

Bremen, 20.03.2019

Das Friedensgebot im EU-Vertrag

Der **Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag, EUV)** wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht abgeschlossen und ist deshalb in seiner ursprünglichen Version auch als Vertrag von Maastricht bekannt. Er wurde mehrfach geändert und ergänzt, und zwar sehr wesentlich durch den Vertrag von Lissabon in 2007 – nachdem der geplante Vertrag über eine Verfassung für Europa 2005 an der Ablehnung bei Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert war.

In seiner jetzigen Fassung - auch „**konsolidierte Fassung**“ genannt - enthält der EUV in Titel V, Bestimmungen über die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Er legt zunächst allgemeine Grundsätze fest, an denen sich das auswärtige Handeln der EU orientieren muss. Als entscheidendes Beschlussorgan für die strategischen Interessen und Ziele wird der Europäische Rat festgelegt (Art. 22 EUV). Anschließend werden im Einzelnen die Verfahren der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 22 ff. EUV) einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. 42 ff. EUV) erläutert.

Die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)** wurde als Politikbereich bereits mit dem Vertrag von Maastricht 1993 eingerichtet. Die **Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** ist ein Teilbereich dieses Politikfeldes, folgt jedoch teilweise besonderen Regeln und hat auch einige eigene Institutionen. Die GSVP wurde mit dem Vertrag von Nizza 2001 unter der Bezeichnung *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)* eingeführt und erhielt ihren heutigen Namen mit dem Vertrag von Lissabon 2007. Wichtigste Akteure der GSVP sind die nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten im Europäischen Rat, die alle wichtigen Beschlüsse in diesem Politikbereich einstimmig fassen müssen. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben hingegen kaum Mitspracherechte.

Die historischen Wurzeln der GSVP sind in der 1954 gegründeten Westeuropäische Union (WEU) zu finden, die neben den sechs EGKS-Staaten noch Großbritannien mit einschloss. Es handelt sich um ein System kollektiver Sicherheit in Europa, das aber gleichzeitig Rüstungsbegrenzungen für die Partnerstaaten, insbesondere Deutschland, vorsah. Angesichts der überragenden Bedeutung der NATO blieb das Gewicht der WEU jedoch stets begrenzt.

Seit den 80er-Jahren entwickelte sich zudem eine gemeinsame Verteidigungspolitik der EG-Kernstaaten Frankreich und Deutschland. Sie führte zur Gründung einer Deutsch-Französischen Brigade, aus der schließlich 1992 unter Einschluss weiterer Staaten das Eurokorps hervorging.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde schließlich 1992 die „Sicherheitspolitik“ ausdrücklich der Zuständigkeit der neu gegründeten EU zugewiesen. Dabei arbeitete die EU eng mit der WEU zusammen und übernahm nun auch deren Petersberg-Aufgaben (Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung inklusive friedensschaffender Maßnahmen). Anders als WEU und NATO war die EU jedoch zunächst kein Militärbündnis, d. h. auch im Fall eines Angriffs wären die Mitgliedstaaten nicht zu gegenseitigem Beistand verpflichtet gewesen. Damit sollte den Bedenken der neutralen EU-Mitgliedstaaten wie Irland, Österreich, Schweden und Finnland Genüge getan werden.

Vor dem Hintergrund der Jugoslawienkriege in den neunziger Jahren wurde die geringe Handlungsfähigkeit der EU beklagt: Die EU sei zwar ein ökonomischer Riese, jedoch ein außenpolitischer und militärischer Zwerg, der in seinem eigenen „Hinterhof“ auf Unterstützung amerikanischer NATO-Soldaten angewiesen sei. Vor diesem Hintergrund wurde im Vertrag von Amsterdam 1997 schließlich der Ausbau zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) beschlossen und in den folgenden Jahren wurde daher unter Leitung des neu ernannten Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, des früheren NATO-Generalsekretärs Javier Solana, weiter ausgebaut.

