

JONAS TAFEL\*

# Von der Parlamentsarmee zur europäischen Armee?

## Verfassungsrechtliche Perspektiven einer Integration der Bundeswehr

Mit aktuellen Reformvorschlägen bereitet die europäische Politik eine stärkere Integration der Bundeswehr in gemeinsame europäische Verteidigungsstrukturen vor. Dabei besteht ein Zielkonflikt zwischen dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt und den Erfordernissen einer militärischen Integration. Dahinter steht ein Legitimationsproblem, das unter der gegebenen Rechts- und Rechtsprechungslage nicht aufgelöst werden kann.

### A. Europa und seine Verteidigung

Die gemeinsame Verteidigungspolitik hätte einst zum markanten Ausgangspunkt der europäischen Integration werden können, ist nach dem historischen Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft<sup>1</sup> im Jahr 1952 aber für lange Zeit ein wenig beachtetes Politikfeld geblieben. Umso deutlicher war daher das Zeichen, das 23 Mitgliedsstaaten Ende 2017 mit der Gründung einer „Verteidigungsunion“<sup>2</sup>, präziser: der Vereinbarung einer *Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit* (engl. *Pesco*) setzten. Dieses erstmals genutzte Instrument abgestufter Integration<sup>3</sup> in der *Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (GSVP) ermöglicht es einzelnen Mitgliedsstaaten, engere militärische Bindungen einzugehen und sich dem Mehrheitsprinzip zu unterwerfen (Art. 42 VI, Art. 46 EUV). Die nun getroffene Vereinbarung erstreckt sich vor allem auf das Rüstungswesen und die Durchführung von Missionen im Rahmen der GSVP.<sup>4</sup>

Der Beschluss ändert zunächst nichts daran, dass gerade die GSVP von nationalen Souveränitätsvorbehalten geprägt und die Union von einer „gemeinsamen Verteidigung“ (Art. 42 II EUV) denkbar weit entfernt ist.<sup>5</sup> Er setzt jedoch einen Impuls, dieses Ziel erstmals in den Blick zu nehmen. Im Zusammenhang mit dem Weißbuch zur Zukunft Europas<sup>6</sup>

hat die Europäische Kommission Anfang 2017 ein Strategiepapier zu europäischen Verteidigung<sup>7</sup> veröffentlicht, das Szenarien für eine Vertiefung der Verteidigungsintegration entwickelt. Angesichts einer veränderten Bedrohungslage,<sup>8</sup> teils erheblichen Fähigkeitslücken der Mitgliedsstaaten,<sup>9</sup> der sicherheitspolitischen Neuorientierung der USA sowie des bevorstehenden „Brexit“<sup>10</sup> sollen sie die verteidigungspolitische Eigenständigkeit der Union stärken. Der französische Staatspräsident *Macron* hat dies in seiner „Initiative für Europa“ aufgegriffen und einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt sowie die Aufstellung einer eigenen Einsatztruppe der Union bis 2020 vorgeschlagen.<sup>11</sup> Ähnlich äußerte sich Kommissionspräsident *Juncker* in seiner vorletzten Rede zur Lage der Union.<sup>12</sup> Beide werben auch nach dem Beschluss der verstärkten Zusammenarbeit weiter für Reformschritte, die über das dort vereinbarte hinausgehen.<sup>13</sup>

Die Beispiele zeigen einen starken Willen in der europäischen Politik, nun auch das Feld der Verteidigungspolitik für eine vertiefte Integration zu erschließen. Dieser Beitrag untersucht daher die Reformvorschläge (B.) auf ihre Vereinbarkeit mit dem grundgesetzlichen Legitimationsmodell für den Streitkräfteeinsatz (C.) und entwickelt daraus Perspek-

\* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen. Der Beitrag ist aus einer Studienarbeit im Schwerpunktbereich Internationales und Europäisches öffentliches Recht aus dem Wintersemester 2017/18 hervorgegangen.

1 Dazu *Seiller*, Rüstungsintegration. Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Verteidigungsgemeinschaft 1950 bis 1954, Berlin u. a. (2015), S. 31 ff.; zudem *Kuhn*, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Mehrebenensystem, Heidelberg u. a. (2012), S. 6 ff.

2 So die vorschnelle Bezeichnung in der Berichterstattung, vgl. etwa *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, „Verteidigungsunion beschlossen“, Nr. 288 v. 12. 12. 2017, S. 4.

