

TranState Working Papers

KOLLIDIEREN DIE GÜTER?
JURIDISCHE UND POLITISCHE
REAKTIONEN AUF ZIELKONFLIKTE
INTERNATIONALISierter SICHERHEITSPOLITIK

SEBASTIAN MAYER

No. 130

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Sebastian Mayer

Kollidieren die Güter?
Juridische und politische Reaktionen auf Zielkonflikte
internationalisierter Sicherheitspolitik

TranState Working Papers

No. 130

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2010

[ISSN 1861-1176]

Sebastian Mayer

Kollidieren die Güter? Juridische und politische Reaktionen auf Zielkonflikte internationalisierter Sicherheitspolitik

(TranState Working Papers, 130)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2010

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.: +49 421 218-8720

Fax: +49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Kollidieren die Güter?

Juridische und politische Reaktionen auf Zielkonflikte internationalisierter Sicherheitspolitik

ZUSAMMENFASSUNG

Um äußere Sicherheit unter erschwerten objektiven Bedingungen wie gestiegenen Erwartungen nach wie vor hinreichend gewährleisten zu können, haben sich die Regierungen vor allem der OECD-Welt nach dem Ende des Systemantagonismus zu einer noch engeren Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Sicherheitsorganisationen entschlossen, die auf einen Bedeutungsgewinn inter- und supranationaler Ebenen hinausläuft. Dieser Strukturwandel des Regierens verursacht indes Zielkonflikte zu Lasten anderer zentraler normativer Güter, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität, die sich zu brisanten Kollisionen auswachsen könnten. So zieht internationalisierte Sicherheitspolitik oftmals gravierende Eingriffe in die Rechtssphäre des Individuums nach sich, und die nationalen Exekutiven lassen sich schlechter demokratisch kontrollieren. Das forschungsprogrammatisch motivierte Papier beschreibt Internationalisierung, diskutiert die Spannungen zwischen den drei Normkomplexen und identifiziert exemplarisch Reaktionen juridischer und politischer Akteure darauf. Im Kern wird argumentiert, dass sich die Aussicht auf eine demokratisch legitimierte und rechtsstaatlich verfasste internationalisierte Sicherheitspolitik nicht vorrangig an der Weiterentwicklung eines nationalen Blickwinkels mit seiner Input-Orientierung und der Vorstellung intakter Legitimationsketten ausrichten sollte, sondern verstärkt aus Alternativquellen demokratischer Legitimität oberhalb des Nationalstaats und aus Rechtsquellen unterschiedlicher Ebenen schöpfen sollte.

INHALT

1. EINLEITUNG	1
2. DAS NATIONALE AUSWÄRTIGE GEWALTMONOPOL UND DER WANDEL STAATLICHER SOUVERÄNITÄT	4
3. INTERNATIONALISIERUNG DURCH VEREINTE NATIONEN, NATO UND EUROPÄISCHE UNION	7
4. ZIELKONFLIKTE INTERNATIONALISierter SICHERHEITSPOLITIK	11
5. ALTERNATIVE LEGITIMITÄTSQUELLEN	17
6. REAKTIONEN AUF ZIELKONFLIKTE INTERNATIONALISierter SICHERHEITSPOLITIK	22
6.1 Reaktionen auf rechtsstaatliche Negativfolgen	23
6.2 Reaktionen auf demokratisch-legitimierende Negativfolgen	27
6.3 Reaktionen auf güterinterne Spannungen bei der Sicherheitsgewährleistung	34
7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK	40
LITERATUR	43
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG	50

Kollidieren die Güter?

Juridische und politische Reaktionen auf Zielkonflikte internationalisierter Sicherheitspolitik

1. EINLEITUNG

In dem forschungsprogrammatisch motivierten Arbeitspapier werden neue Formen von Sicherheitspolitik beschrieben, die zu Lasten von Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Legitimität, aber auch von Sicherheit selbst gehen können sowie juridische und politische Reaktionen auf diese Zielkonflikte identifiziert. Neben weniger souveränitätssensitiven Politikfeldern wie Umwelt oder Handel ist mittlerweile auch der Sachbereich externe Sicherheit signifikanten Transformationsprozessen unterworfen, indem etwa private, oft nur schwach kontrollierte Dienstleister zunehmend Aufgaben in Krisenregionen wahrnehmen.

Hier steht die zweite zentrale Dimension dieses Wandels im Mittelpunkt: Internationalisierung, verstanden als Bedeutungsgewinn inter- oder supranationaler Ebenen.¹ Im Sicherheitsbereich hat dieser Prozess vor allem 1990 eingesetzt. Eine seiner zentralen Triebfedern sind neue bzw. anders wahrgenommene schwer kalkulierbare Herausforderungen, die national nicht mehr bewältigt werden können.² Dazu gehören der transnationale Terrorismus (Schneckener 2006) oder innerstaatliche „neue Kriege“ (Kaldor 2000; Münkler 2004), von denen trotz ihrer Distanz Rückwirkungen auf die OECD-Welt befürchtet werden. Dort sind in den letzten Dekaden stabile Friedenszonen entstanden (Senghaas 2004: 162-181), deren Gesellschaften sich aufgrund dieses Privilegs nun umso deutlicher Gefährdungen aus prekären Zerfallsregionen ausgesetzt sehen, die man nicht isolieren kann. Als Folge verschwimmt die Grenze zwischen klassischer Territorialverteidigung und der Krisenbewältigung in solchen Räumen.

