



*Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik*

*Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
Sozialwissenschaftliches Institut*

*Sandra Dieterich/Hartwig Hummel/Stefan Marschall*

## **Von der exekutiven Prärogative zum parlamentarischen Frieden?**

Funktionslogik und Funktionsprobleme  
der parlamentarischen Kontrolle militärischer Sicherheitspolitik  
am Fallbeispiel Deutschland

**paks working paper 6**

**2007**





## PAKS WORKING PAPER SERIES

### HERAUSGEBER:

Forschungsprojekt „Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik“ (paks)  
Sozialwissenschaftliches Institut  
Universitätsstr. 1, D-40225 Düsseldorf  
Phone: +49 (211) 81 15 097  
Fax: +49 (211) 81 14 075  
Email: [dieterich@phil-fak.uni-duesseldorf.de](mailto:dieterich@phil-fak.uni-duesseldorf.de)  
Homepage: <http://www.paks.uni-duesseldorf.de>

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

### BIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Sandra Dieterich, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-Forschungsprojekt „Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik“ am Sozialwissenschaftlichen Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

E-Mail: [dieterich@phil-fak.uni-duesseldorf.de](mailto:dieterich@phil-fak.uni-duesseldorf.de)

Prof. Dr. Hartwig Hummel, Professor für Europapolitik und Internationale Beziehungen am Sozialwissenschaftlichen Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

E-Mail: [hummel@phil-fak.uni-duesseldorf.de](mailto:hummel@phil-fak.uni-duesseldorf.de)

Priv.-Doz. Dr. Stefan Marschall, Hochschuldozent für Politikwissenschaft am Sozialwissenschaftlichen Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

E-Mail: [stefan.marschall@uni-duesseldorf.de](mailto:stefan.marschall@uni-duesseldorf.de)

#### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

Copyright © 2007 [paks]. Alle Rechte vorbehalten.

ISSN 1864-9467 (Printversion)  
ISSN 1864-9475 (Internetversion)

*Sandra Dieterich/Hartwig Hummel/Stefan Marschall*

**Von der exekutiven Prärogative  
zum parlamentarischen Frieden?**

Funktionslogik und Funktionsprobleme  
der parlamentarischen Kontrolle militärischer Sicherheitspolitik  
am Fallbeispiel Deutschland

**paks working paper 6**

**2007**

# Inhalt

<b>1. Einleitung: Die exekutive Prärogative in der Außen- und Sicherheitspolitik.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Vom demokratischen zum parlamentarischen Frieden .....</b>	<b>5</b>
2.1 Grundzüge des Forschungsprogramms zum „demokratischen Frieden“ .....	5
2.2 Der „demokratische Frieden“ aus monadischer Perspektive .....	6
2.3 „Unpacking democracy“ als Herausforderung der exekutiven Prärogative.....	8
2.4 Sicherheitspolitik und Parlamente .....	9
2.5 Politikfeldspezifische <i>checks and balances</i> zwischen Exekutive und Legislative .....	11
2.6 Dimensionen parlamentarischer <i>war powers</i> .....	13
<b>3. Fallbeispiel Deutschland: Gouvernementale vs. parlamentarische Handlungsspielräume in der militärischen Sicherheitspolitik.....</b>	<b>15</b>
3.1 Pfadabhängigkeit parlamentarischer <i>war powers</i> .....	15
3.2 Das Streitkräfte-Urteil des Bundesverfassungsgerichts .....	17
3.3 Vom Streitkräfte-Urteil zum Parlamentsbeteiligungsgesetz .....	18
3.4 Antinomien des „parlamentarischen Friedens“ im deutschen Fall? .....	20
<b>4. Deutschland als Sonderfall? Perspektiven der Parlamentarisierung der militärischen Sicherheitspolitik .....</b>	<b>22</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>24</b>

# 1. Einleitung: Die exekutive Prerogative in der Außen- und Sicherheitspolitik<sup>1</sup>

In einer Entscheidung aus dem Jahre 2001 argumentiert das Bundesverfassungsgericht: „Das Grundgesetz hat in Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung der Regierung im Bereich auswärtiger Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen“<sup>2</sup>. Damit spielt das höchste deutsche Gericht auf die „Auffassung“ an, die Außenpolitik, vor allem die militärische Sicherheitspolitik, müsse weitgehend der Regierung überlassen bleiben – eine Idee, die in Frankreichs gaullistischem Staatsverständnis als präsidentielle *domaine réservé*, in Großbritannien und dem Commonwealth als *royal prerogative* und in den USA als *executive privilege* bezeichnet wird. Demzufolge obliegt es den Staatsoberhäuptern und Spitzen der Exekutive als Vertretern der „Staatsraison“, mit rationalen und klugen Entscheidungen die Existenzsicherung und -erhaltung des Staates zu gewährleisten. Zum Kernbereich gouvernementaler Außenpolitik gehören auf jeden Fall der militärische Oberbefehl sowie die Entscheidung über den Einsatz von Soldaten.

Tatsächlich scheint eine „Öffnung der Sphäre des Außenpolitischen für eine *Teilhabe* des Souveräns an *Entscheidungen*“<sup>3</sup> bisher nur zögernd stattgefunden zu haben. Der Katalog parlamentarischer Mitspracherechte ist zwar nach und nach erweitert worden, reicht jedoch nicht an das Niveau in anderen Politikfeldern heran, und politische Regierungseliten haben sich auch in modernen Demokratien ihre große Handlungsfreiheit in der Außenpolitik mehr oder weniger erhalten können.

Die Wurzeln dieses Außenpolitikverständnisses reichen bis in die frühe Neuzeit zurück, als unter anderem Staatsdenker wie Niccolò Machiavelli, Jean Bodin und Thomas Hobbes die Selbstbehauptung eines starken Staats zum eigentlichen Kern der Politik erhoben. Damit begründeten sie das Konzept einer „Außenpolitik“, die als eigene Sphäre grundsätzlich von der „Innenpolitik“ zu unterscheiden ist<sup>4</sup>, denn nur im Inneren ist Gewaltenteilung, funktionale Differenzierung und die Entstehung einer Rechtsgemeinschaft denkbar, in den Außenbeziehungen jedoch nicht. Der zwischenstaatlichen Politik fehlt der „Leviathan“, die starke übergeordnete Instanz; hier herrschen Anarchie, gegenseitiges Misstrauen und militärisches Kalkül. Auch das sich herausbildende Völkerrecht kann das Verhalten der Staaten untereinander nur koordinieren, erzwingen kann es eine zwischenstaatliche Friedensordnung nicht. So gesehen muss die Führung der Außenpolitik in der Hand der Regierung bleiben. Bereits John Locke ordnete mit Blick auf das englische System in seiner Gewaltenteilungslehre die auswärtige bzw. „föderative“ Gewalt ausdrücklich der Krone respektive ihrer Regierung zu. Bis heute ist die militärische Sicherheitspolitik in Großbritannien Teil der *royal prerogatives* – trotz gelegentlicher Anfechtungen.<sup>5</sup>

Dieses traditionelle Konzept der „Außenpolitik“ sieht sich mittlerweile durch vielfältige gesellschaftliche und politische Veränderungen herausgefordert. Konstitutionalisierung, De-

---

<sup>1</sup> Eine komprimierte erste Version dieses Arbeitspapiers erscheint unter dem Titel: „Exekutive Prerogative vs. parlamentarische war powers – Gouvernementale Handlungsspielräume in der militärischen Sicherheitspolitik“ in: Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J. (Hrsg.) 2007: *Regierungsführung – Führen Regierungen tatsächlich?* Wiesbaden: VS-Verlag, i. E.

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvE 6/99 vom 22. November 2001.

<sup>3</sup> Hellmann/Baumann/Wagner (2006: 34, Hervorhebungen im Original).

<sup>4</sup> Hellmann/Baumann/Wagner (2006: 29f.).

<sup>5</sup> Vgl. Burall, Simon/Donnelly, Brendan/Weir, Stuart (2006).

mokratisierung und der Aufstieg parlamentarischer Körperschaften markieren den Endpunkt des Herrschaftsmonopols absoluter Fürsten und Könige.<sup>6</sup> Die Entwicklung der Militärtechnik hin zum globalen Vernichtungskrieg lässt an den Möglichkeiten einer rationalen Kriegführung im Sinne klassischer Außenpolitik zweifeln. Im Zuge der wachsenden ökonomischen Verflechtung verschwimmen die ehemals klar erkennbaren Grenzen zwischen innen und außen. Menschenrechte und Nachhaltigkeit sind Ideen, die eine Weltgesellschaft konstituieren und die nationalstaatliche Souveränität in Frage stellen.<sup>7</sup> Diese Entwicklungen untergraben den exklusiven Führungsanspruch der Exekutive in der Außenpolitik.

Auch in der Theoriedebatte der politikwissenschaftlichen Teildisziplin „Internationale Beziehungen“ ist das traditionelle Konzept der „Außenpolitik“ in die Defensive geraten. Lange Zeit dominierte das realistische Paradigma, das internationale Politik als Machtkampf zwischen Staaten (und ihren Führungen, den Exekutiven) erklärt, den Bereich der Sicherheitspolitik dabei als zentrale Herausforderung betrachtet und somit die klassische Staatstradition bekräftigt. Immer mehr an Einfluss gewinnen jedoch liberale Ansätze, die das Vorrecht der Exekutive in der Außen- und Sicherheitspolitik empirisch, analytisch und normativ anfechten. Sie verweisen auf die Vielfalt an innergesellschaftlichen und transnationalen Akteuren, die in, neben und über den nationalstaatlichen Regierungen die internationale Politik beeinflussen und mitgestalten. Liberale Ansätze betonen, dass sich auch internationale Politik öffentlich legitimieren müsse, um für eine verbindliche Koordination der pluralistischen Politikansprüche die notwendige gesellschaftliche Zustimmung zu gewinnen. Kritische und sozialkonstruktivistische Ansätze schließlich fragen nach dem ideologischen bzw. identitätsbezogenen *bias* der Außenpolitik. Die exekutive Prärogative mit der Effektivität der Außenpolitik unter dem Konstrukt des „nationalen Interesses“ zu begründen, erscheint aus dieser Perspektive als Verschleierung von herrschenden Partikularinteressen.<sup>8</sup>

Nachfolgend setzen wir an dieser empirischen und theoretischen Infragestellung des traditionellen außenpolitischen Führungsanspruchs der Regierungen an. Wir orientieren uns dabei an der Debatte über den „demokratischen Frieden“, die sich mit dem Zusammenhang zwischen (demokratischer) Innenpolitik und (friedlicher) Außenpolitik befasst und das Außenpolitikmonopol der Regierungen wohl am stärksten in Frage stellt. Wir fassen zunächst den gegenwärtigen Stand dieser Theoriedebatte zusammen und konzentrieren uns dann auf die Rolle parlamentarischer Mitwirkung an der Außensicherheitspolitik. Diesen Punkt konkretisieren wir am Falle Deutschlands und fragen, wie und wie weit sich die spezifischen parlamentarischen *war powers* in paralleler Veränderung der gouvernementalen Handlungsspielräume entwickelt haben. Wir prüfen auch, wie sich eine verstärkte Einbeziehung des Bundestags auf die politischen Entscheidungen auswirkt bzw. inwiefern parlamentarische *war powers* die Außensicherheitspolitik friedlicher machen. Dabei referieren wir Zwischenergebnisse eines Forschungsprojekts, das sich systematisch und vergleichend mit der Macht der Parlamente im Politikfeld Sicherheit beschäftigt.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ehrenzeller (1991).

<sup>7</sup> Take (2003).

<sup>8</sup> Vgl. als Überblick Schieder/Spindler (2003) sowie Hellmann/Wolf/Zürn (2003).

<sup>9</sup> Im DFG-Projekt „Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik“ (paks) am Sozialwissenschaftlichen Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf werden umfassende Datensammlungen über die sicherheitspolitische Macht der 25 nationalen Parlamente in der EU erstellt. Weitere Informationen über das Projekt sowie die Arbeitspapiere finden sich online unter [www.paks.uni-duesseldorf.de](http://www.paks.uni-duesseldorf.de).

