

§ 44 Verteidigung

Ulrich Hufeld

Übersicht

	Rn.
A. Deutschlands Verteidigungsdoktrin	1– 3
B. Verteidigung als Leitgedanke des Rechts	4– 6
C. Bündnisverteidigung als Staatsraison	7– 11
D. Wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt.	12– 14
E. Europäische Verteidigung	15– 16
F. Bibliographie	

A. Deutschlands Verteidigungsdoktrin

„Deutschland ist bereit, als Ausdruck nationalen Selbstbehauptungswillens und staatlicher Souveränität zur Wahrung seiner Sicherheit das gesamte Spektrum nationaler Handlungsinstrumente einzusetzen. Dies beinhaltet auch den Einsatz von Streitkräften. Die verfassungsrechtlich gebotene Einbindung des Deutschen Bundestages beim Streitkräfteeinsatz bleibt auch in Zukunft unverzichtbare Grundlage deutscher Sicherheitspolitik. [...] Die Vereinten Nationen, die NATO und die Europäische Union sind der internationale Rahmen, in dem sich unsere Sicherheits- und Verteidigungspolitik vollzieht.“ **1**

Das Zitat entstammt den *Verteidigungspolitischen Richtlinien* vom 27. Mai 2011¹. Sie beschreiben regierungsamtlich „den strategischen Rahmen für den Auftrag und die Aufgaben der Bundeswehr“. 1987, als Paul Kirchhof sein Richteramt im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts antrat², schien unvorstellbar, dass eine Bundesregierung dem Streitkräfteeinsatz für „Deutschland“ im Zeichen „nationaler Selbstbehauptung“ das Wort redet. Heute indessen kommt nur wenigen in den Sinn, den Text zu skandalisieren, gar als Wiederbelebung deutscher Großmannsucht zu karikieren. Eher sieht sich die Bundesrepublik gedrängt, die „Kultur der Zurückhaltung“ (Roman Herzog) aufzugeben und ihr verteidigungspolitisches Versprechen einzulösen: „Deutschlands Platz in der Welt wird wesentlich bestimmt“ **2**

1 „Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten“, Verteidigungspolitische Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung, VPR 2011, S. 5 f.

2 Die Amtsübernahme am 16.11.1987 in der Nachfolge Helmut Steinbergers verzeichnet BVerfGE 77, 409. – Der Verfasser dieses Beitrags folgte 1987 der Einberufung zum Wehrdienst und 2009 einem Ruf an die Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg auf den Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht. Nach den ersten Heidelberger Vorlesungen bei Helmut Steinberger, Reinhard Mußgnug und Paul Kirchhof 1988/89 riskierte ich die Teilnahme am Seminar „Rechtsfragen der Deutschen Einheit“, dem ich prägende und wegweisende Begegnungen mit dem Staatsrechtslehrer und Verfassungsrichter Paul Kirchhof verdanke.

von unseren Interessen als starker Nation in der Mitte Europas und unserer internationalen Verantwortung für Frieden und Freiheit.“³

- 3 In diesen Verteidigungspolitischen Richtlinien bekennt sich der Staat des Grundgesetzes. Das ist kein lapidarer Befund, sondern Verweis auf die fundamentale Verankerung deutscher Sicherheitspolitik⁴. Für die weltweit anerkannte Befestigung der heutigen deutschen Verteidigungsdoktrin im Staatsrecht zeichnet Paul Kirchhof mitverantwortlich – als Staatsdenker, Verfassungsinterpret und Richter.