3 Grabitz/Hilf/*Nettesheim*, Recht der EU, 60. EL 2016, Art. 238 AEUV Rn. 30.

4 *Rat der Europäischen Union*, Dokument Nr. 14866/17, 11. 12. 2017.

5 Vgl. *Calliess/Ruffert/Cremer*, EUV/AEUV, 5. Aufl. (2015), Art. 42 EUV Rn. 15.

6 *Europäische Kommission*, Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, KOM (2017) 2025, 1. 3. 2017.

7 *Europäische Kommission*, Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung, KOM (2017) 315, 7. 6. 2017.

8 Vgl. *Bundesministerium der Verteidigung*, Weißbuch 2016, S. 34 ff.; *Europäische Kommission* (Fn. 7), S. 7 ff.; für die Wissenschaft überblicksweise *Bredow*, Sicherheits- und Verteidigungspolitik: vor einer Neudefinition?, ZSE 2016, 347; *Hellmann*, Deutschland, die Europäer und ihr Schicksal. Herausforderungen deutscher Außenpolitik nach einer Zeitenwende, ZSE 2017, 329, 331 ff.

9 Vgl. zum Reformbedarf der Bundeswehr *Bartels*, BR 2013, 60, 68; *Bundesministerium der Verteidigung* (Fn. 8), S. 117 ff.; aus der Berichterstattung über Fähigkeitslücken beispielhaft *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, „Im Zweifel lieber eine Mängelwehr“, Nr. 8 v. 25. 2. 2018, S. 6.

10 Zu den verteidigungspolitischen Implikationen *Hellmann* (Fn. 8), 329, 331 ff.; *Major/Vöss*, SWP-Aktuell 46, Juli 2017, S. 4; zur zukünftigen Zusammenarbeit *Prime Minister's Office*, Rede von Premierministerin May bei der Münchner Sicherheitskonferenz, 17. 2. 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018.de>, zuletzt abgerufen am 19. 7. 2018.

11 *Macron*, Initiative für Europa. Rede an der Sorbonne, 26. 9. 2017 (dt. Übers. der franz. Botschaft), S. 4, <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspräsident-Macron-im-Wortlaut>, zuletzt abgerufen am 19. 7. 2018.

12 *Europäische Kommission*, Rede zur Lage der Union 2017, 13. 9. 2017, S. 10 u. 17.

13 Vgl. *Europäische Kommission*, Rede von Präsident Jean-Claude Juncker anlässlich der Münchener Sicherheitskonferenz, 17. 2. 2018, SPEECH 18/841; *Macron*, Rede des französischen Staatspräsidenten vor dem europäischen Parlament (dt. Übersetzung der franz. Botschaft), 20. 4. 2018, <https://de.ambafrance.org/Staatspräsident-Macron-vor-dem-Europaparlament-Fur-eine-neue-europäische>, zuletzt abgerufen am 19. 7. 2018; *ders.*, Rede anlässlich der Verleihung des Karlspreises in Aachen, 10. 5. 2018, <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-lors-de-la-ceremonie-de-remise-du-prix-charlemagne-a-aix-la-chapelle>, zuletzt abgerufen am 19. 7. 2018.

tiven, ob und in welcher Form sich Deutschland an der Verteidigungsintegration beteiligen könnte (D.).

## B. Reformvorschläge

Der Wille zu Reformen ist eine politische Vorfrage, die sich gleichwohl an der Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht messen lassen muss. Dafür ist relevant, wie sehr das bestehende Integrationsniveau der Verteidigungspolitik vertieft würde. Mit diesem Kriterium lassen sich zwei Dimensionen erkennen.

### I. Prinzip der geteilten Verantwortung

Eine erste wesentliche Vertiefung der Verteidigungsintegration wäre mit dem Übergang zu geteilter Verantwortung verbunden. Dieses Prinzip sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten bestimmte militärische Fähigkeiten nicht jeweils selbst, sondern gemeinsam vorhalten. Das bietet sich etwa für den strategischen Lufttransport, unbemannte Flugsysteme, Satellitenkommunikation oder die Seeüberwachung an.<sup>14</sup> Ziel ist, durch unionsweite Koordination, Beschaffung und Verfügbarkeit Synergieeffekte zu nutzen. Dieses Vorgehen wird als *pooling and sharing* bezeichnet. Sein integrationserheblicher Aspekt folgt daraus, dass geteilte Verantwortung wechselseitige Abhängigkeit begründet. Das verdeutlicht ein Blick auf den aus der Rechtsprechung des *BVerfG* bekannten AWACS-Verband der Nato: Dessen Flugzeugbesatzungen bestehen zu einem Drittel aus Bundeswehrsoldaten, deren Abzug die Einsatzfähigkeit des gesamten Verbands aufhebt. Selbst wenn die Einsatzentscheidung also bei den Mitgliedsstaaten verbleibt, ergibt sich ein zunächst faktischer Zwang zur Beteiligung daraus, dass die Mitwirkung für das Gelingen einer Mission entscheidend ist. Die Sicherstellung der Einsatzfähigkeit ist zugleich Funktionsbedingung einer geteilten Verantwortung, sodass dieser Integrationschritt die Frage nach der Zulässigkeit bindender Mitwirkungsverpflichtungen aufwirft.

