

JELENA VON ACHENBACH

# Europäisierte Verteidigung

*Jus Publicum*

335

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 335





Jelena von Achenbach

# Europäisierte Verteidigung

Mohr Siebeck

*Jelena von Achenbach*, geboren 1982; Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Passau und Leipzig; 2006 Erste Juristische Staatsprüfung; 2010-12 Juristischer Vorbereitungsdienst beim Kammergericht Berlin; 2011 Promotion (Heidelberg); 2012 Zweite Juristische Staatsprüfung; 2014 Master of Laws (LL.M.), New York University School of Law; 2022 Habilitation (Gießen); seit 2023 Professur für Öffentliches Recht und Grundlagen des Rechts an der Universität Erfurt.

Gefördert aus Open-Access-Mitteln der Universität Erfurt.

ISBN 978-3-16-164647-8 / eISBN 978-3-16-164648-5

DOI 10.1628/978-3-16-164648-5

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2025.

© Jelena von Achenbach.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nichtkommerziell – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Reemers Publishing Services GmbH, Krefeld.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland  
[www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com), [info@mohrsiebeck.com](mailto:info@mohrsiebeck.com)

## Vorwort

Mit einer Vorfassung dieses Buches habe ich mich im Wintersemester 2021/2022 am Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen habilitiert. Die Schrift wurde mit dem Dr. Herbert-Stolzenberg-Preis des Jahres 2022 in der Sektion Rechts- und Wirtschaftswissenschaften ausgezeichnet.

Jürgen Bast, der das Erstgutachten zu der Arbeit verfasst hat, verdanke ich stetige Ermutigung und eine Vielzahl von Anregungen zu diesem Forschungsprojekt. Unsere Zusammenarbeit prägt mein Denken über die europäische Integration, ihre Verfassungs- und Legitimationsfragen bereits seit meiner Zeit als Doktorandin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. An diesem Institut konnte ich mich im Wintersemester 2015/2016 mit einem Stipendium aus Armin von Bogdandys Leibniz-Mitteln eingehenden Recherchen und Vorarbeiten zu dem hier vorliegenden Buch widmen und erste Thesen hierzu diskutieren.

Thilo Marauhn hat das Zweitgutachten erstattet; auf seine Anregung hin wurde die Erteilung der Lehrbefugnis erfreulicherweise um das Völkerrecht erweitert. Für die stete Unterstützung danke ich nicht nur Jürgen Bast und Thilo Marauhn, sondern der öffentlich-rechtlichen „Sparte“ am Gießener Fachbereich insgesamt, die damals neben den Vorgenannten Steffen Augsberg, Gabriele Britz, Bettina Schöndorf-Haubold und Franz Reimer umfasste. Die Kollegialität der „Sparte“ hat mir zeitliche und geistige Freiräume offengehalten, ohne die es schwer möglich gewesen wäre, mich nicht nur als Juniorprofessorin zu bewähren, sondern zugleich auch noch „zu habilitieren“, also dieses Buch zu schreiben.

Die Idee, mich mit Rechtsfragen der Verteidigung und der Rüstung zu befassen, hat ihre allerersten Wurzeln in meiner Wahlstation im Referendariat, in der ich mich im Dezernat des damaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, mit parlamentarischen Informationsrechten zu Rüstungsexporten befasste.

Thesen der entstehenden Arbeit konnte ich im Sommer 2019 auf Einladung von Reiner Schmidt auf einem Symposium der Hohbühl-Stiftung vorstellen. Zudem hat die Arbeit sehr davon profitiert, dass ich sie im Rahmen unseres Habilkreises mit Stefanie Egidy, Johannes Eichenhofer, Anuscheh Farahat, Michael Goldhammer, Andreas Kulick, Roman Lehner, Isabelle Ley, Laura Münkler, Enrico Peuker, Michael Riegner, Matthias Roßbach, Alexander Tischbirek und Thomas Wischmeyer diskutieren konnte. Außerdem hat Christian Marxsen zu Teilen der Arbeit Anmerkungen angebracht.

Die Formatierung und ein Redigat der Arbeit leistete mit großer Genauigkeit Pia Burkhardt. Sie hat auch das Sachverzeichnis erstellt und zudem durch Literaturrecherchen und -beschaffung wesentlich zur Aktualisierung beigetragen. Verbleibende Fehler liegen allein in meiner Verantwortung.

Tarik Tabbara, meinem Mann und wichtigsten intellektuellen Gegenüber, ist dieses Buch gewidmet. Er hat zum Glücken des Forschungs- und Schreibprojekts wesentlich beigetragen – nicht nur mit vielen Anregungen und Hinweisen und dem Schreibort Frankenfelde, sondern auch mit der gebotenen Mahnung, es abzuschließen. Zehn Tage vor der Geburt unseres ersten Kindes habe ich die Habilitationsschrift also im März 2021 eingereicht. Aktualisiert habe ich sie im Januar 2025, in ebenso freudiger Erwartung, nämlich unseres zweiten Kindes. Beides haben zu können, unsere Familie und ein Dasein als Wissenschaftlerin, ist mein größtes Glück.

Berlin, im Januar 2025

## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
---------------	---

### Erster Teil

#### Gegenstand und Perspektive der Untersuchung

I. Untersuchungsperspektive: Die Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit .....	2
--	---

### Zweiter Teil

#### Die neueren verteidigungspolitischen Programme der EU – Einzelstudien

II. Die Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit in der PESCO .....	38
III. Planende Verwaltung in der EU-Verteidigungspolitik: Die Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (CARD).....	104
IV. Die zentralisierte Planung und Führung von EU-Militäreinsätzen und die Errichtung des Militärischen Planungs- und Durchführungsstabs im Europäischen Auswärtigen Dienst.....	133
V. Neue Finanzierungsansätze in der EU-Verteidigungspolitik.....	157

### Dritter Teil

#### Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Erfassung und Einordnung der Integration in der EU-Verteidigungspolitik

VI. Integration in der EU-Verteidigungspolitik: Synthese, rechtswissenschaftliche Einordnung und Begriffsbildung .....	192
VII. Verfassungsfragen der Integration in der EU-Verteidigungspolitik.....	231

### Vierter Teil

#### Normative Perspektive: Demokratie als offene Frage der Integration in der EU-Verteidigungspolitik

VIII. Zur demokratischen Legitimation der sich entwickelnden EU-Verteidigungspolitik .....	274
--	-----

Fünfter Teil  
Fazit und Ausblick

IX. Untersuchungsertrag .....	316
X. Parlamentarisierung der EU-Verteidigungspolitik: Bedarf, Funktionsgerechtigkeit, konkrete Vorschläge.....	319
Literaturverzeichnis.....	329
Stichwortverzeichnis.....	343

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
---------------	---

## Erster Teil Gegenstand und Perspektive der Untersuchung

I. Untersuchungsperspektive: Die Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit .....	2
1. Untersuchtes Feld: Die Verteidigungspolitik der EU in ihrer neueren Entwicklung .....	3
a) Politische Zielsetzung der neueren EU-Verteidigungspolitik: Strategische Autonomie und militärische Sicherheitsgewähr durch die EU .....	3
b) Rechtliche Dimension: Aufbau einer militärischen Operationsfähigkeit der EU durch regulatorische Einwirkung auf die Mitgliedstaaten .....	9
2. Der Gegenstand der Europäisierung: Die militärische Handlungsfähigkeit .....	11
a) Die militärische Handlungsfähigkeit als Teil der hoheitlichen Gewalt .....	11
aa) Die Fähigkeit zu militärischem Handeln als hoheitliche Funktion .....	11
bb) Die militärische Handlungsfähigkeit als atypischer Teil der vollziehenden Gewalt .....	12
b) Die Elemente der öffentlich-rechtlichen Verfasstheit der militärischen Handlungsfähigkeit .....	15
3. Europäisierung als rechtswissenschaftliche Perspektive auf die EU-Verteidigungspolitik .....	17
a) Die vorherrschende rechtliche Betrachtung der EU-Verteidigungspolitik und ihre Limitierung .....	17
aa) Kategoriale, souveränitätsbezogene Unterscheidung intergouvernemental/supranational als Paradigma .....	17
bb) Leistungsgrenzen im Hinblick auf die normativen Fragen der Legitimation und der Souveränität .....	20
b) Perspektiverweiterung: Europäisierung als gradueller Begriff der Integration .....	23
aa) Militärische Integration: Aufbau der militärischen Handlungsfähigkeit als einer hoheitlichen Kapazität der EU .....	23

bb) Dynamiken der Integration im EU-Politikprozess .....	24
cc) Regulatorische Einwirkung auf die Mitgliedstaaten jenseits der justiziablen Unionsgesetzgebung .....	27
c) Der ökonomische Aspekt der Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit: Rüstungsintegration .....	28
4. Fazit: Relevanz der neueren Entwicklung der EU-Verteidigungs- politik für Fragen der Legitimation und der Souveränität .....	32
a) Legitimation .....	32
b) Souveränität .....	34