## 2. Vom demokratischen zum parlamentarischen Frieden

### 2.1 Grundzüge des Forschungsprogramms zum „demokratischen Frieden“<sup>10</sup>

Seit nunmehr bald einem Vierteljahrhundert befasst sich das Forschungsprogramm zum „demokratischen Frieden“ intensiv mit dem Zusammenhang von demokratischer staatlicher Verfasstheit und friedlichem Außenverhalten. Fest verwurzelt in der philosophischen Tradition Immanuel Kants und seiner Schrift „Zum Ewigen Frieden“ hat sich während der letzten Jahrzehnte eine Vielzahl an Erklärungsansätzen herausgebildet.<sup>11</sup>

Von der Theorie des „demokratischen Friedens“ existieren zwei Varianten. Die *dyadische* Version, welche sich auf die Interaktion zwischen Staaten konzentriert, beruht auf der Annahme, dass Demokratien zwar untereinander keine Kriege führen, gegenüber Nichtdemokratien jedoch zu einem ähnlich gewaltanfälligem Außenverhalten neigen. Das friedliche Verhalten zwischen Demokratien wird hauptsächlich darauf zurückgeführt, dass sich demokratische Staaten gegenseitig als demokratisch wahrnehmen. Im Gegensatz dazu geht die *monadische* Version davon aus, dass sich Demokratien generell, also unabhängig vom Regimetyyp des Interaktionspartners, in ihrem Außenverhalten „friedfertiger“<sup>12</sup> verhalten als andere Herrschaftsformen.

Beide Theorieversionen sehen die Ursachen für das beobachtete friedlichere Außenverhalten von Demokratien zum einen in rational-institutionalistischen, zum anderen in normativ-kulturellen Faktoren begründet. Im Mittelpunkt rational-institutionalistischer Erklärungsansätze steht die Beschränkung des Handlungsspielraums politischer Entscheidungsträger durch die kriegsaversen Präferenzen der Bürger sowie durch die Schwerfälligkeit demokratischer Institutionen. Das Argument des rational kalkulierenden Bürgers, der den Krieg als Gefahr für Besitz und Leben wahrnimmt und ihn deshalb ablehnen muss, findet sich bereits bei Kant. Neben den Präferenzen der Bürger, die auf dem Wege der politischen Partizipation in die Entscheidungsprozesse des politischen Systems einfließen, wird auch demokratischen Institutionen generell eine gewaltmindernde Wirkungskraft zugeschrieben, die sich unter anderem aus den Attributen der Gewaltenteilung oder den Transparenzpflichten der Exekutive ergibt.<sup>13</sup>

Normativ-kulturelle Erklärungsansätze des „demokratischen Friedens“ betonen die Bedeutung der spezifischen politischen Kultur und Sozialisation von Demokratien. Sie gründen in der Annahme, dass die in demokratischen Gesellschaften verankerten Werte und Normen, wie beispielsweise die friedliche Bearbeitung von Konflikten und die Achtung der Menschenrechte, auch nach außen übertragen werden und ein gewaltabgeneigtes Außenverhalten von Demokratien zur Folge haben.<sup>14</sup>

Während der dyadische Doppelbefund mit dem separaten Frieden zwischen Demokratien als einziges „empirisches Gesetz der Internationalen Beziehungen“<sup>15</sup> akzeptiert wurde und die

<sup>10</sup> Vgl. zum folgenden Dieterich (2007).

<sup>11</sup> Für einen ausführlichen Überblick siehe die Literaturberichte von Geis/Wagner (2006) und Hasenclever (2003). Neuerdings werden besonders die Bedeutung wirtschaftlicher Interdependenz, internationaler Institutionen sowie des Völkerrechts thematisiert. Der jüngste Forschungstrend scheint mit der Hinwendung zur Untersuchung demokratischer Kriege als der „dunklen Seite“ von Demokratien allerdings in eine etwas andere Richtung zu weisen (vgl. Geis/Brock/Müller 2006).

<sup>12</sup> Vgl. zum Begriff Nielebock (1993: 182).

<sup>13</sup> Müller (2002: 54).

<sup>14</sup> Hasenclever (2003: 205).

<sup>15</sup> Levy (1988: 662).

Theoriebildung des Forschungsprogramms lange Zeit dominieren konnte, blieb die monadische Variante bis auf wenige Ausnahmen weitgehend unbeachtet. Neuere empirische Studien ab Mitte der 1990er Jahre deuteten jedoch auf eine generelle äußere Friedfertigkeit von Demokratien hin.<sup>16</sup> In der Folgezeit belebte sich die empirische Forschung über den „monadischen Frieden“ und gewann an analytischer Schärfe.<sup>17</sup> Im Rahmen dieser als „monadischen Wende“ bezeichneten Entwicklung sahen sich die Versuche dyadischer Theoriebildung zunehmend mit dem Vorwurf konfrontiert, bisher keine kohärente Erklärung für den zwischen den Demokratien herrschenden separaten Frieden präsentieren zu können.<sup>18</sup> Da sich beide Theorievarianten in ihren Erklärungen auf die gleichen rational-institutionalistischen sowie kulturell-normativen Kausalannahmen stützen, scheint es tatsächlich naheliegend anzunehmen, dass dyadische letztlich auf monadischen Erklärungsmodellen aufbauen.<sup>19</sup>

## 2.2 Der „demokratische Frieden“ aus monadischer Perspektive

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf rational-institutionalistische Erklärungsansätze, die sich primär mit der Frage beschäftigen, welche Strukturen und Institutionen auf welche Weise die (generelle) Friedensorientierung von Demokratien fördern. Diese Perspektive ist für unsere Fragestellung nach der Balance oder dem Konflikt zwischen Regierung und parlamentarischer Gegenmacht in diesem Politikfeld besonders relevant.

Die rational-institutionalistische Forschungsrichtung hat im Laufe der beiden letzten Jahrzehnte zahlreiche Faktoren identifiziert, die möglicherweise ein friedfertigeres Verhalten von Demokratien befördern. Die Ansätze beziehen sich in ihren Erklärungen unter anderem auf institutionelle Hindernisse im Entscheidungsprozess<sup>20</sup> sowie die Einflüsse kriegsaverser gesellschaftlicher Gruppen, die politische Entscheidungsträger (hier: Regierungsakteure) in ihrem Handeln beschränken, sodass diese keine teuren und verlustreichen Kriege beginnen können.<sup>21</sup> Neuere Untersuchungen betonen in diesem Zusammenhang insbesondere die Bedeutung des demokratischen Wahlmechanismus<sup>22</sup> sowie die Wirkung politischer Signal-Spiele, bei denen der politische Wettbewerb zwischen Regierung und Opposition im Mittelpunkt steht.<sup>23</sup> Die Forschung ergab allerdings, dass die Annahme der monadischen Theorieversion, *alle* Demokratien seien besonders kriegszurückhaltend, mit den empirischen Befunden nicht übereinstimmt. Diese Hypothese wird vor allem durch die erheblichen Unterschiede innerhalb der Klasse der Demokratien im Hinblick auf die Stärke und Häufigkeit der Kriegsbeteiligung widerlegt.

Vor diesem Hintergrund setzte sich Harald Müller kritisch mit den Defiziten in der bisherigen monadischen und der dyadischen Theoriebildung auseinander und forderte, die „Antino-

<sup>16</sup> Ray (1995: 19); vgl. Rummel (1995).

<sup>17</sup> Siehe dazu u. a. Benoit (1996); Czempiel (1996); Elman (1997, 2000); Ray (1998, 2000); Russett/Oneal (2001) und MacMillan (2003).

<sup>18</sup> Geis (2001: 287f). Auch Russett und Oneal weisen auf die Schwierigkeiten einer separaten Theoriebildung hin: „If it were true that democracies rarely fought each other but were not more peaceful in general, we would need a good theoretical explanation for that. Many people have tried to produce one“ (Russett/Oneal 2001: 50).

<sup>19</sup> Müller (2002: 48).

<sup>20</sup> Snyder (1991).

<sup>21</sup> Rummel (1995); Ray (1995); Fearon (1994); Bueno de Mesquita et al. (1999).

<sup>22</sup> Gaubatz (1999).

<sup>23</sup> Schultz (2001).



mien des demokratischen Friedens“<sup>24</sup> zu erforschen. Er wies unter anderem darauf hin, dass die von der Theorie als gegeben postulierte Präferenzstruktur der rational kalkulierenden Bürger nicht immer automatisch ein kriegsaverses Verhalten begünstigen muss. Das Kosten-Nutzen-Kalkül und die Strukturen demokratischer Institutionen könnten unter bestimmten Bedingungen gleichermaßen zu einer Teilnahme an Kriegen führen. Dies kann nach Müller beispielsweise dann geschehen, wenn es spezifischen sektoralen Interessengruppen gelingt, sich im Entscheidungsprozess durchzusetzen. Eine Kriegsbeteiligung von Demokratien erscheint darüber hinaus möglich, wenn sich die rationale Kosten-Nutzen-Struktur der Bürger dadurch verändert, dass die Kosten des Gewalteinsatzes auf einen kleinen Bevölkerungsanteil, zum Beispiel eine Berufsarmee, übertragen werden können, welche die mit der Kriegführung verbundenen Risiken alleine tragen muss.<sup>25</sup> Nicht zuletzt kann das Kosten-Nutzen-Kalkül auch durch die Entwicklung neuer Militärtechnologien und Einsatzstrategien verändert werden, die es erlauben, die eigenen Kosten und Risiken der Kriegführung gering zu halten. Müller und Wolff konstatieren sogar: „For today’s democracies dominating international society, rational cost-benefit calculations alone lead to war more easily than ever.“<sup>26</sup>

Auch Ernst-Otto Czempiel räumt ein, dass Demokratien entgegen den Annahmen der monadischen Theorieversion in ihrem Außenverhalten noch immer nicht auf den Einsatz von Gewalt verzichten, und beschäftigt sich ebenfalls mit den Mängeln bisheriger Erklärungsansätze.<sup>27</sup> Ähnlich wie Müller beschreibt Czempiel unterschiedliche Situationen, in denen die von Kant angenommene Kriegsabneigung rational kalkulierender Bürger ihre Wirkung nicht entfalten kann. Anhand dieser Fälle macht er auf eine Forschungslücke innerhalb der Theorie des „demokratischen Friedens“ aufmerksam. Damit das von Kant beschriebene Kosten-Nutzen-Kalkül der Bevölkerung für eine friedliche Außenpolitik überhaupt wirken könne, müssten die gesellschaftlichen Anforderungen nach Gewaltverzicht ungehindert Eingang in das politische System finden und dort in Entscheidungen umgesetzt werden. Als eigentliche Friedensursache identifiziert Czempiel daher die schon von Kant geforderte „Beistimmung der Bürger“ im außenpolitischen Entscheidungsprozess. Das Hauptproblem bisheriger Ansätze sieht er in deren undifferenziertem Demokratiebegriff, welcher die Übertragung der Präferenzen und die Mitspracherechte sowie Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung im politischen Prozess in ihren Erklärungen vorbehaltlos voraussetzt. Für Czempiel gelten indes viele gemeinhin als demokratisch bezeichnete Staaten nicht als vollständige Demokratien, da in ihnen die von Kant geforderte gesellschaftliche Mitbestimmung an außenpolitischen Entscheidungen nur ungenügend verankert ist.<sup>28</sup> Er plädiert in diesem Zusammenhang für ein anspruchsvolleres und differenzierendes Demokratieverständnis, das es ermöglicht, die komplexen Dynamiken innerhalb des politischen Systems eines Staates sichtbar werden zu lassen:

„Die Frage lautet nicht mehr, ob Demokratien friedlich sind, sondern: Gibt es in einem konkreten Land in einem konkreten Zeitraum gesellschaftliche Anforderungen nach einer auf militärischer Gewalt verzichtenden Außenpolitik? Werden diese Anforderungen formuliert und in das politische System zur Verarbeitung transferiert? Werden diese

<sup>24</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Müller (2002); vgl. auch Müller/Risse-Kappen (1990).

<sup>25</sup> Müller (2002: 61).

<sup>26</sup> Müller/Wolff (2006: 68, Fn. 3).

<sup>27</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Czempiel (1996); vgl. auch Czempiel (1986: 130).

<sup>28</sup> Vgl. Hasenclever (2003: 212f).