### II. Die gemeinsame Verteidigung

Die zweite wesentliche Vertiefung der Verteidigungsintegration läge in der Einführung der gemeinsamen Verteidigung (Art. 42 II EUV). Dabei spezialisieren sich die mitgliedstaatlichen Streitkräfte auf einzelne Fähigkeiten und werden zu integrierten Verbänden zusammengefasst, die als ständige Einheiten für GSVP-Einsätze zur Verfügung stehen. Die verteidigungspolitischen Prioritäten der Mitgliedsstaaten bestimmen sich allein nach dem Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung. Im Unterschied zum Konzept einer „Euroarmee“<sup>15</sup> oder dem historischen Projekt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft entsteht keine originär europäische Armee, sondern bleiben die Soldaten Angehörige der nationalen Streitkräfte. Der integrationserhebliche Aspekt der gemeinsamen Verteidigung liegt in der Notwendigkeit, auf europäischer Ebene über den Einsatz integrierter Streit-

kräfte zu entscheiden. Funktionsbedingung ist also die verbindliche, vorbehaltlose Beteiligung der Mitgliedsstaaten. Derart integrierte Streitkräfte sind der freien mitgliedstaatlichen Verfügung entzogen, da nicht bloß die Befehlsgewalt *im* Einsatz, sondern auch die Befehlsgewalt *über* den Einsatz (sog. *full command*)<sup>16</sup> bei der Union liegt.

### III. Perspektiven

Beide Integrationsschritte berühren die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, über den Einsatz ihrer Streitkräfte zu entscheiden, und lassen offen, wie deren verfassungsrechtliche Anforderungen „in vollem Umfang gewahrt“ werden sollen.<sup>17</sup> Die bislang mitgliedstaatliche Domäne der Verteidigungspolitik gerät dennoch unter Veränderungsdruck, da kaum ein Mitgliedsstaat für die gegenwärtigen Einsätze gerüstet ist und auch die Herausforderungen der Zukunft nicht alleine bewältigen können wird. So scheint es unabhängig von der konkreten Ausgestaltung absehbar, dass zukünftig auch an Deutschland die Erwartung herangetragen wird, nicht zuletzt seine Soldaten für gemeinsame Einsätze unter Führung der Union bereitzustellen.

## C. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt

Die Tragweite dieses Ansinnens ist nicht zu überschätzen: Der Einsatz militärischer Macht ist ureigener Ausdruck staatlicher Souveränität.<sup>18</sup> Zum maßgeblichen Legitimationsinstrument des Streitkräfteeinsatzes hat sich der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt entwickelt – bis heute weder aus dem Grundgesetz ersichtlich noch dogmatisch sicher zu verorten.<sup>19</sup> Seine Kreation und seinen Wandel in der Rechtsprechung des *BVerfG* gilt es nachzuvollziehen,<sup>20</sup> um ihn sodann zum Maßstab für die Reformvorschläge zur GSVP zu nehmen.

### I. Im Kontext des Art. 24 II GG

In der Entscheidung „AWACS-Adria/Somalia“ erklärte das *BVerfG* Art. 24 II GG zur Rechtsgrundlage für Auslandseinsätze „im Rahmen und nach den Regeln“ eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit<sup>21</sup> und machte solche Einsätze zugleich von der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestags abhängig.<sup>22</sup> Es begründete diesen Vorbehalt mit der deutschen Verfassungstradition seit 1919 und einer

<sup>14</sup> *Europäische Kommission* (Fn. 7), S. 14.

<sup>15</sup> Zu diesem derzeit nicht ernsthaft diskutierten Modell *Fährmann*, Die Bundeswehr im Einsatz für Europa, Baden-Baden (2010), S. 251, 272 f.