B. Verteidigung als Leitgedanke des Rechts

- 4 „Gewalt, auch militärische Gewalt, wird immer auch ein Übel bleiben. Aber sie kann – solange wir in der Welt leben, in der wir leben – notwendig und sinnvoll sein, um ihrerseits Gewalt zu überwinden. Allerdings müssen wir militärische Einsätze begründen.“⁵ Juristisches Denken anerkennt die Notwendigkeit privater Gegengewalt unter den Voraussetzungen der Notwehr und der Nothilfe. Die Verteidigungs- und Hilfenorm setzt den rechtswidrig Angegriffenen selbst oder seinen Helfer ins Recht – *vim vi repellere omnia iura permittunt*. Das Recht muss dem Unrecht nicht weichen. Dieser elementare Leitgedanke schließt das Selbstbestimmungsrecht des angegriffenen Menschen über die Sinnhaftigkeit der Verteidigung ein. Er wird auf angemessene Gegenwehr beschränkt, jedoch in einer freiheitlichen Rechtsordnung nicht auf Appeasement-Politik verpflichtet: er ist frei, kein Pazifist zu sein. Auf Grenzen stößt das Verteidigungsrecht des Bürgers im prinzipiellen Vorrang des staatlichen Gewaltmonopols und in der Notstandslage.
- 5 Nicht nur katastrophale geschichtliche Erfahrungen haben uns die Unbefangenheit genommen, mit Emer de Vattel auf „die Natur“ zu verweisen, „den Nationen ebenso wie den Einzelmenschen die Selbsterhaltung und Vervollkommnung“ aufzugeben und daraus ein absolutes Verteidigungsrecht abzuleiten: „Dieses Recht, sich gegen jede Verletzung zu schützen, heißt das Recht auf Sicherheit.“⁶ Wenn aber Staatssicherheit dritttschützend auf Bürgerfreiheit hin konzipiert wird – auf der Linie der Déclaration von 1789: „Die Gewährleistung der Menschen- und Bürgerrechte erfordert eine Streitmacht“ (Art. 12) –, wie in der heutigen Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft einsteht für „die Freiheit und die Rechte des Volkes“ und deshalb Gewähr übernimmt für „die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes“ (Art. 2 Abs. 1), dann verstärken wir eher den naturrechtlichen Druck auf den Staat. Dann ficht er mit seiner Wehrkraft nicht in der Notwehrlage um seinetwillen, sondern als Nothelfer für seine Bürgerschaft, aber nicht wie irgendein Helfer, sondern als Garant, dem Sicherheit anvertraut ist. Die-

3 VPR 2011 (N 1), S. 4.

4 Über „Prägefaktoren“, die „ausgeprägte internationale Verflechtung“ und den „hohen Stellenwert“ des Verfassungs- und Völkerrechts, Michael Staack, in: Stephan Böckenförde/Sven Bernhard Gareis (Hg.), Deutsche Sicherheitspolitik, 2009, S. 45 (47 ff.).

5 Bundespräsident Joachim Gauck, Antrittsbesuch bei der Bundeswehr am 12.06.2012 in Hamburg.

6 Emer de Vattel, Das Völkerrecht oder Grundsätze des Naturrechts, 1758 (1959), S. 207 f.

ser Garant ist natürlich nicht frei, Pazifist zu sein. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien bekräftigen die Garantenstellung der Bundeswehr doppelt. Unter den sicherheitspolitischen Zielen steht voran: „Sicherheit und Schutz der Bürgerinnen und Bürger Deutschlands“; daraus folgt als erster „Auftrag der Bundeswehr“: sie „schützt Deutschland und seine Bürgerinnen und Bürger“⁷.

Indem der Staat als Verteidiger seinerseits auf Bürger angewiesen ist, kehrt die rechtliche Begründung der Wehrhoheit zum Leitgedanken der Notwehr zurück. „Diese Männer seien euer Vorbild! Begreift, daß das Glück Freiheit, die Freiheit Mannhaftigkeit ist, und scheut euch nicht vor den Gefahren des Krieges!“⁸ Dem Thukydides-Wort folgt der Bundespräsident, wenn er die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr respektvoll anspricht als „Mut-Bürger in Uniform“⁹. Das Bundesverfassungsgericht entwickelt 1978 eine staatlich-bürgerschaftliche Schutz- und Eigenverantwortung aus dem Angewiesensein des Garanten auf den Schützling. Die Wehrpflicht finde „ihre Rechtfertigung darin, daß der Staat, der Menschenwürde, Leben, Freiheit und Eigentum als Grundrechte anerkennt und schützt, dieser verfassungsrechtlichen Schutzverpflichtung gegenüber seinen Bürgern nur mit Hilfe eben dieser Bürger und ihres Eintretens für den Bestand der Bundesrepublik Deutschland nachkommen kann.“¹⁰ Aus der Verknüpfung von „Schutzanspruch“ und „Pflicht der Bürger“, zur Sicherung der Verfassungsordnung beizutragen¹¹, erwächst eine gemeinsame Verantwortung zum Selbstschutz gegen rechtswidrige Angriffe von außen. Das ist die urtümliche, staatsbegrifflich und staatsgeschichtlich verbürgte *responsibility to protect*; der nach außen wehrlose, aber auch der nach innen aggressive Staat riskiert sein Scheitern¹².

