraussetzung für eine Begründung der GESVP. Sie kann in Übereinstimmung mit dem Ergebnis unter II nach dem Verfahren des Art. 17 I EUV durch einen Beschluss des Europäischen Rats umgesetzt werden. Dieser Beschluss bedarf der Annahme durch die Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“.

Die Änderung der ersten Evolutivklausel bewirkt, dass sich diese jedenfalls nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza nur noch auf klassische kollektive Landesverteidigung bezieht und ihre Nutzung somit keine Voraussetzung für die Begründung der GESVP ist. In Verbindung mit der Abschaffung der zweiten Evolutivklausel und des Art. 17 III EUV, bedeutet dies, dass die primärrechtlichen Voraussetzungen für die Begründung der GESVP nach dem Modell der Beschlüsse von Köln und Helsinki mit dem Vertrag von Nizza gegeben sein werden – unabhängig davon, ob der Europäische Rat zuvor einen Beschluss aufgrund des Art. 17 I EUV (Amsterdam) fasste oder nicht.

Soweit ein Beschluss des Europäischen Rats nach Art. 17 I EUV vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza von allen Mitgliedstaaten angenommen wurde, bewirken die Streichungen in Art. 17 I, III EUV eine Bereinigung des Vertragstextes, welche seine Verständlichkeit erleichtern. Besondere Brisanz besäße jedoch ein Inkrafttreten des Vertrags von Nizza in einer Situation, in welcher der Europäische Rat einen Beschluss nach Art. 17 I EUV (Amsterdam) zwar fasste, dieser von den Mitgliedstaaten jedoch noch nicht „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ angenommen wurde, etwa weil die Annahme in einem Mitgliedstaat scheiterte¹¹⁰. Die GESVP könnte aufgrund der Änderungen durch den Vertrag von Nizza dennoch realisiert werden.

¹⁰⁷ ABl. 2001 C 80, 1 (8).

¹⁰⁸ Auf den ersten Blick spricht nichts dagegen, schon vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza dem Politischen Komitee aufgrund der zweiten Evolutivklausel die Aufgaben zu übertragen, die ursprünglich dem APS vorbehalten sein sollten. Dieser existierte im Rahmen der WEU, deren Integration die zweite Integrationsklausel bezweckt, ohnehin nicht; seine Begründung war als „strukturbedingte institutionelle Reorganisation“ jedoch zulässig.

¹⁰⁹ Als Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

¹¹⁰ Und das entsprechende nationale Element sich der Bedeutung der Änderung des Art. 17 I EUV nicht bewusst war.

Da die Änderung des Art. 17 EUV nur aus Streichungen besteht, erkennt auch ein europarechtlich geschulter Fachjurist die Implikationen der Änderung in der Regel nur, wenn er sich zuvor mit dem Thema auseinandersetzt; ohne Vorkenntnis fallen die bloßen Streichungen nicht ins Auge. Es ist daher nicht auszuschließen, dass nationale Parlamente den Vertrag von Nizza ratifizieren, ohne sich seiner verteidigungspolitischen Bedeutung bewusst zu sein¹¹¹.

¹¹¹ Die Formulierung des Abschlussatzes der gemeinsamen Erklärung zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wonach „das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza keine Voraussetzung“ für die GESVP darstellt, ist insofern missverständlich als sie eine verteidigungspolitische Bedeutungslosigkeit des Vertrag von Nizza suggeriert.