<sup>16</sup> Zu Sprachgebrauch und Konzeption der Befehlsgewalt *Nolte*, Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen, *ZaöRV* 1994, 652, 703 f.

<sup>17</sup> So aber *Europäische Kommission* (Fn. 7), S. 11.

<sup>18</sup> *Maunz/Dürig/Depenheuer*, GG, 79. EL 2016, Art. 87 a Rn. 76.

<sup>19</sup> *Paulus/Jacobs*, Die parlamentarische Kontrolle von Militär und Sicherheitspolitik, *Friedens-Warte* 2012, 23, 31: „work in progress“; *Kleinlein*, Kontinuität und Wandel in Grundlegung und Dogmatik des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts, *AöR* 2017, 43, 45: „offene Baustelle des *BVerfG*“.

<sup>20</sup> Dem Verfassungstext selbst sei das geltende Verfassungsrecht der kollektiven Sicherheit „allenfalls noch im Ansatz zu entnehmen“, so *Sauer*, in: *Rensen/Brink* (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* (2009), S. 585, 591.

<sup>21</sup> *BVerfGE* 90, 286 (345).

<sup>22</sup> *BVerfGE* 90, 286 (381 ff.).

Gesamtanalogie zu den Art. 35, 45 a, 45 b, 87 a und 115 a GG.<sup>23</sup> Die Argumentation hat in bekanntem Maße Kritik erfahren<sup>24</sup> und verstellt den Blick auf die eigentliche Funktion des Parlamentsvorbehalts, dessen Notwendigkeit aus dem kompetenzrechtlichen Aspekt der Entscheidung folgte: Die Heranziehung des Art. 24 II GG als Rechtsgrundlage gab der Bundesregierung die Möglichkeit, mit dem Beitritt zu einem solchen System zugleich den Weg für zukünftige Einsätze der Bundeswehr in dessen Rahmen zu ebnet. Der Beitritt selbst ist zwar zustimmungspflichtig (Art. 59 I 1 GG). Doch zum einen waren die späteren Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von UN und Nato beim Beitritt zu diesen Organisationen schwerlich vorherzusehen, und zum anderen wurde der Bundesregierung in der Entscheidung „Nato-Strategiekonzept“ gestattet, die „nach den Regeln“ des Systems zulässigen Einsatzszenarien nachträglich eigenmächtig zu erweitern.<sup>25</sup> Angesichts dessen diente der Parlamentsvorbehalt als Korrektiv zu dieser restriktiven Auslegung des Art. 59 II 1 GG und sollte die durch Art. 24 II GG vermittelte überwiegende Handlungskompetenz der Bundesregierung beim Streitkräfteeinsatz ausgleichen.<sup>26</sup>

## II. Im Kontext von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie

Beginnend mit der Entscheidung „AWACS-Türkei“ stellt das *BVerfG* zunehmend Bezüge des Parlamentsvorbehalts zu anderen Verfassungsprinzipien heraus. Zum einen zur „funktionsgerechten Teilung der Staatsgewalt“, also der Organkompetenz, „in auswärtigen Angelegenheiten“.<sup>27</sup> Danach bestehe bei bewaffneten Streitkräfteeinsätzen „kein eigenverantwortlicher Entscheidungsraum der Bundesregierung“; stattdessen bildeten Bunderegierung und Bundestag einen „Entscheidungsverbund“, in dem letzterer einen Einsatz fortlaufend mitzuverantworten habe.<sup>28</sup> Zum anderen wird der Einsatz der Bundeswehr für die Soldaten und die von militärischer Gewalt Betroffenen als „wesentlich“ bezeichnet und in Beziehung zu Grundrechtseingriffen gesetzt.<sup>29</sup> Darin ist die Absicht zu erkennen, Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, hierbei insbesondere die Wesentlichkeitstheorie für die Dogmatik des Parlamentsvorbehalts fruchtbar zu machen. Vor diesem Hintergrund dient er als Ermächtigung der Regierung zu Grundrechtseingriffen. Während die konstitutive Zustimmung ein einmaliger Akt ist, muss eine Ermächtigung Eingriffe über die gesamte Dauer ihres Auftretens hinweg tragen, was mit dem Gedanken der fortlaufenden Mitverantwortung korrespondiert. Angesichts dessen ist nunmehr eine Verankerung des Parlamentsvorbehalts in den Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie festzustellen.<sup>30</sup> Parallel zueinander hat sich also

ein Rechtsprechungs- und Funktionswandel vollzogen. Die Abkehr vom ursprünglichen Korrektivcharakter wurde mit der „Libyen“-Entscheidung vollendet, wonach der Parlamentsvorbehalt auch jenseits von Art. 24 II GG für alle bewaffneten Einsätze im Ausland gelte.<sup>31</sup>