## Zweiter Teil

### Die neueren verteidigungspolitischen Programme der EU – Einzelstudien

II. Die Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit in der PESCO .....	38
1. Untersuchungsperspektive .....	38
a) Die PESCO als komplexes Regulierungsinstrument .....	39
b) Die PESCO als europäischer Politikprozess .....	40
2. Rechtsgrundlagen der PESCO .....	41
a) Primärrechtliche Grundlagen .....	41
b) Art und Reichweite der Unionsgewalt in der Gemeinsamen Verteidigungspolitik .....	44
3. Errichtung und inhaltliche Konkretisierung der PESCO .....	47
a) Gemeinsame Mitteilung – Gegenstände und Prozess .....	47
aa) Haushaltspolitik .....	48
bb) Rüstung: Entwicklung und Organisation militärischer Fähigkeiten .....	49
cc) Industriepolitik .....	50
dd) Truppenverfügbarkeit: Bereitstellung militärischer Fähig- keiten für die EU und infrastrukturelle Voraussetzungen .....	51
ee) Ausarbeitung der Gemeinsamen Mitteilung .....	52
b) Nationale Umsetzungspläne .....	54
c) Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates über die Begründung der PESCO .....	55
d) Beschluss (GASP) 2018/340 des Rates über konkrete Projekte .....	58
aa) Rüstung: Entwicklung und Organisation militärischer Fähigkeiten .....	58
bb) Truppenverfügbarkeit: Bereitstellung militärischer Fähig- keiten für die EU und infrastrukturelle Voraussetzungen .....	60
e) Empfehlung des Rates zu einem Fahrplan für die Umsetzung der PESCO (2018/C 88/01) .....	61
f) Empfehlung des Rates zum Ablauf der Erfüllung der weiter- gehenden Verpflichtungen und zur Festlegung präziserer Ziele (2018/C 374/01) .....	62

aa) Haushaltspolitik .....	63
bb) Rüstung: Entwicklung und Organisation militärischer Fähigkeiten .....	63
cc) Industriepolitik .....	64
dd) Truppenverfügbarkeit: Bereitstellung militärischer Fähigkeiten für die EU und infrastrukturelle Voraussetzungen .....	64
g) Fazit: Konkretisierung der Verpflichtungsgehalte in der PESCO .....	65
4. Organisation und Verantwortung in der PESCO .....	68
a) Akteure, Verfahren, Handlungsformen .....	68
aa) Leitung durch den Rat .....	68
bb) Administration und Unterstützung .....	69
cc) Projektsteuerung .....	69
b) Durchführungsregime der PESCO .....	71
aa) Prospektiv: Prüfung der nationalen Umsetzungspläne .....	72
bb) Retrospektiv: Überprüfung der Durchführung der PESCO .....	73
cc) Zeitliche Strukturierung der PESCO und ihrer Fortentwicklung .....	75
dd) Regulatorische Bedeutung des PESCO-Durchführungsregimes .....	75
c) Integration im PESCO-Politikprozess .....	77
aa) Der Rat und sein militärpolitischer Apparat .....	79
(1) Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee .....	80
(2) Militärausschuss der Europäischen Union .....	82
(3) Transgouvernementale Entwicklungen im Politischen Komitee und im Militärausschuss .....	83
bb) Der Hohe Vertreter für Außenpolitik und der Europäische Auswärtige Dienst .....	89
cc) Transgouvernementale Dynamik der militärpolitischen Arbeit des Europäischen Auswärtigen Dienstes .....	90
5. Fazit: Die Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit in der PESCO .....	92
a) Die PESCO als Beitrag zur militärischen Handlungsfähigkeit der EU .....	92
b) Die regulatorische Bedeutung der PESCO .....	95
aa) Die militärpolitischen Gegenstände der PESCO .....	95
bb) Die Mechanismen der regulatorischen Einwirkung der PESCO auf die Mitgliedstaaten .....	97
cc) Beschlüsse in der PESCO als quasi-legislative Unionsgewalt .....	100
c) Transgouvernementale Integration im PESCO-Politikprozess .....	103
III. Planende Verwaltung in der EU-Verteidigungspolitik: Die Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (CARD) .....	104
1. Gegenstand, Funktion und Einführung der CARD .....	104
2. Funktionsweise und Akteure .....	108
a) Phasen der CARD .....	108
aa) Einleitende Informationssammlung .....	108

bb) Bilaterale Dialoge und konsolidierte Informationssammlung .....	109
cc) CARD Analyse .....	109
dd) CARD Bericht .....	110
b) Organisation und Funktion der Europäischen Verteidigungs- agentur .....	111
3. Regulatorische Bedeutung der Verteidigungsplanung der EU .....	113
a) Die regulatorische Funktion der CARD und transgouvernementale Aspekte der Europäischen Verteidigungsagentur .....	114
b) Der EU-Fähigkeitenentwicklungsplan als Bezugspunkt der CARD .....	119
c) Koordination und regulatorische Verstärkung in der Verteidigungsplanung als Aspekt der strategischen Partnerschaft von EU und NATO.....	123
4. Fazit: Verteidigungsplanung als Aufgabe einer zentralisierten EU-Verwaltung .....	129
IV. Die zentralisierte Planung und Führung von EU-Militäreinsätzen und die Errichtung des Militärischen Planungs- und Durchführungsstabs im Europäischen Auswärtigen Dienst.....	133
1. Politische und militärische Planung und Führung von EU-Militäreinsätzen.....	134
a) Die Rolle des militärpolitischen Arbeitsapparats der EU in der politisch-strategischen Planung und Führung von militärischen Einsätzen.....	135
aa) Militärisches Handeln der EU als Gegenstand der politischen Willensbildung .....	135
bb) Politisch-strategische Planung für das militärische Handeln der EU.....	137
cc) Politische Kontrolle des militärischen Handelns der EU.....	142
b) Die Kommandostrukturen von EU-Einsätzen und die Funktion des Militärischen Planungs- und Durchführungsstabs .....	143
2. Die Rechtsgrundlagen des Militärischen Planungs- und Durch- führungsstabs und seiner Befehlsgewalt .....	147
3. Fazit: Zentralisierte Planung und Führung von Militäreinsätzen als Aspekt der militärischen Handlungsfähigkeit der EU .....	152
a) Integration in der politischen Planung und Führung von EU-Militäreinsätzen und Fragen der Legitimation.....	152
b) Die Bedeutung des Planungs- und Durchführungsstabs für die militärische Handlungsfähigkeit der EU.....	155
V. Neue Finanzierungsansätze in der EU-Verteidigungspolitik.....	157
1. Rüstungsfinanzierung aus dem Unionshaushalt: Der Europäische Verteidigungsfonds.....	157
a) Funktionen der EU-Rüstungsfinanzierung .....	159
aa) Ausgewiesene Rechtsgrundlagen und Funktionen der EU-Rüstungsfinanzierung .....	159

bb) Die Gesetzgebung zur Marktintegration im Verteidigungs- sektor als Kontext der EU-Rüstungsfinanzierung.....	161
cc) Komplementarität von Rüstungsförderung und Marktintegration .....	163
b) Förderfähige Maßnahmen und Rechtsträger .....	164
c) Durchführung der Förderung.....	166
d) Schutz von Verschlussachen.....	167
2. Primärrechtmäßigkeit der Rüstungsfinanzierung aus dem Unions- haushalt, insbesondere Kompetenzfragen .....	167
a) Grundsätze der Prüfung und Abgrenzung von Kompetenztiteln im Unionsrecht.....	167
b) Förderung der industriellen Rüstungsentwicklung: Verhältnis zwischen Industrie- und Forschungspolitik .....	169
c) Die Industrie- und Forschungspolitik im Verhältnis zur Gemeinsamen Verteidigungspolitik .....	174
aa) Keine Ausschlusswirkung der GSVP gegenüber anderen Politiken der Union .....	174
bb) Spezialität und Ausschlusswirkung der Aufgaben der Europäischen Verteidigungsagentur?.....	176
cc) Keine Sperrwirkung des Finanzierungsausschlusses für verteidigungspolitisches Handeln nach Art. 41 Abs. 2 EUV.....	178
d) Fazit: Die EU-Rüstungsfinanzierung als regulatorisches Handeln und als Teil der politischen Integration in der EU-Verteidigungs- politik.....	182
aa) Regulatorisches Handeln.....	182
bb) Politische Integration.....	183
3. Die Europäische Friedensfazilität: Gemeinsame Finanzierung von verteidigungspolitischem Handeln der EU außerhalb des Unionshaushalts.....	186
a) Funktion der Fazilität.....	186
b) Funktionsweise der Finanzierung aus der Fazilität .....	186
c) Praktische Bedeutung im Rahmen der Unterstützung der Ukraine .....	187
d) Fazit .....	188

### Dritter Teil

## Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Erfassung und Einordnung der Integration in der EU-Verteidigungspolitik