Der bereits mit dem Vertrag von Maastricht 1993 im Titel V eingerichtete Politikbereich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wird geleitet durch die in Art. 1 Abs. 2 genannten Ziele, und zwar:

- die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union;
- die Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen;
- die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris;
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Er enthält also ein **Friedensgebot**, das mit dem im Grundgesetz als Staatsziel enthaltenen Friedensgebot zu vergleichen ist. Im Vergleich zu den im GG und anderen nationalen Verfassungen genannten Staatszielen nehmen die Ziele der Union (als Bündnis von Staaten) allerdings einen gewichtigeren Stellenwert ein, da sie die Legitimationsgrundlage für die supranationalen Kompetenzen der EU bilden: Die EU darf nur tätig werden, um die genannten Ziele zu erfüllen.

Die Bedeutung und Wirkung dieses Friedensgebotes wurde im Vertrag von Lissabon im Hinblick auf die Eingliederung der Verteidigungspolitik (GSVP) noch einmal wesentlich verstärkt. Das drückt sich darin aus, dass das Friedensgebot nun bereits in der Präambel des EUV genannt wird:

„...entschlossen, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, wozu nach Maßgabe des Artikels 42 auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, und so die Identität und Unabhängigkeit Europas zu stärken, um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern...“

Noch ausführlicher wird dieses Friedensgebot zusammen mit weiteren Bündniszielen in **Art. 3 Abs. 5 EUV** ausformuliert:

„In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“

Ergänzt wird diese umfangreiche Beschreibung durch **Art. 8 Abs. 1 EUV** im Hinblick auf den Frieden mit Ländern in der Nachbarschaft:

„Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.“

Damit geht das Friedensgebot im EUV auch insofern viel weiter als das im GG, weil es eindeutig mehr gebietet als nur einen „negativen“ Frieden im Sinne von Vermeidung/Abwesenheit von Krieg und Gewalt: Es gebietet vielmehr dem Bündnis und damit auch seinen einzelnen Mitgliedstaaten, durch aktives politisches Handeln einen „positiven“ Frieden zu fördern und zu bewahren. „Positiver“

Frieden bezieht die Vermeidung von Konflikt- und Gewaltpotential mit ein, nämlich durch die „Beseitigung von Armut“, die „Schaffung eines Raumes des Wohlstands“, durch „gerechte Handelsbedingungen“, „Solidarität“, „gute Nachbarschaft“ und „Weiterentwicklung des Völkerrechts“ und setzt somit auch eine bündniseigene Friedensforschung voraus.

Dass dieses „positive“ Friedensgebot auch für die einzelnen Mitgliedstaaten gilt, ergibt sich aus **Art. 4 Abs. 3 EUV**:

„Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.“

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“

Und weiter auch aus **Art.32**:

Die Mitgliedstaaten stimmen sich im Europäischen Rat und im Rat zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung ab, um ein gemeinsames Vorgehen festzulegen. Die Mitgliedstaaten gewährleisten durch konvergentes Handeln, dass die Union ihre Interessen und ihre Werte auf internationaler Ebene geltend machen kann. Die Mitgliedstaaten sind untereinander solidarisch.

Die Gebote der Geltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, sowie der Zusammenarbeit und Solidarität auf allen Gebieten internationaler Beziehungen werden zudem noch einmal in **Art. 21 Abs. 1 und 2 EUV** zusammenfassen beschrieben:

„(1) Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“

Die Union strebt an, die Beziehungen zu Drittländern und zu regionalen oder weltweiten internationalen Organisationen, die die in Unterabsatz 1 aufgeführten Grundsätze teilen, auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Sie setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein.

(2) Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um

- a) ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren;*
- b) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern;*

- c) *nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der Ziele der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen, den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken;*
- d) *die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen;*
- e) *die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse;*
- f) *zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen;*
- g) *den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen; und*
- h) *eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.“*

Das im GG verankerte Friedensgebot wird in juristischen Diskussionen ebenso wie in der politischen Umsetzung geschwächt und an den Rand gedrängt, und zwar durch die ideologische Unterstellung, dass Hochrüstung im Interesse der nationalen Sicherheit erforderlich sei und gleichzeitig – wegen der damit bewirkten Abschreckung - auch der Friedenssicherung diene.

