

Irina Höhn

**Beteiligung des Deutschen Bundestages im
Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und
Verteidigungspolitik der EU**



Reihe Politikwissenschaften

herausgegeben von Prof. Dr. Florian T. Furtak
Professor für Europäisches Recht und Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt
Europäische Integration
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Band 90



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Sämtliche, auch auszugsweise Verwertungen bleiben vorbehalten.

Copyright © utzverlag GmbH · 2021

ISBN 978-3-8316-4883-2 (gebundenes Buch)
ISBN 978-3-8316-7616-3 (E-Book)

Printed in EU
utzverlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Vorwort des Herausgebers

Mit dem Vertrag von Lissabon haben die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten mehr Rechte erhalten. Lohnenswert ist in diesem Zusammenhang den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bzw. der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU in den Blick zu nehmen, wie es Frau Höhn in ihrer Studie macht. Denn sie untersucht, inwieweit die Mitwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten auf die GASP/GSVP übertragbar sind, welche Rolle der Bundestag in Bezug auf die GSVP und die 2017 ins Leben gerufene Europäische Verteidigungsinitiative für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit PESCO (Permanent Structured Cooperation) spielt und ob sich anhand der aktuellen Entwicklungen in diesem Politikbereich ein Funktionswandel des Bundestages herauskristallisiert.

Die Studie von Frau Höhn, die u.a. auf der Auswertung zahlreicher Dokumente sowie von Experteninterviews basiert, wird für all diejenigen mit Gewinn zu lesen sein, die sich für ein Politikfeld interessieren, das zwar einerseits zum Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität gehört, andererseits aber aufgrund globaler Bedrohungen einer umfassenden europäischen Zusammenarbeit bedarf.

Karlsruhe/Berlin, im Januar 2021

Florian T. Furtak

Vorwort und Danksagung

Angesichts wachsender Herausforderungen steht die Europäische Union (EU) vor der Frage, welcher Grad an strategischer Autonomie zur Wahrung der Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten notwendig und möglich ist.

Mit Voranschreiten der europäischen Integration und insbesondere durch Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) erfolgte eine Stärkung der Rechte der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten. Ziel dieser Kompetenzerweiterung lag darin, auf nationaler Ebene die Mitwirkung in den Bereichen sicherzustellen, in denen durch Abgabe von Hoheitsrechten an die EU ein Kompetenzverlust entstanden ist.

Diese Studie wirft die Frage auf, ob sich die weitreichenden Rechte des Deutschen Bundestages auch auf den Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) erstrecken und sie untersucht, welche konkreten Beteiligungsmöglichkeiten der Bundestag in Fragen der europäischen Verteidigung innehat.

An dieser Stelle möchte ich Dr. Sven Vollrath, Leiter der Unterabteilung Europa des Deutschen Bundestages, herzlich für seine umfassenden und richtungsweisenden Ratschläge bei der Erstellung dieser Studie danken. Mein Dank gilt darüber hinaus dem Herausgeber, Prof. Dr. Florian T. Furtak (HWR Berlin), für die Aufnahme der Studie in die Reihe Politikwissenschaften. Ich danke auch den Bundestagsabgeordneten, die mir für Fragen zu Beteiligungsmöglichkeiten in der Praxis zur Verfügung standen. Meiner Familie danke ich für die persönliche Unterstützung.

Die in dieser Publikation vertretenen Ansichten und Wertungen sind meine privaten Äußerungen und stellen in keiner Weise offizielle Positionen meines Dienstherrn (Auswärtiges Amt) dar.

Berlin, im Dezember 2020

Irina Höhn

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Demokratisierung der EU und Europäisierung nationaler Parlamente	3
2.1 Europäisierung.....	3
2.2 Mehrebenensystem und Mehrebenenparlamentarismus	7
2.3 Demokratiedefizit.....	8
2.3.1 Das institutionelle Demokratiedefizit	8
2.3.2 Das strukturelle/kategorische Demokratiedefizit.....	9
2.4 De-/Ent-/Re-Parlamentarisierung.....	14
2.4.1 De-/Entparlamentarisierung	14
2.4.2 Reparlamentarisierung I: Der Vertrag von Maastricht	17
2.4.3 Reparlamentarisierung II: Der Vertrag von Lissabon.....	18
2.4.4 Die Rolle des EP seit dem Vertrag von Lissabon.....	20
2.5 Zwischenfazit: Europäisierung und Funktionswandel.....	22
3 Die Beteiligung des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten	24
3.1 Der Deutsche Bundestag und die Europäisierung.....	24
3.2 Mitwirkung des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten nach Art. 23 GG und EUZBBG	25
3.2.1 Entstehung und Funktion des Art. 23 GG.....	26
3.2.2 Mitwirkung des Bundestags nach Art. 23 GG.....	27
3.2.3 Recht zur Stellungnahme	28
3.2.4 GG und Außenpolitik.....	29
3.2.5 Das Lissabon-Urteil des BVerfG	31
3.2.6 Mitwirkung nach EUZBBG	32
3.3 Mitwirkung des Deutschen Bundestages im Bereich GASP/GSVP nach Art. 23 GG und EUZBBG	35
3.3.1 Der Vorhaben-Begriff aus § 5 EUZBBG in Bezug auf die GASP/GSVP38	
3.3.2 Regelungen im EUZBBG zur GASP/GSVP (§ 7 EUZBBG).....	39
3.3.3 Indikativvorschau und Perspektivische Jahresvorschau zu Rechtsakten. 41	

