



Ausarbeitung

Zur Unionsrechtskonformität von GSVP-Ausbildungsmissionen auf dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union
Bewertung des Ratsbeschlusses (GASP) 2022/1968 zur Einrichtung der EU Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine)

Zur Unionsrechtskonformität von GSVP-Ausbildungsmissionen auf dem Hoheitsgebiet der Europäischen Union

Bewertung des Ratsbeschlusses (GASP) 2022/1968 zur Einrichtung der EU Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine)

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 066/22
Abschluss der Arbeit: Datum 22. November 2022 (zugleich letzter Zugriff auf Internetquellen)
Fachbereich: PE 6: Fachbereich 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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Auslegung des Tatbestandsmerkmals „außerhalb der Union“ in Art. 42 Abs. 1 EUV	6
2.1.	Materieller und institutioneller Auslegungsrahmen	6
2.2.	Auslegung von Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV anhand der für intergouvernementales EU-Recht maßgeblichen Auslegungsmethoden	10
2.2.1.	Wortlaut unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Ausbildungsmissionen	11
2.2.2.	Systematische Auslegung unter Berücksichtigung der Vorgängerregelungen des Art. 42 EUV	13
2.2.3.	Teleologische Betrachtung	18
2.2.4.	Übung bei der Primärrechtsanwendung einschließlich der Begründung des EUMAM-Beschlusses	18
2.3.	Ergebnis zur Auslegung von Art. 42 Abs. 1 EUV	20
3.	Ausnahmeregelungen vom Primärrecht durch Ratsbeschlüsse?	20
4.	Überprüfung der Rechtskonformität von GSVP-Ratsbeschlüssen	23
4.1.	Überprüfung auf EU-Ebene	23
4.2.	Überprüfung auf nationaler Ebene	24
4.3.	Ergebnis zur Überprüfung der Rechtskonformität von GSVP-Beschlüssen	26

1. Einleitung

Gemäß Art. 42 Abs. 1 S. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ist die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP) und damit Teil des Auswärtigen Handels des Europäischen Union (EU).

Im Rahmen der GSVP¹ kann der Rat einstimmig Beschlüsse über Missionen erlassen, die gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten umfassen (vgl. Art. 42 Abs. 4, Art. 43 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 EUV).

Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV bestimmt hinsichtlich dieser Missionen, bei deren Durchführung die EU auf zivile und militärische Mittel der Mitgliedstaaten zurückgreifen kann, dass es sich um

„Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen [handelt].“²

Mit Beschluss vom 17. Oktober 2022 hat der Rat – gestützt auf die vorgenannten Bestimmungen des EUV³ – beschlossen, dass die EU eine militärische Mission zur Unterstützung der Ukraine

1 Vgl. zur Differenzierung zwischen Gemeinsamer Sicherheits- und noch festzulegender Gemeinsamer Verteidigungspolitik i.S.v. Art. 42 Abs. 2 EUV etwa: *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 42 EUV, Rn. 3 f., Art. 43 EUV, Rn. 14; zum Ineinandergreifen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension aber etwa: *von Kielmansegg*, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 147.

2 Hervorhebung hinzugefügt.

3 Im Beschluss heißt es: „gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 42 Absatz 4 und Artikel 43 Absatz 2“.

(EUMAM Ukraine) durchführt (im Folgenden: EUMAM-Beschluss).⁴ Die Geltung des EUMAM-Beschlusses ist nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 auf zwei Jahre begrenzt.

Das strategische Ziel der EUMAM Ukraine besteht darin, zur Verbesserung der militärischen Fähigkeit der ukrainischen Streitkräfte beizutragen, sich zu regenerieren und wirksam Operationen durchzuführen, um es der Ukraine zu ermöglichen, ihre territoriale Unversehrtheit innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen zu verteidigen, ihre Souveränität wirksam auszuüben und die Zivilbevölkerung in der Ukraine zu schützen (vgl. Erwägungsgrund [ErwG] 6, Art. 1 Abs. 2 EUMAM-Beschluss). Um dieses Ziel zu erreichen, werden nach dem Beschluss diverse Ausbildungsformate für die ukrainischen Streitkräfte bereitgestellt (vgl. Art. 1 Abs. 3 EUMAM-Beschluss).

Art. 1 Abs. 5 EUMAM-Beschluss bestimmt dabei, dass die EUMAM Ukraine bis zu einem abweichenden Ratsbeschluss einstweilen auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten stattfindet, wobei vorgesehen ist, dass die geleistete Ausbildung – vorbehaltlich der ausdrücklichen Zustimmung des jeweiligen Mitgliedstaats – an mehreren Orten in der gesamten EU stattfinden kann (vgl. Art. 1 Abs. 6 S. 1 EUMAM-Beschluss, sowie zum Aufbau der Ausbildungsangebote im Einzelnen Art. 2 EUMAM-Beschluss).

Gemäß Art. 1 Abs. 7 EUMAM-Beschluss umfasst das Mandat der EUMAM Ukraine keine Exekutivbefugnisse.

ErwG 10 des EUMAM-Beschlusses lautet:

„Angesichts der außergewöhnlichen Umstände infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine und solange diese Umstände bestehen, sollte die EUMAM Ukraine gemäß Artikel 42 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten operieren, bis der Rat etwas anderes entscheidet.“

Vor diesem Hintergrund wurden der Fachbereich Europa und die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (WD 2) um Prüfung folgender Fragen gebeten:

4 Rat, [Beschluss \(GASP\) 2022/1968](#) des Rates vom 17. Oktober 2022 über eine militärische Unterstützungsmission der Europäischen Union zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine), ABl. L 270, 18. Oktober 2022, S. 85. Vgl. zudem: Beschluss [\(GASP\) 2022/2243](#) des Rates vom 14. November 2022 zur Einleitung der militärischen Unterstützungsmission der Europäischen Union zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine), ABl. L 294, 15. November 2022, S. 21; Beschluss [\(GASP\) 2022/2097](#) des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees vom 27. Oktober 2022 zur Ernennung des Kommandeurs für die spezialisierte Ausbildung der militärischen Unterstützungsmission der Europäischen Union zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine) (EUMAM Ukraine/2/2022), ABl. L 281, 31. Oktober 2022, S. 72; Beschluss [\(GASP\) 2022/2096](#) des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees vom 27. Oktober 2022 zur Ernennung des Kommandeurs für die Ausbildung für das Gefecht Verbundener Kräfte der militärischen Unterstützungsmission der Europäischen Union zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine) (EUMAM Ukraine/1/2022), ABl. L 281, 31. Oktober 2022, S. 71. Zur Beteiligung Deutschlands: Bundesministerium der Verteidigung, Bundeswehr übernimmt bei EU-Ausbildungsmission EUMAM koordinierende Rolle, [18. Oktober 2022](#); vgl. auch: *Gutschker*, FAZ, Eine kleine ukrainische Armee lernt in der EU, [17. Oktober 2022](#).

- Ist die operative Durchführung einer militärischen GSVP-Ausbildungsmission auf dem Territorium der Union vertragskonform? (vgl. dazu Ziff. 2.)
- Können durch Beschlüsse des Rates für Auswärtige Angelegenheiten Ausnahmeregelungen vom EU-Vertrag (beispielsweise zu Artikel 42 Absatz 1 Satz 3 EUV) geschaffen werden? (vgl. dazu Ziff. 3.)
- Welche Folgen ergeben sich aus einer fehlenden Vertragskonformität? Und wer ist dafür verantwortlich, die Vertragskonformität von Ratsbeschlüssen zu prüfen und ggf. weitere Schritte einzuleiten? (vgl. dazu Ziff. 4.).

2. Auslegung des Tatbestandsmerkmals „außerhalb der Union“ in Art. 42 Abs. 1 EUV

Nachfolgend wird zunächst herausgearbeitet, welche materiellen Grundsätze und welche Akteure für die Auslegung des GSVP-Rechts maßgebend sind (Ziff. 2.1.). Sodann wird die Bedeutung des Passus „außerhalb der Union“ aus Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV in Anwendung der einschlägigen Auslegungsgrundsätze bestimmt.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass sich aus Aussagen der Bundesregierung ergibt, dass auch der juristische Dienst des Rates zum infrage stehenden Aspekt eine Einschätzung abgegeben hat.⁵ Diese Einschätzung lag dem Fachbereich Europa und den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestages zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Ausarbeitung nicht vor.

2.1. Materieller und institutioneller Auslegungsrahmen

Die GASP, zu der die GSVP als integraler Bestandteil zählt,⁶ nimmt eine Sonderstellung in der sonst supranationalen Unionsrechtsordnung ein, da sie – auch nachdem die EU für sämtliche Bereiche des Unionsrechts Rechtspersönlichkeit erlangt hat⁷ – weitgehend intergouvernemental strukturiert ist. So werden etwa Beschlüsse des Rates gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 31 Abs. 1 EUV, Art. 42 Abs. 4 EUV weiterhin einstimmig gefasst und ist der Erlass von Gesetzgebungsakten i.S.v. Art. 289 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

5 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 20. Wahlperiode, 65. Sitzung, 9. November 2022, S. 7457, Antwort auf Frage 29: „Die Bundesregierung hat in Vorbereitung auf die Mission in den entsprechenden Gremien der EU um eine Einschätzung des juristischen Dienstes des Rates zum infrage stehenden Aspekt gebeten. Dabei erläuterte der juristische Dienst, dass die Durchführung der Mission in EU-Mitgliedstaaten sowohl in teleologischer wie auch in historischer Interpretation mit dem Artikel 42 vereinbar sei. Artikel 42 verbiete eine Mission, die vorübergehend auf dem Gebiet der EU-Mitgliedstaaten durchgeführt wird, nicht, wenn diese nicht-exekutiv sei und ausschließlich einem Nicht-EU-Staat zugutekäme“.

