



Ausarbeitung

**Begründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im
Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

Begründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 086/17
Abschluss der Arbeit: 21. November 2017
Fachbereich: PE 6 – Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung setzt sich mit der Frage auseinander, inwieweit durch die die Notifizierung der geschäftsführenden Bundesregierung¹ über die Begründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ, englisch: Permanent Structured Cooperation (PESCO)) und deren zukünftige Umsetzung im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Rechte und Pflichten des deutschen Bundestages mittelbar oder unmittelbar berührt werden.

2. Fragen betreffend die Zuständigkeit

Eine geschäftsführende Regierung besitzt nach herrschender Meinung grundsätzlich dieselben Befugnisse wie eine „regulär“ im Amt befindliche Regierung.² Ihr Handlungsspielraum ist von Rechts wegen nicht auf die „laufenden Geschäfte“ beschränkt und umfasst dementsprechend auch Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse im Rahmen des auswärtigen Handelns.

Die Zustimmung der geschäftsführenden Bundesregierung zur Begründung der SSZ überschreitet aus hiesiger Sicht nicht das zustimmungsgesetzlich gebilligte Integrationsprogramm der Europäischen Union (EU); eine erneute Zustimmung des Gesetzgebers gemäß Art. 23 Abs. 1 GG zur Begründung der SSZ erscheint dementsprechend nicht erforderlich. Entsprechend dem vom Rat erarbeiteten Konzept für eine SSZ³ und der Notifikation umfasst die projektierte SSZ eine gemeinsame Liste von Verpflichtungen, welche die Mitgliedstaaten auf den Gebieten Investitionen im Verteidigungsbereich, Entwicklung von Fähigkeiten und operative Beiträge eingehen und die den politischen Rahmen der SSZ bilden; zudem enthält sie grundsätzliche Festlegungen zu den Entscheidungsstrukturen der SSZ. Damit entspricht sie den in Art. 2 Protokoll (Nr. 10) zum EUV über die SSZ festgelegten Zielen. Dieses Protokoll ist Bestandteil der Verträge (Art. 51 EUV) und war als solches Gegenstand der Zustimmung des Bundesgesetzgebers zum Vertrag von Lissabon.⁴ Die projektierte SSZ wahrt auch insofern das Integrationsprogramm, als hierdurch nicht die primärrechtlich festgelegten Zustimmungsregeln geändert werden. Die Aussagen in der Notifikation zur politischen Steuerung der SSZ beziehen sich auf das Management von Projekten im Rahmen der SSZ. Rat und vorbereitende Gremien sollen auch zu Fragen betreffend die SSZ im Vollformat tagen, wobei nur die teilnehmenden Mitgliedstaaten stimmberechtigt sein sollen. Diese Vorgaben entsprechen den primärrechtlichen Vorgaben in Art. 46 Abs. 6 EUV zur Beschlussfassung im Rahmen der SSZ als besondere Ausgestaltung des im Rahmen der GSVP geltenden Einstimmigkeitsprinzips (Art. 31 Abs. 1 und 4, Art. 42 Abs. 4 EUV). Schließlich berührt die Begründung der

1 Notifikation vom 13. November 2017, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>.

2 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Nr. 31/13, abrufbar unter https://www.bundestag.de/blob/194738/cc29a157eddfc12dc5713037c35ac67e/geschaeftsfuehrende_bundesregierung-data.pdf.

3 Rats-Dok. 14190/17.

4 Vgl. BT-Drs. 16/8300, S. 139, 165 f.; BT-Drs. 16/8917 sowie BVerfGE 123, 267 (295).

SSZ entsprechend ihrer inhaltlichen Zielsetzung auch nicht den integrationsfesten⁵ wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt.⁶

3. Fragen betreffend die parlamentarischen Beteiligungsrechte

Ausgehend von der Annahme, dass Handlungen im Rahmen der GASP bzw. GSVP als EU-Angelegenheiten im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG zu qualifizieren sind,⁷ kann der Bundestag auch bei der Begründung der SSZ an der gemeinsamen Willensbildung des Bundes mitwirken. Gemäß Art. 23 Abs. 2 und 3 GG hat er das Recht auf informierte Mitwirkung sowie ein Stimmrecht. Einfachgesetzlich werden die Informationsrechte und das Stimmrecht im EUZBBG konkretisiert.⁸

Eine Verletzung der Informationsrechte des Bundestages als Grundlage seiner parlamentarischen Mitwirkung⁹ würde voraussetzen, dass er unter Berücksichtigung gewaltenteiliger Grenzen der Unterrichtungspflicht¹⁰ von der Bundesregierung nicht rechtzeitig, umfassend oder unter Beachtung der Anforderungen an das Verfahren oder die Form unterrichtet worden ist. Dem Fachbereich liegen keine Erkenntnisse vor, dass die Bundesregierung ihre Informationspflichten gegenüber dem Bundestag verletzt hat.