6

C. Bündnisverteidigung als Staatsraison

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien fassen die sicherheitspolitischen Ziele Deutschlands in einer Trias zusammen – nicht in einer Liste abgestufter Prioritäten. Die an jeden Bürger adressierte Schutzverheißung wird vorangestellt, in der Trias aber zusammengedacht mit der „territorialen Integrität und Souveränität Deutschlands und seiner Verbündeten“, zudem mit der „Wahrnehmung internationaler Verantwortung“¹³. Die drei Ziele bedingen einander; ihre Zusammengehörigkeit

7

7 VPR 2011 (N 1), S. 4 und 11. Vgl. BVerfGE 66, 39 (60 f.), zur Kompetenz, „die Bundesrepublik Deutschland wirksam zu verteidigen“, und zur „objektivrechtlichen Schutzpflicht des Staates in bezug auf Grundrechte im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik“. Umfassend *Ferdinand Kirchhof*, Verteidigung und Bundeswehr, in: HStR, Bd. IV, ³2006, § 84.

8 *Thukydides*, Der Peloponnesische Krieg. Vollständige Ausgabe 1957, S. 148.

9 *Gauk* (N 5), S. 4. *Thomas de Maizière*, „Töten und Sterben gehören dazu“, in: FAZ v. 27.05.2011, S. 4. *Ulrich Hufeld/Hannes Rathke*, Sterben in staatlich-exekutiver Indienstnahme, in: Michael Anderheiden/Wolfgang U. Eckart (Hg.), Handbuch Sterben und Menschenwürde, 2012, S. 1687 ff.

10 BVerfGE 48, 127 (161).

11 BVerfGE 48, 127 (161).

12 Zur Diskussion einer Auffangverantwortung der internationalen Gemeinschaft für den Fall, dass der Staat seine Schutzverantwortung verfehlt, *Andreas von Arnould*, Völkerrecht, 2012, Rn. 310 f., 1112 ff. (Nachw.).

13 VPR 2011 (N 1), S. 4.

spiegelt die Reichweite des verfassungsrechtlichen Verteidigungsauftrags: „Verteidigung“ kann nicht enumerativ konzipiert sein, ihre räumliche und situative Offenheit¹⁴ entspricht der Ungewissheit und Unvorhersehbarkeit der Aggressionen, gegen die sie sich wappnet. Scharfe Konturen gewinnt der Tatbestand negativ aus der Rechtswidrigkeit des Angriffs und positiv aus den sicherheitspolitischen Schutzgütern. Diese schließen neben der staatsterritorialen Landesverteidigung Deutschlands ausdrücklich die Verteidigung „seiner Verbündeten“ ein – mehr noch: durch Verbündung und im Bündnis findet die Landesverteidigung ihre eigentliche Verfasstheit.