6 Soweit daher im Folgenden von „GASP-Maßnahmen“ die Rede ist, sind hiermit auch GSVP-Maßnahmen gemeint.

7 Vgl. Art. 1 Abs. 3 S. 3, 47 EUV sowie zur Zuständigkeit der EU im Bereich der GASP: Art. 2 Abs. 4 AEUV. Zum Ganzen ausführlich: Pechstein, JZ 2010, S. 425 ff.

ausgeschlossen.⁸ Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner jüngsten Rechtsprechung davon aus, dass im Bereich der GASP zwar keine Übertragung von Hoheitsrechten i.S.v. Art. 23 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (GG) stattgefunden hat. Nach seiner Einschätzung haben GASP-Beschlüsse aber Vorrang vor nationalem Recht.⁹ Dies dürfte einer in der Literatur vertretenen Ansicht entsprechen, nach der GASP-Beschlüsse zwar unmittelbare Geltung¹⁰ haben und im innerstaatlichen Rechtskreis Anwendung und Anwendungsvorrang beanspruchen können, nach der sie aber nicht unmittelbar subjektive Rechte begründen (sog. unmittelbare Wirkung¹¹).¹²

Die intergouvernementalen Elemente der GASP wirken sich sowohl auf die Akteure als auch die materiellen Grundsätze aus, die bei der Auslegung von GSVP-Normen bestimmend sind.

So ist der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) – abweichend von Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV – für die GASP grundsätzlich nicht zuständig. Der EuGH hat gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 6 EUV und Art. 275 AEUV in lediglich zwei Bereichen Gerichtsbarkeit.¹³ Der eine Bereich betrifft Fragen der Kompetenz- und Verfahrensabgrenzung zwischen der GASP einerseits und den weiteren Unionskompetenzen aus Art. 3 ff. AEUV andererseits (vgl. Art. 40 EUV). Der andere Bereich betrifft GASP-Beschlüsse „über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen

8 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/13, 2 BvE 7/15, Rn. 104: „Die GASP stellt (weiterhin) eine im Wesentlichen intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten dar“; Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, Lissabon, Rn. 390; Pechstein, JZ 2010, S. 425 (427); Regelsberger/Kugelman, in: Streinz (Hrsg.), Art. 25 EUV, Rn. 5; Kaufmann-Bühler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 76. EL Mai 2022, Art. 42 EUV, Rn. 14. Zur konstruktiven Enthaltung: Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV.

9 BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/13, 2 BvE 7/15, Rn. 104. Im Lissabon-Urteil hieß es noch: „Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind keine Rechtsakte vorgesehen, auf die die Erklärung Nr. 17 zum Vorrang anwendbar wäre. Der Vertrag vermittelt der Europäischen Union keine Hoheitsrechte, die einen supranationalen „Durchgriff“ in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen gestatten“, vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, Lissabon, Rn. 342. Regelsberger/Kugelman, in: Streinz (Hrsg.), 3. Aufl. 2018, Art. 25 EUV, Rn. 7 ff., gehen von einer nur „politischen Vorrangstellung“ aus. Vgl. zum Streitstand ausführlich: Fachbereich Europa, PE 6 – 3000 – 002/19, Sachstand, Zur innerstaatlichen Geltung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP, 4. Februar 2019, S. 4 f.

10 D.h., dass sie ohne weiteren Transformationsakt Bestandteil des innerstaatlichen Rechts werden und den Mitgliedstaaten Pflichten auferlegen, vgl. W. Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 89.

11 W. Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), 3. Aufl. 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 89.

12 Vgl. Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 9 Rn. 140; Arnold/Klamert, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 57. EL August 2022, Kapitel K.I, Rn. 192.

13 Zusätzlich unterliegen die Ausnahmeregelungen nach Art. 346 und 347 AEUV der gerichtlichen Überprüfung (vgl. Art. 348 Abs. 2 AEUV). Der EuGH überprüft zudem die Einhaltung der Verfahrensvorschriften aus Art. 218 AEUV beim Abschluss internationaler Abkommen nach Art. 37 EUV, vgl. EuGH, Urteil vom 24. Juni 2014, Rs. C-658/11, Europäisches Parlament/Rat.

Personen“. Der Rechtsweg zum EuGH soll den so betroffenen Personen effektiven Grundrechtsschutz gewährleisten.¹⁴ Inwieweit GASP-Beschlüsse i.S.v. Art. 25 Buchst. b EUV restriktive Maßnahmen enthalten, ist anhand ihres jeweiligen Inhalts zu beurteilen.¹⁵ In der Praxis fallen darunter Sanktionsentscheidungen gegen natürliche oder juristische Personen, mit denen ihr Zugang zum Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten begrenzt werden soll oder ihre Mittel und ihre wirtschaftlichen Ressourcen eingefroren werden sollen.¹⁶ Solche sog. „*smart sanctions*“ werden nach dem Wirtschaftssanktionsregime der EU zunächst auf der Grundlage von Art. 29 EUV als GASP-Beschluss erlassen und dann entweder als EU-Sanktionsverordnung nach Art. 215 Abs. 2 AEUV oder durch nationales Recht umgesetzt.¹⁷

Die begrenzte Rolle des EuGH wird zum einen damit erklärt, dass die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ einer „*sukzessiven jurisdiktionellen Supranationalisierung des GASP-Rechts*“ entgegenwirken und den im Völkerrecht geltenden Grundsatz der autonomen Vertragsinterpretation durch die Vertragsparteien sichern wollten.¹⁸ Generalanwalt Hogan erklärte den grundsätzlichen Zuständigkeitsausschluss des Gerichtshofs zudem mit einem Verweis auf die nationale Rechtslage: In den Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, Art. 275 AEUV spiegele sich der traditionelle Respekt der mitgliedstaatlichen Gerichte vor außenpolitischen Entscheidungen ihrer Regierungen wider. Dieser sei darin begründet, dass viele dieser Entscheidungen – wie etwa über den Einsatz von

14 Neben der gemäß Art. 275 Abs. 2 AEUV statthaften Nichtigkeitsklage hält der EuGH auch Prüfungen im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) sowie Schadensersatzklagen (Art. 268 AEUV) für zulässig, vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2020, Rs. C-134/19 P, Bank Refah Kargaran, Rn. 44; Urteil vom 28. März 2017, Rs. C-72/15, Rosneft, Rn. 70 ff. Dazu *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 275 AEUV, Rn. 9 ff. Vgl. zudem *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 24 EUV, Rn. 7; *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 76. EL Mai 2022, Art. 24 EUV, Rn. 31, 33 f.

15 *Pechstein*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 275 AEUV, Rn. 9.

16 *Pechstein*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 275 AEUV, Rn. 9. Vgl. insbesondere auch die Einwände des Rates, der französischen sowie der niederländischen Regierung, die sich im Gutachtenverfahren zum EU-Beitritt zur EMRK gegen die von der Kommission vorgeschlagene weite Auslegung dieser Bestimmung wendeten. Der Begriff „restriktive Maßnahme“ könne insbesondere nicht von der bloßen Tatsache abhängen, dass eine Maßnahme geeignet sei, die Grundrechte Einzelner zu verletzen, vgl. EuGH, Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, Rn. 133 f.

17 Vgl. *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 29 EUV, Rn. 13.

18 Vgl. *Pechstein*, JZ 2010, S. 425 (430). Die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten der EuGH-Zuständigkeit im Bereich der GASP wurden im EU-Verfassungskonvent geprüft. Gegen eine Ausweitung der punktuellen EuGH-Zuständigkeit wurde angeführt, dass es „*der Wirksamkeit oder sogar der Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik schaden [könne], wenn dem Gerichtshof die Zuständigkeit für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der im Rahmen der GASP angenommenen Rechtsakte übertragen würde [und] [...] eine erhebliche Änderung des bestehenden institutionellen Gleichgewichts mit sich bringen [würde].*“, vgl. Europäischer Konvent, Bericht des Arbeitskreises „Gerichtshof“ für die Mitglieder des Konvents, CONV 689/1/03/REV 1, 16. April 2003, Rn. 5; vgl. auch Stellungnahme der Generalwältin (GAN) *Kokott* vom 13. Juni 2014, zu EuGH, Gutachten 2/13, Rn. 90: „*Letzten Endes hielten der Konvent sowie – ihm folgend – die beiden Regierungskonferenzen zum Verfassungsvertrag und zum Lissabonner Vertrag am Modell einer weitgehend intergouvernementalen Ausgestaltung der GASP fest, in der den Unionsgerichten nur eng umgrenzte Kompetenzen eingeräumt werden sollten*“.

Militär – politische und diplomatische Fragen betreffen, die auf höchster Ebene verhandelt würden und sich naturgemäß nicht dazu eignen, von einem Gericht entschieden zu werden. Träfen die Regierungen der Mitgliedstaaten Entscheidungen in diesen Bereichen, so übten sie dabei nicht selten ein politisches Ermessen aus; insoweit sei es wichtig, zu vermeiden, dass Exekutive und Judikative unterschiedliche Auffassungen äußerten. Auch könnten außenpolitische Probleme oft nicht ohne Weiteres durch die Anwendung klassischer Rechtsgrundsätze oder den Rückgriff auf übliche richterliche Methoden der Sachverhaltsfeststellung, Beweiserhebung und rechtlichen Beweiswürdigung gelöst werden.¹⁹

Der EuGH legt den Ausschluss seiner Gerichtsbarkeit im Bereich der GASP zwar einschränkend dahingehend aus, dass bestimmte Rechtsakte unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage ihrem Wesen nach nicht der gerichtlichen Überprüfung gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV entzogen seien.²⁰ So erstreckte der Gerichtshof seine Zuständigkeit etwa auf den Streit um die Vergabe eines Auftrags zur Erbringung von Hubschrauberdiensten für eine zivile EU-Mission²¹ oder auf Rechtsakte der Personalverwaltung einer EU-Polizeimission²² und des Satellitenzentrums der EU (SATCEN)²³. Die hier interessierende Frage, ob es zulässig ist, die EUMAM Ukraine auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten durchzuführen, berührt demgegenüber unmittelbar außen- und sicherheitspolitische Wertungen und fällt zudem nicht in den Anwendungsbereich von Art. 40 EUV oder Art. 275 Abs. 2 AEUV. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sich der EuGH – würde er mit der Sache befasst – für unzuständig erklären würde.