Anforderungen dabei verändert, etwa durch Zuflüsse inoffizieller, der Öffentlichkeit entzogener Interessengruppen? Besitzen die Gesellschaften Kontrollmöglichkeiten, um die Ausführung ihrer Anforderungen zu überwachen und Verstöße dagegen zu sanktionieren?<sup>29</sup>

### 2.3 „Unpacking democracy“ als Herausforderung der exekutiven Prärogative

Die Problematik einer undifferenzierten Demokratiekonzeption ist seit einiger Zeit verstärkt im monadischen Theoriezweig aufgegriffen worden. Anstatt wie bisher einheitliche, idealtypische Kategorisierungen zu verwenden, findet nun eine differenziertere Auseinandersetzung mit dem Konzept „Demokratie“ statt, die es erlaubt, Unterschiede zwischen demokratischen Systemen herauszuarbeiten. Bereits Anfang der 1990er Jahre stellten Studien einen Bezug zwischen unterschiedlich ausgeprägten demokratischen Entscheidungsstrukturen im Bereich der Außenpolitik und dem Außenverhalten von Demokratien her, wobei die konkreten Kausalzusammenhänge zum damaligen Zeitpunkt nur ansatzweise untersucht wurden.<sup>30</sup> Kurze Zeit später befasste sich Miriam Fendius Elman eingehend mit der Heterogenität demokratischer Systeme. Sie unterschied in Anlehnung an die klassische vergleichende Regierungslehre vier demokratische Subtypen und fragte, wie sich deren jeweilige institutionelle Strukturen, vor allem die Exekutiv-Legislativ-Beziehungen, auf den Entscheidungsprozess über Frieden und Krieg auswirken.<sup>31</sup> Elman zufolge bestehen in Westminster-Demokratien und semipräsidentiellen Systemen die geringsten Einflussmöglichkeiten für die Legislative. Dagegen kommen gesellschaftlichen Akteuren in Präsidentialdemokratien und parlamentarischen Koalitionssystemen in weitaus größerem Maße Einflusschancen zu, da die Parlamente dort über deutlich größere Zugangs- und Mitbestimmungsrechte im außenpolitischen Entscheidungsprozess verfügen und die Handlungsspielräume der Regierung somit stärker beschränken können. Elmans Typologisierung stellt einen wichtigen Schritt hin zur Erklärung des variierenden äußeren Konfliktverhaltens von Demokratien dar.<sup>32</sup> Susan Peterson und David Auerswald unterscheiden in ihren Studien demokratische Systeme ebenfalls nach der Konfiguration ihrer institutionellen Strukturen und dem Ausmaß gesellschaftlicher Einflussnahme auf relevante außenpolitische Entscheidungen.<sup>33</sup>

In jüngster Zeit differenzieren Erklärungsansätze demokratische Staaten nicht mehr ausschließlich nach dem allgemeinen Regierungssystem, sondern auch nach den jeweiligen legislativen Beschränkungen, denen die Exekutive in unterschiedlichen Regierungstypen unterliegt und von denen vermutet wird, dass sie einen spezifischen Einfluss auf das äußere Verhalten von Staaten ausüben. So finden beispielsweise Ireland und Gartner in ihrer Studie Belege dafür, dass Minderheitenregierungen weniger zur Initiierung von Konflikten neigen als Mehrheits- und Koalitionsregierungen, da die Exekutiven in dieser Konstellation durch eine

<sup>29</sup> Czempiel (1996: 89). Auch Müller weist auf die Bedeutung der Partizipation der Bürger an außenpolitischen Entscheidungen hin, damit die Friedenswirkung der Präferenzen rational-kalkulierender und friedlich sozialisierter Bürger zum Tragen kommen kann. Ein früher Hinweis auf die Bedeutung einer demokratisch organisierten Außenpolitik für ein friedlicheres Außenverhalten findet sich bereits bei Doyle (1983: 216), worauf Layne (1994: 193, Fn. 124) aufmerksam macht. Doyle beschreibt das politische System des Deutschen Reiches vor dem Ersten Weltkrieg als „bifurcated democracy“, in der zwischen einer demokratisch-inneren Verfasstheit und einer nicht-demokratisch organisierten Außenpolitik unterschieden wird, durch die das aggressive äußere Verhalten zu erklären sei.

<sup>30</sup> Vgl. u.a. Morgan/Campbell (1991), Morgan/Schwebach (1992) und Maoz/Russett (1993).

<sup>31</sup> „These different democratic structures alter the capacity for executives and legislatures to affect the decision to use force“ (Elman 2000: 97).

<sup>32</sup> Nielebock (2004: 181).

<sup>33</sup> Peterson (1995) und Auerswald (1999).

größere Anzahl „parteipolitischer“ Veto-Spieler bei der Durchsetzung ihrer Präferenzen begrenzt werden.<sup>34</sup>

Die in diesem Abschnitt dargestellten Ansätze machen zweierlei deutlich: Erstens ist es auf dem Weg hin zu einer Erklärung der Varianzen im äußeren Konfliktverhalten von Demokratien notwendig, den Faktor „Demokratie“ weiter zu differenzieren, um unterschiedliche demokratische Systeme unterscheiden zu können. Auf diese Weise konnten wichtige Erkenntnisse und Einblicke in die inneren institutionellen Dynamiken demokratischer Staaten gewonnen werden, die darauf hinweisen, dass doch ein Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung institutioneller Strukturen im außenpolitischen Entscheidungsprozess und der äußeren Friedensorientierung von Demokratien besteht, vorausgesetzt es existieren kriegsaverse gesellschaftliche Anforderungen. Zweitens erscheint die Klassifizierung demokratischer Subtypen entlang unterschiedlicher Regierungssysteme oder Kabinettsstrukturen aufgrund der jeweils konstant gehaltenen Beschränkungsmöglichkeiten des gouvernementalen Handlungsspielraums durch die Legislative jedoch immer noch zu grob.

## 2.4 Sicherheitspolitik und Parlamente

Eine weiterführende Aufgabe und Herausforderung für die Forschung besteht also darin, den Analysefokus bei der Unterscheidung demokratischer Systeme noch enger zu stellen und in einem nächsten Schritt die unterschiedlichen institutionellen Strukturen innerhalb eines einzelnen Regierungssystems *politikfeldspezifisch* zu differenzieren. Im Sinne des demokratischen Friedens ließe sich argumentieren, dass für die Außen- und Sicherheitspolitik aufgrund ihrer spezifischen Merkmale auch spezifische institutionelle Mechanismen der Einbeziehung und Bearbeitung gesellschaftlicher Anforderungen im Hinblick auf den politischen Entscheidungsprozess gegeben sein müssten. Insofern stimmen wir Theodore Lowi zu, der argumentiert: „policies determine politics“.<sup>35</sup>

Fragen wir nach der institutionellen Verarbeitung gesellschaftlicher „demands“, richtet sich – wie bereits zuvor – der Blick auf die Parlamente, die gerade unter den Bedingungen entwickelter Industriegesellschaften für eine kompetente und effektive Umsetzung der Präferenzen der Bevölkerung in den politischen Prozess sorgen sollen. Daher weist Czempiel in seinem Plädoyer für eine differenzierte monadische Perspektive ausdrücklich auf die Kontrollfunktion der Parlamente gegenüber der Exekutive in der militärischen Sicherheitspolitik hin.<sup>36</sup>

Auch historisch gesehen war der Parlamentarismus, sofern er als Sicherung der finanziellen Interessen des steuerzahlenden Bürgertums entstand („*no taxation without representation*“), mit dem Vorrecht des Parlaments zur (kostenträchtigen) Kriegserklärung verbunden. Mit der zunehmenden Ächtung des Kriegs als machtpolitischem Instrument in den internationalen Beziehungen geriet das parlamentarische Kriegserklärungsrecht etwas in Vergessenheit. Die Kriegsächtung beruht gegenwärtig vor allem auf dem Gewaltverbot nach Artikel 2 (4) der UN-

---

<sup>34</sup> Ireland/Gartner (2001: 552); vgl. Prins/Sprecher (1999); Gegensätzliche Ergebnisse finden sich bei Palmer/Regan/London (2004).

<sup>35</sup> Lowi (1972: 299).

<sup>36</sup> Czempiel (1996: 91). Die Rolle von Parlamenten ist im Rahmen des Forschungsprogramms zum „demokratischen Frieden“ bisher lediglich in Ansätzen thematisiert worden. Erste Forschungsergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass eine größere legislative Gestaltungs- und Kontrollmacht im außenpolitischen Entscheidungsprozess die Wahrscheinlichkeit eines friedlicheren Außenverhaltens von Demokratien erhöht (vgl. Reiter/Tillman 2002).

Charta. Demnach ist Staaten die Anwendung und Androhung militärischer Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen untersagt, es sei denn, es handelt sich um Selbstverteidigung oder um die Ausführung eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrats.<sup>37</sup> Der vom UN-Sicherheitsrat mandatierte „neue Interventionismus“<sup>38</sup> der 1990er Jahre setzte aber den Auslandseinsatz militärischer Streitkräfte im Rahmen „humanitärer Interventionen“ in vielen Ländern erneut auf die Tagesordnung. Darüber hinaus definierten einige demokratische Regierungen auch das Selbstverteidigungsrecht im Sinne eines präemptiven Kampfes etwa gegen eine bloß vermutete nukleare Proliferation neu und weiteten es aus, wie vor allem der Irakkrieg 2003 zeigte. Angesichts dieser Ausweitung der Militäreinsätze gewinnt die Frage einer parlamentarischen Kontrolle der militärischen Sicherheitspolitik über die wissenschaftliche Forschung hinaus auch an politischer Relevanz.

Der spezifische Beitrag von Parlamenten zur Demokratisierung von Politikprozessen (nicht nur generell, sondern auch speziell im sicherheitspolitischen Bereich) liegt in ihrem öffentlichkeitsfördernden, deliberativen und responsiven Charakter. Parlamente sind Orte institutionalisierter Transparenz und schaffen qua öffentlicher Verhandlungen Publizität in politischen Arenen und Themengebieten, in denen zuvor unter Ausschluss der Öffentlichkeit exklusiv die Exekutive tätig war – dies gilt insbesondere für den Bereich der Außenpolitik.<sup>39</sup> Sie setzen die Exekutive dadurch unter normativen Begründungszwang, engen ihre Spielräume ein und bringen die normative Dimension des demokratischen Friedens zur Wirkung. Parlamente sind zumindest von ihrer Idee her Orte der deliberativen Aussprache. In Parlamentsdebatten geht es nicht nur um die normative Begründung, sondern auch um die „Auseinandersetzung“ von Regierungsmehrheit und Opposition. Auch der mehrstufige Gesetzgebungsprozess ist – seinem Design zufolge – von der Idee der rationalen Deliberation und der Auseinandersetzung widerstreitender Meinungen geprägt. Gerade die „Trägheit“ des parlamentarischen Prozesses kann gemäß der Argumentation des demokratischen Friedens überstürzte und daher möglicherweise irrationale Entscheidungen abbremsen und gegebenenfalls verhindern.

Schließlich werden Parlamente auch als hochresponsive Institutionen wahrgenommen. Ihre Responsivität wird durch die regelmäßige (Wieder-)Wahl der Abgeordneten institutionalisiert. Aufgrund ihrer engen Verkoppelung mit der Bevölkerung reagieren die Parlamentarier sensibel auf kommunizierte vorherrschende Präferenzen („öffentliche Meinung“) und ihren Wandel.<sup>40</sup> Eine kriegsaverse Einstellung bei den Wählerinnen und Wählern müsste im Parlament, weniger in der Regierung, ihren ersten Niederschlag finden, sodass auch in parlamentarischen Demokratien innerhalb der funktionalen Einheit von Mehrheitsfraktion und Regierung Sollbruchstellen zu erwarten wären, die friedenspolitisch relevant werden könnten. Im Sinne des „demokratischen Friedens“ transportieren die Parlamente das Kosten-Nutzen-Kalkül der Bürgerschaft auch in den außenpolitischen Entscheidungsprozess. Bei der Interessentransmission und Kontrolle spielt nicht nur das gesamte Parlament oder die Regierungsmehrheit, sondern gerade auch die parlamentarische Opposition eine besondere Rolle. Diese verfügt über verbrieft

<sup>37</sup> Auch die NATO oder die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik bekennen sich offiziell zu diesen Bestimmungen der UN-Charta.

<sup>38</sup> Stedman (1993).

<sup>39</sup> Marschall (1999a).

<sup>40</sup> Brettschneider (1996); Herzog (1993: 13-52). Notabene: Die Beziehung zwischen den Präferenzen sowie den öffentlichen Diskursen hierüber und dem Parlament ist reziprok: Parlamente (wie auch Regierungen und andere politische Akteure) können durch Kommunikationsmanagement auf die „öffentliche Meinung“ Einfluss nehmen.

(Kontroll-)Rechte im parlamentarischen Prozess, die ihr von der – in parlamentarischen Systemen – regierungsstützenden Mehrheit nicht genommen oder eingeschränkt werden können. Mag in der abschließenden Beschlussfindung das Mehrheitsprinzip leitend sein, so ist die Phase der Willensbildung durchwirkt mit vielgestaltigen Chancen für Minderheiten sich einzubringen. Entscheidungen können zwar von parlamentarischen Minoritäten nicht verhindert, aber deutlich verzögert und einer öffentlichen Debatte unterzogen werden.<sup>41</sup> Somit kann in parlamentarischen Systemen auch bei hoher Identität zwischen Regierungsfractionen und Exekutive Kontrolle qua Opposition praktiziert und können die sicherheitspolitischen Spielräume der Exekutive eingengt werden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass es durchaus sinnvoll erscheint, den demokratischen Frieden aus monadischer Perspektive (auch) als „parlamentarischen Frieden“ zu operationalisieren.