VI. Integration in der EU-Verteidigungspolitik: Synthese, rechtswissen- schaftliche Einordnung und Begriffsbildung.....	192
1. Aspekte der rechtswissenschaftlichen Rekonstruktion der militär- politischen und militärischen Integration in der EU.....	192
2. Militärpolitische Integration in der EU .....	195

a)	Mittel der Integration: Regulatorische Bedeutung des Handelns der EU in der Militärpolitik .....	195
aa)	Die regulatorischen Instrumente der neueren EU-Verteidigungspolitik und ihre militärpolitischen Gegenstände .....	195
bb)	Verschiedene Wirkmechanismen in einem zusammengesetzten Regulierungsinstrument .....	196
cc)	Betrachtung in der verwaltungsrechtlichen Regulierungsperspektive .....	200
b)	Integration im Politikprozess: Der institutionelle Rahmen und die Form der Willensbildung in der EU-Verteidigungspolitik .....	205
3.	Militärische Integration: Ein Militärverbund als Grundlage der militärischen Handlungsfähigkeit der EU .....	209
a)	Die Struktur der militärischen Handlungsfähigkeit der EU .....	209
aa)	Der Begriff der Verbundfähigkeiten .....	209
bb)	Staatenübergreifende Formen der militärischen Organisation in der EU .....	210
(1)	Gemeinsame Infrastrukturen für gemeinsames militärisches Handeln .....	210
(2)	Integrierte Entwicklung und Bereitstellung militärischer Fähigkeiten .....	211
(3)	Staatenübergreifende Militärverbände .....	211
(4)	Militärische Spezialisierung und Arbeitsteilung .....	212
b)	Unionseigene militärpolitische Verwaltung und Militärorganisation .....	212
c)	Der entstehende Militärverbund in der Union .....	213
4.	Der Militärverwaltungsverbund in der EU-Verteidigungspolitik .....	215
a)	Die militärische Handlungsfähigkeit als Teil der vollziehenden Gewalt und als Gegenstand der Verwaltung .....	216
b)	Der entstehende Militärverwaltungsverbund .....	218
aa)	Der Verwaltungsverbund als Perspektive auf die EU-Verteidigungspolitik .....	218
bb)	Die gemeineuropäische Aufgabe .....	219
cc)	Bereiche, Strukturen und Formen der Verwaltungskooperation in der EU-Verteidigungspolitik .....	219
(1)	Formation der EU-Eigenverwaltung .....	220
(2)	Unionale Strukturen für die Verwaltungskooperation .....	220
(3)	Formen der Verwaltungskooperation .....	221
dd)	Funktionen und Rechtsgrundlagen der Verwaltungskooperation .....	222
(1)	Vollzugsfunktion und Quellen des Kooperationsrechts .....	222
(2)	Die politikgenerierende Funktion als Spezifikum der Verwaltungskooperation in der EU-Verteidigungspolitik .....	222
ee)	Der Militärverwaltungsverbund: Legitimationsrelevante Integrationsform und Grundlage des Militärverbunds in der Union .....	223

5. Staatenkollektivität als Integrationsform jenseits von Inter-gouvernementalität und Supranationalität: Das europäische Staatenkollektiv in der EU-Verteidigungspolitik .....	224
a) Bedeutung der Integration für die Willensbildung in den Mitgliedstaaten .....	224
aa) Rechtspflichten der Mitgliedstaaten nach den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts .....	225
bb) Alternative Durchsetzungsmechanismen anstelle der Justiziabilität .....	225
cc) Der europäische Politikprozess als konstitutiver Faktor der mitgliedstaatlichen Willensbildung .....	227
dd) Die Leistungsfähigkeit gemeinsamen Handelns als normativer Faktor .....	227
ee) Bereiche und Formen der Bindung; Zusammenwirken der normativen Faktoren .....	228
b) Fazit: Die Integration in der EU-Verteidigungspolitik als Form von Staatenkollektivität .....	229
VII. Verfassungsfragen der Integration in der EU-Verteidigungspolitik .....	231
1. Verteidigung als verfassungsrechtliche Aufgabe der EU .....	232
a) Allgemeiner Funktionswandel der militärischen Handlungsfähigkeit durch Erweiterungen des Verteidigungsbegriffs .....	232
b) Die Unterscheidung von <i>gemeinsamer Verteidigungspolitik</i> und <i>gemeinsamer Verteidigung</i> als Maßstab der Integration in der EU-Verteidigungspolitik .....	235
aa) Rechtspflichten zur Truppenstellung für EU-Einsätze? .....	236
bb) Bedeutung der sog. Irischen Klausel in Art. 42 Abs. 2 EUV .....	239
cc) Befugnis zum Aufbau unionseigener Streitkräfte und zu Verteidigungshandeln im Unionsgebiet? .....	240
dd) Fazit: Fehlender Ermächtigungsgehalt des Übergangs zur gemeinsamen Verteidigung, fehlende Begrenzungswirkung für die gemeinsame Verteidigungspolitik .....	241
c) Art. 42 Abs. 7 EUV als Grundlage der Verteidigungsfunktion der Union .....	242
aa) Rechtspflicht zum Beistand .....	243
bb) Willensbildung im Beistandsfall .....	246
cc) Art. 43 EUV als Rechtsgrundlage für militärischen Beistand .....	247
d) Fazit: Die Union als Garant und Empfänger der Verteidigung .....	248
2. Die EU als System der kollektiven Sicherheit nach Art. 24 Abs. 2 GG und die Ermächtigungswirkung des Unionsrechts für Bundeswehrein-sätze .....	250
a) Die Bedeutung des Art. 24 Abs. 2 GG im verfassungsrechtlichen Zusammenhang .....	250
b) Systemqualität der Union nach Art. 24 Abs. 2 GG und militärische Ermächtigungswirkung des Unionsrechts im Grundgesetz .....	253

aa) Die Systemqualität der Union im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG...	253
bb) Die Reichweite der Ermächtigungswirkung des Unionsrechts im Rahmen des Art. 24 Abs. 2 GG.....	256
c) Defizit der effektiven Völkerrechtsbindung militärischen Handelns im deutschen und europäischen Verfassungsrecht.....	262
3. Die Integration in der EU-Verteidigungspolitik als Verfassungs- entwicklung .....	264
a) Die Integration in der EU-Verteidigungspolitik als Beitrag zum Wandel der Souveränität und der Qualität und Finalität der Union .....	265
aa) Die Frage der Souveränität.....	265
bb) Bedeutung für Zweck und Ausrichtung der europäischen Integration .....	269
b) Demokratie als offene Frage.....	271

## Vierter Teil

### Normative Perspektive: Demokratie als offene Frage der Integration in der EU-Verteidigungspolitik

VIII. Zur demokratischen Legitimation der sich entwickelnden EU-Verteidigungspolitik.....	274
1. Parlamentarische Anbindung der EU-Verteidigungspolitik: Strukturen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene .....	274
a) Europäische Ebene: Die Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der EU-Verteidigungspolitik .....	274
aa) Verfassungsrechtliche Stellung des Europäischen Parlaments in der EU-Verteidigungspolitik.....	274
(1) Konsultation statt (Mit-)Verantwortung des Europäischen Parlaments .....	274
(2) Keine Bindung des Rates und des Hohen Vertreters an den politischen Rückhalt des Europäischen Parlaments; Defizit der demokratischen Einbindung der entstehenden EU-Militärorganisation.....	275
(3) Das Haushaltsrecht: Beschränkter Zugriff des EP auf die EU-Verteidigungspolitik .....	277
(4) Parlamentarische Selbstorganisation in der EU-Verteidi- gungspolitik .....	278
bb) Probleme der Rückbindung des verteidigungspolitischen EU-Handelns an die Willensbildung des Europäischen Parlaments.....	281
(1) Fehlende Gleichheit der Informationsteilhabe: Beschränkter Zugang der Abgeordneten zu Verschluss- sachen .....	281
(2) Sicherheitsbelange als unüberprüfbare Grenze der parlamentarischen Informationsteilhabe .....	283

(3) Geringe politische Bedeutung der Unterrichtung und Anhörung nach Art. 36 Abs. 1 EUV in der Praxis – das Beispiel der jährlichen Berichte zur GASP/GSVP.....	283
c) Fazit – Defizit der demokratischen Politisierung und Legitimation in der EU-Verteidigungspolitik: Dominanz der Exekutive und begrenzte Potentiale einer Demokratisierung durch Selbstermächtigung des Europäischen Parlaments .....	288
b) Mitgliedstaatliche Ebene: Die Mitwirkung des Bundestages an der EU-Verteidigungspolitik .....	290
aa) Verfassungsrechtliche Grundfragen der parlamentarischen Mitwirkung am Unionshandeln nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG .....	290
(1) Kompensationslogik als verfassungsrechtliche Begründung .....	290
(2) Legitimation europäischer Politik als Gesamtzusammenhang statt politikbereichsspezifischer Kompensation .....	293
(3) EU-Verteidigungspolitik als Teil des legitimationsbedürftigen Gesamtzusammenhangs europäischer Politik: Das Beispiel EUNAVFOR MED .....	294
(4) Das unionsverfassungsrechtliche Gebot der Mitwirkung der nationalen Parlamente und das Problem des kumulativen Legitimationsdefizits .....	295
bb) Gesetzliche Regelung der Mitwirkung des Bundestags an der EU-Verteidigungspolitik .....	296
(1) EUZBBG und Verfassungsvorrang .....	296
(2) Unterrichtung in der GASP/GSVP und Probleme des § 7 EUZBBG .....	297
cc) Die demokratische Bedeutung der Unterrichtung des Bundestags: Das Beispiel des Krisenbewältigungskonzepts für EUNAVFOR MED .....	300
(1) Politische Gestaltung durch das Krisenbewältigungskonzept .....	300
(2) Das Politische des Technischen in der Verteidigungspolitik .....	301
dd) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Sache EUNAVFOR MED .....	306
ee) Fazit .....	307
c) Interparlamentarische Kooperation als Legitimationsquelle der EU-Verteidigungspolitik? .....	307
2. Die Verfassungsentwicklung der EU-Verteidigungspolitik: EU-Vertrag „auf Rädern“ und defizitäre demokratische Anbindung der Vertragsfortbildung .....	310
a) Dogmatik der parlamentarischen Anbindung der Vertragsfortbildung .....	310
b) Das unionsverfassungsrechtlich bedingte demokratische Vakuum und die Integrationsverantwortung .....	311