Hinzu kommt eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs selbst (Buzan 1997), die über den Staat als zentralen Referenzrahmen hinausweist. So avancieren mittlerweile einzelne Personen wie Menschenrechtsverletzer oder deren Opfer häufiger zu unmittelbaren

* Der Text ist als empirische Vorarbeit für ein am Bremer SFB 597 geplantes Teilprojekt zu Zielkonflikten postnationaler Sicherheitspolitik angelegt. Für wertvolle Anmerkungen danke ich Andreas Fischer-Lescano, Peter Mayer, Dieter Senghaas sowie den beiden anonymen Gutachtern. Mariam Salehi hat die Abfassung tatkräftig unterstützt.

¹ Analoge Prozesse in Regionalorganisationen (wie etwa in der EU, wo überwiegend von „Europäisierung“ die Rede ist) sind hier als Spezialfälle von Internationalisierung subsumiert.

² Erklärungs- und Deutungsansätze der transformierten Sicherheitspolitik finden sich bei Fischer-Lescano und Mayer (i.V.).

Bezugspunkten internationalen Rechts (Dörr 2005). Das klassische Völkerrecht als „law between States only and exclusively“ (Oppenheim 1905: 341) wird gleichsam individualisiert. Jetzt greift teilweise eine Interpretation, derzufolge bei einer groben Missachtung humanitärer Prinzipien Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat verhängt werden können (oder: *müssen*), um dort gefährdete Individuen gegen schwerwiegende Übergriffe zu schützen (Abiew 1999; Wheeler 2002).³ Es werden also neue bzw. anders perzipierte Herausforderungen angegangen, und aus in neuen Sicherheitsbegriffen verankerten Erwartungshaltungen erwachsen neue Verantwortlichkeiten.

Um äußere Sicherheit unter erschwerten objektiven Bedingungen wie gestiegenen Erwartungen nach wie vor hinreichend gewährleisten zu können, haben sich die Regierungen für eine noch engere Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Sicherheitsorganisationen entschlossen. Als Folge gewannen deren Verwaltungseinheiten und zwischenstaatliche Gremien eine eigenständige Bedeutung: Ihnen wurden weitere Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen, sie sind sichtbarer und greifen nun tiefer in den Politikprozess ein. Aus dieser neuen Ordnung und dem damit verbundenen Strukturwandel des Regierens entstehen indes Zielkonflikte mit anderen normativen Gütern, die sich zu brisanten Kollisionen auswachsen könnten. So zieht internationalisierte Sicherheitspolitik oftmals gravierende Eingriffe in die Rechtssphäre des Individuums nach sich, und die nationalen Exekutiven lassen sich schlechter demokratisch kontrollieren. Das Papier beschreibt Internationalisierung, diskutiert solche Normkonflikte und benennt die Reaktionen juridischer (nationale und internationale Gerichte) und politischer Akteure (Exekutiven und Parlamente) darauf.⁴

Im nächsten Abschnitt werden das nationale auswärtige Gewaltmonopol und der Wandel staatlicher Souveränität skizziert sowie der Internationalisierungsprozess anhand der Transformation von Rechtsrahmen und Funktionsspektren der drei dominierenden Sicherheitsorganisationen Vereinte Nationen (VN), Nordatlantikvertragsorganisation (NATO) und Europäische Union (EU)⁵ beispielhaft dargestellt, die jeweils

³ Die Formulierung eines solchen Grundsatzes der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) findet sich erstmals in einem Text aus dem Jahr 2001: International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, International Development Research Centre, 2001, <http://www.iciss-ciise.gc.ca> (Letzter Zugriff am 27.10.2008).

⁴ Ausführlich zum Phänomen der Internationalisierung von Sicherheitspolitik, dargestellt am Wandel einzelner internationaler Sicherheitsorganisationen: Winn und Lord (2001), Kielmansegg (2005), Kirchner und Sperling (2007), Mayer (2009) oder Weinlich (i.V.).

⁵ Nicht nur problemfeldspezifische Institutionen mit organschaftlicher Struktur (wie die NATO) werden hier als Sicherheitsorganisationen begriffen, sondern ferner Problemfeld übergreifende (wie die EU), die zumindest *auch* im Politikfeld Sicherheit Wirkung entfalten.

die Bereitstellung ziviler wie militärischer mitgliedstaatlicher Fähigkeiten abstimmen und sie zum Einsatz bringen.⁶ Der vierte Teil benennt aus normativ-theoretischer Sicht drohende Zielkonflikte zwischen der internationalisierten Sicherheitspolitik und jeweils den Gütern Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität, er thematisiert aber auch Sicherheit selbst betreffende Gefährdungspotentiale, die als Folgen eines güterinternen Spannungsverhältnisses auftreten könnten. Teil fünf führt alternative Quellen demokratischer Legitimität an, die die durch Internationalisierung entstandenen Defizite teilweise entschärfen.