## 2.5 Politikfeldspezifische *checks and balances* zwischen Exekutive und Legislative

Leider gibt es bislang kaum Ansätze, auf die wir uns bei der Erforschung des „parlamentarischen Friedens“ stützen könnten. Die Parlamentarismusforschung hat sich bislang nur unzureichend mit der sicherheitspolitischen Rolle der Parlamente auseinandergesetzt.<sup>42</sup> Die Rolle von Parlamenten in der Außen- und Sicherheitspolitik gilt als marginal und wird kaum wissenschaftlich behandelt – mit Ausnahme der einschlägigen Forschungen zum US-Kongress.<sup>43</sup> Pauschal ist von einem „Niedergang der Parlamente“ (Klaus von Beyme) die Rede oder von einer Entmachtung der Volksvertretungen bei Dominanz einer exekutiv bestimmten „Staatsräson“ (Klaus-Dieter Wolf).<sup>44</sup> Erst neuerdings entwickelt sich in der Forschung über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine Tendenz, nicht ohne weiteres von der Schwäche der (europäischen) Parlamente in der Sicherheitspolitik auszugehen, sondern nach den Bedingungen zu fragen, unter denen Parlamente schwach oder stark sein können.<sup>45</sup>

Wir setzen an dieser neuen Debatte an und überprüfen in unserem eingangs erwähnten Forschungsprojekt die Hypothese, dass „machtvolle“ Parlamente sich responsiv gegenüber einer kriegsaversen Bürgerschaft verhalten und den gouvernementalen Handlungsspielraum in der Sicherheitspolitik eingrenzen. Dabei erwarten wir gemäß der Theorie des „demokratischen Friedens“, dass eine kriegsaverse Öffentlichkeit bei einer ausreichend demokratisierten Außenpolitik zum kriegsaversen außenpolitischen Verhalten der betreffenden Regierungen führen müsste. In Anlehnung an Czempiel operationalisieren wir Demokratisierung der Sicherheitspolitik als Parlamentarisierung. Dies überprüfen wir beispielhaft am Grad der Beteiligung der

<sup>41</sup> Steffani (1999).

<sup>42</sup> Die nachfolgenden Aussagen beziehen sich auf die allgemeine Literatur zur Parlamentarismusforschung. Die systematische Parlamentarismusforschung zum Politikfeld Sicherheit beschränkt sich weitgehend auf den Fall USA (v.a. zu den *war powers* vgl. Kittel (1993); Dahmer (1998); Boylan (2001); Grimmett (2002); Hendrickson (2002); Kremp (2003)).

<sup>43</sup> Vgl. George/Morgan (1999); Lustgarten/Leigh (1994).

<sup>44</sup> Kaiser (1996: 324); Seidelmann (1997: 123); Beyme (1998); Wolf (2000). Diese Debatte reiht sich ein in den generellen Diskurs über eine „Ent-“ oder „Deparlamentarisierung“ in allen Politikfeldern. Neben den innenpolitischen Faktoren werden die Prozesse der „Europäisierung“ und „Globalisierung“ für eine Schwächung nationaler Parlamente verantwortlich gemacht; vgl. Andersen/Burns (1996); Zürn (1996, 1998). Freilich lassen sich auch in der Literatur und Empirie Hinweise darauf finden, dass kein Ende des parlamentarischen Zeitalters, sondern lediglich dessen Transformation anstehe; vgl. Marschall (2002) mit weiteren Verweisen.

<sup>45</sup> Vgl. z.B. Siedschlag (2001, 2002); Maillet (1999); Born/Hänggi (2004); Palmer/London/Regan (2004); Bono (2005); Barbé/Herranz (2005); Wagner (2006a/b).

Mitgliedstaaten und unmittelbaren Beitrittsländer der Europäischen Union am Irakkrieg 2003.<sup>46</sup> Wir suchen nach Mustern in der spezifischen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative, vor allem im Hinblick auf die politikfeldspezifischen *checks and balances*<sup>47</sup>, und dem außenpolitischen Konfliktverhalten der betreffenden Regierungen.

Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die politikfeldspezifische Macht von Parlamenten gegenüber ihren jeweiligen Regierungen zu messen. Ein Ansatz bestünde darin, die *war powers* des US-Kongresses zum Maßstab zu nehmen, denn das US-amerikanische Parlament gilt in weiten Teilen der Literatur als Prototyp eines außen- und sicherheitspolitisch machtvollen Parlaments. In der Tat entlehnen wir unseren zentralen Begriff „war powers“ der US-amerikanischen Debatte, und zwar der 1973 vom US-Kongress verabschiedeten „War Powers Resolution“, die gesetzlich festlegt,

„that the collective judgment of both the Congress and the President will apply to the introduction of United States Armed Forces into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, and to the continued use of such forces in hostilities or in such situations.“<sup>48</sup>

Setzt die Regierung US-Streitkräfte im Ausland ein, so hat das US-amerikanische Parlament gemäß der „War Powers Resolution“ weitreichende Zustimmungs- bzw. Rückholrechte und Auskunftsansprüche gegenüber dem Präsidenten.

Die „Congressional War Powers“ als Maßstab zu nehmen, erweist sich allerdings bei näherer Betrachtung als nicht sinnvoll. Das fängt schon damit an, dass die „War Powers Resolution“ in den USA verfassungsrechtlich umstritten ist. Die US-Präsidenten pochen auf ihre konstitutionelle Rolle als Oberbefehlshaber der Streitkräfte und tendieren dazu, die „War Powers Resolution“ zu umgehen; der Oberste Gerichtshof hat in dieser Frage noch nicht klärend geurteilt und auch unter den Verfassungsrechtlern gibt es keinen Konsens über den Umfang der parlamentarischen Kompetenzen in der Sicherheitspolitik.<sup>49</sup> Hinzu kommt, dass im präsidentiellen System der USA sowohl der direkt gewählte Präsident als auch der Kongress dieselbe demokratische Legitimation für sich beanspruchen können, jedoch auch in gleicher Weise responsiv gegenüber einer kriegsaversen Bürgerschaft sein könnten. Die USA eignen sich auch wegen ihrer internationalen sicherheitspolitischen Sonderstellung nicht als *benchmark* für andere Demokratien. Einen alternativen Weg schlägt das Genfer Forschungszentrum zur „Democratic Control of the Armed Forces“ (DCAF) ein. Hans Born und Heiner Hänggi berücksichtigen die Ressourcen zur parlamentarischen Kontrolle der militärischen Beteiligung an internationalen Friedensmissionen in Form der verfassungsmäßigen und gesetzlichen Rechte sowie die finanzielle und personelle Ausstattung der betreffenden Parlamente.<sup>50</sup> Wolfgang Wagner konzent-

<sup>46</sup> Der Irakkrieg 2003 muss in zwei Phasen differenziert werden: erstens den (völkerrechtswidrigen) zwischenstaatlichen Krieg der US-geführten Koalition mit irakischen Regierungstreitkräften (März bis Mai 2003) und den anschließenden Bürgerkrieg (ab Mai 2003) zwischen Koalitionstruppen und neu aufgestellten irakischen Regierungstruppen und diversen irregulären Milizen einerseits sowie unter diesen Milizen andererseits.

<sup>47</sup> Czempel weist in diesem Zusammenhang besonders auf die Bedeutung der Gewaltenteilung in Demokratien hin: „Die Gewaltenteilung muss funktionieren, auch wenn im modernen Parteienstaat die Kontrollfunktion nicht mehr beim Parlament insgesamt, sondern bei den Angehörigen der Oppositionsfraktion liegt“ (Czempel 1996: 88).

<sup>48</sup> War Powers Resolution Sec 2(a); vgl. Kittel (1993: 50).

<sup>49</sup> Damrosch (1995: 192).

<sup>50</sup> Born/Hänggi (2004).

riert sich auf die parlamentarische Zustimmungspflicht im Rahmen des nationalen Entsenderechts.<sup>51</sup>

## 2.6 Dimensionen parlamentarischer *war powers*

Die präsentierten Vorschläge reichen unserer Ansicht nach noch nicht aus, die parlamentarischen *war powers* adäquat zu erfassen, da sie auf weniger gewalthaltige Friedensmissionen bzw. allein auf das Entsenderecht fokussieren. Wir haben daher ein eigenes Messinstrument zur Bestimmung der parlamentarischen *war powers* entwickelt, das auch massive Militäreinsätze und deren innenpolitische Implikationen im Sinne des demokratischen Friedens abdecken sowie Ergänzungen und funktionale Äquivalente zum Entsenderecht berücksichtigen soll.<sup>52</sup> Außerdem verstehen wir parlamentarische „Kontrolle“ nicht nur als „Begrenzung“ des gouvernementalen Handlungsspielraums durch die Parlamente, sondern gegebenenfalls auch als „Mitsteuerung“ durch die Parlamente.

Unsere Bestimmung parlamentarischer *war powers* setzt an den in der Parlamentarismusforschung üblicherweise unterschiedenen vier parlamentarischen „Funktionen“ an, die wir als Macht-„Ressourcen“ begreifen.<sup>53</sup> Wir unterscheiden demgemäß Gesetzgebungskompetenzen, (Ab)Wahlmöglichkeiten, Kommunikationsressourcen und Kontrollrechte.

Zu den sicherheitspolitischen Gesetzgebungskompetenzen des Parlaments, die relevant für den „demokratischen Frieden“ sind, gehört zunächst das Entsenderecht. Dieses kann im Falle einer geplanten Entsendung von Streitkräften eine ex-ante oder ex-post-Zustimmung des Gesamtparlaments oder eines Parlamentsausschusses vorsehen. Die Zustimmungspflicht kann beschränkt werden auf eine Mindestgröße der entsandten Einheiten oder auf Einsätze innerhalb eines bestimmten institutionellen Rahmens (z.B. Ausnahmen von der parlamentarischen Zustimmungspflicht für die Beteiligung an friedenserhaltenden Einsätzen der UN oder Einsätzen der NATO). Sie kann aber auch erweitert werden auf geheime Einsätze von Spezialtruppen, auf die militärische Nutzung des nationalen Territoriums (Überflug- oder Transitrechte), auf die militärische Nutzung der nationalen Infrastruktur (Versorgung ausländischer Truppen in nationalen Häfen oder Flughäfen, Nutzung ausländischer Militärstützpunkte usw.) oder auf die logistische Unterstützung ausländischer Streitkräfte. Einen Sonderfall legislativer Kompetenzen stellen Verfassungsbestimmungen zur Neutralität dar, sofern diese auf parlamentarischem Beschluss beruhen. Auch dadurch schränkt das Parlament den gouvernementalen Handlungsspielraum ein, sodass solche Bestimmungen als fixiertes parlamentarisches Veto verstanden werden können. Konstitutionelle Beschränkungen können sogar soweit gehen, dass sich ein eigenes Entsenderecht erübrigt. Daher kann allein aus dem Fehlen eines spezifischen Entsenderechts nicht auf schwache parlamentarische *war powers* geschlossen werden.

Eine Erweiterung oder ein funktionales Äquivalent zum Entsenderecht kann das Haushaltsrecht darstellen. Denkbar wäre jedenfalls, dass ein Parlament zwar nicht über spezifische Kompetenzen im Rahmen des Entsenderechts verfügt, jedoch die Einzelbudgets jedes einzelnen

---

<sup>51</sup> Wagner (2006b: 4).

<sup>52</sup> Vgl. zum Folgenden Hummel/Marschall (2007).

<sup>53</sup> Marschall (2005: Kap. III.2).

Auslandseinsatzes der Streitkräfte bewilligen muss. Dadurch würde das Parlament indirekt, aber wirksam an der Mitsteuerung derartiger Auslandseinsätze beteiligt.

Die Abwahl von für die Sicherheitspolitik verantwortlichen Regierungsmitgliedern oder des gesamten Kabinetts stellt theoretisch eine sehr starke parlamentarische *war power* dar, ist allerdings grundsätzlich auf parlamentarische Regierungssysteme (bedingt auch auf semi-präsidentielle Systeme) beschränkt. Doch in der Praxis stützt sich in parlamentarischen Demokratien die Regierung in der Regel auf die Parlamentsmehrheit (Ausnahme: Minderheitenregierungen). Aus diesem Grund dürfte die tatsächliche Anwendung dieser *war power* auf wenige Situationen beschränkt bleiben, in denen die normalerweise festen Mehrheitsverhältnisse (Fraktionszwang, Koalitionsdisziplin) im Parlament aufbrechen, oder in denen das Parlament in Konflikte innerhalb der Regierung eingreift.