## Fünfter Teil Fazit und Ausblick

IX. Untersuchungsertrag .....	316
X. Parlamentarisierung der EU-Verteidigungspolitik: Bedarf, Funktionsgerechtigkeit, konkrete Vorschläge.....	319
1. Das prekäre unionsverfassungsrechtliche Legitimationsmodell: Bedarf nach Parlamentarisierung auf europäischer Ebene .....	319
2. Kein Primat exekutiver Politik: Zur Parlamentarisierbarkeit der EU-Verteidigungspolitik .....	320
3. Parlamentarisierung der EU-Verteidigungspolitik: Konkrete Vorschläge.....	323
Literaturverzeichnis .....	329
Stichwortverzeichnis .....	343

Erster Teil

Gegenstand und Perspektive der Untersuchung

## I. Untersuchungsperspektive: Die Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit

Die vorliegende Untersuchung behandelt die Frage, wie die Europäische Union (EU) mit den Programmen, die sie 2016 in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufgelegt hat, daran arbeitet, eine spezifische hoheitliche Fähigkeit aufzubauen, nämlich die zum militärischen Handeln, und wie sie dazu auf die Militärpolitik der Mitgliedstaaten einwirkt. Die untersuchten Programme umfassen die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO), die jährliche Überprüfung der Verteidigungsfähigkeiten, die der koordinierten Verteidigungsplanung und der Priorisierung gemeinschaftlicher Rüstung der Mitgliedstaaten dient (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), die Errichtung eines militärischen Planungs- und Durchführungsstabes für europäische Militäreinsätze (Military Planning and Conduct Capability, MPCC), den Europäischen Verteidigungsfonds zur finanziellen Förderung gemeinschaftlicher Rüstung (European Defence Fund, EDF) und den außerbudgetären Fonds zur gemeinschaftlichen Finanzierung von EU-Militäreinsätzen (Europäische Friedensfazilität, European Peace Facility, EPF). In diesen komplementären Projekten ist die spezifische hoheitliche Funktion, die die militärische Handlungsfähigkeit darstellt, Gegenstand europäischer Rechtsetzung und Politik. Sie wurden rechtswissenschaftlich bislang nicht systematisch und in Zusammenschau aufgearbeitet. Die Arbeit behandelt die rechtlichen und normativen Fragen, die damit verbunden sind, dass auf diese Weise die Fähigkeit zu militärischem Handeln in den rechtlichen und politischen Rahmen der EU eingeordnet wird.

Dieses Kapitel entwickelt die Untersuchungsperspektive der Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit. Es stellt zunächst das untersuchte Feld, die EU-Verteidigungspolitik, in ihrer neueren Entwicklung und in ihren politischen Zielsetzungen dar und benennt deren rechtliche Dimension (1.). Anschließend führt es die analytischen Begriffe der Untersuchung ein, nämlich den Begriff der militärischen Handlungsfähigkeit als Teil der öffentlichen Gewalt (2.) und den Begriff der Europäisierung (3.). Dabei stellt das Kapitel auch dar, wie die Perspektive der Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit sich von der vorherrschenden rechtlichen Betrachtung auf die EU-Verteidigungspolitik unterscheidet. Es zeigt, dass diese aufgrund ihres kategorialen, rechtlich-formalen Begriffsapparats bestimmten Leistungsgrenzen unterliegt. Das Fazit legt dar, welche normativen Fragen der neueren Entwicklung der EU-Verteidigungspolitik die erweiterte rechtswissenschaftliche Perspektive der Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit sichtbar macht (4.).

## 1. Untersuchttes Feld: Die Verteidigungspolitik der EU in ihrer neueren Entwicklung

### a) Politische Zielsetzung der neueren EU-Verteidigungspolitik: Strategische Autonomie und militärische Sicherheitsgewähr durch die EU

Der politische Prozess, in dem die EU seit 2016 mit dem Ziel, eigenständig militärisch handlungsfähig zu werden, an der Fortentwicklung und Intensivierung der Verteidigungspolitik auf der europäischen Ebene arbeitet, verläuft ganz überwiegend ohne eine intensivere politische Debatte, die proaktiv in die Öffentlichkeit getragen wird.<sup>1</sup> Mediale Begleitung und öffentliche Aufmerksamkeit fallen spärlich aus; lediglich ein Fachpublikum verfolgt das Geschehen näher.<sup>2</sup> Die politischen Spitzen der Mitgliedstaaten machen sich das Projekt nur vereinzelt öffentlich zu eigen und zum Gegenstand ihrer Profilierung.<sup>3</sup> Es bleibt bei einer weitgehend geräuschlosen Arbeit auf der Ebene der EU-Diplomatie, des administrativen EU-Apparats und der mitgliedstaatlichen Ministerien. Dabei ist die militärische Ermächtigung der EU, auf die der Vorstoß mittel- bis langfristig zielt, für das Projekt der europäischen Integration alles andere als eine nebensächliche, rein technische Angelegenheit. Die EU selbst behandelt dies vielmehr als existentielles Vorhaben, von dem die Rechtfertigung der europäischen Integration gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ebenso abhängt wie die Stellung Europas in der Welt.

Im Jahr 2003 hatte die EU den Ausgangspunkt ihrer damaligen Sicherheitsstrategie noch dabei genommen, dass Europa niemals wohlhabender, sicherer und freier gewesen sei.<sup>4</sup> Angesichts des Brexit, der Finanz- und Wirtschaftskrise und der erheblichen ökonomischen Ungleichheiten innerhalb der Union, vor allem zwischen Nord und Süd, und nicht zuletzt autoritärer und nationalistischer Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten, werden die Versprechen der politischen Stabilität, der Demokratisierung und des Wohlstandswachstums als Ansatz, der Bürgerinnen und Bürger vom europäischen Projekt überzeugen soll, problematisch. Verstärkt entwickelt die Europäische Union nun eine neue Rhetorik der Notwendigkeit und der Leistung der europäischen Integration: Sie erklärt sich zum Garanten der Sicherheit ihrer Bürger und ihres Hoheitsgebietes und zählt zum notwendigen Instrumentarium auch und gerade militärische Mittel.<sup>5</sup> Die Ga-

---

<sup>1</sup> In politikwissenschaftlicher Betrachtung handelt es sich um *integration by stealth*, um einen Vorgang der europäischen Integration, der kaum politisiert ist und überwiegend technokratisch abläuft, s. dazu Genschel/Jachtenfuchs, Introduction: Beyond Market Regulation, in: Genschel/Jachtenfuchs (Hrsg.), *Beyond the Regulatory Polity?*, 2014, S. 1, 10 f.

<sup>2</sup> Zu Veränderungen in der medialen und öffentlichen Wahrnehmung der Integration in der EU-Verteidigungspolitik infolge der russischen Invasion in der Ukraine empirisch Fernández/Vandendriessche/Saz-Carranza/Agell/Franco, *Journal of European Integration* 45 (2023), S. 463.

<sup>3</sup> Emmanuel Macron ist die Ausnahme; er positionierte sich 2017 mit der Rede an der Sorbonne prominent für eine „Europäische Souveränität“ und ein Europa der Verteidigung, das selbstständig militärisch handlungsfähig ist, s. Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne, Initiative für Europa, Paris, 26. September 2017, verfügbar unter <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatspraesident-Macron-im-Wortlaut> [zuletzt aufgerufen am 24. Oktober 2024].

<sup>4</sup> A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003; auf die unterschiedlichen Ausgangsbeschreibungen der EU-Sicherheitsstrategien von 2003 und 2016 verweist auch Blockmans, *Common Market Law Review* 55 (2018), S. 1785, 1793, Fn. 32.

<sup>5</sup> S. etwa Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 2016, S. 7, 10 f.

rantie von Sicherheit – ein altbekanntes Paradigma der Staatstheorie und der politischen Legitimität – wird als Funktion und Leistung der EU betont. Das dokumentieren viele politische Papiere der EU und Äußerungen der Kommission, besonders deutlich und einflussreich aber die im Juni 2016 unter dem Titel „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy“ veröffentlichte EU-Sicherheitsstrategie, die unter der Hohen Vertreterin Federica Mogherini entwickelt wurde: Die *Global Strategy* rief – in auffälligem Unterschied zu früheren Sicherheitsstrategien der EU – das Bild einer existenziellen Krise auf, einer internen wie externen Bedrohung der EU und des europäischen Projekts insgesamt, vor deren Hintergrund die EU sich als Sicherheitsgarant aufstellen müsse. Dabei könne sie nicht allein auf zivile und diplomatische *soft power* setzen.<sup>6</sup> In einer „fragilen Welt“ müsse die Union ihre Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeit in höherem Maße glaubhaft machen und als Sicherheitsgemeinschaft aufgestellt werden.