Im Hauptteil werden juridische und politische Reaktionen auf eine objektive oder wahrgenommene Aushöhlung von Rechtsprinzipien wie demokratischer Legitimität und auch auf interne Spannungen innerhalb des Gutes Sicherheit selbst benannt.⁷ Zur analytischen Rahmung bedient er sich eines groben, aufgrund des Vorstudiencharakters noch unterkomplexen Analyserasters. Der Teil stellt Reaktionslinien juridischer wie politischer Akteure und ihre Inhalte dar, die auf die Zielkonflikte Bezug nehmen und gliedert sich in drei an *Reaktionsrichtungen* orientierte Abschnitte. In ihnen wird Verhalten dokumentiert, bei dem jeweils die Sorge um – oder Indifferenz gegenüber – Rechtsstaatlichkeit (6.1), demokratische Legitimität (6.2) bzw. Sicherheit selbst (6.3) primär im Vordergrund steht. Innerhalb dieser Unterabschnitte wird nochmals differenziert, indem drei mögliche *Reaktionsformen* voneinander abgegrenzt werden: Welche Akteure schlagen zum Abbau der (objektiven oder wahrgenommenen) Defizite Reformen vor und bedienen sich dabei ggf. auch der in Teil fünf skizzierten Alternativquellen? Welche Akteure legen einen grundsätzlichen Widerspruch gegen die Defizite ein? Welche zeichnen sich weitgehend durch Passivität aus (im Sinne einer „Nicht-Reaktion“)? Im letzten Abschnitt werden die Befunde resümiert, erste Konturen einer interdisziplinären Forschungsagenda gezogen und die mit ihr verbundenen empirischen und konzeptionellen Herausforderungen benannt.

Wie im Folgenden deutlich wird, ist die neue sicherheitspolitische Ordnung eine noch offene Konstellation, die gegen Regressionstendenzen nicht immun ist. Mit Antworten auf die vorliegende Fragestellung lässt sich das Verständnis um diese Konstellation verbessern und vielleicht Prognosen im Hinblick auf ihren weiteren Verlauf formulieren. Überdies erlaubt es der analytische Fokus auf Reaktionen, probate Reformstrategien zu identifizieren. Denn so können – zunächst auf der Grundlage anekdotischer E-

⁶ Im Bereich der Sicherheitspolitik bedarf der Aufgabenträger zur Umsetzung von Entscheidungen – anders als etwa in der regulativen Politik, welche auf die Behebung von Marktversagen abzielt – in der Regel entsprechender materieller Instrumente, die erst zum Handeln befähigen.

⁷ Reaktionen gesellschaftlicher Akteure auf *Privatisierungsvorgänge* hat Joachim (2010) für den Fall Großbritannien herausgearbeitet.

videnz – vorläufige Schlüsse in Bezug auf die Frage gezogen werden, die Beeinträchtigung welchen Gutes den größten Widerspruch hervorruft, auf welche konkreten Fehlentwicklungen sich artikulierte Ansprüche beziehen und ob (und warum) einzelne Akteursgruppen zu spezifischen Reaktionsrichtungen oder -formen neigen. Auf diesem Hintergrund lassen sich Bremser und Förderer spezifischer Initiativen ermitteln, strukturelle Hindernisse wie Chancen einer verträglicheren Ausgestaltung der unterschiedlichen Güter identifizieren und damit in informierter Weise Kompatibilisierungsvorschläge erarbeiten.⁸ Dabei wird der Versuch unternommen, die jeweilige Eigenlogik der drei Güter Ernst zu nehmen. Im Kern wird argumentiert, dass sich die Aussicht auf eine demokratisch legitimierte und rechtsstaatlich verfasste internationalisierte Sicherheitspolitik nicht vorrangig aus der Weiterentwicklung eines nationalen Blickwinkels mit seiner Input-Orientierung und der Vorstellung intakter Legitimationsketten ergibt, sondern vor allem aus Alternativquellen demokratischer Legitimität oberhalb des Nationalstaats und aus Rechtsquellen unterschiedlicher Ebenen.

2. DAS NATIONALE AUSWÄRTIGE GEWALTMONOPOL UND DER WANDEL STAATLICHER SOUVERÄNITÄT

Was den Staat von anderen sozialen und politischen Akteuren unterscheidet ist vor allem seine exklusive Rolle bei der Bereitstellung interner und externer Sicherheit (Tilly 1985). Regierungen haben sich traditionell dagegen gesträubt, hier umfassende Befugnisse an internationale Organisationen (IOs) abzugeben: Gerade äußere Sicherheit unterliegt offenbar nach wie vor einer nationalen Prärogative (Jachtenfuchs 2005). Die realistische Theorieschule argumentiert, dass angesichts einer fehlenden Instanz zur autoritativen Regeldurchsetzung auf der Weltebene nur national-autonomes Handeln die Abwehr von Bedrohungen äußerer Feinde auf das eigene Territorium und damit das Überleben seiner Bewohner garantiert. Auf eine langfristige Kooperation auf der Basis einer funktionalen Differenzierung, eine sicherheitspolitische Bevollmächtigung nicht-staatlicher Akteure oder gar auf eine Einschränkung der Verfügungsgewalt über ihre Militärmittel werden sich Regierungen keinesfalls einlassen, so die Annahme (z.B. Waltz 1979).

Diese strukturrealistische Sichtweise erkennt freilich, dass das Verhalten von Staaten neben der systemischen Macht- und Interessenlogik auch von Grundsätzen, Prinzi-

⁸ Im Gegensatz zu solchen Reaktions-Analysen sind Versuche, Internationalisierungs-Wirkungen (also *-outcomes*) zu erfassen, stets mit der großen Herausforderung konfrontiert, eine aussagekräftige Bewertungsbasis für Internationalisierung zu entwickeln, die sich an der Qualität der Leistungserbringung orientieren muss. Konkrete Aussagen über solche Wirkungen zu treffen, ist nicht einfach, vor allem in einem Vorher/Nachher-Vergleich, der sich an der weltpolitischen Zäsur von 1990 orientiert. Die Ambitionen im vorliegenden Papier sind also bescheidener.

prien und Normen einer wachsenden Zahl internationaler Institutionen geleitet wird, so dass das angedeutete Sicherheitsdilemma zumindest innerhalb der OECD-Welt überwunden werden konnte (Russett 1993; Weart 1998). Stark verregelte Institutionen mit langfristigen Interaktionsbeziehungen werfen einen weiten „Schatten der Zukunft“, in dem Normverletzer spätere Vergeltungen für ihr unkooperatives Handeln befürchten müssen. So werden nutzenorientierten Akteuren positive Anreize für ein normkonformes Verhalten gesetzt und dadurch die Kooperationschancen vergrößert (Axelrod 1984). Auch die mit dem Austausch von Informationen verbundene Erhöhung von Transparenz befördert eine dauerhafte Zusammenarbeit (Keohane und Nye 1977), selbst wenn eine Hegemonialmacht, die einst ein Kooperationsregime initiierte und stabilisierte, ihre dominante Stellung hinterher einbüßt (Keohane 1984).