Drittens können auch Kontrollrechte im Sinne eines Monitoring der Sicherheitspolitik den parlamentarischen *war powers* zugerechnet werden. Parlamentarische Kontrolle im Sinne von *checks and balances* dürfte allerdings nur dann wirksam sein, wenn sie mit Sanktionsmöglichkeiten verknüpft ist. Dazu gehören zum einen die anderen parlamentarischen *war powers* wie das Entsenderecht, die Abwahlmöglichkeiten oder die Kommunikationsressourcen, zum anderen die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung, die das Parlament oder Teile des Parlaments veranlassen könnten. Trotz dieser Rückbindung an die anderen *war powers* scheint es sinnvoll, eine eigene Kontrolldimension parlamentarischer *war powers* zu unterscheiden, da hierfür eigene Institutionen, nämlich spezielle Parlamentsausschüsse, oder eigene Verfahren, vor allem die Interpellationsinstrumente, existieren. Die parlamentarischen Kontrollrechte können die anderen *war powers* dadurch verstärken, dass sie eine intensivere Befassung durch das Parlament ermöglichen und der Opposition oder Einzelabgeordneten zusätzliche Handlungsmöglichkeiten eröffnen.

Kommunikationsressourcen ergänzen die parlamentarischen *war powers*. Gemeint ist damit die Möglichkeit der Parlamente, über Sicherheitspolitik öffentlich zu diskutieren und die Regierung zur normativen Rechtfertigung, aber auch zur rationalen Begründung militärischer Maßnahmen zu zwingen. Für die Bestimmung der parlamentarischen Kommunikationsressourcen ist gerade im Hinblick auf die Sicherheitspolitik wichtig, inwieweit sich die Regierung auf Geheimhaltungsbefugnisse berufen kann. Parlamentarische Kommunikationsressourcen beeinflussen nicht unmittelbar das Staatshandeln, sondern entfalten ihre politische Wirkung auf dem Umweg über die Mobilisierung der politischen (Medien-)Öffentlichkeit. Zwar bieten parlamentarische Debatten auch der Regierung (und der sie tragenden Parlamentsmehrheit) die Gelegenheit, die Öffentlichkeit bzw. die sie unterstützenden Wählerschichten zu mobilisieren und dadurch ihre Position zu stärken. Doch bieten solche Debatten eben auch der Opposition Gelegenheit zur Kritik am Regierungshandeln und zum Aufzeigen politischer Alternativen.

Im Hinblick auf den monadischen Frieden schlagen wir vor, Demokratien nach den differenziert zu erfassenden parlamentarischen *war powers* fünf Typen zuzuordnen. Den höchsten Grad an Demokratisierung der Sicherheitspolitik würden wir denjenigen Systemen zuschreiben, in denen Parlamente vorab – durch Entsenderecht, Budgetrecht oder Neutralitätsbestimmungen – jegliche militärische Kriegsbeteiligung verhindern könnten und zwar in Form einer obligatorischen Einzelfallentscheidung („comprehensive war powers“). Die zweite Stufe bilden Parlamente, bei denen eine ex-ante-Zustimmung eingeholt werden muss, aber nicht für jeden



Einzelfall („selective war powers“); die Regierung hat hier also Ausweichmöglichkeiten. In die dritte Kategorie stufen wir diejenigen Systeme ein, die zumindest ein nachträgliches parlamentarisches Vetorecht kennen, in denen Parlamente also eine Kriegsbeteiligung wenn nicht im Vorfeld verhindern, dann zumindest später wieder rückgängig machen können („deferred war powers“). An vierter Stelle stehen Parlamente, die obligatorisch von der Regierung über Truppenentsendungen unterrichtet werden müssen, aber diese Entscheidung nicht verhindern oder rückgängig machen können („basic war powers“). Die letzte Kategorie ist für solche Systeme reserviert, in denen Parlamente über keine spezifischen *war powers* verfügen. Eine Unterrichtung der Parlamente durch die Regierungen ist hier nicht obligatorisch („deficient war powers“).

Im Sinne des monadischen Friedens wäre nun zu erwarten, dass die Kriegsbeteiligung von Demokratien, die dem ersten Typ zuzuordnen sind, unter der Voraussetzung einer deutlich kriegsaversen Öffentlichkeit überzufällig reduziert ist. In diesem Fall müsste das Parlament als institutioneller Veto-Spieler zum strukturellen „Kriegsspielverderber“ werden.

### **3. Fallbeispiel Deutschland: Gouvernmentale vs. parlamentarische Handlungsspielräume in der militärischen Sicherheitspolitik**

Anhand des deutschen Falls wollen wir illustrieren, wie eine Einstufung entlang der parlamentarischen *war powers* konkret vorgenommen werden kann und welche Fragen dabei auftauchen können. In einem zweiten Schritt gilt es zu diskutieren, inwiefern der deutsche Fall eine Unterstützung für die Funktionslogik des monadischen, parlamentarischen Friedens bieten kann.

#### **3.1 Pfadabhängigkeit parlamentarischer *war powers***

Das deutsche Fallbeispiel veranschaulicht die Pfadabhängigkeit der Beziehung zwischen exekutiver Prärogative auf der einen Seite und parlamentarischer Beteiligung auf der anderen.<sup>54</sup> Der aktuelle Stand ist das Ergebnis eines „Kampfes der Gewalten“<sup>55</sup>, der maßgeblich in den neunziger Jahren ausgetragen worden ist. Denn die Frage nach dem Vorrecht der Exekutive oder den parlamentarischen *war powers* stellte sich für die Bundesrepublik in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens nicht. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg war selbstredend, dass von deutschem Boden nicht wieder Krieg ausgehen sollte. Die Weichenstellungen der alliierten Kontrollmächte zeigten durchweg in diese Richtung. Der Parlamentarische Rat ächtete in Art. 26 GG die Führung von Angriffskriegen als völkerrechtswidrig und verbot eine deutsche Beteiligung daran, wobei mangels eigener Streitkräfte ursprünglich die indirekte deutsche Unterstützung völkerrechtswidriger Kriege gemeint war.

Als dann in den 1950er Jahren vergleichsweise zügig wieder deutsche Streitkräfte aufgestellt wurden, sind diese in ein sehr enges Verfassungskorsett gesteckt worden. Zwar lag und liegt der Oberbefehl über die Truppen bei der Regierung, beim Verteidigungsminister und im

---

<sup>54</sup> Vgl. Wagner (2006b).

<sup>55</sup> Holtmann/Patzelt (2004).

Verteidigungsfall beim Kanzler. Insofern unterliegt die Bundeswehr der Führung durch die Regierung. Gleichzeitig wurde die neue deutsche Armee dicht an das Parlament gekoppelt. So wurde das Amt eines speziellen parlamentarischen Ombudsmanns für die Soldaten ins Leben gerufen: der Wehrbeauftragte des Bundestages. Außerdem erwähnte das Grundgesetz in Artikel 45 ausdrücklich den Verteidigungsausschuss und gab ihm sogar die Möglichkeit, sich gegebenenfalls als Untersuchungsausschuss mit besonderen Beweiserhebungs- und Zeugenbefragungsrechten zu konstituieren. Somit waren die parlamentarischen Kontroll- und Öffentlichkeitsressourcen im Bereich der militärischen Sicherheitspolitik in Deutschland von Anfang an hoch. Der Etat des Verteidigungsministeriums wurde der Aufsicht des Haushaltsausschusses des Bundestages unterworfen. Artikel 87a Abs. 1 GG bestimmt: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßig Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben“. Derselbe Artikel legt in seinem vierten Absatz fest, dass der Einsatz der Bundeswehr im Inneren (im Notstandsfall) einzustellen ist, „wenn der Bundesrat oder der Bundestag es verlangen“.

Diese Besonderheiten begründeten den Begriff der „Parlamentsarmee“, der in den späteren Debatten von großer Wichtigkeit werden sollte. Die *war powers* des Bundestages sind somit stets hoch gewesen – allerdings kamen sie aufgrund der internationalen Lage erst einmal nicht zum Tragen. Denn im Schatten der stabilen Blockkonfrontation bestand bis Ende der achtziger Jahre ein sicherheitspolitischer Konsens, dass die Bundeswehr nur zur unmittelbaren Landesverteidigung eingesetzt werden sollte. Da Parlament und Regierung nicht vor die Entscheidung gestellt waren, die Bundeswehr in Kampfhandlungen entsenden zu müssen, bestand keine Notwendigkeit, über die „Führungsfrage“ nachzudenken.

Mit dem Ende des Kalten Krieges und der deutschen Vereinigung änderte sich die Lage grundlegend. Schritt für Schritt erweiterte erst einmal die Regierung Kohl das deutsche Engagement in Krisengebieten. Zunächst beteiligte sich Deutschland 1989 an der UN-Mission in Namibia (UNTAG), zu Beginn allerdings nur mit Personal des Bundesgrenzschutzes. Am Golfkrieg 1990/91 beteiligte sich die Bundesrepublik nicht direkt mit eigenen Truppen, unterstützte aber die US-geführte Kriegscoalition finanziell und logistisch. Sie schickte außerdem im Rahmen der NATO 18 Alpha Jets in die Türkei und – nach Kriegsende – Minenräumboote in den Persischen Golf. Im Kielwasser des Golfkriegs von 1990 wurde die Bundesregierung aktiver: 1991 schickte sie medizinische Einheiten der Bundeswehr zur UN-Mission nach Kambodscha (UNAMIC), 1992 im Rahmen eines WEU-Einsatzes (Sharp Guard) Marineeinheiten zur Überwachung des UN-Waffenembargos in die Adria und 1993 sogar Pioniertruppen zur UN-Mission nach Somalia (UNOSOM II).<sup>56</sup>

1993 startete auch das Bundeswehrengagement im Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina. Dieses bestand zum einen aus bereits eingespielter logistischer Hilfe – die Bundesluftwaffe beteiligte sich an der Luftbrücke für Sarajewo. Zum anderen beließ die Bundesregierung – und dies war der entscheidende Schritt – das deutsche Personal in den AWACS-Maschinen der NATO, die eine Flugverbotszone über Bosnien zu kontrollieren hatten.<sup>57</sup> Die Regierung reizte hier ihre exekutive „Führungskompetenz“ im sicherheitspolitischen Bereich aus, indem sie sich ohne parlamentarische Zustimmung an einem kriegsähnlichen Einsatz der NATO, dazu noch

---

<sup>56</sup> Baumann/Hellmann (2001).

<sup>57</sup> Baumann/Hellmann (2001).

„out of area“, außerhalb des NATO-Vertragsgebiets, beteiligte. Das Parlament, genauer gesagt die damals oppositionelle SPD-Fraktion und 228 ihrer Mitglieder, stellten den präjudizierenden exekutiven „Führungsanspruch“ bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr in Frage: Sie klagten gegen die Bundesregierung beim Bundesverfassungsgericht. Ihr Argument lautete, dass der bereits erwähnte Artikel 87a GG, der eine Beteiligung des Parlaments für den Einsatz der Streitkräfte im Innenbereich vorsehe, auch für Außeneinsätze der Bundeswehr gelten müsse.

### 3.2 Das Streitkräfte-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht fällte schließlich im Juli 1994 das wegweisende Streitkräfte-Urteil.<sup>58</sup> Es wies dem Bundestag mitentscheidende *war powers* zu, den konstitutiven Parlamentsvorbehalt: Vor „Out-of-area“-Einsätzen der Bundeswehr müsse das Parlament seine Zustimmung erteilen. Dabei machte das Bundesverfassungsgericht keinen Unterschied, ob es sich um einen Einsatz im Rahmen von Bündnisverpflichtungen oder um einen sonstigen Einsatz handele – in jedem Falle setze eine solche Entscheidung die ausdrückliche Zustimmung des Parlaments voraus, es sei denn, dass der Verteidigungsfall erklärt worden ist. Als sonstige Ausnahmen wertete das Gericht „Hilfsdienste und Hilfsdienstleistungen“, sofern die Soldaten nicht in „bewaffnete Unternehmungen“ einbezogen werden. Bei Gefahr im Verzuge könne die Regierung den Einsatz „vorläufig“ beginnen, müsse aber so schnell wie möglich den Bundestag damit befassen.

In der Auseinandersetzung zwischen exekutiver Prärogative und parlamentarischer Beteiligung sprach sich das höchste deutsche Gericht also explizit für eine starke Rolle des Parlaments aus. Es setzte der Regierung als Reaktion auf das Austreten der Spielräume bei den Auslandseinsätzen enge Grenzen.