## III. Im Kontext der europäischen Integration

Bereits in der „Lissabon“-Entscheidung hat das *BVerfG* die Verteidigungsintegration in den Blick genommen und den Parlamentsvorbehalt für „integrationsfest“ befunden, weshalb jede Übertragung der Einsatzentscheidung auf die Union unzulässig sei.<sup>32</sup> Der Spielraum für vertiefte Integration in der GSVP scheint damit klar umrissen: Sie sei nur mit dem Grundgesetz vereinbar, solange die konstitutive Einsatzentscheidung beim Bundestag verbleibt.<sup>33</sup> Den Reformvorschlägen wäre damit kein Weg bereitet, denn ihre Vorteile sollen gerade aus dem Prinzip geteilter Verantwortung folgen – geteilte Verantwortung aber setzt voraus, dass ihr vorbehaltlos nachgekommen wird.<sup>34</sup> Das Schicksal einer Reform muss damit allerdings nicht besiegelt sein. Die Entwicklung des Parlamentsvorbehalts in freier Rechtsprechung rechtfertigt einen kritischen Blick darauf, welche Anforderungen tatsächlich aus seiner gegenwärtigen Funktion folgen. Um die politische Grundentscheidung des Streitkräfteeinsatzes nicht der Exekutive zu überlassen und die einhergehenden Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen, sieht er eine Entscheidung der unmittelbar demokratisch legitimierten Abgeordneten nach öffentlicher Diskussion vor.<sup>35</sup> Verfassungsrechtlich determiniert ist insoweit lediglich, dass jeder Einsatz militärischer Gewalt auf eine parlamentarische Entscheidung in Ansehung der konkreten Einsatzumstände rückführbar ist: „Staat und Gesellschaft [müssen] für Kampfeinsätze deutscher Soldaten [...] öffentlich Verantwortung übernehmen“.<sup>36</sup>

## D. Europäische Legitimationsmechanismen

Gestützt auf diese Erkenntnis ist zu fragen, wie der Zielkonflikt mit der Verteidigungsintegration aufgelöst werden kann. Entscheidend ist dabei weniger die Wahrung des formalen Verfahrens selbst als vielmehr die Wahrung des dadurch erreichten Legitimationsniveaus.

23 BVerfGE 90, 286 (383 ff.).

24 *Depenheuer* (Fn. 18), Art. 87 a Rn. 143 f.; *Fährmann* (Fn. 15), S. 76; *Ipsen*, FS Schnapp (2008), 125, 131 ff.; *Paulus/Jacobs* (Fn. 19), 28 ff.; *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen (2017), § 6 Rn. 74.

25 BVerfGE 104, 151 (207 ff.); bestätigend BVerfGE 121, 135 (158).

26 *Heun*, JZ 1994, 1073, 1074 und *Klein*, FS Bothe (2008), 157, 173 sehen eine „eigentümliche Kontrastierung“; *Kleinlein* (Fn. 19), 48: „doppelte Kompensationsfunktion“; vgl. *Sauer* (Fn. 20), S. 601.

27 BVerfGE 121, 135 (162 f.).

28 BVerfGE 124, 267 (276).

29 BVerfGE 123, 267 (361).

30 *Callies*, Auswärtige Gewalt, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des

Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. (2006), § 83 Rn. 40; *Fährmann* (Fn. 15), S. 245 mit Fn. 1090; *Kleinlein* (Fn. 19), 60 f. u. 75; *Streinz/Sachs*, GG, 7. Aufl. (2014), Art. 59 Rn. 26 f.

31 BVerfGE 140, 160 (187 u. 191 f.).

32 BVerfGE 123, 267 (361 u. 426).

33 BVerfGE 123, 267 (361).

34 *Garais*, Bedingt bündnisfähig? – Die parlamentarische Kontrolle internationaler Bundeswehreinätze und die deutschen Verpflichtungen in NATO und EU, GWP 2007, 217, 221; *Schockenhoff/Kiesewetter*, Die parlamentarische Kontrolle von Militär und Sicherheitspolitik, Friedens-Warte 2012, 13, 15; vgl. *Persch/Gronimus*, Zur demokratischen Legitimation integrierter europäischer Streitkräfte, NZWehrR 2011, 193, 200: Von den Staaten würde sonst verlangt, „eine Streitmacht aufzubauen, auszurüsten und zu finanzieren, deren Einsetzbarkeit zwingend vom Wohlwollen des Deutschen Bundestages abhängen würde“.