Die Unzuständigkeit des EuGH bedeutet, dass der Gerichtshof weder die primärrechtlichen Bestimmungen über die GASP verbindlich auslegen oder fortbilden noch die Vereinbarkeit von GASP-Beschlüssen mit dem Primärrecht überprüfen kann. Vor diesem Hintergrund kommt es für die Auslegung des GASP-Rechts maßgeblich darauf an, wie die Mitgliedstaaten und die sonstigen an der GASP beteiligten Organe und Akteure (bspw. der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Art. 18 EUV) die einschlägigen Vorschriften des Primärrechts verstehen.²⁴

19 Schlussanträge des Generalanwalts (GA) Hogan vom 28. Mai 2020, zu EuGH, Rs. C-134/19 P, Rn. 47 ff.

20 Vgl. EuGH, Urteil vom 19. Juli 2016, Rs. C-455/14 P, Rn. 41; Urteil vom 12. November 2015, Rs. C-439/13 P, Rn. 42: „Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV führen jedoch eine Abweichung von der Regel der allgemeinen Zuständigkeit ein, die Art. 19 EUV dem Gerichtshof zur Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge einräumt, und sind folglich einschränkend auszulegen“; Hans-Joachim Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 24 EUV, Rn. 7; Art. 275 AEUV, Rn. 2.

21 EuGH, Urteil vom 12. November 2015, Rs. C-439/13 P, Rn. 49.

22 EuGH, Urteil vom 19. Juli 2016, Rs. C-455/14 P, Rn. 55:

23 EuG, Urteil vom 25. Oktober 2018, Rs. C-286/15, Rn. 83. Bestätigt durch EuGH, Urteil vom 25. Juni 2020, Rs. C-14/19 P, Rn. 66.

24 Hans-Joachim Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 275 AEUV, Rn. 4. Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, Lissabon, Rn. 387, wo zur Auslegung von Art. 43 Abs. 1, Abs. 2 EUV auf das „Verständnis der Mitgliedstaaten“ rekurriert wird.

Auch hinsichtlich der zur Auslegung des GASP-Primärrechts heranzuziehenden Auslegungsmethoden dürften die fortbestehenden intergouvernementalen Elemente zu berücksichtigen sein. So dürfte insbesondere die vom EuGH als „Motor der Integration“ geprägte *effet utile*-orientierte Auslegung keine Rolle spielen.²⁵ Gleichzeitig wird in der Literatur aber betont, dass auch eine rein klassisch-völkerrechtliche Auslegung, die auf eine weitestmögliche Souveränitätsschonung der beteiligten Staaten ziele, nicht sachgerecht sei. Die im Rahmen der GASP handelnden Mitgliedstaaten seien vielmehr verpflichtet, die Ziele der EU im Bereich des auswärtigen Handelns aktiv im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität zu unterstützen. Daher sei eine an den Integrationszielen der EU ausgerichtete Auslegung nach völkerrechtlichen Maßstäben sachgerecht.²⁶

Nachfolgend wird in Ziff. 2.2 eine Auslegung des Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV anhand dieser Auslegungsmethoden vorgenommen.

2.2. Auslegung von Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV anhand der für intergouvernementales EU-Recht maßgeblichen Auslegungsmethoden

Wie vorstehend unter Ziff. 2.1. dargelegt, ist es sachgerecht, das intergouvernementale Unionsrecht anhand völkerrechtlicher Auslegungsmethoden unter Berücksichtigung der Besonderheiten des EU-Rechts auszulegen.

Zu beachten ist insofern, dass auch das intergouvernementale Unionsrecht auf eine dynamische Entwicklung gerichtet ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 EUV), was einer dominant am subjektiven Willen der Vertragsparteien zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses ausgerichteten Auslegung entgegenstehen dürfte. Dies spricht dafür, die völkerrechtlichen Auslegungsmethoden an das Recht und die Ziele der EU anzupassen und insbesondere dem Effektivitätsgrundsatz eine im Vergleich zum Völkerrecht größere Bedeutung beizumessen.²⁷

Die Auslegungsmethoden für völkerrechtliche Verträge sind in Art. 31 f. der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) niedergelegt.²⁸ Art. 31 WVK enthält allgemeine Interpretationsregeln, während Art. 32 WVK ergänzende Auslegungsmittel anführt. Nach Art. 31 WVK ist der Wortlaut, einer Norm nach ihrem Ziel, Zusammenhang sowie ihrem Sinn und Zweck zu interpretieren. Nach der auch im intergouvernementalen Unionsrecht anwendbaren authentischen Interpretation i.S.v. Art. 31 Abs. 3 Buchst. b WVK kann zudem die spätere Übung der Vertragsparteien bei der Vertrags- bzw. Primärrechtsanwendung Aufschluss über die Auslegung der jeweiligen Be-

25 Vgl. *Pechstein/Drechsler*, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, § 7, Rn. 42, mit dem Hinweis, dass sich die für die Auslegung des intergouvernementalen Rechts maßgeblichen Auslegungsmethoden mangels Zuständigkeit des Gerichtshofs schwerlich seiner Rechtsprechung entnehmen ließen. Eine Interpretation anhand des *effet utile* widerspreche jedenfalls dem Unionsvertrag und dem Willen der Vertragsparteien.

26 *Pechstein*, JZ 2010, S. 425 (430).

27 So: *Pechstein/Drechsler*, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, § 7, Rn. 45.

28 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, 927 ff.

stimmungen geben.²⁹ Zu den ergänzende Auslegungsmitteln des Art. 32 WVK zählt insbesondere die historische Auslegung.³⁰ Bei der Anwendung der Auslegungsmethoden auf das intergouvernementale Unionsrecht ist nicht von einem Rangverhältnis bzw. Vorrang einer bestimmten Methode auszugehen.³¹

Nachfolgend wird die Formulierung „außerhalb der Union“ in Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV zunächst anhand des Wortlauts unter Berücksichtigung der Besonderheiten der EUMAM Ukraine (Ziff. 2.2.1.) und sodann systematisch unter Berücksichtigung der Vorgängerregelung (Ziff. 2.2.2.), teleologisch (Ziff. 2.2.3) sowie unter Rekurs auf die Anwendung durch die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten (Ziff. 2.2.4.) ausgelegt.

2.2.1. Wortlaut unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Ausbildungsmissionen

Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV bestimmt, dass „*die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen*“ auf zivile und militärische Mittel der Mitgliedstaaten zurückgreifen kann.

Eine erste Lektüre der Vorschrift legt nahe, dass hier ausschließlich auf Missionen Bezug genommen wird, deren Durchführung (vollständig) außerhalb des Unionsgebiets erfolgt. Bei genauerer Betrachtung schließt es der Wortlaut hingegen nicht aus, dass sich die territoriale Festlegung lediglich auf das Ziel bzw. den Gegenstand der jeweiligen Mission bezieht.³² Die Formulierung kann nämlich auch so verstanden werden, dass die jeweilige Mission der Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit „außerhalb der Union“ dienen muss, weshalb Missionen mit einem rein unionsinternen Ziel- und Wirkzuschnitt nicht auf Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV gestützt werden können. Wie insbesondere noch die systematische (Ziff. 2.2.2.) und teleologische (Ziff. 2.2.2.) Auslegung bestätigen werden, schließt ein solches, vom Wortlaut gedecktes Verständnis des Art. 42 Abs. 2 S. 3 EUV aber gerade nicht aus, dass Maßnahmen zur Erreichung der auch in Art. 21 Abs. 2 Buchst. c EUV verankerten internationalen EU-Ziele zugunsten eines Drittstaats auf ihrem Hoheitsgebiet durchgeführt werden.

Die EUMAM Ukraine dient, wie schon oben unter Ziff. 1 dargelegt, solchen auswärtigen Zielen der EU und soll ein Drittland – die Ukraine – unterstützen. Die Ausbildungsmission dient – entsprechend der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

29 Vgl. *Pechstein/Drechsler*, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, § 7, Rn. 44, 46.

30 *Pechstein/Drechsler*, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, § 7, Rn. 52; vgl. zur Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte bei der Unionsrechtsauslegung: EuGH, Urteil vom 27. November 2012, Rs. C-370/12, Pringle, Rn. 135; Urteil vom 18. März 2014, Rs. C-427/12, Kommission/Parlament und Rat, Rn. 36; Urteil vom 3. Oktober 2013 Rs. C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, Rn. 50, 59 und 70.

31 *Pechstein/Drechsler*, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, 4. Aufl. 2021, § 7, Rn. 55.

32 Weitergehend wohl: *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 76. EL Mai 2022, Art. 42 EUV, Rn. 19: „*Die GSVP geht über die klassische Landesverteidigung hinaus; der räumliche Geltungsreich der EU-Verträge ist für sie kein Anknüpfungspunkt*“.

(„EUGS“) – dazu, einem Partnerland in der Nachbarschaft der EU zu helfen, eigenständig Krisenbewältigung zu betreiben.³³ Sie entspricht zudem der vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 24. Februar 2022 bekräftigten „*Unterstützung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Ukraine innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen*“.³⁴

Bereits an dieser Stelle sei insoweit auf die Besonderheit einer Ausbildungsmission zugunsten eines Landes in unmittelbarer Nachbarschaft zur EU hingewiesen:

Im Gegensatz bspw. zu Abrüstungsmaßnahmen, humanitären Aufgaben oder Rettungseinsätzen, die ebenfalls Gegenstand einer Mission i.S.v. Art. 42 Abs. 1, 43 Abs. 1 EUV sein können, dürften sich die Ziele von Ausbildungsmissionen zugunsten der Streitkräfte eines Drittlandes auch dann verwirklichen lassen, wenn die Ausbildung außerhalb dieses Drittlandes durchgeführt wird. Dies ist zu erreichen, indem nicht die Ausbilder in das Drittland, sondern die Auszubildenden zu den Ausbildern kommen. Ein solches Vorgehen liegt bei Ausbildungsmissionen zugunsten eines in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelten Drittlandes in unmittelbarer Nachbarschaft zur EU durchaus nahe. Denn so lassen sich Sicherheitsrisiken für alle Beteiligten minimieren und eine vom Aggressor ggf. als Provokation empfundene Stationierung mitgliedstaatlicher Truppen im angegriffenen Drittland vermeiden.³⁵ Es dürfte hinzukommen, dass eine Durchführung der EUMAM Ukraine in der EU die Ausbildung einer großen Zahl ukrainischer Streitkräfte ermöglicht. Allgemein, unabhängig von der EUMAM Ukraine, ist zudem denkbar, dass bestimmte Ausbildungsinhalte besser und kostengünstiger auf EU-Territorium verwirklicht werden können.