Angesichts des starken Problemdrucks durch die zahlreichen und vielgestaltigen transnationalen Problemlagen werden IOs immer mehr Aufgaben zugewiesen, und sie greifen stärker in den Politikprozess ein (Barnett und Finnemore 2004; Dingwerth u.a. 2009; Gruber 2000). Für den Sachbereich Sicherheit gilt dies vor allem seit dem Ende des hier unmittelbar Struktur bildenden Ost-West-Konflikts. Die Fülle und Komplexität des neuen Problemhaushalts überfordern die nationalen Akteure, die für sich genommen nur noch bedingt fähig zur Bewältigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen sind. Auf IO-Ebene lässt sich eine verstärkte Ressourcenausstattung wie eine Verschränkung nationaler administrativer Kapazitäten mit diesen Institutionen beobachten. Generell ist die Zahl der an der Problembearbeitung beteiligten Akteure größer geworden, nationales Handeln wird enger in übergeordnete Strukturen eingebettet. In dem Maße, in dem sich der souveräne Einzelstaat auch im Sicherheitsbereich vom „Nur-Nationalstaat“ zum „Mitglied-Staat“ entwickelt (Wahl 2006: 95), entsteht ein stärkeres Abhängigkeitsverhältnis der nationalen von nichtstaatlichen Akteuren (wie Nichtregierungsorganisationen oder private Dienstleister), so dass sich nationale Gestaltungspotentiale verringern. Und die Armeen der OECD-Welt sind, wenn auch mit erheblichen Unterschieden, durch eine noch umfassendere Einbindung in multilaterale Strukturen gekennzeichnet: „[T]here is a growing demand that militaries deployed for cosmopolitan purposes should be ‚internationalised‘.“ (Elliott und Cheeseman 2004: 5)

Die im Sachbereich Sicherheit durch Internationalisierung erfolgte Aufwertung politischer und bürokratischer Handlungssubjekte jenseits des Nationalstaats sowie die engere Einbindung nationaler Ressourcen implizieren aber noch keine Aufgabe der nationalen Letztentscheidung über die Dislozierung von Streitkräften. Diese stünde erst – hypothetisch-abstrakt gedacht – in einer „kosmopolitischen Demokratie“ mit Verfahren zur Rechtsdurchsetzung auf einer höheren Ebene (Held 1995) oder in einer aus Staaten oder Unionen bestehenden „Weltrepublik“ (Höffe 1999) zur Disposition. Eine Abtretung militärischer Kompetenzen an Dritte, wie sie Kapitel VII der VN-Charta perspekti-

visch vorsieht, hat selbst in der stark supranationalisierten und nun auch im Sicherheitsbereich aktiven EU bislang nicht stattgefunden. Wie in allen anderen Sicherheitsorganisationen auch müssen hier die Hauptstädte ihre zunächst Fähigkeiten freigeben, bevor diese in dem multilateralen Rahmen eingesetzt werden können.

Führte Internationalisierung dazu, dass sich die Sicherheit der Bürger der OECD-Welt nach 1990 erhöht hat? Da sich die seither rasant gewandelten weltpolitischen Strukturbedingungen als Störvariable kaum kontrollieren lassen und auch weil Sicherheit als normatives, stark interpretationsbedürftiges Konstrukt wegen der abstrakteren Gefahren jetzt in noch größerem Umfang subjektiven Konnotationen unterliegt, lässt sich ein kausaler Einfluss von Internationalisierung auf die Qualität der Leistungserbringung *ceteris paribus* kaum nachweisen. Immerhin kann aber plausibel kontrafaktisch argumentiert werden, dass Sicherheit angesichts der neuen, weit vielschichtigeren Problemlagen heute weniger wirksam gewährleistet wäre, wenn es nicht zu einer (verstärkten) Internationalisierung von Sicherheitspolitik gekommen wäre.

Die negative Seite der Internationalisierungsmedaille zeigt sich vor allem darin, dass die Eigenschaften anderer zentraler Güter negativ beeinträchtigt werden und es als Folge zu Spannungen zwischen unterschiedlichen Normkomplexen kommt. So birgt das oftmals pro-aktive Agieren internationaler Instanzen wie dem des VN-Sicherheitsrates die Gefahr, dass es keiner klaren Rechtskontrolle mehr unterliegt, wenn die Akteure meinen, nur so handlungsfähig bleiben und schwer kalkulierbare Gefahren wie den transnationalen Terrorismus wirksam abwehren oder ausmerzen zu können. Wird betroffenen Verdächtigen die Überprüfung gegen sie verhängter Strafen oder Maßregeln verwehrt, so ist dies eine mit rechtsstaatlichen Prinzipien unvereinbare Praxis. Hinsichtlich der Zurechenbarkeit der Politikergebnisse wirft Internationalisierung zudem demokratische Legitimationsprobleme auf, denn der Prozess geht tendenziell mit einer Schwächung der nationalen parlamentarischen Kontrolle einher.