Die Invasion und der fortdauernde Krieg Russlands gegen die Ukraine sind auch im Kontext der Union und ihrer verteidigungspolitischen Strategieentwicklung ein einschneidendes Ereignis und eine prägende politische Konstellation. Die langfristigen Auswirkungen auf die Fortentwicklung der unionalen Verteidigungspolitik sind jedoch noch nicht konkret absehbar; die wissenschaftlichen Projektionen und Perspektiven hierzu differieren erheblich.<sup>7</sup>

Im März 2022 hat die Europäische Union unter dem Eindruck des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine mit ihrer dritten Sicherheitsstrategie, dem sog. Strategischen Kompass, ein neues Leitdokument für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik verabschiedet.<sup>8</sup> Tatsächlich wurde 2022 das unionale Strategiedokument erstmals förmlich vom Rat beschlossen.<sup>9</sup> Bereits aus dem Titel – „*A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*“<sup>10</sup> – ergibt sich indes, dass damit eine Programmatik fortgeführt werden soll, die bereits die vorherige Sicherheitsstrategie von 2016 in Konturen formulierte: Schon damals hatte sich die Union zum Ziel gesetzt, sich als Garant der Sicherheit ihrer Bürger und ihres Hoheitsgebietes aufzustellen. Die

<sup>6</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy, 2016, S. 7 ff. Die *Global Strategy* von 2016 und auch die Vorgängerpapiere sind nicht förmlich vom Rat beschlossen, sondern von ihm nur zur Kenntnis genommen worden.

<sup>7</sup> Mit unterschiedlichen Akzenten hierzu etwa *Fiott*, *Journal of European Integration* 45 (2023), S. 447; *Michaels/Sus*, *European Security* 33 (2024), S. 383; *Moser*, The impact of the war in Ukraine on the EU’s Common Security and Defence Policy, in: Kadelbach/Hofmann (Hrsg.), *The Common Security and Defence Policy of the EU: Perspectives from Member States*, 2024, S. 23; *Hoffmeister*, Higher, faster, further: Recent legal developments in the European Union’s Common Security and Defence Policy under the 2022 Strategic Compass, in: Kadelbach/Hofmann (Hrsg.), *The Common Security and Defence Policy of the EU: Perspectives from Member States*, 2024, S. 55.

<sup>8</sup> Hierzu bereits von *Achenbach*, § 13 Verteidigungspolitische Souveränität, in: Holterhus/Weber (Hrsg.), *Handbuch Europäische Souveränität*, 2024, S. 461. Die vorliegenden Ausführungen zum Strategischen Kompass basieren auf diesem Beitrag. S. auch eingehend *Hoffmeister*, Higher, faster, further: Recent legal developments in the European Union’s Common Security and Defence Policy under the 2022 Strategic Compass, in: Kadelbach/Hofmann (Hrsg.), *The Common Security and Defence Policy of the EU: Perspectives from Member States*, 2024, S. 55.

<sup>9</sup> S. das Ratsdokument *Council of the European Union*, Brussels, 21 March 2022 (OR. en), 7371/22.

<sup>10</sup> A Strategic Compass for Security and Defence, For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, 2022.

Union hat damit eine Intensivierung ihrer verteidigungspolitischen Anstrengungen ausgerufen. Dies führt die neue Sicherheitsstrategie weiter aus. Die Union reagiert damit offensichtlich auf ein sich wandelndes Sicherheitsumfeld, das vor allem aufgrund der Wiederbelebung der Ost-West-Konfrontation durch die Krim-Annexion 2014 und den Ukraine-Krieg seit 2022 wesentlich von neuen Bedrohungsszenarien gekennzeichnet ist, die die territoriale Integrität Europas treffen – etwas, das seit dem Ende des Kalten Krieges weitgehend sicher erschien.

Dazu kommt ein weiterer Aspekt des sicherheitspolitischen Kontexts, der die Anstrengungen der EU um militärische Integration entscheidend antreibt: Zur Motivlage zählt die Unsicherheit darüber, ob und in welchem Umfang die USA in der NATO weiter verlässlich den Großteil der Verantwortung übernehmen und ihre militärischen Fähigkeiten in die Dienste Europas stellen werden. Bereits in seiner ersten Amtszeit ab 2016 hatte der US-amerikanische Präsident *Donald Trump* von den Europäern gefordert, die eigene Verteidigung in deutlich höherem Maße selbst zu gewährleisten. Kurz vor dem Antritt seiner zweiten Präsidentschaft 2025 hat *Trump* erneut gefordert, dass die Verteidigungsausgaben der europäischen Staaten deutlich gesteigert werden, indem er von den NATO-Verbündeten eine weitere Erhöhung ihrer Verteidigungsausgaben auf nunmehr fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts als angemessen veranschlagt hat.<sup>11</sup> Dies hat zu Beginn des Jahres 2025 eine neue Debatte darüber in Gang gesetzt, dass die Staaten Europas ihre Verteidigungsfähigkeit gemeinschaftlich ausbauen und von den USA unabhängiger werden müssten.

Bereits die *Global Strategy* von 2016 hat das Ziel formuliert, dass die EU befähigt werde, von der NATO unabhängig zu handeln, aber auch zu dieser beitragen zu können.<sup>12</sup> Die Europäer sollten „mehr Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen“, um externe Bedrohung eigenständig abschrecken und abwehren zu können. Es ist dabei wohlgermerkt eine *politische Frage*, was Sicherheit ist, was als Bedrohung eingeordnet wird und wie Sicherheit zu gewährleisten sei. Das zeigt sich deutlich an dem Begriff der „strategischen Autonomie“, welche die *Global Strategy* als Ziel der EU und der Stärkung ihrer Verteidigungspolitik benannt hat.<sup>13</sup> Strategische Autonomie ist kein rechtliches, sondern ein ausfüllungsbedürftiges politisches Konzept und Ziel. Sie wird in der *Global Strategy* nicht ausdrücklich definiert, erhält aber in der Verwendung darin die Konturen einer autonomen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit, die dazu dient, die gemeinsamen Interessen der europäischen Bürgerschaft und die europäischen Werte und Prinzipien zu verfolgen und Frieden und Sicherheit innerhalb und außerhalb der eigenen Grenzen zu gewährleisten.<sup>14</sup> Dabei benennt die *Global Strategy* bereits ausdrücklich, dass die EU das volle Spektrum an Verteidigungsfähigkeiten benötige, um auf externe Krisen

<sup>11</sup> *Tagesschau*, Fünf Prozent für Verteidigung – und wieder Drohungen, 7.1.2025, online verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/amerika/trump-usa-nato-oelbohrungen-groenland-panama-kanal-100.html> [zuletzt aufgerufen am 15. Januar 2025].

<sup>12</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 2016, S. 20, 44.

<sup>13</sup> Näher zur Entwicklung des Konzepts der Strategischen Autonomie *Česnakas*, European Strategic Autonomy: The Origins Story, in: *Česnakas/Juozaitis* (Hrsg.), European Strategic Autonomy and Small States' Security, 2023, S. 14.

<sup>14</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 2016, S. 4, 11, 19.

zu reagieren und Europas Sicherheit zu gewährleisten.<sup>15</sup> Das Ziel der Autonomie der EU bezieht sich vor allem darauf, die militärische Abhängigkeit Europas von den USA abzubauen.<sup>16</sup> In der politikwissenschaftlichen und politischen Betrachtung hat strategische Autonomie mehrere Kennzeichen. Zum einen ist sie in ihrer Bedeutung relativ: Sie bezeichnet die Fähigkeit, selbst gesetzte außen- und sicherheitspolitische Ziele eigenständig umzusetzen. Damit sind die Handlungsmittel, die die strategische Autonomie eines Akteurs begründen, erst mit Blick auf seine Zielsetzung und den politischen Kontext bestimmbar.<sup>17</sup> Zum anderen geht es unter dem Schlagwort der strategischen Autonomie um einen Prozess, um eine graduelle Entwicklung. Dieser zielt auf einen Zugewinn an eigenständiger Handlungsfähigkeit, auf Autonomisierung, nicht auf einen absoluten Zustand der Autarkie und die Absage an Kooperation.<sup>18</sup>

Die *Global Strategy* und der darauf basierende *Implementation Plan on Security and Defence*,<sup>19</sup> den die Hohe Vertreterin Mogherini 2016 vorlegte, bringen ebenso wie der *Strategische Kompass* von 2022 zum Ausdruck, dass die EU es als wesentliche Bedingung des Autonomiezuwachses betrachtet, über militärisches Handeln als Mittel verfügen zu können, um ihre politischen Zwecke zu verfolgen. Dies verweist auf das im EU-Vertrag verankerte Ziel der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. 42 Abs. 1 S. 2 EUV), der Union eine auch auf militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit zu sichern.

Der Rat legte im November 2016 zur Umsetzung der *Global Strategy* und des dazu von der Hohen Vertreterin Mogherini vorgelegten *Implementation Plan* die Zielvorgaben für die militärische Handlungsfähigkeit der EU vor.<sup>20</sup> Es blieb danach bei dem schon länger verfolgten Ziel, dass die Union im Sinne der Petersberg-Aufgaben nach Art. 43 EUV umfänglich zur militärischen Bewältigung externer Krisen und Konflikte fähig sein und Missionen und Operationen zum Aufbau der Handlungsfähigkeit ihrer Partner leisten können soll.<sup>21</sup> Die Union solle im Rahmen des gesamten Spektrums der von Art. 43 EUV abgedeckten Krisenbewältigungsaufgaben mit raschem und entschlossenem Handeln reaktionsfähig sein. 2016 kam jedoch neu hinzu, dass die Union auch Aufgaben der militärischen Sicherheitsgewähr übernehmen soll, indem sie mit militärischen Mitteln zu ihrem eigenen Schutz und zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger beiträgt. Der Rat benannte hierzu eine Vielzahl von Aspekten, die unter die Sicherheitsgewähr fallen, zu der die Sicherheits- und Verteidigungspolitik und damit auch die aufzubauende militärische Handlungsfähigkeit der EU beitragen soll. Da er hiermit eine neue Zielvorga-

<sup>15</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 2016, S. 10 f.