Folgte man demgegenüber einer Auffassung, wonach auch die operativen Durchführungsmaßnahmen im Rahmen von Ausbildungsmissionen stets ein „geographisches Element“ außerhalb der EU haben müssen,³⁶ wären die ortsungebunden durchführbaren Ausbildungsmissionen wohl als zulässig anzusehen, wenn sie zwar nicht im angegriffenen Drittstaat, aber in einem sonstigen Drittstaat außerhalb des Unionsgebiets stattfänden. Ein zwingender sachlicher Grund für eine solche Differenzierung ist insbesondere dann nicht ersichtlich, wenn Ausbildungsmissionen innerhalb der EU gänzlich ohne Exekutivbefugnisse durchgeführt werden.³⁷ Durch eine Bestimmung,

33 Vgl. ErwG 7 Beschluss ([GASP 2021/509](#)) des Rates vom 22. März 2021 zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2015/528, ABl. L 102, 24. März 2021, S. 14.

34 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur grundlosen und ungerechtfertigten militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine, 24. Februar 2022, [EUCO 18/22](#), Ziff. 7. Vgl. zudem: Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 23. und 24. Juni 2022, [EUCO 24/22](#), Ziff. 6: „*Die Europäische Union ist nach wie vor fest entschlossen, weitere militärische Unterstützung zu leisten, um der Ukraine zu helfen, ihr naturgegebenes Recht auf Selbstverteidigung gegen den Angriff Russlands auszuüben und ihre territoriale Unversehrtheit und Souveränität zu verteidigen*“.

35 Vgl. zu den Bedenken der Mitgliedstaaten etwa: *Nováky*, With the new Ukraine Mission, EU Military Training Becomes More Geopolitical, Wilfried Martens Centre for European Studies, [Blog vom 21. Oktober 2022](#).

36 So offenbar: *Melzer*, EU Military Mission Is Coming Home, [Verfassungsblog vom 19. Oktober 2022](#).

37 Ohne nähere Begründung a.A.: *Melzer*, EU Military Mission Is Coming Home, [Verfassungsblog vom 19. Oktober 2022](#).

wie sie in Art. 1 Abs. 7 EUMAM-Beschluss enthalten ist, kann mitgliedstaatlichen Bedenken gegen einen Einsatz von Streitkräften „im Inland“ begegnet werden.³⁸

Es ist zudem kein relevantes Risiko ersichtlich, dass die operative Durchführung von internationalen Zielen und Drittstaaten dienenden Ausbildungsmissionen auf EU-Territorium den Weg für EU-interne Missionen ebnet. Wie vorstehend dargelegt, wären solche rein unionsinternen Missionen nicht von Art. 42 Abs. 1, 43 Abs. 1 EUV gedeckt. Angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses sowie der Bindung aller Mitgliedstaaten an das Völkerrecht und an ihr nationales Verfassungsrecht einschließlich der jeweiligen Grundrechte lässt sich darüber hinaus ausschließen, dass Mitgliedstaaten gegen ihren Willen zum Gegenstand von GSVP-Militäroperationen werden oder zur Beteiligung an Operationen gezwungen werden, die ein Mitgliedstaat – potenziell unter dem Deckmantel einer internationalen Bedrohung initiieren könnte, um beispielsweise gegen eine interne Opposition vorzugehen.³⁹ Als Ausdruck des intergouvernementalen Charakters der GSVP schließt es das Einstimmigkeitserfordernis aus Art. 42 Abs. 4 EUV vielmehr aus, dass eine EU-Mission gegen den Willen eines Mitgliedstaats gegründet oder ein solcher gar zur Teilnahme verpflichtet werden könnte.⁴⁰ Zudem besteht die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, sich gem. Art. 31 Abs. 1 UA 1 EUV konstruktiv zu enthalten (siehe die Position Ungarns hinsichtlich EUMAM Ukraine⁴¹).

2.2.2. Systematische Auslegung unter Berücksichtigung der Vorgängerregelungen des Art. 42 EUV

Art. 42 EUV ist Teil des Fünften Titels des EUV, der das auswärtige Handeln der Union regelt. Die Maßnahmen der GSVP sind also Teil des Handelns der Union „auf internationaler Ebene“ i.S.v. Art. 21 Abs. 1 S. 1 EUV. Mit ihnen sollen die in Art. 21 Abs. 2 Buchst. c EUV niedergelegten Ziele der Friedenserhaltung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit verfolgt werden (vgl. Art. 23 EUV). Dieser systematischen Stellung des Art. 42 EUV würde es –

38 In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass es sich bei der Durchführung von Ausbildungsanteilen einer Ausbildungsmission ohne Exekutivbefugnisse auf deutschem Hoheitsgebiet nicht um einen Einsatz der Bundeswehr im Inland handeln dürfte. Denn unter „Einsätzen“ i.S.v. Art. 87a Abs. 2 GG versteht die Rechtsprechung in erster Linie Verwendungen, bei denen hoheitlicher Zwang durch den militärischen Apparat der Bundeswehr eingesetzt wird oder eingesetzt werden kann. Mit „Einsatz“ ist dabei außer der militärischen Verwendung jede andere Verwendung gemeint, die sich als Mittel der vollziehenden Gewalt darstellt und die Gefahr birgt, die Bundeswehr zu einem Machtpotential (der Exekutive) im Innern werden zu lassen, vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2008, 4 A 9/07, Rn. 65.

39 In diese Richtung aber (im Rahmen der Kommentarfunktion): *Melzer*, EU Military Mission Is Coming Home, [Verfassungsblog vom 19. Oktober 2022](#). In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu betonen, dass die Staaten wohl *stets* – auch bei GSVP-Maßnahmen außerhalb des Unionsgebiets – zumindest aus politischen Gründen auszuschließen haben, dass das jeweils unterstützte Land Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Verfolgung einer (demokratie- oder menschenrechtsfeindlichen) innenpolitischen Agenda missbraucht.

40 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15, Rn. 129; Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, Lissabon, Rn. 386 ff.

41 Vgl. nur: Ungarn heute, Ungarn hat nicht für EU-Ausbildungsmission in der Ukraine gestimmt, [18. Oktober 2022](#).

wie schon unter Ziff. 2.2.1. festgestellt – widersprechen, wenn Missionen einen *rein* unionsinternen Bezug hätten: Die GASP enthält keine Instrumente für die Unionsinnenpolitik.⁴² Eine „interne Intervention“ auf dem Gebiet der EU wäre von der GSVP nicht gedeckt.⁴³

Bereits die Vorläufer der Sicherheits- und Verteidigungspolitik⁴⁴ im Vertrag von Maastricht aus 1992⁴⁵, im Vertrag von Amsterdam aus 1997⁴⁶ und ihr Ausbau zur „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP) durch den Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2001⁴⁷, der die EU in diesem Bereich mit Kapazitäten für ein eigenes ziviles und militärisches Krisenmanagement ausstattete,⁴⁸ verdeutlichen, dass es sich bei der GSVP im Wesentlichen um ein Instrument zur Prävention und Bewältigung von Konflikten außerhalb des Unionsgebiets handelt.⁴⁹ Art. 17

-
- 42 Vgl. *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 43 EUV, Rn. 3, der anführt, dass sich GSVP-Missionen „nicht auf interne Konflikte innerhalb der Mitgliedstaaten erstrecken dürfen“; *ibid.*, Art. 28 EUV, Rn. 4: „Deutlicher als Art. 14 a. F. sagt Abs. 1, dass das ‚operative Vorgehen‘ [...] der Union, das der Rat beschließen kann [...], sich auf eine ‚internationale Situation‘ beziehen muss. Klarzustellen bleibt aber auch insoweit, dass es nicht um Konflikte innerhalb der EU gehen kann. Denn mit den Mitteln der GASP darf keine Unionsinnenpolitik betrieben werden“.
- 43 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Der Europäische Rat und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) – Vorgaben und Umsetzung im Bereich der Krisenbewältigung seit dem Vertrag von Lissabon, 2016, PE 581.416, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU\(2016\)581416_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU(2016)581416_DE.pdf), S. 76.
- 44 Vgl. Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates vom 26. Oktober 1993 in Brüssel, Kapitel IV, Anlage IV über die Beziehungen der Union zur WEU, Ziff. 1, abgedruckt in: Auswärtiges Amt, Dokumente zur GASP, 11. Aufl., 1998, S. 77 (86 ff.) sowie die Einordnung von *Dietrich*, ZaöRV 66 (2006), S. 663 (671 f.).
- 45 Vertrag über die Europäische Union, ABl. C 191, 29. Juli 1992, S. 1.
- 46 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, [ABl. C 340](#), 10. November 1997, S. 1.
- 47 Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, [ABl. C 80](#), 10. März 2001.
- 48 Zuvor konnte die Westeuropäische Union (WEU) um Durchführung ersucht werden. Vgl. zur Entwicklung unter dem Eindruck insbesondere des Kosovo-Kriegs im Frühjahr 1999, der die mangelnde militärische Handlungsfähigkeit der EU gezeigt habe: *Dietrich*, ZaöRV 66 (2006), S. 663 ff. sowie *Marchetti*, Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Marchetti/Demesmay (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2010, S. 251 f.
- 49 Vgl. *Kmec*, EU Missions and Peacebuilding, 2022, S. 2.