- 8 Das Bundesverfassungsgericht hat der Bündnispolitik nach der Wiedervereinigung den notwendigen Rückhalt gegeben mit seinem historischen Urteil vom 12. Juli 1994, den Kennern geläufig unter „E 90, 286 – AWACS – Out-of-area-Einsätze“, entstanden im Zweiten Senat unter der Federführung des Berichterstatters Paul Kirchhof. Ein „staatenübergreifendes System der Friedenssicherung zu schaffen“ wird als „Regelungsziel des Art. 24 Abs. 2 GG“ ausgewiesen¹⁵ – und diesem Ziel sieht der Senat sowohl die Vereinten Nationen als auch die NATO verpflichtet. Im Zentrum steht Art. 24 Abs. 2 GG als einheitliche Verpflichtungsnorm „zur Wahrung des Friedens“, einheitliche Basisnorm sicherheitspolitischer Zugehörigkeit und Verantwortung („Der Bund kann sich ... einordnen“) und einheitliche Kontrollnorm im Streit über strategische Konzepte und Krisenreaktionseinsätze. Das Urteil schärft das Verfassungsrecht der Verteidigung als klagbares Friedenssicherungsrecht.
- 9 *Art. 24 Abs. 2 GG als einheitliche Verpflichtungsnorm:* Dem Grundgesetz steht frei, für seine Zwecke die völkerrechtliche Unterscheidung zwischen der Binnenorientierung eines kollektiven Systems, das seine Mitglieder voreinander schützt (UNO), und der Außenorientierung einer staatenkollektiven Verteidigung (NATO) aufzuheben, um die staatliche Teilhabe an beiden Formationen auf den Vorbehalt der Friedenswahrung und in dieser Übereinstimmung auf wechselseitige Verstärkung und Ergänzung auszurichten. Auf die einheitlich strenge Verfasstheit kann sich die internationale Gemeinschaft und kann sich Deutschland verlassen, zumal seine Soldaten¹⁶. E 90, 286 sichert die einheitliche Verpflichtung auch völkerrechtlich ab, im Verweis auf Art. 51 der VN-Charta und die in der Charta selbst angelegte Ergänzung gesamtkollektiver und regional-verteidigungskollektiver Systeme gegenseitiger Sicherheit¹⁷, sodann in der Analyse des Washingtoner Vertrags, der seinerseits die Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen einfordert, endlich in der Würdigung einer Militärintegration, die Sicherheit auch unter

14 „Rückbesinnung auf den offenen, institutionellen Auftrag der Bundeswehr“ nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: *Josef Isensee*, Das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes, in: Dieter Wellershoff (Hg.), *Frieden ohne Macht?*, 1992, S. 61 (67 ff.).

15 BVerfGE 90, 286 (348) – AWACS.

16 *Helmut Schmidt*, Sechs Reden, 2010, S. 16, aus Anlass des feierlichen Gelöbnisses der Rekruten der Bundeswehr am 20.07.2008: „Liebe Junge Soldaten! Ihr habt das große Glück – ganz anders als ich als Rekrut des Jahres 1937! –, Ihr habt das Glück, einer heute friedfertigen Nation und ihrem heute rechtlich geordneten Staat zu dienen. Ihr müsst wissen: Euer Dienst kann auch Risiken und Gefahren umfassen. Aber Ihr könnt Euch darauf verlassen: Dieser Staat wird Euch nicht missbrauchen.“

17 BVerfGE 90, 286 (349) – AWACS. Weiterführend *Sebastian Graf von Kielmansegg*, An der Nahtstelle der Friedensordnung – Bedeutung und Grenzen des Selbstverteidigungsrechts im System kollektiver Sicherheit, in: AVR 2012, S. 285.

den Mitgliedstaaten stiftet. „Damit ist die NATO durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer Organisation gekennzeichnet, die es zulassen, sie als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG zu bewerten.“¹⁸

Art. 24 Abs. 2 GG als einheitliche Basisnorm sicherheitspolitischer Zugehörigkeit: Die innere Sicherheit im NATO-Bündnisraum beruht wesentlich auf dem gemeinsamen Bekenntnis, „die Freiheit, das gemeinsame Erbe und die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhen, zu gewährleisten“¹⁹. In dieser elementaren Gemeinsamkeit unterscheidet sich das NATO-Bündnis allerdings fundamental vom System der Vereinten Nationen, das jeden „friedliebenden“ Staat unbedingt einschließen muss. Das Grundgesetz unterwirft sich indes nicht ohne weiteres einem pazifistisch-neutralistischen Schematismus, der im Notstand *Appeasement*-Friedlichkeit höher veranschlagen muss als Rechtlichkeit²⁰. Art. 24 Abs. 2 GG als *complexio oppositorum*: Das Grundgesetz sucht den Frieden gewiss auch in einer abstrakten und globalen Befriedungslogik, zudem aber in der konkret-wertegebundenen und regionalen²¹ Verteidigungs- und Abschreckungslogik der NATO²². „Verteidigung“ erweist sich „als Oberbegriff für militärische Friedenssicherung und nicht als Gegenbegriff“ zu „kollektiver Sicherheit“²³. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien finden Rückhalt in Art. 24 Abs. 2 GG, wenn sie die „völkerrechtliche Hauptverantwortung“ der VN „für die Wahrung des Weltfriedens und für die internationale Sicherheit“ betonen, die NATO-Bündnissolidarität aber als „Teil deutscher Staatsraison“ ausweisen²⁴. Auch dafür hat das Bundesverfassungsgericht nach der Wiedervereinigung die verfassungsrechtliche Grundlage befestigt im Rekurs auf den Begriff der „gegenseitigen kollektiven Sicherheit“. Aus der UNO- und NATO-Zugehörigkeit erwachsen Lasten und Ansprüche, Pflichten und das Recht auf Beistand: „jeder Staat soll gleichzeitig Garant und Garantieempfänger sein“²⁵. Zur Einheitlichkeit der Basisnorm trägt der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt bei (unten D), er flankiert die materiellen Bindungen und bietet Schutz gegen einen Missbrauch der Streitkräfte²⁶, auch in Systemen kollektiver Sicherheit.