<sup>16</sup> Dazu *Lippert/von Oндarzal/Perthes* (Hrsg.), *Strategische Autonomie Europas*, SWP-Studie 2, Februar 2019, S. 6.

<sup>17</sup> Dahingehend *Lippert/von Oндarzal/Perthes* (Hrsg.), *Strategische Autonomie Europas*, SWP-Studie 2, Februar 2019, S. 5.

<sup>18</sup> *Lippert/von Oндarzal/Perthes* (Hrsg.), *Strategische Autonomie Europas*, SWP-Studie 2, Februar 2019, S. 5.

<sup>19</sup> Council of the European Union, Brussels, 14 November 2016 (OR. en), 14392/16, *Implementation Plan on Security and Defence*.

<sup>20</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung, 14. November 2016, Brüssel, 14149/16.

<sup>21</sup> Zu den Petersberg-Aufgaben näher *von Kielmansegg*, *Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union*, 2005, S. 147 ff.

be etabliert und inhaltlich konturiert hat, seien die entsprechenden Ausführungen hier wiedergegeben:

„Unter Würdigung der Tatsache, dass GSVP-Missionen und -Operationen außerhalb der Union eingesetzt werden, kann die EU unter sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekten dazu beitragen, Folgendes zu verbessern: den Schutz und die Resilienz ihrer Netze und ihrer kritischen Infrastrukturen; die Sicherheit ihrer Außengrenzen sowie den Aufbau der Grenzmanagementkapazitäten der Partner; den Zivilschutz und die Katastrophenabwehr; die Sicherstellung eines stabilen Zugangs zu globalen Gemeingütern, einschließlich der Hohen See und des Weltraums, und von deren Nutzung; die Bewältigung hybrider Bedrohungen; die Computer- und Netzsicherheit; die Prävention und die Bekämpfung von Terrorismus und Radikalisierung; die Bekämpfung von Schleusung und Menschenhandel; die Ergänzung – im Rahmen der GSVP – anderer EU-Bemühungen betreffend die irregulären Migrationsströme im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2016; die Förderung der Einhaltung von Nichtverbreitungsregelungen und die Bekämpfung von illegalem Waffenhandel und organisierter Kriminalität. [...] In diesem Kontext ist auch die Bedeutung von Beistand und/oder Solidarität nach Artikel 42 Absatz 7 EUV bzw. Artikel 222 AEUV herauszustellen. [...] Außerhalb der Grenzen der EU durchgeführte GSVP-Missionen oder -Operationen können unmittelbar oder mittelbar zur Befriedigung der Sicherheitsbedürfnisse der EU selbst beitragen, da durch diese Missionen und Operationen die Sicherheit der Menschen gefördert wird, Konfliktsachen bekämpft und somit Krisen gelöst werden und deren Ausstrahlungseffekten auf die Union entgegengewirkt wird. [...] Der Rat befürwortet die Arten möglicher GSVP-Missionen und -Operationen, die sich aus den Zielvorgaben ableiten.“<sup>22</sup>

Zudem benannte der Rat – nicht abschließend – mögliche militärische Operationen, die sich aus den Zielvorgaben ergeben; dies umfasst: Gemeinsame Krisenbewältigungsoperationen in Situationen mit hohem Sicherheitsrisiko in den die EU umgebenden Regionen; gemeinsame Stabilisierungsoperationen, einschließlich Luftoperationen und Spezialinsätze; militärische Krisenreaktionsoperationen, unter anderem unter Rückgriff auf die EU-Gefechtsverbände oder mit einem auf die Mission zugeschnittenen Streitkräftedispositiv; Luftraum-Sicherungsoperationen einschließlich Luftnahunterstützung und Luftraumüberwachung; Operationen zur maritimen Sicherung oder Überwachung, einschließlich solcher in der Nachbarschaft Europas auf längere Sicht; einen soliden Schutz der Kräfte im Rahmen von Beratungs-, Ausbildungs- und Begleitmissionen, sowie militärische Überwachungs-/Beobachtungsmissionen.<sup>23</sup>

In Art. 42 Abs. 2 EUV ist in einer Evolutivklausel ein weiterer Entwicklungsschritt der EU-Verteidigungspolitik angelegt, nämlich der Übergang zu einer *gemeinsamen Verteidigung*. Was das genau umfasst, ist offen; als plausibel gilt, die gemeinsame Verteidigung materiell im Sinne einer kollektiven territorialen Selbstverteidigung der Mitgliedstaaten zu verstehen.<sup>24</sup> Diese könnte ein weiterer Zweck der militärischen Handlungsfähigkeit der EU sein. Aufgrund des mit dem Lissabonner Vertrag eingeführten Art. 46 Abs. 7 EUV

<sup>22</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung, 14. November 2016, Brüssel, 14149/16, S. 5.

<sup>23</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Globalen Strategie der Europäischen Union im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung, 14. November 2016, Brüssel, 14149/16, S. 15 f.

<sup>24</sup> Darin erschöpft sich Bedeutung des Begriffs der „gemeinsamen Verteidigung“ aber nicht, wie noch näher zu behandeln ist (unten VII. 1. b)). Nach *von Kielmansegg* eröffne erst der Übergang zur *gemeinsamen Verteidigung* Ermächtigungen der EU, die von der *Gemeinsamen Verteidigungspolitik* nicht erfasst seien; so die Begründung von Rechtspflichten zum Einsatz der nationalen Streitkräfte, sowie Befugnisse zu Maßnahmen bezüglich deren konkreter Strukturen und Fähigkeiten und zum Aufbau integrierter Streitkräfte und Kommandostrukturen der EU; s. *von Kielmansegg*, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 127 ff.

schulden die Mitgliedstaaten dabei schon gegenwärtig im Einklang mit Art. 51 UN-Charta Hilfe und Unterstützung im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, was in Richtung einer kollektiven Selbstverteidigung im Rahmen der EU weist (dazu noch näher unten VII. 1. b)). Wie dargestellt, setzt die EU sich seit der *Global Strategy* ausdrücklich das Ziel, zum Garanten der Sicherheit ihrer Bürger und ihres Hoheitsgebietes zu werden.<sup>25</sup> Dies umfasst jedoch zunächst nicht die Territorialverteidigung, die in Art. 42 Abs. 2 EUV in Aussicht genommen wird. Diese Funktion wird einstweilen bei der NATO verbleiben.<sup>26</sup> Die militärische Handlungsfähigkeit, auf die die EU zielt, soll jedoch auch den Beitrag verstärken, den Europa zur NATO leistet. Das formuliert schon die Gemeinsame Erklärung von EU und NATO von 2016, die eine Erneuerung der „strategischen Partnerschaft“ der beiden Organisationen ausruft, in der sie zur Sicherheitsgewähr in Europa zusammenwirken und sich gegenseitig verstärken sollen.<sup>27</sup>

Vor diesem Hintergrund zielen die seit 2016 initiierten, im *Implementation Plan on Security and Defence* vorgeschlagenen Projekte darauf, die EU in einem längerfristigen Prozess schrittweise und graduell verstärkt militärisch zu ermächtigen. Die militärische Handlungsfähigkeit der EU soll dabei wesentlich *abgeleiteter* Natur sein: Sie beruht nach dem Konzept der Verträge auf den Fähigkeiten, die die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen (Art. 42 Abs. 1 S. 4, Abs. 3 UAbs. 1 EUV). Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 42 Abs. 3 UAbs. 1-2 EUV verpflichtet, der EU zur Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik militärische Mittel zur Verfügung zu stellen und ihre militärischen Fähigkeiten zu verbessern. Um militärisch handlungsfäh zu werden, muss die EU damit gleichsam die Mitgliedstaaten dazu bringen, tatsächlich leistungsfähige, zum gemeinschaftlichen Handeln geeignete Militärkapazitäten bei Bedarf für militärische Einsätze zur Verfügung zu stellen.<sup>28</sup> Die seit 2016 aufgelegten verteidigungspolitischen Projekte verfolgen dazu eine komplexe, breit angelegte Strategie. Sie setzen – mit dem Ziel der militärpolitischen und militärischen Integration – an verschiedenen, komplementären Aspekten der Verteidigungspolitik an und adressieren mit unterschiedlichen Instrumenten die Entwicklung militärischer Fähigkeiten, die Militärorganisation, die Verfügbarkeit von Streitkräften für EU-Einsätze, sowie die materialen und ökonomischen Grundlagen, nämlich die Militärtechnologie und die Industrie und den Markt in diesem Bereich.

Vorhaben, die dazu dienen, die EU (respektive ihre Vorgänger) selbst militärisch operationsfähig zu machen, waren bislang wenig erfolgreich. Dafür stehen in neuerer Zeit die EU-Gefechtsverbände (*EU Battlegroups*), die zwar organisatorisch seit 2005 bestehen, aber aus politischen, technischen und finanziellen Gründen bislang noch nie eingesetzt wurden. Schon in einer frühen Phase der Integration scheiterte an der Ratifikation der rechtlichen Grundlagen bekanntermaßen die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. In ihr war eine Europäische Armee vorgesehen, zu deren Gunsten nationale Streitkräfte

<sup>25</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 2016, S. 7.