3.3.4	Stellungnahmen des Bundestages (§ 8 EUZBBG)	41
3.4	Zwischenfazit und Ausblick	42
4	Der Politikbereich GASP/GSVP	44
4.1	Die Entwicklung der GASP/GSVP – Von den Anfängen bis Lissabon	44
4.2	Die GSVP als Teil der GASP	48
4.3	Beschlussfassung im Bereich GASP/GSVP	49
4.4	Aktuelle Herausforderungen für die GASP/GSVP	54
4.4.1	Interne Faktoren	54
4.4.2	Externe Faktoren	55
4.5	Die transatlantische Perspektive: GASP/GSVP und NATO	58
4.6	Strategien und Initiativen der EU im Bereich GASP/GSVP	60
4.6.1	Die EU als „Transformationsmacht“: Die erste Europäische Sicherheitsstrategie (2003)	60
4.6.2	Eine resiliente EU: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (2016)	61
4.6.3	Die „Neue Strategische Agenda“ (2019) und der „Strategische Kompass“ (2020)	65
4.7	Zwischenfazit	66
5	PESCO – Eine Koalition der Willigen	67
5.1	Die Gründung von PESCO	68
5.2	Rechtliche Grundlagen von PESCO	69
5.3	Ziele von PESCO	70
5.4	Aufbau von PESCO	71
5.5	Die Beteiligung von Drittstaaten an PESCO	72
5.6	Kritik an PESCO	72
5.6.1	Grundsätzliche Kritik	72
5.6.2	Kritik an Beschlussfassung und Organisation von PESCO	74
5.7	Perspektiven und Möglichkeiten der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik	75

6 Einblicke in die Praxis	79
6.1 Beteiligung des Bundestages bei GASP/GSVP nach Art. 23 GG und EUZBBG	79
6.2 Der Bundestag und PESCO.....	81
6.3 Funktionswandel nationaler Parlamente im Bereich GSVP/PESCO.....	82
6.4 Zwischenfazit	82
7 Zusammenfassung und Ausblick	83
7.1 Übertragbarkeit der Mitwirkungsrechte aus Art. 23 GG auf die GASP/GSVP	83
7.2 Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages bei PESCO	85
7.3 Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder Funktionswandel im Bereich GSVP?.....	86
7.4 Ausblick.....	88
Literaturverzeichnis	91
Dokumentenverzeichnis	102
Anhang	

1 Einleitung

Angesichts politischer Debatten über die „Weltpolitikfähigkeit“¹ der Europäischen Union (EU), über die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Armee² oder den „Hirntod“³ der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) ist die Frage der Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten und der strategischen kollektiven Verteidigung – und damit der Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) – hoch aktuell.

In Reaktion auf ein sich schnell veränderndes Sicherheitsumfeld hat die EU verschiedene Ansätze und Strategien entwickelt, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Innerhalb der GSVP stellt die Ständige strukturierte Zusammenarbeit (PESCO, von eng. *Permanent Structured Cooperation*) einen gesonderten Teilbereich dar, der Mitgliedstaaten bei Erfüllung bestimmter Kriterien⁴ die Möglichkeit zu einer freiwilligen weitergehenden Zusammenarbeit bietet. PESCO folgt einem inklusiven intergouvernementalen Ansatz, der der EU langfristig zu mehr Eigenständigkeit in Sicherheits- und Verteidigungsfragen verhelfen soll, ohne dabei bestehende Bündnisse – allen voran das Verteidigungsbündnis NATO – in Frage zu stellen.

Der Bereich GSVP als Teilbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist für die Betrachtung der Rolle nationaler Parlamente in mehrfacher Hinsicht lohnenswert: Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind hochsensible Politikfelder, die eng mit der Selbstbestimmung (Souveränität) und Selbstwahrnehmung eines Staates verknüpft sind und grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive fallen. Es sind auch Politikfelder, die häufig aus strategischen Erwägungen einen höheren Grad der Geheimhaltung notwendig machen. Auf EU-Ebene sind diese Politikbereiche intergouvernemental geregelt und unterliegen größtenteils dem Einstimmigkeitsprinzip.