Art. 24 Abs. 2 GG als einheitliche Kontrollnorm: Die fundamentale Bedeutung eines Urteils erkennt man an seiner Tragfähigkeit. Die Verfassungsrechtsprechung entfaltet seit E 90, 286 ein klagbares Verfassungsrecht der „Sicherheitssysteme“²⁷.

18 BVerfGE 90, 286 (351) – AWACS.

19 Präambel des NATO-Vertrages; vgl. auch den Rekurs auf die NATO-Wertegemeinschaft im Strategischen Konzept, Lissabon 2010, Ziff. 2 und 38.

20 Zur notstandsrechtlichen Begrenzung staatlicher Selbstverteidigung und Unterordnung territorialer Integrität unter das Interesse der Friedenswahrung *Nico Krisch*, Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit, 2001, S. 315–353.

21 BVerfGE 118, 244 (263 f.) – Tornado: „regionales Verteidigungsbündnis“; regionaler Bezug „als Kernelement des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags“.

22 Vgl. das Strategische Konzept, Lissabon 2010, Ziff. 1–5 und 16–19.

23 *Paul Kirchhof*, Der Verteidigungsauftrag der deutschen Streitkräfte, in: FS für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 797 (803).

24 VPR 2011 (N 1), S. 7.

25 BVerfGE 90, 286 (348 f.) – AWACS.

26 *Kirchhof* (N 23), S. 823.

27 BVerfGE 104, 151 (210) – NATO-Konzept.

10

11

Grundlage auch der NATO-Integration und Grenze seiner Fortentwicklung ist „die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Friedenswahrung“²⁸. Indem E 90, 286 die „fortdauernde Teilnahme an diesem System damit unter den Vorbehalt der Friedenswahrung gestellt“²⁹ hat und der Bundestag für die sicherheitspolitische Zugehörigkeit „fortdauernd die politische Verantwortung gegenüber dem Bürger“³⁰ trägt, übernimmt der Antragsteller im Organstreit – namentlich die Oppositionsfraktion (Prozessstandschaft) – eine wehrverfassungsrechtliche Gewährleistungsfunktion: für den Friedlichkeitsvorbehalt und das Integrationsprogramm. Nicht von ungefähr geht der Begriff der „Integrationsverantwortung“ auf die materielle und prozessuale³¹ Grundentscheidung zurück, das Parlament als Hüter der Wehrverfassung einzusetzen. Die heute weitreichende Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt, zumal der europäischen Integrationspolitik, verdankt einen maßgeblichen Impuls der „Parlamentarisierung des Verteidigungswesens“³².

D. Wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt

- 12 Die Verantwortung für den Einsatz deutscher Soldaten trägt der Deutsche Bundestag. Das ist der weitere wesentliche Befund des Urteils vom 12. Juli 1994. Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte bedarf „grundsätzlich der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages“³³. Indem sich der Parlamentsvorbehalt als Vorbehalt gubernativer Mitentscheidung und operativer Mitverantwortung auch und gerade auf den Einsatz der Bundeswehr in Systemen kollektiver Sicherheit erstreckt, hat das Urteil die hermetische Welt der Regierungen, Diplomaten und Spitzenmilitärs geöffnet für einen neuen Leitgedanken des Integrationsrechts. Je intensiver Staatenkooperation sich verdichtet, desto weniger kann auswärtige Politik allein die Sache exklusiv vertretungsberechtigter Exekutiven sein. Im hochintegrierten Staatenverbund³⁴ wird Außenpolitik zu einer Gemeinschaftsinnenpolitik. E 90, 286 markiert den Einstieg in ein *zwischenstaatliches Parlamentsrecht*, das darauf ausgeht, Staatenkooperationsrecht und Staatsorganisationsrecht zu verkoppeln; das den Bundestag nicht mehr auf die Funktion der mittelbaren Legitimationszufuhr beschränkt, wenn sich das „Prinzip der Parlamentarisierung“³⁵ behaupten muss gegen eine neue, integrationsrechtlich bewirkte Innen-Außen-

28 BVerfGE 104, 151 (212) – NATO-Konzept.

29 BVerfGE 118, 244 (257) – Tornado.

30 BVerfGE 118, 244 (260) – Tornado.

31 BVerfGE 104, 151 (194–196) – NATO-Konzept; BVerfGE 118, 244 (259 f.) – Tornado, vgl. dort die Rückanknüpfungen an BVerfGE 89, 155 und E 90, 286.

32 *Kirchhof* (N 23), S. 824.

33 BVerfGE 90, 286 (381) – AWACS.

34 Begriff: *Paul Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: HStR, Bd. VII, ¹1992, § 183 Rn. 50 ff. BVerfGE 89, 155 (184 ff.) – Maastricht.

35 *Kirchhof* (N 23), S. 824.

Statik; das in der Integrationslage mit jener „traditionellen Staatsauffassung“ brechen muss, die der Regierung in der Außenpolitik freie Hand geben will³⁶.

So hat E 90, 286 eine andere Staatsauffassung vorgedacht, einen demokratischen Staat, der sich für Offenheit entscheidet, für Europäisierung und Internationalisierung – seine Öffnung jedoch nicht mit einer strukturellen Entparlamentarisierung bezahlen will, gar einer Restauration höfisch-diplomatischer Kabinettpolitik. Das Urteil vom 12. Juli 1994 setzt dem kaiserlichen Vorbehalt die demokratische Traditionslinie „seit 1918“ entgegen und verlängert sie in die Militärintegrationslage unter den weltpolitischen Umständen seit 1989. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt aktiviert den Bundestag in einer nicht-legislativen Funktion, seine Mandatsverantwortung wird konkret, wirkt operativ. E 90, 286 hat die Bundeswehr als „Parlamentsheer“ profiliert, um sie „nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen“³⁷. Als Macht-Teilhaber wird das Parlament zum Akteur in der Kooperationsstruktur, gleichsam zum NATO-Organ.

Im Zusammenhang mit dem Maastricht-Urteil vom Oktober 1993³⁸ zeigt sich das dichotome Grundkonzept des zwischenstaatlichen Parlamentsrechts. Die nationalen Parlamente werden benötigt als indirekt wirksame Legitimationsmittler und als direkt eingeschaltete Akteure. Sie verwirklichen ein dezentrales „Prinzip der parlamentarischen Demokratie in der Union“³⁹. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts knüpft unbeirrt an die Grundlagenrechtsprechung an, mit dem Lissabon-Urteil 2009⁴⁰ und jüngst mit der Euro-Rettungsschirm-Judikatur. Wenn ein „System intergouvernementalen Regierens“⁴¹ die parlamentarische Wehr- oder Budgethoheit ergreift, bringt Deutschland integrationswillig seine Militärmacht und seine Finanzkraft ein kraft *vorheriger konstitutiver Zustimmung des Bundestages*. In wortwörtlicher Übereinstimmung mit dem Urteil vom Juli 1994 bekräftigt das Euro-Urteil vom September 2011 den konstitutiven Parlamentsvorbehalt für ein System gegenseitiger kollektiver Finanzierungssicherheit⁴² – bestätigt damit die staatsrechtliche Bedingtheit jeder Garantieleistung in Bündnissen, die Selbstverteidigung und Fremdverteidigung integrieren, ohne die Verteidigungsressourcen zu entstaatlichen. Der Rütlichswur der ESM-Staaten beruht wie jener der NATO-Staaten auf staatlich-parlamentarischer Legitimations- und Aktionsfähigkeit, solange die Bündnisse von staatlicher Finanz- und Militärmacht leben. Bundeswehr und Bundeshaushalt verbleiben in der Verantwortung staatlicher Hoheit. Die Bundeswehr ist Parlamentsheer – der Bundeshaushalt Parlamentsbudget. Deshalb kann der Schutz der eigenen Währung in der Stabilisierung der gemeinsamen Währung