35 BVerfGE 90, 286 (388) mahnt insoweit die *Erörterung* im Parlament an.

36 *Depenheuer* (Fn. 18), Art. 87 a Rn. 147.

## I. Modifikation des Parlamentsvorbehalts

Ein erster Ansatz zielt darauf ab, die Reichweite des Parlamentsvorbehalts einzuschränken oder das Entscheidungsverfahren anzupassen.

Deutschland könnte durch eine Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, das den Parlamentsvorbehalt einfachgesetzlich konkretisiert, alle Einsätze im Rahmen der integrierten Verteidigungspolitik der Union vom Zustimmungserfordernis ausnehmen.<sup>37</sup> Die ermächtigende Wirkung des Parlamentsvorbehalts könnte grundsätzlich auch von einem Gesetz ausgehen, das Bundeswehreinätze nach den spezifischen Regeln der gemeinsamen Verteidigung erlaubt. Nach der Rechtsprechung muss der Bundestag allerdings in Kenntnis des jeweiligen „Gefahren- und Verstrickungspotential[s]“<sup>38</sup> über einen „konkreten Einsatz“ entscheiden; allenfalls sei eine abgestufte Beteiligung denkbar, wenn der Einsatz „durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist“.<sup>39</sup> Der Parlamentsvorbehalt wäre jedoch auf den materiellen Gehalt des Art. 24 II GG reduziert und damit seiner Funktion beraubt, wenn man eine derartige Vorbestimmung für alle Einsätze im Rahmen der GSVP annähme. Eine gesetzliche Generalermächtigung würde sich nicht mehr begrenzend auf den Einsatz militärischer Gewalt auswirken. Auch soweit vertreten wird, Einsätze im Rahmen der – wohlgermerkt intergouvernementalen – GSVP stattdessen auf Art. 23 I GG zu stützen,<sup>40</sup> stünde nunmehr der umfassende Vorbehalt der „Libyen“-Entscheidung einem Verzicht auf die Parlamentszustimmung entgegen.

Als Minus zum gänzlichen Verzicht finden sich Vorschläge, zu Beginn einer Legislaturperiode „auf Vorrat“ Beschlüsse für zukünftige, im Einzelnen noch unbestimmte Einsätze im Rahmen der GSVP zu fassen.<sup>41</sup> Infolgedessen könnte sich die Bundeswehr für einen absehbaren Zeitraum an integrierten Verbänden beteiligen, ohne dass deren gemeinsamer Einsatz im Einzelfall noch unter einem Zustimmungsvorbehalt stünde. Blankobeschlüssen begegnen zunächst dieselben Bedenken wie bereits einer gesetzlichen Regelung – von der Zustimmung zum „konkreten Einsatz“ bliebe ebenso wenig übrig wie von der fortlaufenden Mitverantwortung des Bundestags.<sup>42</sup> Eine gleichwohl zulässige abgestufte Beteiligung des Bundestags an „vorgezeichneten“ Einsätzen erfordert einen qualitativen Mehrwert gegenüber dem, was bereits durch „Rahmen und Regeln“ eines Sicherheitssystems

(Art. 24 II GG) vorgegeben ist. In Betracht kommen daher nur unabhängig vom konkreten Anlass typisierbare Einsätze, worunter solche der bereits bestehenden Krisenreaktionskräfte (*EU Battle Groups*) fallen könnten. Diese Einheiten sind hinsichtlich Ausrüstung und Stärke klar umrissen, auf Einsätze von 30 bis 120 Tagen Dauer ausgelegt und können aufgrund dieser Konzeption nur bestimmte Aufträge wahrnehmen.<sup>43</sup> Die mit dem Prinzip der geteilten Verantwortung verbundenen großen Reformschritte oder gar eine „gemeinsamen Verteidigung“ lassen sich mit diesen Einschränkungen jedoch kaum vereinbaren.

Die verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die Parlamentszustimmung lassen somit keinen Spielraum für Verfahrensänderungen, die die Bündnisfähigkeit signifikant stärken würden.