Ausweislich des Antrags vom 20. November 2017 auf Stellungnahme des Bundestages nach Art. 23 Abs. 3 GG (BT-Drs. 19/82) wird der Bundestag auch nicht in seinem Recht auf Stellungnahme verletzt.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der GSVP besondere Mitwirkungsrechte gemäß Art. 23 Abs. 1 GG, § 3 Abs. 3 IntVG für den Fall der Weiterentwicklung der gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU zu einer gemeinsamen Verteidigung (Art. 42 Abs. 2 EUV) bestehen.¹¹ Aufgrund ihres begrenzten Anwendungsbereichs bewirkt die SSZ jedoch keine Weiterentwicklung im Sinne von Art. 42 Abs. 2 S. 2 EUV. Ihre Begründung löst damit nicht den besonderen Fall der Mitwirkung gemäß Art. 23 Abs. 1 GG, § 3 Abs. 3 IntVG aus.

5 Vgl. BVerfGE 123, 267 (426).

6 Vgl. BVerfGE 90, 286 (381 ff.); 104, 151 (208); 108, 34 (43); 121, 135 (153 ff.).

7 Offen BVerfGE 131, 152 (202); vgl. hierzu Rathke/Vollrath, Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, DÖV 1027, S. 565 ff. sowie die anhängigen Organstreitverfahren in den Verfahren 2 BvE 3/15 und 2 BvE 7/15.

8 Vgl. BT-Drs. 18/13150, S. 8 ff.

9 Zu den Maßstäben vgl. BVerfGE 131, 152 (194 ff.).

10 Vgl. BVerfGE 131, 152 (206) sowie Rathke/Vollrath, Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, DÖV 1027, S. 565 (567 f.); Reißmann, in: von Arnould/Hufeld (Hrsg.), SK-Lissabon, 2. Auflage 2018, § 14, Rn. 14.

11 Vgl. Rathke, in: von Arnould/Hufeld (Hrsg.), SK-Lissabon, 2. Auflage 2018, § 7, Rn. 121.

Bei der künftigen Umsetzung der SSZ ist zu berücksichtigen, dass dem Bundestag im Rahmen seiner Integrationsverantwortung bzw. seiner parlamentarischen Handlungs- und Kontrollbefugnisse die Pflicht obliegt, den Vollzug des Integrationsprogramms kontinuierlich zu beobachten, die Einhaltung des parlamentarisch verantworteten Integrationsprogramms zu prüfen und sich Ultra-vires-Akten und Verfassungsidentitätsverletzungen mit den ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mitteln – insbesondere seinem Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht – aktiv entgegenzustellen.¹² Dabei verdichtet sich seine Beobachtungspflicht im Rahmen der Integrationsvollzugsbegleitung jedenfalls dann zu einer konkreten Handlungspflicht, wenn eine Überschreitung des zustimmungsgesetzlich radizierten Integrationsprogramms oder ein Übergriff auf die integrationsfeste Verfassungsidentität als grundgesetzliche Grenze offener Staatlichkeit (Art. 1 und 20 i.V.m. 79 Abs. 3 GG) möglich erscheint.¹³ Dementsprechend muss der Bundestag den Vollzug der SSZ und weitere Festlegungen der gemeinsamen Verteidigungspolitik, insbesondere im Hinblick auf die Konstitution einer gemeinsamen Verteidigung im Sinne von Art. 42 Abs. 2 S. 2 EUV auf Grundlage der schrittweisen Festlegungen im Rahmen der gemeinsamen Verteidigungspolitik, integrationsverantwortlich begleiten.

– Fachbereich Europa –

12 BVerfGE 123, 267 (356); 142, 123 (207 ff.).

13 BVerfGE 142, 123 (212).