Und durch seine Transformation könnte es auch für das Gut selbst zu Beeinträchtigungen kommen. Obwohl die Sicherheitspolitik in der neuen Konstellation im Vergleich zur Gütererbringung in der „Staatenwelt“ effektiver und effizienter ist, bringt die zu ihrer Formulierung und Umsetzung notwendige Vielzahl von Entscheidungsstellen nämlich einen höheren Koordinationsbedarf mit sich, der zu schlechteren Leistungsbilanzen führen kann – vor allem, wenn sich unterschiedliche Ebenen nicht hinreichend abstimmen oder es zwischen ihnen gar zu Kompetenzstreitigkeiten und institutionellen Revierkämpfen kommt.⁹ Nationale Akteure, die ja einst bestimmte Aufgaben delegiert

⁹ Hierzu ein Beispiel der kurz- und mittelfristigen Gewaltprävention der EU, die sich als ein durch zahlreiche Verwaltungseinheiten ziehender und damit komplexer Querschnittsbereich darstellt. Nach den Unruhen als Folge der Wahlen in Kenia Anfang 2008 versuchte der damalige Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, der Re-

haben, reagieren auf solche güterinternen Spannungen und versuchen zuweilen, verlorene gegangene Handlungsspielräume mit dem Ziel zurück zu gewinnen, die Abläufe bei der Leistungserbringung zu optimieren. Bevor solche Zielkonflikte ausführlicher diskutiert und Reaktionen auf sie in den Blick genommen werden, wird zunächst das Internationalisierungskonzept präzisiert und am Beispiel der drei weltpolitisch zentralen und am besten ausgestatteten Sicherheitsorganisationen Vereinte Nationen, NATO und EU veranschaulicht.

3. INTERNATIONALISIERUNG DURCH VEREINTE NATIONEN, NATO UND EUROPÄISCHE UNION

„Internationalisierung“ wird hier definiert als ein Prozess, durch den die Autorisierung, Planung, Entscheidung oder Umsetzung politischer Maßnahmen auf eine inter- oder supranationale Ebene verlagert bzw. mit ihr verflochten wird (Mayer 2009: 41). Supranationalisierung ist die Überantwortung nationaler Handlungsmacht an Instanzen einer IO, die dann autonom verbindliche Beschlüsse fassen können. Sie stellt eine besonders weit reichende, nicht aber die einzige Dimension von Internationalisierung dar. Schon die Neubildung oder Aufwertung zwischenstaatlicher Ausschüsse von IOs (wie etwa die VN-Kommission für Friedenskonsolidierung) ist als Internationalisierung zu werten. Denn bereits die gemeinsame Problemlösung in solchen Gremien hat einen regulativen Charakter für das Verhalten der Regierungen, so dass nationale Präferenzen Beschränkungen unterworfen werden. Mehr noch: Die nationalen Repräsentanten in solchen Ausschüssen fühlen sich in der Regel nicht ausschließlich den Vorgaben ihrer Heimatregierungen verpflichtet, sondern sie internalisieren teilweise übergeordnete Normen. So tragen etwa die einschlägigen EU-Instanzen zur Herausbildung einer – wenn auch noch embryonalen – europäischen Sicherheitskultur bei (Meyer 2006; Gariup 2009). Eine durch diese Kultur geprägte transnationale Elite wäre nicht mehr (ausschließlich) nationalen, sondern (auch) europäischen Loyalitäts- und Legitimationsmustern verhaftet (Gareis 2004: 340).¹⁰ Generell hat Internationalisierung zur Folge, dass IOs entweder komplementär zur bzw. abgestimmt mit der mitgliedstaatlichen Ebene Probleme (eigenständig) bearbeiten oder aber einen zunehmenden Einfluss auf nationale politische und

gierung gegenüber ein Drohpotential aufzubauen, während Entwicklungskommissar Louis Michel zum selben Zeitpunkt noch umfassende Summen an die Regierung überwies und die politischen Bemühungen damit konterkarierte.

¹⁰ Die Herausbildung einer Europäischen (Teil-)Öffentlichkeit im Bereich der Sicherheitspolitik würde auch durch die Einführung eines europäischen Wehrbeauftragten oder die Öffnung der nationalen Streitkräfte für Bewerber aus anderen EU-Staaten begünstigt werden, wie dies in Belgien bereits möglich ist.

administrative Prozeduren gewinnen respektive den Hauptstädten Beschränkungen auferlegen oder Erwartungshaltungen generieren.

Durch die Institutionalisierung neuer und ausdifferenzierter sicherheitspolitischer Instrumente in VN, NATO und EU vollzogen sich seit Beginn der 1990er Jahre Internationalisierungsprozesse, die zu einer signifikanten Relativierung staatlichen Handelns geführt haben – wenn auch in ungleichem Ausmaß hinsichtlich der Regelungstiefe im Politikprozess und in Bezug auf die diskretionären Spielräume der bürokratischen Akteure.¹¹ In Brüssel wie New York wurden die Aufgabenspektren deutlich erweitert, und als Folge sind neue Abteilungen und Gremien (zur Frühwarnung, zur Koordination von Geheimdienstkenntnissen sowie für die Planung und Durchführung ziviler und militärischer Aktivitäten) eingerichtet wie auch Beauftragte für bestimmte Krisenherde und Querschnittsbereiche ernannt worden. In allen IOs hat sich die Regelungsreichweite erhöht, ihre zwischenstaatlichen Instanzen und bürokratischen Einheiten erlangten mehr administrative und politische Gestaltungsmöglichkeiten. Letztere pendeln in ihrem Verhalten zwischen der Umsetzung mitgliedstaatlicher Aufträge und eigenen Initiativen. Nationale und übergeordnete Kapazitäten wurden partiell miteinander verschränkt, speziell durch die Postenbesetzung in neuen oder aufgewerteten Koordinierungs- und Umsetzungseinheiten mit internationalen Beamten wie zugleich mit national abgeordnetem Personal. So kam es zu einer Verflechtung verschiedener Entscheidungsstellen im Politikprozess.