Doch findet sich in dieser und anderen Entscheidungen des Verfassungsgerichts immer wieder die Wendung, dass die Außen- und Sicherheitspolitik eine Domäne der Regierung sei. Die „traditionelle Staatsauffassung“ gebiete es, der Exekutive weitreichende Spielräume im außenpolitischen Bereich zuzugestehen – so das eingangs erwähnte Zitat des Bundesverfassungsgerichts. Hellmann et al. konstatieren, dass durch das BVG eine „grundsätzliche Zuordnung der Akte des auswärtigen Verkehrs zum Kompetenzbereich der Exekutive“ vorgenommen und mit der pragmatischen Annahme begründet worden ist, dass „institutionell und auf Dauer typischerweise allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfügt, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren und so die staatliche Aufgabe, die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen, bestmöglich zu erfüllen.“<sup>59</sup> Die traditionelle Sichtweise schlägt sich auch in den konkreten Bestimmungen des Streitkräfte-Urteils nieder: So dürfe allein die Bundesregierung „die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze“ festlegen sowie die Koordination im Rahmen der Bündnisverpflichtungen übernehmen. Der Bundestag kann auch nicht aus sich heraus eine Truppenentsendung einfordern. Das Prinzip der exekutiven Prärogative wird also durchaus auch vom Verfassungsgericht anerkannt und angewendet.

---

<sup>58</sup> BVerfGE 90, 286.

<sup>59</sup> BVerfGE 68,1 [87], zit. nach Hellmann et al. (2006: 34).

Andererseits wird dieser Auffassung das Konzept der „Parlamentsarmee“ gegenübergestellt. Das Bundesverfassungsgericht sah in den oben erwähnten Verfassungsbestimmungen zur Bundeswehr (Wehrbeauftragter, Verteidigungsausschuss etc.) einen deutlichen Hinweis darauf, dass das Grundgesetz von einer sehr engen Verkopplung von Parlament und Bundeswehr ausgeht.<sup>60</sup>

Das Bundesverfassungsgericht forderte den Gesetzgeber, das Parlament, auf, das Prinzip des Parlamentsvorbehalts in ein Gesetz zu übertragen. Dies ist freilich erst mehr als zehn Jahre nach dem „Out-of-area“-Urteil geschehen, als 2005 das Parlamentsbeteiligungsgesetz (PBG) in Kraft trat. Zwischenzeitlich orientierte sich die parlamentarische Praxis an den vom Verfassungsgericht gesetzten Richtlinien.<sup>61</sup> Dieser Vorgang ist insofern spannend, als die Vorgaben des höchsten deutschen Gerichtes gewisse Spielräume offen ließen. Der Gesetzgeber hatte es also selbst in der Hand, seine eigene Beteiligung auszureizen – zunächst in der Praxis, dann im Rahmen einer klärenden Gesetzgebung.<sup>62</sup>

### 3.3 Vom Streitkräfte-Urteil zum Parlamentsbeteiligungsgesetz

So lagen – nach zehn Jahren Praxis – in der 15. Legislaturperiode zwei Vorschläge für die Umsetzung der Richtlinien des Verfassungsgerichts auf dem Tisch. Die rot-grüne Bundestagsmehrheit hatte einen Entwurf in die parlamentarische Beratung eingebracht. Die FDP hatte einen alternativen Gesetzentwurf vorgelegt, die CDU keinen. Nach dem Beratungsverfahren, in dem es auch zu einer Anhörung von Experten kam, wurde am Ende die Vorlage der SPD- und Bündnis '90/Die Grünen-Fraktion mit der Mehrheit der Regierungskoalition verabschiedet. Insofern gehören die in Kraft getretenen Regelungen zu den Teilen des Parlamentsrechts, die nicht einvernehmlich zwischen den großen Fraktionen verabschiedet worden sind.<sup>63</sup>

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz (PBG) beinhaltet unter anderem folgende Bestimmungen<sup>64</sup>: Der Bundestag muss zustimmen, wenn die Regierung plant, Truppen zu entsenden – also ex ante. Der entscheidende Satz lautet: „Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages.“ Ausgenommen davon sind vorbereitende Maßnahmen sowie humanitäre Hilfsdienste, solange nicht zu erwarten ist, dass die Soldaten dabei – wie es in § 2 Absatz 2 heißt – in „bewaffnete Unternehmungen“ einbezogen werden. Bei Einsätzen von „geringer Intensität und Tragweite“ findet ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren Anwendung: In diesem Fall lässt die Regierung den Abgeordneten einen Antrag mit der entsprechenden Entsendeabsicht zukommen. Wenn nicht innerhalb von sieben Tagen eine Fraktion oder eine fraktionsstarke Gruppe von Abgeordneten eine formelle Abstimmung einfordert, gilt die Zustimmung als erteilt. Bei „Gefahr im Verzug“ kann die Bundesregierung ohne unmittelbare parlamentarische Zustimmung Truppen entsenden, muss aber schnellstmöglich die parlamentarische Billigung nachholen. Schließlich regelt §

---

<sup>60</sup> Wobei Wiefelspütz (2007: 8) den Begriff „Parlamentsarmee“ oder „Parlamentsheer“ als überzogen bewertet. Allerdings könnte aufgrund des Streitkräfteurteils auch nicht mehr die Rede von einem „Regierungsheer“ sein.

<sup>61</sup> Wiefelspütz (2003).

<sup>62</sup> Biermann (2004).

<sup>63</sup> Marschall (1999).

<sup>64</sup> Wiefelspütz (2005).

8 PBG mit der Überschrift „Rückholrecht“, dass der Bundestag seine Zustimmung zum Einsatz jederzeit widerrufen kann.

In der Literatur findet sich mitunter eine deutliche Kritik an der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Berthold Meyer titelt seine Analyse zur damals laufenden Debatte um das Parlamentsbeteiligungsgesetz beispielsweise mit den Worten: „Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit?“. <sup>65</sup> Überspitzt war sogar von einem „Parlamentsentmündigungsgesetz“ die Rede. <sup>66</sup>

Die Analysen verweisen auf eine Reihe von Defiziten. Zum Beispiel sei genauer zu fragen, was exakt der „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ bedeutet. Im PBG ist hierfür maßgeblich, inwieweit Soldaten in „bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist“. Hier geht das Parlamentsbeteiligungsgesetz nicht ins Detail und eröffnet der Regierung einen weitreichenden Interpretations- und Prognosespielraum. <sup>67</sup> Das vereinfachte Zustimmungsverfahren erscheint ob der kurzen Frist von sieben Tagen als nicht unproblematisch. Außerdem wird in diesem Verfahren eine ausdrückliche parlamentarische Stellungnahme mit dokumentierter namentlicher Abstimmung umgangen. In der Praxis wird dieses Verfahren gerne für die Verlängerung von Einsätzen angewandt. Gerade angesichts der beabsichtigten Verlängerung einer Truppenentsendung besteht gleichwohl ein Bedarf an einer Evaluation des Einsatzes. Kurzum: „Mandatsverlängerungen sind nicht weniger verantwortungsvoll zu behandeln als neue Mandate“. <sup>68</sup> Auch das Rückholrecht gilt als noch nicht hinreichend ausgestaltet. Weder das Gesetz noch die Gesetzesbegründung regelt, wie dieses Verfahren konkret ausgestaltet werden soll. Ähnlich „unterreguliert“ ist die Auskunftspflicht der Regierung dem Parlament gegenüber: In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage, die sich über die Informationspolitik der Regierung im Rahmen des Einsatzes der Bundeswehr in der Operation ENDURING FREEDOM beschwert, verweist die Bundesregierung auf dieses Defizit: „Der Gesetzgeber hat im ParlBetG selbst nicht konkretisiert, in welcher Form, in welchem Umfang und in welchen Abständen die Bundesregierung ihren Unterrichtungspflichten nachzukommen hat.“ <sup>69</sup> Überdies kann das Parlament der Regierungsvorlage nur zustimmen oder diese ablehnen. Eine Abänderung des Regierungsantrags im parlamentarischen Verfahren, z. B. eine Veränderung der Einsatzdauer oder -weite, ist nicht möglich.

Die Exekutive kann die parlamentarische Mehrheit zu einer Zustimmung nötigen, indem der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin die Entsendeentscheidung mit einer Vertrauensfrage verbindet. So geschehen 2001, als der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Entsendevorlage mit einem Antrag gemäß Art. 68 des Grundgesetzes verknüpfte. Es gelang ihm auf diese Weise, seine eigene parlamentarische Mehrheit für die Entscheidung zu mobilisieren. <sup>70</sup> Diese Konstellation ist auch nach Inkrafttreten des PBG jederzeit wieder vorstellbar. Der parlamentarischen Mehrheit droht in diesem Fall die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten. Die Regierung könnte somit die Kosten für die Parlamentarier im Falle einer Ablehnung der Vorlage übermäßig erhöhen. Zugleich verlässt der Kanzler oder die Kanz-

---

<sup>65</sup> Meyer (2004).

<sup>66</sup> So z. B. die Stellungnahme vom Bundesausschuss Friedensratschlag online unter: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Bundeswehr/entsendegesetz2.html> (eingesehen am 12.12.2006).

<sup>67</sup> Rau (2006).

<sup>68</sup> Meyer (2004: 37).

<sup>69</sup> Bundestagsdrucksache 16/3740: 2.

<sup>70</sup> Blumenthal (2004: 5f).

lerin damit eine konsensusorientierte Strategie, die in diesen Fragen auch aus parteipolitischen Gründen üblicherweise angewandt wird.

Die Praxis der Truppenentsendung hat auf weitere Lücken aufmerksam gemacht, beispielsweise inwieweit der Einsatz von Einheiten des „Kommando Spezialkräfte“ (KSK) einer parlamentarischen Zustimmung bedarf und wie über deren Arbeit vor Ort bei Schutz der Geheimhaltungsnotwendigkeit dem Bundestag Kenntnis gegeben werden kann. Hier hat der Verteidigungsminister mittlerweile dem Bundestag Zusagen gegeben, zumindest die Obleute der Fraktionen über den entsprechenden Einsatz der KSK-Truppen in Kenntnis zu setzen. Der parlamentarischen Kontrolle sind dort Grenzen gezogen, wo die Regierung aus Gründen der nationalen Sicherheit Informationen zurückhält. Gerade in dem Bereich der militärischen Sicherheitspolitik ist der Verweis auf die Sensibilität der Informationen nahe liegend und zugleich seitens der Parlamentarier schwer zu überprüfen. Parlamentarische Kontrollansprüche stoßen hier auf starke Geheimhaltungsrechte auf Seiten der Exekutive, vor allem was die indirekte Unterstützung der Bündnispartner (Nutzung von Militärbasen in Deutschland, Transit und Überflugrechte, logistische Hilfe usw.) angeht.

Außerdem stellt sich die Frage, inwieweit das Parlament auch einer Entsendung von Einheiten der Bundespolizei in Krisenregionen zustimmen müsste. Polizeiliche und militärische Aufgaben gehen nicht selten ineinander über. Zu dieser Frage hat die Linkspartei/PDS einen Gesetzentwurf eingebracht, der sich für eine Ausweitung des Parlamentsvorbehalts auf den Einsatz von Polizeikräften im Ausland ausspricht.<sup>71</sup>

Schließlich zeigen sich auch die Tücken in der Budgetmacht des Bundestages: Zwar beschließt dieser über den Einzelplan des Verteidigungsministeriums. Der Verteidigungsminister erstattet den Haushältern auch regelmäßig Bericht über die mit den Einsätzen verbundenen Sonderausgaben. Aber auch eine Finanzierung durch Umschichtung von Mitteln aus anderen Haushaltstiteln (z. B. dem Titel „Allgemeine Ausgaben“) ist bereits angedacht worden – also durch einen Vorgang, der einen Nachtragshaushalt nicht erforderlich macht.

### 3.4 Antinomien des „parlamentarischen Friedens“ im deutschen Fall?

Das Bild ist diffus: Blickt man allein auf die rechtlichen Grundlagen, verfügt der Bundestag über weitreichende *war powers*. Er muss einer Entsendung von Truppen ins Ausland zustimmen, er kann die Entscheidung jederzeit widerrufen, er kann die Regierung mit kräftigen Instrumenten kontrollieren, er muss den Verteidigungsetat genehmigen; zudem haben das Parlament und auch die parlamentarische Opposition die Möglichkeit, die Regierung öffentlich zur Rede zu stellen. Deutschland gehört unserer Einstufung zufolge – zumindest von der Papierform her – zur obersten Kategorie parlamentarischer *war powers*, also zu den Staaten mit dem höchsten Grad an Demokratisierung im Bereich der Sicherheitspolitik.<sup>72</sup> In der Praxis zeigt sich gleichwohl, wie schwierig es dem Parlament fallen kann, sich in der konkreten Situation gegenüber einer bestehenden exekutiven Prärogative zu behaupten.