Abs. 2 EUV/Amsterdam legte mögliche Einsatzszenarien durch eine Kodifizierung der sog. Petersberg-Aufgaben⁵⁰ fest. Die Bestimmung lautete:

„Die Fragen, auf die in diesem Artikel Bezug genommen wird, schließen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein.“

Diese nicht abschließende Aufzählung umfasste also friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen i.S.d. drittstaatgerichteten *peace-keeping* und *peace-building* der Vereinten Nationen.⁵¹ Als Anwendungsbereich des Art. 17 EUV/Amsterdam werden in der Literatur Krisen oder Konflikte von lokaler Bedeutung außerhalb des Geltungsbereichs des EG-Vertrags genannt, die zwar Auswirkungen auf die Sicherheit der Union haben könnten, die aber nicht ohne weiteres als Angriff i.S.d. Beistandsgarantie des WEU- bzw. des NATO-Vertrags anzusehen wären.⁵² Es gehe bei der unionalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht in erster Linie um Landesverteidigung, sondern um militärische und zivile Einsätze zur Bewältigung von Krisen außerhalb der EU.⁵³ Ungeachtet dieser Ausrichtung auf ein internationales Ziel (im Interesse der Sicherheit der EU) nahmen aber wohl weder die Mitgliedstaaten noch die EU an, dass sämtliche (operativen) Durchführungsmaßnahmen solcher Einsätze zwingend außerhalb des Unionsgebiets zu erbringen seien. So sieht etwa das weiterhin gültige EU-Truppenstatut aus dem Jahr 2003⁵⁴ vor, dass die Durchführung der Aufgaben der i.S.d. Art. 17 Abs. 2 EUV/Amsterdam auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erfolgen kann.⁵⁵

50 Vgl. *Algieri*, Große Hüttmann/Wehling (Hrsg.), Das Europalexikon, 3.Aufl. 2020: Die Petersbergerklärung wurde vor dem Hintergrund der veränderten sicherheitspolitischen Konstellationen in Europa nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation und angesichts des Vertrags über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) vom Ministerrat der WEU am 19. Juni 1992 bei seinem Treffen auf dem Petersberg bei Bonn verabschiedet. Sie beschreibt die operative Rolle der WEU als Verteidigungskomponente der EU und legt die Petersberg-Aufgaben fest. Die hier relevanten Aufgaben sind in Punkt II.4. Petersberg-Erklärung der Außen- und Verteidigungsminister der WEU, Bull. BReg. vom 23. Juni 1992, Nr. 68, 649 (652), aufgeführt: humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben; Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens.

51 Vgl. zum UN-peace-keeping und peace-building: *Bothe*, in Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 8. Aufl. 2019, 8. Abschn., Rn. 36.

52 *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der EU, 40. Aufl. 2010, Art. 17 EUV, Rn. 7.

53 *Kmec*, EU Missions and Peacebuilding, 2022, S. 3.

54 Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Rechtsstellung des zum Militärstab der Europäischen Union abgestellten beziehungsweise abgeordneten Militär- und Zivilpersonals, der Hauptquartiere und Truppen, die der Europäischen Union gegebenenfalls im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung der Aufgaben im Sinne des Artikels 17 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, einschließlich Übungen, zur Verfügung gestellt werden, sowie des Militär- und Zivilpersonals der Mitgliedstaaten, das der Europäischen Union für derartige Aufgaben zur Verfügung gestellt wird (EU-Truppenstatut), [ABl. C 321](#), 31. Dezember 2003, S. 6.

55 Vgl. etwa ErwG 2, Art. 1 Nr. 1, 3, 5, Art. 7, Art. 9, Art. 18 EU-Truppenstatut.

Fraglich ist, ob sich eine andere Wertung gleichwohl aus den durch den Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009⁵⁶ geänderten Primärrechtsgrundlagen ergibt. Wie bereits im Entwurf des Art. III-309 Abs. 1 des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE)⁵⁷ vorgesehen, erweitert bzw. präzisiert Art. 43 Abs. 1 EUV die Petersberg-Aufgaben zunächst hinsichtlich gemeinsamer Abrüstungsmaßnahmen, Aufgaben der militärischen Beratung sowie Unterstützung und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.⁵⁸ Hinzu kommt die Bekämpfung des Terrorismus.

Insbesondere bezieht sich Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV – anders als Art. 17 EUV a.F.⁵⁹ – nunmehr aber ausdrücklich und ausschließlich auf Missionen „außerhalb der Union“. Die Bestimmung des Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV war ebenfalls bereits wortgleich in Art. I-41 VVE für Europa vorgesehen. In einem Vermerk des Konventspräsidiums an den Europäischen Konvent, in dem die Vorfassungen der einzelnen Entwurfsartikel kommentiert werden, heißt es bezüglich dieses Satzes (lediglich), dass dieser Teil aus Art. 11 Abs. 1 dritter Gedankenstrich EUV (a.F.)⁶⁰ entnommen sei und darauf ziele, „diese Missionen zusammenfassend festzulegen“. ⁶¹ Art. 11 Abs. 1 dritter Gedankenstrich EUV a.F. entspricht im Wesentlichen dem aktuell geltenden Art. 21 Abs. 2 Buchst. c EUV, der bestimmt, dass es zu den Zielen des auswärtigen Handelns der Union gehört, „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“. Dies bestätigt abermals, dass es sich bei den GSVP-Missionen um solche handeln muss, die – wie bereits die Petersberg-Aufgaben i.S.d. Art. 17 EUV – der internationalen (drittstaatbezogenen) Konfliktverhütung, Friedenserhaltung bzw. Sicherheitsgewährleistung dienen. Eine zwingende, von der Rechtslage nach dem EUV Amsterdam abweichende Anordnung,

-
- 56 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, [ABL. C 306](#), 17. Dezember 2007, S. 1.
- 57 Vertrag über eine Verfassung für Europa, [ABL. C 310](#), 16. Dezember 2004, S. 1. Vgl. zur Erweiterung der Petersberg-Aufgaben: Europäischer Konvent, Vermerk des Präsidiums für den Konvent, Entwurf der Artikel des Verfassungsvertrags, die das außenpolitische Handeln betreffen, CONV 685/03, 24. April 2003, S. 18.
- 58 Vgl. etwa: *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 42 EUV, Rn. 3 f., Art. 43 EUV, Rn. 2 sowie *Marchetti*, Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: *Marchetti/Demesmay* (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2010, S. 253, 259, die von einer Erweiterung bzw. Abänderung ausgehen. *Von Kielmansegg*, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 159 f., geht offenbar nicht von einer Erweiterung, sondern Präzisierung und Ausdifferenzierung aus.
- 59 Vgl. den Hinweis bei *von Kielmansegg*, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 148, dass Art. 17 Abs. 2 EUV a.F. keine konkrete Begrenzung der Petersberg-Aufgaben nach geographischen Kriterien enthielt.
- 60 Diese Bestimmung lautete: „Die Union erarbeitet und verwirklicht eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt und folgendes zum Ziel hat: Die Wahrung des Friedens und die Stärkung der Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen“.
- 61 Europäischer Konvent, Vermerk des Präsidiums für den Konvent, Entwurf der Artikel des Verfassungsvertrags, die das außenpolitische Handeln betreffen, CONV 685/03, 24. April 2003, S. 18.

dass sämtliche (operativen) Durchführungsmaßnahmen außerhalb des Unionsgebiets vollzogen werden müssen, geht hieraus hingegen nicht eindeutig hervor. Insbesondere wäre denkbar, dass der Zusatz „*außerhalb der Union*“ eingefügt wurde, um eine klare Abgrenzung zu der in Art. 42 Abs. 7 EUV normierten und in Art. I-41 Abs. 7 VVE bereits enthaltenen Beistandspflicht, die für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen *innerhalb* der Union vorsieht, zu gewährleisten.⁶²

Damit lässt sich festhalten, dass sich weder aus der systematischen Stellung des Art. 42 EUV im Primärrecht noch der Berücksichtigung der Vorgängerbestimmung in Art. 17 Abs. 2 EUV/Amsterdam zwingend ergibt, dass die operative Durchführung von GSVP-Missionen, die der internationalen Konfliktverhütung, -bekämpfung und Sicherheitsgewährleistung dienen, zwingend außerhalb der EU erfolgen muss. Dem steht weder entgegen, dass die Mitgliedstaaten bei der Integration der (erweiterten) Petersberg-Aufgaben in das Unionsrecht eine Durchführung auf dem Hoheitsgebiet der Union ggf. nicht antizipiert haben⁶³ noch, dass eine solche Durchführung aus praktischen Gründen nur selten vorkommt.⁶⁴

Diesem Ergebnis dürfte auch nicht die in der Literatur geführte Diskussion darüber entgegenstehen, ob der Passus „*außerhalb der Union*“ anhand des durch Art. 52 EUV i.V.m. Art. 355 AEUV definierten räumlichen Geltungsbereichs der EU-Verträge oder der (weiteren) Summe der Territorien der Mitgliedstaaten zu bestimmen sei.⁶⁵ Denn auch in diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass es fragwürdig wäre, ein von Art. 355 AEUV nicht erfasstes Gebiet, auf das sich die Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats erstreckt „*zum Ziel oder Gegenstand der GASP zu machen*“. In diesem Fall würde ein Mitgliedstaat an einem „*auswärtigen*“ Handeln der Union mitwirken, das ein zwar nicht den Verträgen (Art. 1 Abs. 3 S. 1 und 2; auch Art. 1 Abs. 2 AEUV) unterfallendes, doch von ihm selbst kontrolliertes Gebiet beträfe.⁶⁶ Es geht also wiederum nicht um den Ort der Durchführung (bei EUMAM Ukraine: Gebiet der Mitgliedstaaten), sondern um das Gebiet, in dem die Mission Wirkung zeigen soll (bei vorliegender Mission: Ukraine).

62 Vgl. auch von Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 161, der wohl davon ausgeht, dass die erweiterten Petersberg-Aufgaben Operationen zur Selbstverteidigung abdecken könnten, sofern sie außerhalb des Unionsgebiets stattfinden.

63 Siehe oben Ziff. 2.2. zur dynamischen Interpretation und nachfolgend Ziff. 2.2.4. zur späteren Übung.

64 Siehe oben Ziff. 2.2.1. zur im Vergleich zu anderen Missionszielen i.S.v. Art. 43 EUV grundsätzlichen Ortsungebundenheit von Ausbildungsmissionen.

65 Hans-Joachim Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 42 EUV, Rn. 4 f.; Marquardt/Gaedtke, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 42 EUV, Rn. 4; von Heinegg, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 42 EUV, Rn. 16, Fn. 34.