Der Rechtsrahmen der VN wurde nicht etwa durch Veränderungen der Charta an die neuen Aufgaben angepasst, sondern durch von der Generalversammlung und den Sicherheitsrat erlassene Resolutionen. Die administrativen und politischen Aktivitäten der Organe haben deutlich zugenommen. Der Generalsekretär als höchster Verwaltungsbeamter und das von ihm geführte Büro erhielten zur Erfüllung der deutlich gestiegenen Zahl überwiegend robuster und zugleich sehr vielschichtiger Interventionen neue personelle und finanzielle Ressourcen (Wolter 2007; Weinlich i.V.), darunter die 1992 gegründete Abteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO). Als Unterorgan des Sicherheitsrates ist 2005 die Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) eingesetzt worden, die sich den Herausforderungen von Staatszerfall stellt sowie Konfliktprävention und -nachsorge betreibt und von Vertretern von mehr als 30 Mitgliedsstaaten gesteuert wird (Schneckener und Weinlich 2006). Sein bewusst interpretationsoffenes Mandat (Art. 97-101 VN-Charta) ermöglichte es dem Generalsekretär, eigenständige Aktivitäten zu entwickeln, wie etwa die Durchführung „Guter Dienste“ zur Konfliktmediation. Zudem hat er die Jahresberichte an die Generalversammlung wie seine Kompetenz zur

¹¹ Einen Überblick über die Forschung zur Rolle internationaler bürokratischer Einheiten bieten Liese und Weinlich (2006).

Befassung mit „jedwede[r] Angelegenheit“, die Weltfrieden und internationale Sicherheit gefährdet (Art. 99), als politische Führungsinstrumente genutzt, obwohl sich sein Einfluss letztlich innerhalb der weltpolitischen Rahmenbedingungen und politischen Konstellationen abspielt (Gordenker 2005; Conrady 2009).

Auch das Gründungsdokument der NATO, der Washingtoner Vertrag, blieb nach 1990 unverändert. Der tief greifende Wandel ihres Funktionsspektrums und der bürokratischen Strukturen manifestierte sich in der Allianz in neuen Strategischen Konzepten wie einer fallspezifischen internen Umgestaltung administrativer Prozeduren – oft erst ermöglicht in Folge externer Schocks wie der Terroranschläge des 11. September 2001. Zwar ist die materielle Ausstattung der Abteilungen und Gremien am NATO-Hauptquartier begrenzter und die Regelungstiefe geringer als in VN und EU. Die dortigen Referate haben noch immer in erster Linie eine Unterstützungsfunktion, erleichtern die Selbstkoordination der Mitgliedsstaaten und begrenzen nur bedingt die erhebliche Machtasymmetrie aufgrund der US-Dominanz (Schimmelfennig 2007). Doch auch hier deuten verschiedene institutionelle Wandel immerhin einen moderaten Bedeutungsgewinn der internationalen Ebene an, wie die Einsetzung ziviler Beauftragter für einzelne Konfliktregionen oder die von nationalem Einfluss unabhängigere Personalpolitik im zivilen Stab deutlich machen (Mayer 2009: 71-84). Ferner ist auch das politische Gestaltungspotential des NATO-Generalsekretärs nach 1990 größer geworden, sogar wenn es um konkrete Entscheidungen über die Anwendung militärischer Gewalt – wie die Zielauswahl bei Luftschlägen – geht (Hendrickson 2006: 89-116). Die NATO stellt nach wie vor eine stark vermachtete Institution dar, die ihren Mitgliedern im Vergleich zu umfassender formalisierten Organisationen geringere Beschränkungen auferlegt. Aber auch bei ihr lässt sich in der Summe von einem Bedeutungsgewinn sprechen.

In der EU geht die Internationalisierung am weitesten. Ihren sicherheitspolitischen Rechtsrahmen erhielt sie durch Bestimmungen in den Verträgen bzw. Vertragsänderungen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon. In ihnen wurde eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit einer seit Lissabon Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) betitelten zivil-militärischen Komponente verankert. Das 2001 begründete zwischenstaatliche PSK¹² kann als sicherheitspolitisches „Arbeitspferd“ in der Entscheidungsformung und -kontrolle begriffen werden (Meyer 2006: 116), dessen national sekundierte Vertreter ihre Einstellungen zugunsten einer gemeinsamen EU-Politik zu verändern bereit sind (Howorth 2007: 73). Die Ressourcen in Kommission und Ratssekretariat hat man gebündelt und mit neuen Kapazitäten versehen (Mayer 2009: 121-170), ein eigener Auswärtiger Dienst der EU befindet sich im Aufbau. Neben der Kommission avancierte das Ratssekretariat zu einem teilau-

¹² Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee.

tonomen Akteur, der im Politikprozess auch eigenständige Akzente setzt und Präferenzen entwickelt (Lewis 2003; Lempp 2009). Die dortigen einschlägigen Abteilungen nehmen einen erheblichen Einfluss auf die Formulierung und Implementierung von Krisenmanagement-Operationen (Klein 2010). Der mit dem Lissabon-Vertrag aufgewertete „Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ (derzeit Catherine Ashton) ist nun in Personalunion Kommissar für Außenbeziehungen mit einem milliarden-schweren Jahresetat, hat den Vorsitz im neuen Ministerrat „Auswärtige Angelegenheiten“ inne, verfügt über ein formales Initiativrecht und gewinnt so weitere Möglichkeiten der Themensetzung und Debattenstrukturierung.