<sup>26</sup> *Biscop*, Sicherheit und Frieden 36 (2018), S. 191, 193.

<sup>27</sup> Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8 July 2016.

<sup>28</sup> In diesem Sinne schon von *Kielmansegg*, Permanent Structured Cooperation, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), *The European Union After Lisbon*, 2012, S. 551, 556: „Because of [its] dependency on the availability of national (or multinational) resources, the EU depends on a successful cooperation in this field.“

aufgegeben worden wären.<sup>29</sup> Stattdessen wurde die transatlantisch geprägte NATO zur entscheidenden Organisation der militärischen Zusammenarbeit auch für Europa. Die EU diente bislang kaum als Forum der Militärintegration: Die Mitgliedstaaten arbeiten in der NATO und durchaus auch jenseits von dieser in verdichteter Weise militärisch zusammen. Sie wählen dafür bislang aber primär multilaterale Strukturen und meiden den Rahmen der EU. Ein Beispiel dafür ist das *European Air Transport Command* (EATC), eine integrierte operative Struktur, in der die teilnehmenden Staaten militärische Lufttransportfähigkeiten gemeinschaftlich organisieren und nutzen.<sup>30</sup>

Dass die Militärintegration im Rahmen der EU schwerfällig ist, hat verschiedene Gründe. Wirkmächtig ist das historisch und staatsrechtlich hergebrachte Paradigma, dass die militärische Handlungsfähigkeit zum Kernbereich staatlicher Hoheitsgewalt und Souveränität zähle und daher Gegenstand ausschließlicher Entscheidungshoheit des Staates sei und sein müsse. Solches Souveränitätsdenken prägt – vor allem als Vorbehalt der unbedingten staatlichen (Letzt-)Entscheidung – die vertraglichen Grundlagen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.<sup>31</sup> Ebenso lässt sich als Ausdruck des Souveränitätsparadigmas verstehen, dass die Mitgliedstaaten für die militärische Zusammenarbeit vorrangig EU-externe Formen wählen und damit einer bergewöhnten Supranationalisierungsdynamik der EU aus dem Weg gehen. In politischer Hinsicht erschwert es die EU-Verteidigungspolitik, dass die Mitgliedstaaten verschiedenen, oft lang tradierten außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Grundsätzen anhängen. Das prägt und erschwert gerade die gemeinsame Verteidigungspolitik – dafür steht beispielhaft die Blockade unionaler Militärintegration, die vom Vereinigten Königreich aufgrund seiner transatlantischen und NATO-Orientierung ausging. Die Bemühungen um die Fortentwicklung und Intensivierung der EU-Verteidigungspolitik haben daher eine neue Dynamik auch dadurch erhalten, dass sich mit dem Vereinigten Königreich ein Akteur von den europäischen Verhandlungen auf diesem Gebiet zurückzog, der die militärische Integration im Rahmen der EU nachhaltig gebremst hat.

*b) Rechtliche Dimension: Aufbau einer militärischen Operationsfähigkeit der EU durch regulatorische Einwirkung auf die Mitgliedstaaten*

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik verfolgt ausweislich Art. 42 Abs. 1 S. 2 EUV das Ziel, der EU eine Operationsfähigkeit *auch mit militärischen Mitteln* zu sichern. Der seit der *Global Strategy* 2016 erhobene politische Anspruch, dass die EU strategisch autonom werde, verweist hierauf.<sup>32</sup> Vor diesem Hintergrund untersucht die Arbeit die seit 2016 aufgelegten verteidigungspolitischen Projekte als Mittel dazu, auf der europäischen Ebene eine bestimmte hoheitliche Funktion, respektive die Fähigkeit zu einem bestimmten hoheitlichen Handeln aufzubauen – nämlich die Fähigkeit, militärisch zu handeln. Die militärische Handlungsfähigkeit der EU soll aus der Verbindung, aus dem

<sup>29</sup> Zur Geschichte der Militärintegration in der EU s. *Koutrakos*, *The EU Common Security and Defence Policy*, 2013, S. 5–21; insbesondere zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft *Scheffel*, *Europäische Verteidigung: Von der EVG zur Europäischen Armee?*, 2022, S. 7 ff.

<sup>30</sup> Dazu *Gallhöfer*, *Effizienz und Effektivität durch Verteidigungskooperation*, 2014, S. 303 ff.

<sup>31</sup> Dogmatisch rekonstruiert das als Souveränitätsprinzip in der Europäischen Verteidigungspolitik von *Kielmansegg*, *Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union*, 2005, S. 455 ff.

<sup>32</sup> Zum Ziel der strategischen Autonomie oben a).

Zusammenwirken der mitgliedstaatlichen Streitkräfte errichtet werden (s. schon oben a)). Es stellt sich damit die Frage, welche Form und rechtliche Verfasstheit die hoheitliche Fähigkeit in dieser Entwicklung annimmt. Die EU zielt gleichsam darauf, die Mitgliedstaaten „zusammenzuspinnen“, um militärisch operationsfähig zu werden. Dies lenkt den Blick weiterhin darauf, *wie* die EU handelt, um aus den Militärfähigkeiten der Mitgliedstaaten eine Streitmacht zu begründen und strategisch autonom zu werden. Daher nimmt die Arbeit die konzertierten Projekte in den Blick, mit denen die EU zu diesem Zweck auf der Grundlage der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Binnenmarktcompetenzen auf die Militärpolitik der Mitgliedstaaten einwirkt.

Die Untersuchung richtet sich damit gegenständlich auf zwei Aspekte, die instrumentell verknüpft, rechtswissenschaftlich aber je für sich relevant und daher in der Analyse zu unterscheiden sind: Es geht um den *Aufbau einer spezifischen hoheitlichen Handlungsfähigkeit der EU*; dieser soll durch die *rechtliche und politische Einwirkung der EU auf die Mitgliedstaaten* bewirkt werden. Ähnlich zu diesen beiden Aspekten unterscheidet politikwissenschaftliche Forschung zwischen der Ausweitung europäischer Rechtsetzung bzw. Regulierung auf die Überwachung und Kontrolle der mitgliedstaatlichen Ausübung von Kernfunktionen hoheitlicher Gewalt („regulatory seizure“; the expansion of regulation into supervising and controlling the member states’ exercise of core functions of government) und der Begründung von Kapazitäten der EU für die Ausübung von Kernfunktionen staatlicher Hoheitsgewalt („capacity building“; the creation of EU resources for exercising core state powers).<sup>33</sup>

Der politische und rechtliche Prozess, in dem die EU daran arbeitet, aus den Streitkräften der Mitgliedstaaten eine eigene militärische Operationsfähigkeit zu begründen, wird hier als *Europäisierung der militärischen Handlungsfähigkeit* bezeichnet. Der Begriff kennzeichnet allgemein, dass der Aspekt hoheitlicher Gewalt, den die militärische Handlungsfähigkeit darstellt, in den rechtlichen und politischen Kontext der EU eingeordnet wird. Ausgehend von der (jedenfalls impliziten) Prämisse, dass die europäischen Staaten je für sich im Alleingang im Regelfall nicht militärisch wirksam handeln können, soll die militärische Handlungsfähigkeit im institutionellen Rahmen der EU als gemeinsame Fähigkeit organisiert und die EU damit – neben der NATO – zu einer Organisationsform des militärischen Handelns und zu einem militärischen Akteur werden. Dazu adressiert die EU das Entscheiden und Handeln der Mitgliedstaaten in militärischen Angelegenheiten mit regulatorischen Mitteln: EU-Recht wirkt auf die mitgliedstaatlichen Entscheidungen über die Ausgestaltung und den Einsatz der militärischen Handlungsfähigkeit ein. Damit wird die militärische Handlungsfähigkeit zum Gegenstand eines Zusammenwirkens von Unionsrecht und mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. *Thym* spricht von einem europäischen oder europäisierten Wehrverwaltungsrecht mit Verbundcharakter, das durch ein Neben- und Miteinander europäischer und nationaler Bestimmungen gekennzeichnet sei, die erst in einer Gesamtbetrachtung den Regelungsgehalt des Wehrverwaltungsrechts erkennen ließen.<sup>34</sup> Er widmet dem allerdings, soweit

<sup>33</sup> S. *Genschel/Jachtenfuchs*, Introduction: Beyond Market Regulation, in: Genschel/Jachtenfuchs (Hrsg.), *Beyond the Regulatory Polity?*, 2014, S. 1, 4 ff.

<sup>34</sup> *Thym*, § 15 Europäisches Wehrverwaltungsrecht, in: Terhechte (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2022, Rn. 1 f.; *Thym*, § 18 GASP und äußere Sicherheit, in: von Arnould/Bungenberg (Hrsg.), *Europäische Außenbeziehungen*, 2. Aufl. 2022, Rn. 39.