66 Hans-Joachim Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 42 EUV, Rn. 5.

2.2.3. Teleologische Betrachtung

Die Analyse des Art. 42 Abs. 1 EUV nach seinem Sinn und Zweck führt zu keiner abweichenden Bewertung.

Die Art. 42 Abs. 1, 43 EUV sollen die EU befähigen, Missionen der Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit durchzuführen, um die in Art. 21 EUV niedergelegten Ziele ihres auswärtigen Handelns zu verwirklichen.⁶⁷ Es geht um die Befähigung von Drittstaaten zur Krisenbewältigung im Gegensatz zur klassischen mitgliedstaatlichen Landesverteidigung.

Wie gerade auch die EUMAM Ukraine zeigt, kann es – angesichts der Sicherheitslage – dem Unions- und mitgliedstaatlichen Interesse an einer effizienten Durchführung einer auf diese internationalen Ziele gerichteten Ausbildungsmission entsprechen, diese auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten durchzuführen. Eine Ausbildungsmission in der Ukraine wäre zwar unzweifelhaft vom Wortlaut des Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV erfasst. Sie wäre aber für die Mitgliedstaaten – gerade im Verhältnis zu Russland – als belastendere und risikoreichere Maßnahme einzustufen und daher auch politisch schwerer zu vermitteln (siehe schon Ziff. 2.2.1.). Dieser besondere Kontext ist in ErwG 10 des EUMAM-Beschlusses ausdrücklich zum Ausdruck gebracht worden.

2.2.4. Übung bei der Primärrechtsanwendung einschließlich der Begründung des EUMAM-Beschlusses

Gemäß Art. 31 Abs. 3 Buchst. b WVK ist für die Auslegung einer Vertragsbestimmung „jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags“ zu berücksichtigen, „aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht“. Dieser auch vom Bundesverfassungsgericht zur Auslegung des GSVP-Primärrechts angewendete Auslegungsansatz verdeutlicht, dass sich das maßgebliche Verständnis der Vertragsparteien ändern und weiterentwickeln kann.⁶⁸ Die Grenze einer solchen dynamischen Interpretation dürfte hinsichtlich des primären Unionsrechts allerdings erreicht sein, wenn die jeweilige Auslegung schlechterdings nicht mehr vom Wortlaut, Kontext und Ziel der Norm gedeckt wäre. In diesem Fall läge keine Auslegung unterhalb der Vertragsänderungsschwelle, sondern eine materielle Änderung der Vertragsgrundlagen vor, die durch eine textliche Änderung im Rahmen des Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EUV kenntlich zu machen wäre (siehe nachfolgend Ziff. 3.).

67 Vgl. Hans-Joachim Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 42 EUV, Rn. 3 f.

68 Vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, Lissabon, Rn. 387, wo zur Auslegung von Art. 43 Abs. 1, Abs. 2 EUV auf das „Verständnis der Mitgliedstaaten“ rekurriert wird; dazu: Kaufmann-Bühler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 76. EL Mai 2022, Art. 42, Rn. 14: „So misst auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon dem ‚bisherigen‘ Verständnis der Mitgliedstaaten Bedeutung zu, was impliziert, dass dieses Verständnis sich ändern und weiterentwickeln kann“.

In der Literatur werden im Zusammenhang mit der territorialen Festlegung des Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV die bisher außerhalb des Unionsgebiets angesiedelten GSVP-Missionen hervorgehoben.⁶⁹ Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass das Mandat der Beratenden Mission der Europäischen Union für eine Reform des zivilen Sicherheitssektors in der Ukraine (EUAM Ukraine) in Art. 2 b Beschluss 2014/486/GASP⁷⁰ zwar vorsehe, dass Elemente der EUAM Ukraine vorübergehend in Polen, Rumänien oder der Slowakei stationiert sein können, dass die Tätigkeiten aber vor Ort auf der ukrainischen Seite der Grenzübergangsstellen durchzuführen seien.⁷¹

Die so zu konstatierende Übung, nach der GSVP-Missionen ganz überwiegend außerhalb des Unionsgebiets (operativ) durchgeführt werden, entspricht der auswärtigen Ausrichtung dieses Politikbereichs und dürfte nicht zuletzt auf den tatsächlichen Umstand zurückzuführen sein, dass sich die jeweiligen Durchführungsmaßnahmen i.S.v. Art. 43 Abs. 1 in der Regel nur oder zumindest leichter im jeweiligen Einsatzgebiet realisieren lassen. Da insoweit Praktikabilitätsabwägungen eine bedeutende Rolle gespielt haben könnten, ist dieser Faktenlage – im Einklang mit dem unter Ziff. 2.2.1. bis 2.2.3. Dargelegten – nicht zu entnehmen, dass Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV zwingend im Sinne einer operativen Missionsdurchführung (ausschließlich) außerhalb des Unionsgebiets auszulegen ist und von Mitgliedstaaten in diesem Sinne verstanden wird.

In diesem Zusammenhang kann auf die relevante Praxis der EU im Hinblick auf die EU Missionen *Sophia* und *Irini* hingewiesen werden. Das Mandat der Missionen erstreckt sich zwar laut Ratsbeschluss nur auf die Hohe See und damit nicht auf das Territorium der Mitgliedstaaten. Trotzdem wurde und wird die Ausbildung der libyschen Küstenwache – mit Einverständnis des jeweiligen Mitgliedsstaats – zumindest teilweise auch in den Gewässern von EU-Mitgliedstaaten vollzogen. Der Antrag der Bundesregierung auf Verlängerung des Irini-Mandats vom 17. März 2021 weist entsprechend auf die Ausbildung libyscher Einheiten der Küstenwache auch in EU-Mitgliedstaaten hin. Zwar sind die Missionen *Sophia*/*Irini* und EUMAM grundlegend unterschiedlich gelagert, erstere lassen sich aber dennoch als *subsequent state practice* bei der Auslegung des Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV heranziehen.⁷²

Dies wird durch den EUMAM-Beschluss selbst bestätigt. So heißt es in ErwG 10:

69 Melzer, EU Military Mission Is Coming Home, [Verfassungsblog vom 19. Oktober 2022](#); Nováky, With the new Ukraine Mission, EU Military Training Becomes More Geopolitical, Wilfried Martens Centre for European Studies, [Blog vom 21. Oktober 2022](#): „representing an interesting “first” for land-based EU military operations, which have so far operated exclusively outside the Union“. Für einen Überblick über die Missionen vgl. etwa den Überblick bei von Heinegg, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 42, Rn. 17.

70 Beschluss [2014/486/GASP](#) des Rates vom 22. Juli 2014 über die Beratende Mission der Europäischen Union für eine Reform des zivilen Sicherheitssektors in der Ukraine (EUAM Ukraine), ABl. L 217, 23. Juli 2014, S. 42 (konsolidierte Fassung).

71 Vgl. Melzer, EU Military Mission Is Coming Home, [Verfassungsblog vom 19. Oktober 2022](#).

72 Vgl. auch: Nováky, With the new Ukraine Mission, EU Military Training Becomes More Geopolitical, Wilfried Martens Centre for European Studies, [Blog vom 21. Oktober 2022](#): „The former EU naval operation *Sophia* as well as *IRINI*, its ongoing successor, have operated within the territorial waters of EU countries (e.g., Greece, Italy, Malta) while fighting human smuggling and trafficking and enforcing the UN arms embargo on Libya in the Mediterranean. This shows that CSDP can adapt to Europe’s evolving security environment“.

„Angesichts der außergewöhnlichen Umstände infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine und solange diese Umstände bestehen, sollte die EUMAM Ukraine gemäß Artikel 42 Absatz 1 [...] EUV im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten operieren, bis der Rat etwas anderes entscheidet.“

Daraus folgt, dass der Rat zwar – im Einklang mit der Entwicklung und Zielrichtung der GSVP als Bestandteil des auswärtigen Handelns der EU – richtigerweise davon ausgeht, dass die operative Durchführung einer GSVP-Mission (ausschließlich) innerhalb der EU die Ausnahme bildet. Gleichzeitig verdeutlicht der 10. ErwG, dass auch der Rat zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die vorübergehende Durchführung einer nicht-exekutiven Ausbildungsmission innerhalb des Unionsgebiets gleichwohl von Art. 42 Abs. 1 EUV gedeckt ist: Der EUMAM-Beschluss soll keine Ausnahme von Art. 42 Abs. 1 EUV begründen, sondern wurde „gemäß Art. 42 Abs. 1 [...] EUV“ beschlossen.

2.3. Ergebnis zur Auslegung von Art. 42 Abs. 1 EUV

Bei Anwendung der – unionsrechtlich modifizierten – völkerrechtlichen Auslegungsmethoden dürften die überzeugenderen Gründe dafür sprechen, dass die vorübergehende operative Durchführung einer nicht-exekutiven Ausbildungsmission auf dem Gebiet der EU von Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV gedeckt ist.

Da es sich bei GSVP-Missionen um ein auf Konflikte in Drittstaaten gerichtetes Instrument der EU-Außenpolitik handelt, erfolgte und erfolgt die operative Missionsdurchführung zwar ganz überwiegend außerhalb des Unionsgebiets. Unter Berücksichtigung des systematischen Zusammenhangs der Norm, ihrer Vorgängerregelungen sowie ihres Ziels und Zwecks sprechen die besseren Gründe dafür, dass der Zusatz „außerhalb der Union“ in Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV einer Mission wie der EUMAM Ukraine, die internationalen Zielen i.S.v. Art. 21 Abs. 2 Buchst. c EUV und der Unterstützung eines Drittstaats dient, nicht entgegensteht. Dieser Passus kann vielmehr auch (lediglich) als Abgrenzung zur EU-Innenpolitik und der Landesverteidigung „innerhalb der Union“ verstanden werden.

3. Ausnahmeregelungen vom Primärrecht durch Ratsbeschlüsse?

Hinsichtlich der vom Auftraggeber aufgeworfenen Frage, ob durch Beschlüsse des Rates für Auswärtige Angelegenheiten Ausnahmeregelungen vom EU-Primärrecht – beispielsweise zu Art. 42 Abs. 1 S. 3 EUV – geschaffen werden können, ist zunächst auf Folgendes hinzuweisen:

Auf der Grundlage der unter Ziff. 2 vorgenommenen summarischen Prüfung sprechen die überzeugenderen Gründe dafür, dass die EUMAM Ukraine als vorübergehende Ausbildungsmission ohne Exekutivbefugnisse auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten von den primärrechtlichen Bestimmungen zur GSVP gedeckt ist. In diesem Fall stellt sich die Frage nach Abweichungsmöglichkeiten vom Primärrecht durch einen Ratsbeschluss folglich nicht.