Im Zuge der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags und auf Grundlage des Art. 23 Grundgesetz (GG), dem sog. „Europa-Artikel“, wurden dem Bundestag weitreichende Rechte in EU-Angelegenheiten zugestanden.

¹ Backfisch: AKK-Vorstoß zeigt: Die EU ist noch nicht weltpolitikfähig, WAZ: 25.10.2019 (<https://www.waz.de/politik/akk-vorstoss-zeigt-die-eu-ist-noch-nicht-weltpolitikfaehig-id227470457.html>).

² Europäisches Parlament: Verteidigung: Kommt eine „europäische Armee“?, 27.06.2019 (<https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/security/20190612STO54310/verteidigung-kommt-eine-europaische-armee>).

³o. A.: Macron nennt NATO hirntot, Tagesschau: 07.11.2019 (<https://www.tagesschau.de/ausland/macron-nato-101.html>).

⁴ Gem. Art. 1 des 7. Protokolls über die Ständige strukturierte Zusammenarbeit.

Eine frühzeitige sowie umfassende Parlamentsbeteiligung im Bereich GASP/GSVP steht allerdings im Spannungsverhältnis zwischen der exekutiven Eigenverantwortung der Bundesregierung in einem sensiblen und sicherheitsrelevanten Politikbereich auf der einen und der Integrationsverantwortung sowie dem Recht auf parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten auf der anderen Seite.

In der vorliegenden Studie wird herausgearbeitet, inwieweit die gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten auf den Sonderbereich GASP/GSVP übertragbar sind, welche Rolle der Bundestag in Bezug auf die GSVP und PESCO hat und ob sich anhand der aktuellen Entwicklungen in diesem Politikbereich ein Funktionswandel des Bundestages feststellen lässt.

In die Studie flossen neben Erkenntnissen aus der wissenschaftlichen und Quellen-Analyse auch Beiträge aus einer leitfadengestützten qualitativen Expertenbefragung. Die für die Befragung ausgewählten Experten⁵ sind Abgeordnete des 19. Deutschen Bundestages (MdB), die als Fachpolitiker dem Auswärtigen bzw. Verteidigungsausschuss und/oder der deutschen Delegation IPC GASP/GSVP⁶ angehören. Zwei der Befragten sind außerdem Berichterstatter ihrer Fraktion für PESCO. Aus Gründen des Datenschutzes bleiben die Experten anonym. Eine Übersicht findet sich im Anhang.

Die Ergebnisse der Interviews sind an geeigneter Stelle in die Publikation eingeflossen und entsprechend kenntlich gemacht. In Kapitel 6 findet sich eine Auswertung der für die Fragestellung besonders relevanten Aussagen.

Eine ausführliche Darstellung der verschiedenen Theorien der Europäisierung ist in dieser Publikation nicht beabsichtigt, zumal die Literatur eine detaillierte Analyse zu diesem Forschungsfeld bietet.⁷ Kapitel 2 geht daher kurz auf die prominentesten für diese Studie relevanten Konzepte⁸ ein. Dazu zählen neben der Europäisierung v. a. die Begriffe Demokratiedefizit, Mehrebenensystem bzw. -parlamentarismus, De-, Ent-, und Reparlamentarisierung sowie Funktionswandel.

⁵ In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit durchgehend das generische Maskulinum verwendet, das weibliche und andere Geschlechteridentitäten ausdrücklich einschließt, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

⁶ Die Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (IPC GASP/GSVP) wurde 2012 eingesetzt und umfasst Delegationen der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments. Die deutsche Delegation besteht aus sechs ordentlichen Mitgliedern und sechs Stellvertretern.

⁷ Vgl. Auel/Neuhold (2015) sowie Richter (2017). Eine Übersicht der unterschiedlichen Ansätze bietet Auel (2012), S. 250.

⁸ Vgl. ergänzend weitere Theorien bei Auel (2011), S. 69ff.

Nach der allgemeinen Skizzierung der Auswirkungen von Europäisierung auf die Mitgliedstaaten und des Funktionswandels der Parlamente legt diese Studie besonderes Augenmerk auf die Rolle des Deutschen Bundestags, die v.a. durch das Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht, des Vertrags von Lissabon sowie des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU (EUZBBG) bestimmt wurde.

In Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland wird unter Parlament die Erste Kammer, der Deutsche Bundestag, verstanden. Im Gegensatz zu den Vertretern der Zweiten Kammer (Bundesrat) werden Bundestagsabgeordnete gem. Art. 38 Abs. 1 GG in allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Wahlen gewählt. Eine zusätzliche Betrachtung der Zweiten Kammer wird in dieser Studie nicht vorgenommen. Sie wäre zum einen für den gewählten Rahmen zu weitreichend, zum anderen schließt das Europarecht regionale Parlamente grundsätzlich bei der direkten Beteiligung i. R. d. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit explizit nicht ein, sondern überlässt eine mögliche Konsultation der nationalen Legislative.⁹

Auf EU-Ebene wird das Europäische Parlament (EP), das im EU-Gefüge ebenfalls die Rolle der Ersten Kammer einnimmt und dessen Vertreter gem. Art. 14 Abs. 3 EUV in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl von den Unionsbürgern gewählt werden, in die Untersuchung einbezogen. Die Mitwirkungsrechte des EP und des Bundestages haben sich parallel zueinander entwickelt und bedingen sich teilweise gegenseitig. Das Hauptaugenmerk der Untersuchung liegt dennoch auf den Mitwirkungsrechten des Bundestages.

Der zweite Teil der Untersuchung widmet sich der GASP/GSVP und den Ansätzen der EU, den aktuellen Herausforderungen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich zu begegnen. Als relativ junges GSVP-Instrument wird PESCO genauer betrachtet und die Rolle des Bundestages im Zusammenhang mit PESCO beleuchtet.

2 Demokratisierung der EU und Europäisierung nationaler Parlamente

2.1 Europäisierung

Beschäftigt man sich mit der politischen Europaforschung, führt an dem Stichwort „Europäisierung“ kaum ein Weg vorbei. Die Europäisierungsforschung ist als Teil der bisherigen politikwissenschaftlichen Forschung mit Europa-Bezug zu verstehen,

⁹ Vgl. Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Art. 6 Abs. 1 S. 2. Gleichzeitig lässt das europäische Primärrecht offen, was unter einer (Zweiten) Kammer zu verstehen ist und überlässt die Bestimmung dem jeweiligen Mitgliedstaat. Vgl. hierzu Ludus (2016), S. 41.

Reihe Politikwissenschaften

herausgegeben von Prof. Dr. Florian T. Furtak
Professor für Europäisches Recht und Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt
Europäische Integration
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

- Band 90: Irina Höhn: **Beteiligung des Deutschen Bundestages im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU**
2020 · 124 Seiten · ISBN 978-3-8316-4883-2
- Band 89: Michael Hoefeld: **Zwischen Gemeinschaftsmethode und Intergouvernementalismus: Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union** · Eine Analyse der Akteure, des Institutionengefüges und der Verfahren zur Entscheidungsfindung
2018 · 164 Seiten · ISBN 978-3-8316-4694-4
- Band 88: Dana Passuth: **Einbahnstraße Euro?** · Rechtliche Würdigung der Frage eines möglichen Austritts aus der Eurozone
2016 · 100 Seiten · ISBN 978-3-8316-4575-6
- Band 87: Maximilian Fritsch: **Die EU mit föderativer Kompetenzordnung in den Verträgen?** · Ein Modellversuch am Beispiel der Verteilung von Gesetzgebungsgewalt in Italien und Deutschland
2015 · 106 Seiten · ISBN 978-3-8316-4441-4
- Band 86: Martin Kesting: **Die Berliner Bezirke als Akteure im EU-Mehrebenensystem** · Strukturen und Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung
2013 · 132 Seiten · ISBN 978-3-8316-4269-4
- Band 85: Jan Bahr-Vollrath: **Der Europäische Auswärtige Dienst** · Chance für Kohärenz, Konvergenz und Kontinuität in der Außenpolitik der EU
2014 · 208 Seiten · ISBN 978-3-8316-4246-5
- Band 84: Johannes Behrens: **Interregionale Sicherheit** · Die euro-afrikanische Sicherheitspartnerschaft und die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur
2012 · 200 Seiten · ISBN 978-3-8316-4145-1
- Band 83: Stefanie Tusche: **Demografische Entwicklung in der EU und Beschlussfassung im Ministerrat** · Wer »regiert« Europa 2050?
2011 · 120 Seiten · ISBN 978-3-8316-4079-9
- Band 82: Frauke Höntzsch: **Europa auf dem Weg »Zum ewigen Frieden«?** · Kants Friedensschrift und die Wirklichkeit der Europäischen Union
2007 · 136 Seiten · ISBN 978-3-8316-0703-7
- Band 81: Anja Heinrichs: **Die europäische Integration aus Sicht Mittel- und Osteuropas** · Polen, Tschechische Republik und Ungarn in der EU-Verfassungsdebatte
2006 · 140 Seiten · ISBN 978-3-8316-0565-1
- Band 80: Florian T. Furtak: **Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im politischen System der Europäischen Union** · Strukturen – Beteiligungsmöglichkeiten – Einfluß · 2., durchgesehene Auflage
2005 · 296 Seiten · ISBN 978-3-8316-0518-7

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:
utzverlag GmbH, München
089-277791-00 · info@utzverlag.de

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: www.utzverlag.de