13

14

36 Vgl. BVerfGE 104, 151 (207) – NATO-Konzept; BVerfG v. 19.06.2012, 2 BvE 4/11 – ESM/Euro-Plus-Pakt, Rn. 91, auch zur „traditionellen Staatsauffassung“.

37 BVerfGE 90, 286 (382) – AWACS. Tobias M. Wagner, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligungsgesetz, 2010.

38 BVerfGE 89, 155 – auch hier führte Paul Kirchhof die Feder als Berichterstatter.

39 Paul Kirchhof, Begriff und Kultur der Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hg.), Verfassungstheorie, 2010, § 3 Rn. 92.

40 BVerfGE 123, 267. Zur offenen und verdeckten Fortschreibung des Maastricht-Urteils im Lissabon-Urteil Ulrich Hufeld, Anwendung des europäischen Rechts in Grenzen des Verfassungsrechts, in: HStR, Bd. X, 2012, § 215 Rn. 30 ff., 46 ff.

41 BVerfG v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10 u. a. – EFSF, EuGRZ 2011, S. 525 (540 Rn. 124).

42 BVerfG v. 07.09.2011, 2 BvR 987/10 u. a. – EFSF, EuGRZ 2011, S. 525 (540 Rn. 125).

ebenso wie „Landesverteidigung als Bündnisverteidigung“⁴³ nicht in eine parlamentsfreie Zone „auswärtiger Gewalt“ verschoben werden⁴⁴. Auf dieser Linie verknüpft das ESM/Euro-Plus-Urteil Art. 12 EUV mit Art. 23 Abs. 2 GG und weist dem Bundestag eine „Rolle im institutionellen Gefüge der Europäischen Union“ zu, in der Erwartung, dass er selbst und unmittelbar „an ihrem Wirken teilhat“⁴⁵. Der Aufstieg des Parlaments in das zwischenstaatliche Organisationsrecht hat begonnen mit dem AWACS-Urteil vom Juli 1994.

E. Europäische Verteidigung

- 15** Die Bundeswehr bleibt Parlamentsheer, Heer des Deutschen Bundestages, auch in der europäischen Integration. Für Staatsbürger in Uniform trägt das staatliche Parlament die Verantwortung unentrinnbar allein, auch für jene, die in Missionen der Union für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik eintreten (Art. 42 Abs. 1 EUV). Das Europäische Parlament mag eines Tages berufen sein, Unionsbürger in Uniform zu mandatieren, kann aber die Mandatsfunktion nicht für mitgliedstaatliche Kontingente übernehmen. Der strikte Staatsvorbehalt erklärt sich aus dem staatstragenden Selbstbehauptungsparadigma⁴⁶. Das verteidigungswürdige Selbst ist die befriedete politische Gemeinschaft im Staat. Allerdings hat der Staat des Grundgesetzes von Beginn an auf Sicherheitsgemeinschaften vertraut und das historische Angebot der 1950er Jahre, in Europäischen Gemeinschaften zivile Sicherheitsgemeinschaften⁴⁷ mitzugründen, dankbar angenommen. Das Grundgesetz verschließt sich auch nicht dem Selbstbehauptungsanspruch einer europäischen politischen Gemeinschaft mit eigener Verteidigungsidentität, die *Selbstverteidigung* erheischt. Das ist eine Perspektive jenseits des Art. 42 Abs. 7 Satz 1 EUV, der die Union dem System kollektiver Sicherheit annähert: „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen.“
- 16** Drei Szenarien sind zu unterscheiden: Ausbau der Union zu einem System kollektiver Sicherheit; Aufbau unionseigener Streitkräfte an der Seite der staatlichen; Auflösung der mitgliedstaatlichen Streitkräfte und Gründung einer Europa-Armee mit Alleinverantwortung für die Verteidigung der Union. Für das erste Szenario hat das Bundesverfassungsgericht die Bundeswehr als Parlamentsheer ausdrücklich vor dem Gesetzgeber in Sicherheit gebracht: Art. 24 Abs. 2 GG bleibt die einheit-