## II. Nachbildung des Parlamentsvorbehalts

Ein zweiter Ansatz zielt darauf ab, durch neue Legitimationsmechanismen auf europäischer Ebene die Funktion des Parlamentsvorbehalts nachzubilden und ein vergleichbares Legitimationsniveau zu gewährleisten.

Der naheliegende Gedanke, für integrierte Streitkräfte einen Einsatzvorbehalt des Europäischen Parlaments vorzusehen, erweist sich schnell als unzureichend. Das Europäische Parlament kann als supranationales Organ nur Handlungen von Trägern derselben Hoheitsgewalt legitimieren, also nur den Einsatz von Soldaten, die als Unionsbürger unmittelbar im Dienst der Union stünden.<sup>44</sup> Die GSVP ist bislang jedoch nicht einmal supranationalisiert, und selbst der weitreichende Vorschlag *Macrons*, die mitgliedstaatlichen Streitkräfte für den Dienst von Unionsbürgern zu öffnen,<sup>45</sup> ändert nichts an deren nationaler Zugehörigkeit.

Eine aussichtsreichere Anregung stammt aus der vorletzten Legislaturperiode des Bundestags, in der alle Fraktionen die Einrichtung einer „Interparlamentarischen Versammlung“ von Vertretern aller mitgliedstaatlichen Parlamente zur Kontrolle der GSVP vorgeschlagen haben.<sup>46</sup> Einsätze der GSVP könnten von der Zustimmung dieses Gremiums abhängig gemacht werden. Der Einsatz deutscher Soldaten wäre dann zum einen auf die Mitwirkung der Bundesregierung am einstimmigen Ratsbeschluss (Art. 42 IV EUV) und zum anderen auf die Mitwirkung von Vertretern des Bundestages an der Zustimmung der Interparlamentarischen Versammlung zurückzuführen. Der „Entscheidungsverbund“ würde sich also auf europäischer Ebene fortsetzen. Aus der Perspektive des Bundestagsplenums stellt sich ein solches Vorgehen jedoch als Delegation der Plenarzuständigkeit auf die entsandten Abgeordneten dar. Für die Zulässigkeit des

37 Auf diese Weise haben Ungarn, die Tschechische Republik, Bulgarien und die Slowakei anlässlich ihrer Beitritte den Parlamentsvorbehalt für Nato- und EU-geführte Einsätze abgeschafft, vgl. *Peters/Wagner*, *Zwischen Effizienz und Legitimität*, *Friedens-Warte* 2012, 69, 81 f.

38 BVerfGE 121, 135 (161); 140, 160 (192).

39 BVerfGE 90, 286 (387 ff.).

40 *Fährmann* (Fn. 15), S. 212 ff.

41 Vgl. BT-Plenar-Prot. 15/100 vom 25.3.2004, S. 8981 D; *Garais* (Fn. 34), 226; *Guttenberg*, *FAZ* vom 2.2.2007, S. 10; *Schockenhoff/Kiesewetter* (Fn. 34), 16; *Wiefelspütz*, *Hände weg vom Parlamentsheer!*, *Friedens-Warte* 2012, 16, 20.

42 Daran ändert auch ein „Rückholrecht“ nichts, das ohnehin kraft Verfassung besteht, vgl. BVerfGE 90, 286 (388): „Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt.“

43 Vgl. *Howorth*, *Security and defence policy in the European Union*, 2. Aufl. (2014), S. 84 ff.; *Lindstrom*, *EUISS Chaillot Paper Nr. 97*, Februar 2007, S. 15 ff.

44 Deren Einsatz unterläge ohnehin nicht dem grundgesetzlichen Parlamentsvorbehalt, vgl. *Fährmann* (Fn. 15), S. 251.

45 Vgl. *Macron* (Fn. 11), S. 4.

46 BT-DruckS. 17/5903 (CDU/CSU, FDP); BT-DruckS. 17/5389 (SPD); BT-DruckS. 17/5387 (LINKE); BT-DruckS. 17/5711 (GRÜNE).

damit einhergehenden Eingriffs in die Teilhaberechte der übrigen Abgeordneten hat das *BVerfG* in der „EFSF“-Entscheidung „besonders wichtige Gründe“ gefordert<sup>47</sup> und die Grenze bei solchen Entscheidungen gezogen, die nach der Wesentlichkeitstheorie ein förmliches Parlamentsgesetz erforderten.<sup>48</sup> Übertragen auf den Streitkräfteeinsatz folgt daraus, dass der Parlamentsvorbehalt nach seiner gegenwärtigen Dogmatik vom Plenum ausgeübt werden und sich als Verantwortungsübernahme *aller* Abgeordneten darstellen muss.