Allgemein dürften aber für die Frage, ob im Bereich der GASP, einschließlich der GSVP, Ausnahmeregelungen vom Primärrecht durch Ratsbeschluss möglich sind, die folgenden Maßgaben des Unionsrechts beachtlich sein:

Formale Änderungen des EUV – d.h. textliche Abwandlungen, Ersetzungen oder Aufhebungen von Vertragsbestimmungen – erfordern grundsätzlich die Durchführung des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 2 ff. EUV.⁷³ Art. 48 Abs. 7 S. 1 EUV eröffnet zwar die Möglichkeit eines erleichterten Vertragsänderungsverfahrens. Danach kann durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates der Übergang von der einstimmigen zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vollzogen werden (vgl. auch Art. 31 Abs. 3 EUV). Diese Brückenklausel gilt gemäß Art. 48 Abs. 7 S. 2 EUV aber nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (vgl. auch Art. 31 Abs. 4 EUV).⁷⁴ Damit lässt sich zunächst festhalten, dass das Unionsrecht den Rat nicht dazu ermächtigt, formale Änderungen des Primärrechts im Bereich der GSVP durch einen entsprechenden Beschluss vorzunehmen.

Die Mitgliedstaaten haben grundsätzlich die Option, auf völkerrechtlicher Grundlage außerhalb des Unionsprimärrechts (d.h. des EUV und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) zu kooperieren.⁷⁵ Solche völkerrechtlichen Vereinbarungen können sich auf das Unionsrecht beziehen oder es ergänzen. Sie sind aber selbst kein Unionsrecht und ändern dies auch nicht formal ab. Aus unionsrechtlicher Sicht sind solche Abkommen zulässig, wenn sie die unionsrechtliche Zuständigkeitsordnung unangetastet lassen und ihrem Inhalt nach nicht gegen primärrechtliche oder sekundärrechtliche Vorgaben verstoßen. Im Falle eines Konflikts mit dem Unionsrecht setzt sich Letzteres aufgrund seines Anwendungsvorrangs gegenüber völkerrechtlichen Abkommen der Mitgliedstaaten durch.⁷⁶

Hinsichtlich etwaiger zwischenmitgliedstaatlicher Abkommen im Bereich der Sicherheitspolitik dürfte davon auszugehen sein, dass die unionsrechtliche Zuständigkeitsordnung solchen Vereinbarungen nicht generell entgegensteht. Zwar spricht einiges dafür, dass seit dem Vertrag von Lissabon die EU „als solche“ (und nicht nur die Mitgliedstaaten) eigene Kompetenzen im Bereich der GASP hat.⁷⁷ So verfügt die Union auch im Bereich der GASP seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags über eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 47 EUV). Zudem nehmen etwa Art. 2 Abs. 4 AEUV und Art. 24 Abs. 1 EUV ausdrücklich auf die Zuständigkeit „der Union“ im Bereich der GASP einschließlich sämtlicher Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union Bezug und werden „Aktionen der EU“ i.S.v. Art. 28 EUV, zu denen auch Missionen i.S.v. Art. 43

73 Dieses schließt grundsätzlich die Einberufung eines Verfassungskonvents, jedenfalls aber die Einberufung der Konferenz der Vertreter der Mitgliedstaaten und die Ratifikation der Änderungen durch die Mitgliedstaaten gemäß ihrem nationalen Recht ein. Vgl. zum sachlichen Anwendungsbereich des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens: *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 48 EUV, Rn. 1.

74 Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, Lissabon, Rn. 388.

75 Hiervon haben die Mitgliedstaaten bspw. bei dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt) vom 2. März 2012, BGBl. 2012 II 1006, Gebrauch gemacht. Vgl. zur grundgesetzlichen Bewertung: *Lorz/Sauer*, DÖV 2012, S. 573 ff.

76 Zum Ganzen: *Ohler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Werkstand 76. EL Mai 2022, Art. 48 EUV, Rn. 21a.

77 Eine Kompetensträgerschaft der EU war „prä-Lissabon“ mangels Rechtspersönlichkeit der Union im Bereich der GASP von der Literatur verneint worden, vgl. *Pechstein*, JZ 2010, S. 425 (427 f.).

Abs. 1 EUV zählen, der Union zugerechnet.⁷⁸ Es spricht jedoch einiges dafür, dass diese Unionszuständigkeit im Bereich der GASP und GSVP nicht *per se* eine „Sperrwirkung“ für mitgliedstaatliche Maßnahmen außerhalb des Unionsrechts entfaltet.⁷⁹ Ungeachtet dessen hätten die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung solcher Abkommen das Gebot der vertikalen Kohärenz aus Art. 24 Abs. 3 EUV zu beachten. Danach sind die Mitgliedstaaten zur aktiven Unterstützung im Bereich der GASP, aber auch zur Achtung des Handelns der Union in diesem Bereich verpflichtet. Die Mitgliedstaaten müssen sich daher jeder Handlung enthalten, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte (vgl. Art. 24 Abs. 3 UAbs. 2 S. 2 EUV).⁸⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat zudem jüngst bestätigt, dass die im Rahmen der GASP gefassten Beschlüsse Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht haben.⁸¹ Sofern und soweit einem GASP-Beschluss Anwendungsvorrang zukommt, müssten mit diesem konfligierende Vereinbarungen in zwischenmitgliedstaatlichen Abkommen unangewendet bleiben.

Soweit GSVP-Beschlüsse gemäß der einschlägigen Unionsrechtsbestimmungen aus Art. 42 ff. EUV zustandekommen sind, nicht davon auszugehen, dass durch einen solchen Sekundärrechtsakt (materielle) Primärrechtsänderungen bewirkt werden dürfen. Die Regelungen zum Vertragsänderungsverfahren in Art. 48 EUV sprechen vielmehr dafür, dass Modifikationen des Primärrechts ausdrücklich und ausschließlich durch eine entsprechende Änderung der Vertragstexte unter Beachtung der vorgeschriebenen Verfahren sowohl auf EU- als auch nationaler Ebene erfolgen darf. erfolgen sollen. Eine Änderung des Primärrechts durch normenhierarchisch nachrangige Beschlüsse sieht der EUV lediglich im Rahmen des für die GSVP nicht einschlägigen vereinfachten Änderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6, Abs. 7 EUV durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates vor. Auch mit dem weiterhin intergouvernementalen Charakter der GASP dürfte sich eine Befugnis des Rates für Auswärtige Angelegenheiten, Modifikationen des Primärrechts durch entsprechenden Beschluss vorzunehmen, dogmatisch schwer begründen lassen. Wie das Bundesverfassungsgericht betont, ist die GASP „eine eigenständige Politik der Europäischen Union und integraler Bestandteil der europäischen Rechtsordnung“.⁸² Wenn und soweit die Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser Rechtsordnung handeln, dürften sie verpflichtet sein, deren Vorgaben – einschließlich der Regelungen zur Änderung ihrer normativen Grundlagen – auch zu beachten. Insoweit wurde bereits zur GASP „prä-Lissabon“, die als von den Mitgliedstaaten eingerichtete „fremdeinwirkungsfreie Autokoordination ihrer Außenpolitiken“ beschrieben wird, in der Literatur darauf hingewiesen, dass die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten „ihre (freilich prinzipiell nicht justitiable) Grenze [...] an dem im Wege der Ratifikation

78 Siehe: *Pechstein*, JZ 2010, S. 425 (427 f.); *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 28 EUV, Rn. 2, 5, Art. 42 EUV, Rn. 24.

79 Vgl. in diesem Sinne: *Pechstein*, JZ 2010, S. 425 (428).

80 Siehe zur Rechtsqualität dieser Bindung etwa: *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), 6. Aufl. 2022, Art. 24 EUV, Rn. 12.

81 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15, Rn. 105 sowie oben Ziff. 2.1.

82 BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15, Rn. 105.

akzeptierten GASP-Primärrecht“ fand.⁸³ In diesem Sinne heißt es in Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3 EUV, dass die Mitgliedstaaten die GASP „gemäß den Verträgen durchführen“.

Abschließend ist damit festzuhalten, dass das Unionsrecht die Mitgliedstaaten – auch im Bereich der GASP und GSVP – für Änderungen des materiellen Gehalts des EU-Primärrechts auf das in Art. 48 EUV normierte Verfahren zur formellen Änderung der jeweiligen Bestimmungen verweist. Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten darüber hinaus – unter Beachtung der Zuständigkeitsordnung und Normbefehle der Unionsrechtsordnung – völkerrechtliche Abkommen zur Ergänzung des Unionsrechts vereinbaren. Außerhalb des Anwendungsbereichs des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6, Abs. 7 EUV spricht die Dogmatik des Unionsrechts aber gegen die Zulässigkeit einer Primärrechtsänderung durch Sekundärrecht. Gerade im Bereich der GASP verfügt indes der Rat – nicht zuletzt wegen der stark eingeschränkten Justiziabilität seiner Beschlüsse (siehe schon Ziff. 2.1. und noch Ziff. 4.) – über einen weiten Spielraum, was die Auslegung des Primärrechts und damit die Frage anbelangt, ob ein Ratsbeschluss überhaupt eine Modifikation oder lediglich eine primärrechtskonforme Durchführung des EUV darstellt (siehe Ziff. 2.2.4 zur Relevanz der Übung bei der Rechtsanwendung für seine Auslegung).

4. Überprüfung der Rechtskonformität von GSVP-Ratsbeschlüssen

Hinsichtlich der Frage, welche Folgen sich aus einer etwaigen Primärrechtswidrigkeit von Ratsbeschlüssen ergeben, kommt es wesentlich darauf, an, welche Instanzen insofern Kontrollbefugnisse haben.