Wie schon erwähnt führten die skizzierten Umgestaltungen in keiner der IOs zu einer Übertragung der staatlichen Befehls- oder Kommandogewalt über den Einsatz von Streit- oder Polizeikräften. Allerdings haben sich die Hauptstädte – und zwar nicht ausschließlich die kleineren Staaten – stärkeren Regeln und Bindungen unterworfen. Mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder hat den VN konkrete Ressourcen im Rahmen des Bereitschaftsmechanismus für Truppen, Material und Ausrüstung (UNSAS)¹³ zugesagt, so dass die VN-Friedensmissionen auf eine etwas verlässlichere materielle Grundlage gestellt werden konnten (Vöneky und Wolfrum 2002). Von einer Aufstellung der in Artikel VII der Charta vorgesehenen ständigen Truppen unter VN-Kommando ist die Weltorganisation aber noch weit entfernt.¹⁴ Das EU-Kampfgruppenkonzept und die *NATO Response Force* sind ähnliche multinationale Bereitschaftsmechanismen, die zwar gleichermaßen den (politischen) Verpflichtungsgrad der Mitgliedsstaaten zum Einsatz ihrer Ressourcen prinzipiell erhöhen,¹⁵ aber ebenfalls keine Aufgabe der Letztentscheidung über Militärmittel oder des Rückholrechts implizieren.

Innerhalb von NATO und EU lässt sich freilich noch ein Trend der Bündelung militärischer Fähigkeiten und von Rollenspezialisierung feststellen. Entgegen neorealistischer Annahmen wurden nationale Fähigkeiten verstärkt komplementär zueinander organisiert, statt sie unabhängig voneinander in allen militärischen Leistungsspektren auf- oder auszubauen (Matlary und Østerud 2007; Mérand 2008; Biscop i.V.). Dies stellt eine Fortentwicklung in Richtung einer sicherheitspolitischen Integration vormals autonomer Einheiten und also einen Internationalisierungsprozess dar, als dessen Folge dem

¹³ Das UNSAS ist eine Datenbank mit zivilen und militärischen Ressourcen, die von den teilnehmenden Mitgliedern in einem Zeitraum zwischen sieben und 90 Tagen als generell verfügbar angezeigt werden.

¹⁴ Die seit vielen Jahren gängige Praxis der Mandatierung einzelner Missionen existierte nicht von Beginn an, sondern hat sich erst *praeter legem* entwickelt. Vor allem westliche Staaten lehnen es ganz überwiegend ab, Soldaten und Material direkt den VN zu unterstellen.

¹⁵ Die EU-Kampfgruppen sind zwar nicht exklusiv, aber *auch* mit dem Ziel der Unterstützung von VN-Missionen ins Leben gerufen worden.

Einzelstaat geringere rüstungs-, verteidigungs- und sicherheitspolitische Entscheidungsspielräume verbleiben. Aber die Bereitschaft zu einer engeren und verbindlicheren Einbindung von Fähigkeiten variiert erheblich,¹⁶ und ein automatischer Einsatz von Zwangsmitteln bei völkerrechtlichen Regelverletzungen ergibt sich aus Bündelung und Rollenspezialisierung ohnehin nicht. Speziell die ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates wollen eine Interventionsautomatik vermeiden und ihre fallspezifische Definitions- und Vetomacht in dem Gremium erhalten (Mayer und Weinlich 2008: 88-89).

Letztlich betrifft die skizzierte internationale Aufwertung vor allem die Planungs- und Umsetzungsebene des Politikprozesses. Dagegen hat der diskretionäre Einfluss internationaler bürokratischer Einheiten auf der *politischen* Entscheidungsebene zwar auch, aber in geringerem Maße zugenommen, und die nationale Letztentscheidung über den Einsatz von Fähigkeiten bleibt nach wie vor unangetastet. Trotz dieser Grenzen von Internationalisierung ist der sicherheitspolitische Kontext, in dem sich westliche Regierungen und die von ihnen geschaffenen Institutionen bewegen, aber in einem vielschichtigen Umstrukturierungsprozess begriffen. Es hat sich ein „post-Westfälischer Staat“ des OECD-Raums etabliert (Linklater 1998; Menzel 2004), dessen Existenzvoraussetzungen mittlerweile auch im Sicherheitsbereich auf einem anderen Fundament als dem des Westfälischen Systems ruhen (klare territoriale Grenzen, innerhalb deren ein staatliches Gewaltmonopol besteht): Die Identität von Regieren und Staat entwickelt sich auch hier auseinander. Die transformierten OECD-Länder bewegen sich in einem Rahmen, in dem oft nationale, zwischenstaatliche und integrierte Regelungsmechanismen ineinander greifen, sich wechselseitige Abhängigkeiten herausbilden und es so zu einer Herrschaftsteilung kommt. Freilich können diese Vorgänge andere normative Güter und zugleich auch die Sicherheitsgewährleistung selbst beeinträchtigen. Solche Gefährdungen, die der nächste Abschnitt in den Blick nimmt, spiegeln die negative Dimension des „Governance-Dilemmas“ wider: Obwohl Institutionen unerlässlich für die Lösung sozialer Probleme sind, gehen von ihnen zugleich beträchtliche Gefahren aus (Keohane 2002: 246).