Eine Ausweitung der Befugnisse des Parlaments, eine Behebung der markierten Defizite, liegt in der Macht des Parlaments, genauer: in den Händen der parlamentarischen Mehrheit.

<sup>71</sup> Bundestagsdrucksache 16/3421.

<sup>72</sup> Auch Wagner (2006b: 43) stuft Deutschland in die Gruppe „high“ gemäß seiner Typologie ein.

Die Diskussionen um das Parlamentsbeteiligungsgesetz machen freilich deutlich, dass die Abgeordneten diese Macht nur bedingt nutzen (wollen). So hat sich in der Debatte um das PBG die CDU/CSU-Fraktion deutlich gegen die im Gesetzesentwurf der Regierungskoalition vorgeschlagene Reichweite parlamentarischer Macht ausgesprochen. Die Redner der CDU/CSU-Fraktion monierten, dass mit dem Parlamentsbeteiligungsgesetz die Spielräume der Regierung zu weit eingeeengt worden wären.<sup>73</sup> Insofern gilt auch in diesem Reformfeld „parties matter“. Insbesondere parlamentarische Mehrheiten können einen Unterschied machen.

Schließlich ist für die Frage nach dem „monadischen Frieden“ eine Beobachtung hochbrisant: Obwohl die Bundesrepublik Deutschland ein Parlament mit starken *war powers* hat und die Führungsspielräume der Regierung bei der Truppenentsendung vergleichsweise eingeschränkt sind, hat es keine Fälle gegeben, in denen das Parlament einer Regierungsvorlage seine Zustimmung verweigert hat. Vielmehr haben die *war powers* in den vergangenen über 15 Jahren nicht verhindern können, dass sich die Bundeswehr an einer Vielzahl von Einsätzen beteiligt hat. Dies wirft im Sinne des „monadischen Friedens“ Fragen auf. Obwohl die Bundesrepublik ein sicherheitspolitisch starkes Parlament hat, scheint es keinen simplen Zusammenhang in Form einer generellen Zurückhaltung in kriegerischen Auseinandersetzungen zu geben. Sind wir somit auf eine Antinomie des parlamentarischen Friedens gestoßen?

Eine solche Beurteilung wäre indes vorschnell: Gerade die jüngeren Diskussionen machen darauf aufmerksam, dass das zunehmende Hinterfragen der Einsätze in den Medien als auch die abnehmende Zustimmung seitens der Bevölkerung zu den Einsätzen der Bundeswehr im Ausland im Parlament ihren Niederschlag finden. So hat es bei den jüngsten Abstimmungen im Bundestag eine Zunahme an kritischen und ablehnenden Stimmen (auch in den Regierungsparteien) gegeben. Für die Entsendung der Bundeswehr strebt die Regierung eine möglichst breite parlamentarische Mehrheit an, damit im Falle eines Misserfolgs dieser nicht parteipolitische Wirkung entfalten kann. Steht diese breite parlamentarische Mehrheit zukünftig in Frage, mag dies Auswirkungen auf das entsprechende Antragsverhalten der Bundesregierung zeitigen.

Außerdem ist zu untersuchen, inwieweit die Art der Beteiligung (z. B. Seestreitkräfte und keine Bodentruppen im Libanon) auf die bremsende Rolle des Parlaments zurückgeführt werden kann. Dass die Vorlagen der Regierung letzten Endes auf parlamentarische Zustimmung stoßen, heißt nicht, dass das Parlament nur ein Stempelkissen der exekutiven Entscheidungen wäre. Vielmehr hat sich die Regierung in der Regel bereits die parlamentarische Zustimmung gesichert, indem sie *ex ante* die relevanten parlamentarischen Kräfte (der Mehrheits- sowie der Oppositionsfraktionen) in die Vorentscheidungen eingebunden hat. Dies macht einmal mehr darauf aufmerksam, dass sich die Trennung zwischen exekutiver Prärogative und parlamentarischer Gegenmacht in klassisch parlamentarischen Demokratien analytisch nur bedingt durchhalten lässt. Das Parlament ist nur in Teilen und unter bestimmten Bedingungen als „Gegenspieler“ zur Regierung operationalisierbar. Dies hat allerdings Auswirkungen auf die Tragkraft der These vom „parlamentarischen Frieden“.

---

<sup>73</sup> Bundestag Plenarprotokoll, 15. Wahlperiode, 146. Sitzung: 13635-13652.

#### 4. Deutschland als Sonderfall? Perspektiven der Parlamentarisierung der militärischen Sicherheitspolitik

Die Außen- und Sicherheitspolitik, der Kernbereich staatlicher Souveränität, gilt gemäß der „traditionellen“ realistischen Denkschule der Internationalen Beziehungen und der herrschenden Auffassung im Staatsrecht zufolge bislang weder als demokratisierbar noch als überstaatlich integrierbar, vielmehr als ein Reservat gouvernementaler Führung. Wir konnten zeigen, dass eine Demokratisierung der Sicherheitspolitik via Parlamentarisierung in entwickelten westlichen Gesellschaften möglich ist. Dies gilt nicht nur für den geschilderten deutschen Fall, sondern auch für eine Reihe weiterer Staaten, in denen wir vergleichsweise hohe *war powers* ausmachen können (u. a. Österreich, Finnland). Der generelle Systemwechsel hin zur Parlamentarisierung dürfte allerdings kaum inkrementalistisch erfolgen. Vielmehr scheinen dafür Krisenerfahrungen und Schocks ausschlaggebend zu sein: das nachwirkende Weltkriegstrauma Deutschlands oder das Vietnamtrauma in den USA.

Der Fall Deutschland, ein Land mit vergleichsweise weitreichenden parlamentarischen *war powers*, belegt paradoxerweise sowohl die Durchsetzung des parlamentarischen Friedens als auch die Robustheit der exekutiven Prärogative. So scheint die parlamentarische Mitsprache bei Entscheideentscheidungen in gewissem Umfang durchaus die von der monadischen Theorie erwartete mäßigende Wirkung auf die Exekutive auszuüben. Zumindest findet rund um die Einsatzentscheidungen eine kontroverse parlamentarische Auseinandersetzung statt, über die auch in den Medien berichtet wird. Die Regierung ist gezwungen, ihre Einsatzpläne ausführlich zu begründen und zu dokumentieren. Eine mäßigende Wirkung lässt sich aber nicht durchgehend beobachten, denn trotz weitreichender verfassungsmäßiger oder gesetzlicher Bestimmungen zur Mitentscheidung und Kontrolle der Sicherheitspolitik durch das Parlament führte die Bundesregierung unter Hinweis auf Bündnisverpflichtungen weiterhin riskante und mitunter völkerrechtswidrige militärische Aktivitäten durch (wie z. B. im Kosovo, in Afghanistan oder indirekt sogar beim Irakkrieg 2003), die nicht den Interessen der nach Kant kostenbewussten und friedliebenden Bürger entsprechen. Zu fragen wäre, ob die neugewonnene parlamentarische Souveränität in der Sicherheitspolitik nicht systematisch wieder durch die „neue Staatsräson“ ausgehebelt wird.<sup>74</sup> Zu fragen wäre aber auch, ob starke Parlamente gegebenenfalls nicht auch als Transmissionsriemen kriegsbefürwortender Bürger wirken könnten.

Bemerkenswert erscheint ebenfalls, dass dasselbe Verfassungsgericht, das dem Bundestag den Parlamentsvorbehalt bei Truppenentsendungen zugebilligt hat, in seinen Urteilsbegründungen noch stark dem traditionellen Verständnis der exekutiven Prärogative verhaftet bleibt. Hierbei handelt es sich anscheinend um ein sehr robustes Konzept. Ähnlich überraschend aus der Sicht des parlamentarischen Friedens mag erscheinen, dass die britische Regierung, die aufgrund der *royal prerogative* das Unterhaus überhaupt nicht in der Sicherheitspolitik einbinden müsste, beim Irakkrieg eine Parlamentsentscheidung für den Kriegseinsatz herbeigeführt hat. Dient die Beteiligung des Parlaments an sicherheitspolitischen Entscheidungen vielleicht gar nicht primär der Einschränkung exekutiver Handlungsspielräume, sondern im Gegenteil deren Festigung und Erweiterung, indem die Regierung das Parlament als willkommenes Mittel

---

<sup>74</sup> Wolf (2000).



der Legitimationsbeschaffung benutzt? Ist andererseits nicht gerade der Drang der Regierungen, die Außen- und Sicherheitspolitik öffentlich zu legitimieren, als Beleg für die Wirkung des demokratischen Friedens zu werten?

Diese und ähnliche Fragen zeigen, dass es noch weiterer Forschung bedarf, um das Puzzle vom parlamentarischen Frieden zu lösen. Jedenfalls steht der alleinige Führungsanspruch der Regierung im Bereich der militärischen Sicherheitspolitik sowohl empirisch als auch normativ in Frage. Ob die zukünftigen Entwicklungen, vor allem die Verlagerung militärischer Aktivitäten auf Bündnisebene (z. B. EU-Battle-Groups) den bereits erreichten Parlamentarisierungsstand wieder rückgängig machen werden, bleibt aus der Perspektive des parlamentarischen Friedens kritisch zu beobachten.

## Literaturverzeichnis

- Andersen, Svein/Burns, Tom R. 1996: The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance, in: Andersen, Svein/Eliassen, Kjell A. (Hrsg.): The European Union: How Democratic Is It? Beverly Hills; London: Sage, 227-251.
- Auerswald, David 1999: Inward Bound: Domestic Institutions and Military Conflicts, in: International Organization 53:3, 469-504.
- Barbé, Esther/Herranz, Anna (Hrsg.) 2005: The Role of Parliaments in European Foreign Policy: Debating on Accountability and Legitimacy, Barcelona: Oficina d'Informació del Parlament Europeu.
- Baumann, Rainer/Hellmann, Gunther 2001: Germany and the Use of Military Force: „Total War“, the „Culture of Restraint“ and the Quest for Normality, in: German Politics 10:1, 61-82.
- Benoit, Kenneth 1996: Democracies Really Are More Pacific (in General): Reexamining Regime Type and War Involvement, in: Journal of Conflict Resolution 40:4, 636-657.
- Beyme, Klaus von 1998: Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungsfindung, in: Internationale Politik 53:4, 21-30.
- Biermann, Rafael 2004: Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr: zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35:4, 607-626.
- Blumenthal, Julia von 2004: Decision-Making by the German Bundestag on Out-of-Area Missions. Council for European Studies, 14th International Conference of Europeanists „Europe and the World: Integration, Interdependence, Exceptionalism?“, Chicago.
- Boekle, Henning/Stahl, Bernhard 2003: Zum Stand der Außenpolitikforschung, in: Joerißen, Britta/Stahl, Bernhard (Hrsg.): Europäische Außenpolitik und nationale Identität: Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlanden, Münster: Lit., 10-14.
- Bono, Giovanna 2005: National Parliaments and EU External Military Operations: Is There Any Parliamentary Control? In: European Security 14:3, 203-229.
- Born, Hans/Hänggi, Heiner (Hrsg.) 2004: The „Double Democratic Deficit“: Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices. Aldershot: Ashgate.
- Boylan, Timothy S. 2001: The Constitutional Understandings of the War Power, in: Presidential Studies Quarterly 31:3, 514-528.
- Brettschneider, Frank 1996: Parlamentarisches Handeln und öffentliche Meinung. Zur Responsivität des Deutschen Bundestages bei politischen Sachfragen zwischen 1949 und 1990, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27:1, 108-126.