Für eine „Europäisierung“ des Parlamentsvorbehalts ist der Weg über die nationalen Abgeordneten somit zwar aussichtsreicher als über das Europäische Parlament, bedeutet aber zwingend Einbußen der Repräsentation und gewährleistet daher kein hinreichendes Legitimationsniveau.

### III. Status quo des Parlamentsvorbehalts

Die diskutierten Verfahrensänderungen scheitern, wie auch weitere Vorschläge<sup>49</sup>, an den verfassungsgerichtlichen Erfordernissen der Zustimmung zum *konkreten* Einsatz und der Rückführbarkeit der Entscheidung auf *alle* Abgeordnete. Dies gilt selbst unter der Einsicht, dass ein anderer Legitimationsmechanismus kein identisches, sondern allenfalls ein vergleichbares Legitimationsniveau gewährleisten kann. Die dogmatische Einbettung des Parlamentsvorbehalts in Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip lässt erkennen, wie hoch die Hürde für Veränderungen ist: Einer europäischen Einsatz-

entscheidung steht letztendlich Art. 79 III GG entgegen. Der 1994 eingeführte Parlamentsvorbehalt ist durch seine kontinuierliche Fortentwicklung in der Rechtsprechung so stark geworden, dass er jede Verschiebung der Verbandslegitimation für den Streitkräfteeinsatz verhindert.

### E. Deutschland und seine Verteidigung

Der Parlamentsvorbehalt ist zugleich Ausdruck einer Konstitutionalisierung der Verteidigungspolitik.<sup>50</sup> Das *BVerfG* hat Notwendigkeit und Verfahren der Parlamentsbeteiligung nicht nur als grundgesetzlich vorgegeben befunden, sondern sie dogmatisch mit der Wesentlichkeitstheorie aufgeladen und dadurch der Gestaltungsbefugnis selbst des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen. Das mag angesichts der Funktion des Parlamentsvorbehalts und seiner breiten Anerkennung als willkommene Entwicklung erscheinen, erweist sich aber als große Hürde für eine arbeitsteilige und spezialisierte GSVP: Für die Frage der Einsatzentscheidung bildet immer der Status quo die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen. Sollen die politischen Initiativen zur GSVP Erfolg haben, sind sie auf eine Weiterentwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung angewiesen – die eingangs erwähnte Vereinbarung sieht bereits vor, nationale Beschlussfassungsverfahren zu überprüfen.<sup>51</sup> Dafür ist die Offenheit des Grundgesetzes<sup>52</sup> gefragt: Es wäre neu zu vermessen, wie die gesellschaftliche Verantwortungsübernahme gelingen kann, wenn Verteidigung<sup>53</sup> unter dem Grundgesetz nicht länger eine Angelegenheit allein des deutschen Staates ist.

47 BVerfGE 130, 318 (360).

48 BVerfGE 130, 318 (351); vgl. *Ossenbühl*, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. (2007), § 101 Rn. 53.

49 Zur Entscheidung durch einen besonderen Ausschuss *Noetzel/Schreier* in: Mair (Hrsg.), SWP-Studie S. 27, Februar 2007, S. 35, 41 sowie die Gesetzentwürfe der FDP-Fraktion BT-DruckS. 16/3342, S. 4 und BT-DruckS. 15/1985, S. 6; zur Beteiligung nationaler Parlamente an Ratsentscheidungen *Jaeger*, Alle Macht dem Volk?, EuZW 2017, 127, 129.

50 Zum Begriff der Konstitutionalisierung im Kontext innerstaatlichen Rechts *Knauff*, Konstitutionalisierung im inner- und überstaatlichen Recht – Konvergenz oder Divergenz?, ZaöRV 2008, 453, 454 u. 456.

51 *Rat der Europäischen Union* (Fn. 4), Annex S. 3.

52 Vgl. *Schorkopf* (Fn. 24), § 1 Rn. 3 f.

53 Auch der Gegenstand einer solchen Verteidigung wird neu zu bestimmen sein, vgl. zur „neuen Relevanz“ der Landes- und Bündnisverteidigung *Bundesministerium der Verteidigung* (Fn. 8), S. 88 ff., 137 ff.