Wie bereits dargestellt (Ziff. 2), sprechen die besseren Gründe gegen eine Primärrechtswidrigkeit der EUMAM-Ukraine.

Im Folgenden werden daher lediglich allgemein etwaige Überprüfungsmöglichkeiten von GASP- und GSVP-Maßnahmen auf EU-Ebene (Ziff. 4.1.) und auf nationaler Ebene (Ziff. 4.2.) beleuchtet,⁸⁴ wobei es im Ausgangspunkt gemäß Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3 EUV am Rat ist, die GASP „gemäß den Verträgen“ durchzuführen.

4.1. Überprüfung auf EU-Ebene

Wie bereits oben unter Ziff. 2.1. dargestellt, beschränkt sich die Gerichtsbarkeit des EuGH im Bereich der GASP auf die Kompetenzabgrenzung zwischen GASP und sonstigen EU-Rechtsberei-

83 Pechstein, JZ 2010, S. 425 (427).

84 Eine zusätzliche Kontrollebene ergibt sich im Hinblick auf völkerrechtswidrige Maßnahmen der GASP. Völkerrechtswidrige GASP-Maßnahmen sind zugleich unionsrechtswidrig, wenn und soweit sie gegen von der EU geschlossene Abkommen oder ungeschriebenes Völkerrecht verstoßen, vgl. Art. 3 Abs. 5, Art. 21 Abs. 1 EUV, Art. 216 Abs. 2 AEUV sowie: Arnold/Klamert, in: Dauses/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 57. EL August 2022, Kapitel K.I, Rn. 192. Zu Zurechnungsfragen und zur alleinigen Passivlegitimation der Mitgliedstaaten vor dem IGH zudem: Arnold/Klamert, in: Dauses/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 57. EL August 2022, Kapitel K.I, Rn. 191, 193; Hans-Joachim Cremer, Calliess/Ruffert (Hrsg.), 6. Aufl. 2022, Art. 42 EUV, Rn. 24; Pechstein, JZ 2010, S. 425 (431).

chen i.S.v. Art. 40 EUV sowie auf den Rechtsschutz für natürliche oder juristische Personen gegen restriktive Maßnahmen i.S.v. Art. 275 Abs. 2 AEUV. Auch die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten den EuGH gemäß Art. 273 AEUV als Schiedsgericht einrichten, dürfte eine eher theoretische sein.⁸⁵

Auf Unionsebene bleiben als Akteure mit möglicher Kontrollkompetenz der Hohe Vertreter (Art. 18 EUV) und das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK). Der Hohe Vertreter, der im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ den Vorsitz führt (Art. 18 Abs. 3, Art. 27 EUV), trägt gemäß Art. 24 Abs. 3 UAbs. 3 EUV für die Einhaltung des bereits erwähnten vertikalen Kohärenzgebots Sorge (vgl. Ziff. 3). Hiermit wird dem Hohen Vertreter jedoch lediglich die Kompetenz verliehen, sich (rechtsunverbindlich) mit der Einhaltung der in Art. 24 Abs. 1, Abs. 2 EUV angeordneten Unterstützungs- und Loyalitätspflichten der Mitgliedstaaten zu befassen.⁸⁶ Die Bestimmung zielt folglich auf den Umgang mit „unkooperativen“ Mitgliedstaaten, nicht aber auf die Gewährleistung der Primärrechtskonformität von GASP-Maßnahmen. Das PSK nimmt gemäß Art. 38 Abs. 2 EUV unter Verantwortung des Rates und des Hohen Vertreters die politische Kontrolle und strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen i.S.d. Art. 43 Abs. 1 EUV wahr und kann nach Art. 38 Abs. 3 EUV ermächtigt werden, die geeigneten Beschlüsse hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung selbst zu erlassen. Eine Kontrollkompetenz des PSK bezüglich der Primärrechtskonformität von GASP-Ratsbeschlüssen ist hiermit – soweit ersichtlich – aber nicht verbunden.⁸⁷

4.2. Überprüfung auf nationaler Ebene

Das Bundesverfassungsgericht hat im Organstreitverfahren zur Unterrichtungspflicht der Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG für den Bereich der GASP und GSVP ausgeführt:

„Eine demokratische Legitimation und Kontrolle von Maßnahmen ist gerade im rechtlich schwer regelbaren, stark politisch und wenig sachgegenständlich bezogenen Bereich der GASP besonders bedeutsam, um die Entstehung unkontrollierter exekutiver Bereiche zu verhindern. Dies setzt – da die Legitimationsabstützung durch das Europäische Parlament, wie dargelegt, gering ist – mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland vor allem ein effektives Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestages bei der GASP voraus und, dem vorgelagert, einen möglichst umfassenden Informationsanspruch.“⁸⁸

85 Vgl. dazu: *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 28 EUV, Rn. 20, Fn. 55; *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), 76. EL Mai 2022, Art. 24 EUV, Rn. 34.

86 *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 24 EUV, Rn. 13.

87 Vgl. zum Aufgabenspektrum des PSK etwa: *Hans-Joachim Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 38 EUV, Rn. 1 ff.

88 BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15, Rn. 107.

Das Bundesverfassungsgericht sieht folglich in der „Präventivkontrolle“ einer geplanten GASP-Maßnahme durch den Deutschen Bundestag angesichts der eingeschränkten judikativen Überprüfbarkeit auf EU-Ebene⁸⁹ sowie der geringen Rolle des Europäischen Parlaments ein Schlüsselement zur Überprüfung von GASP-Maßnahmen. Der Deutsche Bundestag sei so rechtzeitig und umfassend zu unterrichten, dass er das Für und Wider einer Angelegenheit diskutieren und Stellungnahmen i.S.v. Art. 23 Abs. 3 GG erarbeiten könne.⁹⁰ Grenzen der Unterrichtungspflicht könnten sich aber aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung und dem Staatswohl ergeben.⁹¹

Eine Überprüfung von Maßnahmen im Bereich der GASP und GSVP ist zudem denkbar, wenn Einzelpersonen gegen solche Maßnahmen gerichtlich vorgehen. Dies ist beispielsweise⁹² bei Klagen gegen nationale Maßnahmen möglich, die der Umsetzung von GASP- bzw. GSVP-Beschlüssen dienen und Einzelpersonen im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO potentiell in ihren Rechten verletzen.⁹³ Soweit der EuGH im jeweiligen Fall keine Gerichtsbarkeit hat, ist davon auszugehen, dass die nationalen Gerichte eine in Streit stehende GASP-Maßnahme auch ohne Vorabentscheidungsersuchen im konkreten Einzelfall unangewendet lassen dürfen.⁹⁴

89 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15, Rn. 106: „Zu berücksichtigen ist überdies, dass eine Kompensation der geringen demokratischen Legitimation der GASP auf europäischer Ebene durch eine gerichtliche Kontrolle [...] praktisch ausscheidet; dem Gerichtshof der Europäischen Union kommt – von zwei Ausnahmen abgesehen – in diesem Bereich keine Zuständigkeit zu“.

90 Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15, Rn. 99.

91 BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2022, 2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15, Rn. 116 ff.

92 Darüber hinaus käme eine Überprüfung der Primärrechtskonformität eines GASP- / GSVP-Beschlusses wohl auch in Betracht, wenn es für die Anwendung und Auslegung einer nationalen Regelung auf die Rechtskonformität eines am Anwendungsvorrang des Unionsrechts teilhabenden Ratsbeschlusses ankäme. Soweit der EuGH keine Gerichtsbarkeit hat, ging jedenfalls GAn *Kokott* in ihrer Stellungnahme vom 13. Juni 2014, zu EuGH, Gutachten 2/13, Rn. 100 von einer Prüfkompetenz der nationalen Gerichte aus, s. sogleich noch im Text. Vgl. zudem zu weiteren Klagemöglichkeiten: *Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 76. EL Mai 2022, Art. 24 EUV, Rn. 34.

93 Vgl. etwa OVG NRW, Urteil vom 18. September 2014, 4 A 2948/11, in dem es um die Feststellung der Rechtswidrigkeit der von der Bundeswehr veranlassten Übergabe Piraterieverdächtiger zur Strafverfolgung an die Republik Kenia im Rahmen der EU-geführten Mission ATALANTA ging. In Betracht kommen hier insbesondere Grundrechtsverletzungen, wobei auch eine Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte denkbar ist. Grundsätzlich kann das Unionsrecht zudem eine weite Auslegung des § 42 Abs. 2 VwGO gebieten, sofern im nationalen Verfahren eine Unionsrechtsnorm in Streit steht, die dem Einzelnen eine klagefähige individuelle Rechtsposition vermitteln soll, vgl. etwa: *R. P. Schenke*, Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl. 2022, § 42 VwGO, Rn. 152 ff. Bei den die Mitgliedstaaten bindenden GASP- und GSVP-Beschlüssen ist indes nicht von einer Begründung subjektiver Rechte auszugehen, vgl. Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 9, Rn. 140.

94 GAn *Kokott*, Stellungnahme vom 13. Juni 2014 zu EuGH, Gutachten 2/13, Rn. 100. So auch *Butler*, Constitutional Law of the EU's Foreign and Security Policy, 2021, S. 158, der auf die fehlende Verwerfungskompetenz der nationalen Gerichte verweist.

4.3. Ergebnis zur Überprüfung der Rechtskonformität von GSVP-Beschlüssen

Soweit der EuGH Gerichtsbarkeit in GASP-Angelegenheiten hat, ist er für die Kontrolle von Ratsbeschlüssen in diesem Bereich zuständig (vgl. Ziff. 2.1., 4.1.). Hält der EuGH einen GASP-Beschluss für primärrechtswidrig, kann er ihn im Rahmen einer Nichtigkeitsklage oder eines Vorabentscheidungsverfahrens für ungültig erklären.

Auch die nationalen Gerichte können sich, soweit die Zulässigkeitsanforderungen für eine Klage erfüllt sind, mit der (Primär-)Rechtswidrigkeit eines GASP-Beschlusses befassen.

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht dem Deutschen Bundestag im Rahmen seiner Mitwirkungsbefugnisse aus Art. 23 Abs. 2, 3 GG eine wichtige Rolle für die Kontrolle von GASP-Angelegenheiten zugeschrieben.