43 VPR 2011 (N 1), S. 11.

44 Ulrich Hufeld, Zwischen Notrettung und Rütlichschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, in: Integration 2011, S. 117 (128 f.).

45 BVerfG v. 19.06.2012, 2 BvE 4/11 – ESM/Euro-Plus-Pakt, Rn. 98, 103, 111.

46 „Interesse am physischen Überleben der Gesellschaft und an der Selbstbehauptung des politischen Systems“ als „überragende sicherheitspolitische Zielsetzung“: Staack (N 4), S. 54; Staat als „Selbstbehauptungsgemeinschaft“: Isensee (N 14), S. 73 ff. (Nachw.); VPR 2011 (N 1), S. 5.

47 Sicherheit als Urziel der europäischen Einigung nach 1945: Sebastian Graf von Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 36, 50, 102; Burkhardt Balz, in: Gerd F. Kaldrack/Hans-Gert Pöttering (Hg.), Eine einsatzfähige Armee für Europa, 2011, S. 189 ff.

liche Basisnorm sicherheitspolitischer Zugehörigkeit, der „konstitutive Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz der Bundeswehr ist integrationsfest“⁴⁸, E 90, 286 erweist sich als Auslegungsurteil im Garantiebereich des Art. 79 Abs. 3 GG. Der gegen den Vorrang des supranationalen Rechts abgeschirmte Staatsvorbehalt für den Einsatz der Staatsarmee blockiert hingegen nicht den Aufbau eigener Streitkräfte der Union „zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit“ (Art. 42 Abs. 1 Satz 3 EUV), dann in Ergänzung der „Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden“ (Art. 42 Abs. 1 Satz 4 EUV). Auf dem Weg in eine „gemeinsame Verteidigung“ (Art. 42 Abs. 2 Satz 2 EUV) dieser Gestalt, mit Streitkräften der Union und der Staaten, bietet Art. 23 Abs. 1 GG eine tragfähige Grundlage für die integrationsgesetzliche Vertrags- und Verfassungsänderung⁴⁹. Die Realisierung des dritten Szenarios hingegen, die Abschaffung der Bundeswehr und Überantwortung der Wehrhoheit, überstiege die Kraft der parlamentarischen Integrations- und Revisionsgewalt. Eine ausschließliche Wehrhoheit der Union kann nur die verfassunggebende Gewalt ins Werk setzen. Bis dahin erfüllt die Bundeswehr bündnisorientiert⁵⁰ den Auftrag des Grundgesetzes, in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen.

F. Bibliographie

- Böckenförde, Stephan/Gareis, Sven Bernhard* (Hg.), Deutsche Sicherheitspolitik, 2009.
- Kaldrack, Gerd F./Hans-Gert Pöttering* (Hg.), Eine einsatzfähige Armee für Europa, 2011.
- von Kielmansegg, Sebastian Graf*, An der Nahtstelle der Friedensordnung – Bedeutung und Grenzen des Selbstverteidigungsrechts im System kollektiver Sicherheit, in: AVR 2012 (i. E.).
- Kirchhof, Paul*, Der Verteidigungsauftrag der deutschen Streitkräfte, in: FS für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 797 ff.
- Wagner, Tobias M.*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligungsgesetz, 2010.
- Wellershoff, Dieter* (Hg.), Frieden ohne Macht? Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Wandel, 1991.

48 BVerfGE 123, 267 (361) – Lissabon.

49 *Hannes Rathke*, in: Andreas von Arnould/Ulrich Hufeld (Hg.), SK Lissabon-Begleitgesetze, 2011, 6. Abschnitt, Rn. 37 ff., 62 ff.

50 *Kirchhof* (N 23), S. 797; VPR 2011 (N 1), S. 7.