Dem im EUV enthaltenen Friedensgebot droht trotz des beschriebenen gewichtigeren Stellenwertes das gleiche Schicksal. Das zeigen die seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten betriebenen Rüstungsprojekte, die militärische Aktivitäten der Mitgliedstaaten im Zuge der Ukraine-Krise, die Rüstungsexporte in Drittländer und alle darum im EU-Parlament und den nationalen Parlamenten geführten Debatten. Das zeigt insbesondere auch die Sicht der Bundesregierung auf die vermeintlichen Sicherheitsinteressen Deutschlands und der EU, die im „Weißbuch 2016“ und im aktuellen Koalitionsvertrag formuliert ist. Die in diesen beiden Dokumenten umrissene Sicherheitspolitik sind sowohl für Deutschland wie auch für die EU in erster Linie bestimmt durch wirtschaftliche Interessen (freier Zugang zu allen Märkten, freier Zugang zu Rohstoffquellen...). Da deutsche Regierungen in den 70 Jahren Nachkriegsgeschichte immer wieder erfahren mussten, welches Misstrauen ihnen auch von europäischen Partnern und Verbündeten bezogen auf deutsches Großmachtstreben begegnet, setzten sie strategisch darauf, ihre expansive Wirtschaftspolitik nicht alleine durchzuziehen, sondern im europäischen Verbund zu entwickeln. Die gemeinsame expansive Wirtschaftspolitik zielt ab auf eine beliebige Erweiterung der EU Richtung Osten zwecks Vergrößerung des EU-Binnenmarktes und gleichzeitig auf Ausgrenzung und Schwächung missliebiger Konkurrenten - vorrangig Russlands und Chinas. Diese Wirtschaftspolitik wird flankiert durch die GSVP.

Dazu die folgenden Zitate aus dem Weißbuch 2016:

„Die Perspektive, der EU eines Tages beitreten zu können, hat über viele Jahrzehnte eine stabilisierende Wirkung entfaltet. Es liegt im fundamentalen Interesse Deutschlands, diesen Sicherheitsgewinn zu konsolidieren und das Momentum der Erweiterung aufrechtzuerhalten...“

„Insgesamt werden die sicherheitspolitischen Interessen der EU langfristig angesichts der geopolitischen Verschiebungen und der weltweiten demographischen Entwicklungen nur mit einem größeren Maß an Gemeinsamkeit durchsetzbar sein und die Länder Europas so ihr politisches Gewicht wahren können. Als Fernziel strebt Deutschland eine gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion an...“

„Europa braucht eine eigene leistungs- und wettbewerbsfähige Verteidigungs-industrie, wenn es gemeinsam sicherheitspolitische Verantwortung übernehmen will. Allerdings ist die Verteidigungsindustrie in Europa nach wie vor vorwiegend national ausgerichtet und stark fragmentiert. Naturgemäß begrenzte Verteidigungshaushalte und verstärkte internationale Konkurrenz stellen die Verteidigungsindustrie in Europa in ihrer Gesamtheit vor große Herausforderungen...“

Auch die künftigen Rüstungsanstrengungen der Mitgliedstaaten und der EU selbst, sowie die Auslandseinsätze ihrer Streitkräfte werden sehr eng an die strategischen Planungen der NATO gekoppelt bleiben. Die enge Verknüpfung der GSVP mit der NATO-Politik ergibt sich aus **Art. 42 Abs. 2 und 7 EUV**.

Art. 42 Abs. 2 lautet:

„Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen.

Die Politik der Union nach diesem Abschnitt berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; sie achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“

und **Art. 42 Abs. 7 S.3**:

„Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“

Durch diese Vereinbarungen wird praktisch der gesamten NATO-Strategie der Vorrang vor den Zielen und Geboten des EUV eingeräumt bzw. deren „Vereinbarkeit“ apodiktisch festgestellt nach dem Motto: Was nicht passend ist, wird im Interesse der nordatlantischen Partnerschaft passend gemacht. Das ist ein im Völkerrecht ziemlich einmaliges, absurdes Konstrukt.