## Stichwortverzeichnis

- Anreiz 27, 163, 182, 200, 203
- auswärtiges Handeln
  - Gewaltenteilung 291
- Behördenetzwerk 221
- Berichts- und Bewertungsverfahren 205
- Bewirkungsformen 202
- Bundestag
  - Beteiligung an europäischen Angelegenheiten 292
  - Dokumentenzuleitung durch Bundesregierung 305
  - Unterrichtung GASP/GSVP 298, 303
  - Unterrichtung in europäischen Angelegenheiten 296
  - Zustimmung zur Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge 310
- Bundesverfassungsgericht 18, 19, 30, 32, 34, 243, 252
- Capability Development Plan (CDP).
  - Siehe EU-Fähigkeitenentwicklungsplan; Siehe EU-Fähigkeitenentwicklungsplan
- Coordinated Annual Review on Defence (CARD) 104, 108, 113, 198
- Delegationstheorie 87
- Durchsetzungsmechanismen
  - alternative ~ 225
- Einheitsthese 45
- epistemische Gemeinschaften 84, 85, 86
- EU-Beistandsklausel 242, 243, 247, 249, 260
- EU-Beistandspflicht 243, 246
- EU-Fähigkeitenentwicklungsplan 119, 198
- EU-Militäreinsätze 133, 260
  - Beistandsfall 247
  - exekutive ~ 136
  - Kommandostruktur 143
  - nicht-exekutive ~ 136
  - Rechtspflicht zur Truppenstellung 237
  - Willensbildung 135
- EU-Militärstab 80, 90, 138, 152, 180
- EUNAVFOR MED 295, 300, 302
- Europäischer Auswärtiger Dienst (EEAS) 89, 92
- europäischer Militärverwaltungsverbund
  - politikgenerierende Funktion 223
- Europäischer Verteidigungsfonds 157, 158, 159, 164, 169, 176, 178
- Europäisches Parlament (EP)
  - beschränkter Zugang zu Verschlusssachen 281
  - Fragerecht zur EU-Verteidigungspolitik 278
  - Haushaltsrecht 277, 325
  - Informationsteilnahme GSVP 283
  - Konsultation in EU-Verteidigungspolitik 274
  - politische Verantwortung GASP/GSVP 288
  - Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung 280
  - Unterrichtung GSVP 283, 284
- Europäische Verteidigungsagentur 111, 114
- Europäisierung 15, 16, 22, 23
- European Defence Fund. Siehe Europäischer Verteidigungsfonds; Siehe Europäischer Verteidigungsfonds
- EU-Rüstungsfinanzierung 157, 159, 167, 183, 200
  - Finanzierungsausschluss Art. 41 EUV 178
  - regulatorische Bedeutung 182
- EU-Sicherheitsstrategie 3, 4
- EU-Verteidigungspolitik
  - Bindungswirkung im innerstaatlichen Bereich 228
  - Demokratiedefizit 313
  - gemeinsame Verteidigung 236, 240, 241
  - gemeinsame Verteidigungspolitik 236, 240, 241
  - Justiziabilität 226, 326
  - Legitimationsdefizit 289, 319
  - mitgliedstaatliche Rechtspflichten 225
  - Parlamentarisierbarkeit 320
  - Parlamentarisierung 320, 323
  - politische Verantwortung EP 288

- regulatorische Instrumente 195
- zusammengesetztes Regulierungsinstrument 196, 199, 205
- EUZBVG 296
- Verfassungsvorrang 299
- Freiwilligkeitsprinzip 237
- hoheitliche Gewalt. Siehe öffentliche Gewalt; Siehe öffentliche Gewalt
- Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik 89, 326
- Demokratiedefizit 275
- Institutionalismus 25
- Integration 23, 78, 184, 192, 208, 229, 249, 269
- Markt- 161
- Militär- 9, 23, 24
- militärische - 209, 210, 264
- militärpolitische - 264
- politische - 24, 32
- Rüstungs- 28, 29, 158
- technische - 32
- Intergouvernementalismus 25
- Intergouvernementalität 21, 25
- Legitimation 21
- Interoperabilität 30, 51, 65
- Interparlamentarische Konferenz GASP/GSVP (IPC GASP/GSVP) 307
- legitimatorische Wirkung 309
- Irische Klausel 239, 244, 245
- Kommission 29, 91, 166, 177, 183, 220
- Kompensationsargument 292
- Komplementarität EU – NATO 95
- Konstruktivismus 25
- Kooperationsrecht 222
- Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung. Siehe Coordinated Annual Review on Defence (CARD); Siehe Coordinated Annual Review on Defence (CARD)
- Legitimation 21, 32, 271
- ~ europäischer Politik als Gesamtzusammenhang 293
- ~sdefizit 289, 319
- ~sdefizit, kumulatives 296
- ~smodus 14
- intergouvernemental 289
- Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC) 82, 84, 85, 86
- militärische Funktionslogiken 154
- militärische Handlungsfähigkeit 11, 94, 95, 156, 233, 248
- Europäisierung 10
- militärische Mobilität 60, 65
- Militärischer Planungs- und Durchführungsstab (MPCC) 133, 145
- Bedeutung 155
- Demokratiedefizit 277
- Einrichtung 148
- Rechtsgrundlage 147
- militärisches Handeln der EU
- Ermächtigungswirkung des Art. 24 Abs. 2 GG 256
- Planung 137
- politische Kontrolle 142
- Militarisierung 150
- Militärpolitik 12, 15, 16
- Militärverbund 194, 214
- Militärverwaltung 216, 217, 221
- Military Planning and Conduct Capability. Siehe Militärischer Planungs- und Durchführungsstab (MPCC); Siehe Militärischer Planungs- und Durchführungsstab (MPCC)
- NATO 123, 232, 253
- Planungsprozess 126
- Neutralität 239, 245
- öffentliche Gewalt 11, 12
- Parlamentsvorbehalt, wehrverfassungsrechtlicher 18, 239, 252, 324
- äußerer Druck auf Bundestag 304
- Permanent Structured Cooperation (PESCO) 38, 197
- Ausschluss eines Mitgliedstaats 72, 76, 99
- Bedeutung 92, 97
- Durchführungsregime 72, 73, 75, 99, 197
- Empfehlungen 67
- Errichtung durch Ratsbeschluss 67
- Errichtung durch Ratsbeschluss 55
- Fähigkeitenentwicklung 63
- Gemeinsame Mitteilung 47, 53, 66
- Haushaltspolitik 48, 49, 63
- Industriepolitik 50, 64
- Integration 78
- Interoperabilität 51, 65
- Justiziabilität 46, 99
- Leitungsfunktion des Rates 68
- militärische Mobilität 60, 65
- Militärtechnologie 49
- nationale Umsetzungspläne 54, 63, 67, 72
- Nichtteilnahme 57
- Organisationsstruktur 68

- primärrechtliche Grundlagen 41
- Projekte 58, 60
- Projektsteuerung 69, 70
- Protokoll über SSZ 42
- Ratsempfehlung zur Umsetzung 61
- Rüstung 49
- Sekretariat 69
- Teilnahmebedingung 56
- teilnehmende Staaten 57
- Truppenverfügbarkeit 64
- Übertragung von Hoheitsrechten 45
- Verfügbarkeit nationaler Streitkräfte 51
- Verwaltungsapparat 77
- weitergehende Verpflichtungen 43, 48, 54, 62, 66
- Willensbildung 53, 79
- zeitliche Strukturierung in mehrjährige Zyklen 75
- Zielsetzung 43
- Petersberg-Aufgaben 6, 247, 248
- Planung 204
- Politisches Komitee. Siehe Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSC); Siehe Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSC)
- Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSC) 80, 84, 85, 142
- Politisch-Militärische Gruppe 82
  
- Rat
  - Leitung PESCO 68
  - militärpolitischer Apparat 79, 80
- Rechtsdurchsetzung
  - alternative Mechanismen 28
- regulierte Selbstregulierung 225
- Regulierung 200
  - hoheitlich regulierte Selbst- 201
  
- Souveränität 18, 20, 22, 30, 34, 36, 265
  - Hobbes' Souveränitätstheorie 35
- staatenkollektives Handeln
  - Leistungsfähigkeit 227
  - Staatenkollektiv, europäisches 249
  - Staatenkollektivität 194, 229, 317
  - Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ). Siehe Permanent Structured Cooperation (PESCO); Siehe Permanent Structured Cooperation (PESCO)
  - strategische Autonomie 5, 26, 160
  - strategische Partnerschaft EU-NATO 123
  - System der kollektiven Sicherheit 250
    - Begriffsbestimmung durch Bundesverfassungsgericht 251
    - Ermächtigungswirkung Art. 24 Abs. 2 GG 251
  - Systemqualität i. S. v. Art. 24 Abs. 2 GG
    - Europäische Union 255
    - NATO 253
  - Transgouvernementalität 79, 208, 317
  - Trennungsthese 20
  - Verbund 193
  - Verbundfähigkeit 210
  - Verbundlage
    - militärische ~ 210
  - Verteidigungsbegriff 232, 233
  - Verteidigungshaushalt 49
  - Verteidigungsindustrie 50
  - Verteidigungsplanung 104, 129
  - verteidigungspolitischer Arbeitsapparat 205
  - Vertragsentwicklung ohne parlamentarische Zustimmung 312
  - Verwaltungskooperation 220, 221
  - Verwaltungsverbund
    - europäischer Sicherheits- 218
  - Verwaltungsverbund, europäischer 194, 218
  - Völkerrechtsbindung militärischen Handelns 262
  - Willensbildung 53, 92, 227
    - EU-Beistandsfall 246
    - gemeinsame ~ 26
    - gemeinschaftliche ~ 206