- Bueno de Mesquita, Bruce J./Morrow, James D./Siverson, Randolph M./Smith, Alastair 1999: An Institutional Explanation of the Democratic Peace, in: *American Political Science Review* 93:4, 791-807.
- Burall, Simon/Donnelly, Brendan/Weir, Stuart 2006: *Not in Our Name: Democracy and Foreign Policy in the UK*. London: Politico's Publishing.
- Czempiel, Ernst-Otto 1996: Kants Theorem. Oder: Warum sind Demokratien (noch immer) nicht friedlich?, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:1, 79-101.
- Czempiel, Ernst-Otto 1986: *Friedensstrategien*. Paderborn: Schöningh.
- Dahmer, Kerstin 1998: *Parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewaltanwendung. Eine Studie zu Entstehung und Wirkung des amerikanischen Kriegsvollmachtengesetzes von 1973-1996 mit besonderer Berücksichtigung des Iran-Irak-Krieges*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Damrosch, Lori Fisler 1995: *Constitutional Control Over War Powers: A Common Core of Accountability in Democratic Societies?* in: *University of Miami Law Review* 50:1, 181-199.
- Dieterich, Sandra 2007: *Demokratische Außenpolitik = Friedliche Außenpolitik? Ein Literaturbericht*. paks working paper 2, Düsseldorf.
- Doyle, Michael 1983: Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Part 1, in: *Philosophy and Public Affairs* 12:3, 205-235.
- Ehrenzeller, Bernhard 1991: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik. Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich*, Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- Elman, Miriam Fendius 2000: *Unpacking Democracy: Presidentialism, Parliamentarism, and Theories of Democratic Peace*, in: *Security Studies* 9:4, 91-126.
- Elman, Miriam Fendius (Hrsg.) 1997: *Paths to Peace: Is Democracy the Answer?* Cambridge, MA: MIT Press.
- Fearon, James D. 1994: *Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes*, in: *American Political Science Review* 88:3, 577-592.
- Gaubatz, Kurt Taylor 1999: *Elections and War: The Electoral Incentive in the Democratic Politics of War and Peace*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald (Hrsg.) 2006: *Democratic Wars: Looking At the Dark Side of Democratic Peace*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Geis, Anna/Wagner, Wolfgang 2006: *Vom demokratischen Frieden zur demokratiezentrierten Friedens- und Konfliktforschung*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 47:2, 276-289.
- George, Bruce M.P./Morgan, David J. 1999: *Parliamentary Committees and National Security*, London.
- Grimmett, Richard F. 2002: *The War Powers Resolution*, Huntington, NY: Nova Science Publ.

- Hasenclever, Andreas 2003: Liberale Ansätze zum „demokratischen Frieden“, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Leske und Budrich, 199-225.
- Hendrickson, Ryan C. 2002: *The Clinton Wars: the Constitution, Congress, and War Powers*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press.
- Hellmann, Gunther/Baumann, Rainer/Wagner, Wolfgang 2006: *Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.) 2003: *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos.
- Herzog, Dietrich 1993: Der Funktionswandel des Parlaments in der sozialstaatlichen Demokratie, in: Herzog, Dietrich/Rebensdorf, Hilke/Wessels, Bernhard (Hrsg.): *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 13-52.
- Holtmann, Everhard/Patzelt Werner J. (Hrsg.) 2004: *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*, Baden-Baden: Nomos.
- Hummel, Hartwig/Marschall, Stefan 2007: *How to Measure Parliamentary War Powers*. paks working paper 3, Düsseldorf.
- Ireland, Michael J./Gartner, Sigmund Scott 2001: Time to fight, in: *Journal of Conflict Resolution* 45:5, 547-568.
- Kaiser, Karl 1996: Zwischen neuer Interdependenz und altem Nationalstaat – Vorschläge zur Re-Demokratisierung, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin: Siedler, 311-328.
- Kittel, Gabriele 1993: *Demokratische Außenpolitik als Voraussetzung der Friedensfähigkeit von Demokratien. Eine Untersuchung am Beispiel der „war powers“ in den USA*. Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung 20, Universität Tübingen.
- Kremp, Werner 2003: Die Irakpolitik des US-Hegemons und ihr Kontext: Vom „War Powers Act“ 1973 zur Irak-Krieg Ermächtigung 2002, in: Kubbig, Bernd W. (Hrsg.): *Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas*, Frankfurt a.M.: Campus, 88-94.
- Layne, Christopher 1994: Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace, in: *International Security* 19:2, 5-49.
- Levy, Jack S. 1988: Domestic Politics and War, in: *Journal of Interdisciplinary History* 18:4, 653-673.
- Lowi, Theodore 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: *Public Administration Review* 32, 298-310.
- Lustgarten, Laurence/Leigh, Ian 1994: *In from the Cold: National Security and the Parliamentary Democracy*, Oxford.

- MacMillan, John 2003: Beyond the Separate Democratic Peace, in: *Journal of Peace Research* 40:2, 233-243.
- Maillet, Aurore 1999: Die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen in den Mitglieds-ländern der Europäischen Union. Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).
- Maoz, Zeev/Russett, Bruce 1993: Normative and Structural Causes of the Democratic Peace, 1946-1986, in: *American Political Science Review* 87:3, 624-638.
- Marschall, Stefan 2005: *Parlamentarismus. Eine Einführung*, Baden-Baden: Nomos.
- Marschall, Stefan 2002: „Niedergang“ und „Aufstieg“ des Parlamentarismus im Zeitalter der Denationalisierung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33:2, 377-390.
- Marschall, Stefan 1999a: *Parlamentsreform: Ziele – Akteure – Prozesse*, Opladen: Leske und Budrich.
- Marschall, Stefan 1999b: *Öffentlichkeit und Volkstretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Meyer, Berthold 2004: Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehrein-sätze naht ein Beteiligungsgesetz, HSFK-Report 4/2004, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Morgan, T. Clifton/Campell, Sally Howard 1991: Domestic Structure, Decisional Constraints, and War. So why Kant Democracies fight? In: *Journal of Conflict Resolution*, 35:2, 187-211.
- Morgan, T. Clifton/Schwebach, Valerie L. 1992: Take Two Democracies and Call Me in the Morning: A Prescription for Peace?, in: *International Interactions* 17:4, 305-320.
- Müller, Harald 2002: Antinomien des demokratischen Friedens, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43:2, 46-81.
- Müller, Harald/Risse-Kappen, Thomas 1990: Internationale Umwelt, gesellschaftliches Umfeld und außenpolitischer Prozess in liberaldemokratischen Industrienationen, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen. PVS-Sonderheft 21*, 375-400.
- Müller, Harald/Wolff, Jonas 2006: Democratic Peace: Many Data, Little Explanation? In: Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald (Hrsg.): *Democratic Wars: Looking at the Dark Side of Democratic Peace*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 41-73.
- Nielebock, Thomas 2004: Der Friede zwischen den Demokratien: Friede den Palästen, Krieg den Hütten? In: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Weltpolitik heute. Grundlagen und Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, 165-191.
- Nielebock, Thomas 1993: Frieden zwischen Demokratien: Ein empirisches Gesetz der Internationalen Beziehungen auf der Suche nach seiner Erklärung, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22:2, 179-193.

- Palmer, Glenn/London, Tamar R./Regan, Patrick M. 2004: What's Stopping You? The Sources of Political Constraints on International Conflict Behavior in Parliamentary Democracies, in: *International Interactions* 30:1, 1-24.
- Peterson, Susan 1995: How Democracies Differ: Public Opinion, State Structure, and the Lessons of the Fashoda Crisis, in: *Security Studies* 5:1, 3-37.
- Prins, Brandon C./Sprecher, Christopher 1999: Institutional Constraints, Political Opposition, and Interstate Dispute Escalation: Evidence from Parliamentary Systems, 1946-1989, in: *Journal of Peace Research* 36:3, 271-287.
- Rau, Markus 2006: Auslandseinsatz der Bundeswehr. Was bringt das Parlamentsbeteiligungsgesetz? In: *Archiv des Völkerrechts* 44:1, 93-113.
- Ray, James Lee 2000: Democracy: On the Level(s): Does Democracy Correlate With Peace?, in: Vasquez, John A. (Hrsg.): *What Do We Know About War?* Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 299-316.
- Ray, James Lee 1995: *Democracies and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- Reiter, Dan/Tillman, Erik R. 2002: Public, Legislative, and Executive Constraints on the Democratic Initiation of Conflict, in: *The Journal of Politics* 64:3, 810-826.
- Rummel, Rudolph R. 1995: Democracies ARE Less Warlike Than Other Regimes, in: *European Journal of International Relations* 1:4, 457-479.
- Russett, Bruce/Oneal, John 2001: *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York: Norton.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.) 2003: *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Schultz, Kenneth A. 2001: *Democracy and Coercive Diplomacy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Seidelmann, Reimund 1997: Einführung: Europäische Sicherheit und ihre parlamentarische Kontrolle, in: Kuper, Ernst/Jun, Uwe (Hrsg.): *Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*, Opladen: Leske und Budrich, 121-128.
- Siedschlag, Alexander 2002: Nationale Entscheidungsprozesse bei Streitkräfteeinsätzen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben der EU – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden, in: Reiter, Erik (Hrsg.): *Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP*, Hamburg: Mittler, 222-232.
- Siedschlag, Alexander 2001: Innenpolitische Entscheidungsprozesse bei Streitkräfteeinsätzen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben der Europäischen Union – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden, Berlin: SWP.
- Siedschlag, Alexander 1996: Parlamente und Streitkräfte – Deutschland, USA, Großbritannien und Frankreich im Vergleich, in: *Gegenwartskunde* 45, 167-180.

- Snyder, Jack 1991: *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca: Cornell University Press.
- Stedman, John 1993: *The New Interventionists: A New Foreign Policy Doctrine*, in: *Foreign Affairs* 72:1, 1-16.
- Steffani, Winfried 1999: *Das magische Dreieck demokratischer Repräsentation. Volk, Wähler und Abgeordnete*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30:3, 772-793.
- Wagner, Wolfgang 2006a: *The democratic control of military power in Europe*, in: *Journal of European Public Policy* 13:2, 200-216.
- Wagner, Wolfgang 2006b: *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, DCAF Occasional Paper 12, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Wiefelspütz, Dieter 2007: *Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsbeschluss*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38:1, 3-16.
- Wiefelspütz, Dieter 2005: *Das Parlamentsheer*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Wiefelspütz, Dieter 2003: *Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt*, Baden-Baden: Nomos.
- Wolf, Klaus Dieter 2000: *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates*, Baden-Baden: Nomos.
- Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael 1996: *Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 37:1, 27-55.







## **Parliamentary Control of Security Policy (paks)**

Despite strong public disapproval (see EOS-Gallup Europe's International Crisis Survey of January 2003) several of the 25 current member states of the European Union (EU-25) actively participated in the US-led war against Iraq. This contradicts the (monadic) theory of democratic peace reaching back to Kant, which expects war-averse public majorities to be able to use democratic institutions to effectively constrain their government's security policy.

Within our project the democratization of security policy will be operationalized as parliamentarization. Since there is hardly any comparative research on the role of parliaments regarding security policy matters, as a first step of the project, the scope and impact of parliamentary control over security policy matters will be operationalized as "index 1". Using "index 1" the degree of parliamentarization of security policy will be measured for the EU-25. The foreign policy behavior of the EU-25 governments will then be measured on the basis of yet another index for the "burden of war participation in terms of the democratic peace" ("index 2"). Data for index 2 will be collected for March 2003, when the UN Security Council did not grant a mandate to the coalition forces and when the military campaign started, as well as for June 2003, immediately after the international war had ended and the UN Security Council had legalized the occupation regime. Subsequently, the two sets of data will be correlated in order to identify significant patterns of association between the two variables "degree of parliamentary control over security policy" and "burden of war participation in terms of the democratic peace".

We appreciate funding for the project by the German Research Foundation (DFG). The project has started in February 2006 and will be completed in September 2007.

## **paks working papers series**

- paks working paper 1** Hummel, Hartwig 2006: Parliamentary Peace: The Parliamentary Control of Military Security Policy in the EU-25 and the Iraq War 2003. paks working paper 1, Düsseldorf.
- paks working paper 2** Dieterich, Sandra 2007: Demokratische Außenpolitik = Friedliche Außenpolitik? Ein Literaturbericht. paks working paper 2, Düsseldorf.
- paks working paper 3** Hummel, Hartwig/Marschall, Stefan 2007: How to Measure Parliamentary War Powers. Paks working paper 3, Düsseldorf.
- paks working paper 4** Hummel, Hartwig 2007: How to Measure War Involvement. paks working paper 4, Düsseldorf, i.E.
- paks working paper 5** Dieterich, Sandra 2007: A Survey of Parliamentary War Powers (Part I): Parliamentary Control of Security Policy in 15 Member States of the European Union. paks working paper 5, Düsseldorf, i.E.
- paks working paper 6** Dieterich, Sandra/Hummel, Hartwig/Marschall, Stefan 2007: Von der exekutiven Prärogative zum parlamentarischen Frieden? – Funktionslogik und Funktionsprobleme der parlamentarischen Kontrolle militärischer Sicherheitspolitik am Fallbeispiel Deutschland. paks working paper 6, Düsseldorf.
- paks working paper 7** Dieterich, Sandra 2007: A Survey of War Involvement (Part I). paks working paper 7, Düsseldorf, i.E.
- paks working paper 8** Dieterich, Sandra 2007: A Survey of Parliamentary War Powers (Part II): Parliamentary Control of Security Policy in 10 Member States of the European Union. paks working paper 8, Düsseldorf, i.E.
- paks working paper 9** Dieterich, Sandra 2007: A Survey of War Involvement (Part II). paks working paper 9, Düsseldorf, i.E.