4. ZIELKONFLIKTE INTERNATIONALISierter SICHERHEITSPOLITIK

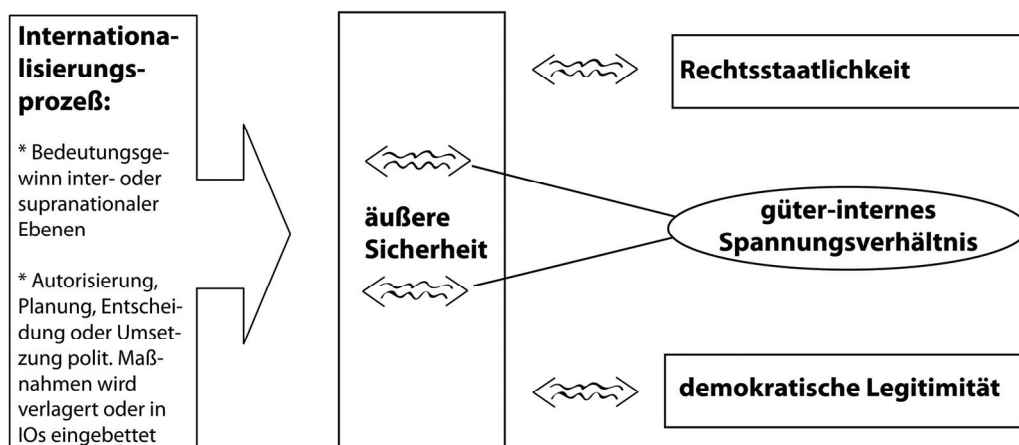
Aus dem tradierten Verständnis absoluter Souveränität heraus und vor dem Hintergrund der Lehre von der Impermeabilität des eigenen Territoriums von externen Einflüssen (Bodin 1981; Jellinek 1914) erweist sich die Internationalisierung äußerer Sicherheitspolitik generell als problematisch. Denn durch diesen Prozess wird staatliches Handeln

¹⁶ So unterstellen etwa die USA nur einen geringen Teil ihrer militärischen Fähigkeiten der NATO-Militärstruktur, während Deutschland seine Streitkräfte grundsätzlich in multinationalen Strukturen einsetzt.

ja verstärkt übernationalen Prinzipien unterworfen, nationale Kapazitäten werden ausgelagert oder mit übernationalen verzahnt. Horizontale und vertikale transgouvernementale Netzwerke zwischen Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren haben sich herausgebildet, um die Herausforderungen zunehmend interdependenter Staaten zu bewältigen. Mehr Informationen werden ausgetauscht, Politiken enger koordiniert oder Gesetze gemeinsam zur Geltung gebracht. Exekutive Zuständigkeiten driften also auseinander, und das nationale Monopol der parlamentarischen Rechtsetzungsbefugnis – d.h. nur die gewählte Volksvertretung ist zur Rechtsetzung legitimiert – erodiert: Es kommt zu einer „disappearance or dispersal of governmental authority“ (Slaughter 2004: 193).

Das Prinzip der „Westfälischen Souveränität“, also der Ausschluss auswärtiger Akteure von der nationalen autoritativen Entscheidungs- und Organisationskompetenz, verlangt indes die Wahrung eines größtmöglichen staatlichen Handlungsspielraums (Krasner 1993: 143). Die dieser Logik immanente Ineinssetzung von Souveränität und Autonomie, wie sie für die erste Moderne kennzeichnend war, befindet sich in Auflösung (Beck 2002) – trotz der beträchtlichen Unterschiede in Bezug auf das Souveränitätsverständnis einzelner Staaten und Staatengruppen. Souveränität wird in der OECD-Welt oft nicht mehr mit nationaler Unabhängigkeit gleichgesetzt, sondern als lediglich konstitutives (*de jure*-)Prinzip der Staatenwelt begriffen, also als *formale* Unabhängigkeit. In dieser Perspektive kann sich ein durch Netzwerke und Mehrebenensysteme entstandener formaler Autonomieverlust und ein nationaler Souveränitätsgewinn womöglich sogar wechselseitig verstärken, nämlich wenn diese Vorgänge als eine „neue Staats-

Abb. 1: Zielkonflikte internationalisierter Sicherheitspolitik – Spannungen zwischen zentralen normativen Gütern



räson“ aufgefasst werden, die den Nationalstaat keinesfalls beschränkt, sondern ihn im Gegenteil sogar festigt (Wolf 2000).¹⁷

Dennoch könnte es im Hinblick auf objektive oder wahrgenommene Defizite der internationalisierten Sicherheitspolitik zu *güterinternen Spannungen* kommen. Bündelung wie Rollenspezialisierung haben beispielsweise zur Folge, dass die staatliche Verteidigungsautonomie – ein Kern des neuzeitlichen Territorialstaats – eingeschränkt wird und sich die Einzelstaaten noch stärker der Gefahr des Hineingezogen-Werdens (*entrapment*) in Konflikte ausgesetzt sehen, in die sie sich andernfalls vielleicht niemals hineinbegeben hätten (Snyder 1984). Daher könnten sie (oder ihre Amtsnachfolger) ihre Internationalisierungsentscheidungen im Nachhinein bereuen und versuchen – wie Frankreich, das sich 1966 zum Austritt aus der militärischen NATO-Struktur entschloss – verloren gegangene Autonomiespielräume zurück zu erlangen. Aber auch weniger rigorose Schritte sind vorstellbar. Nachdem sich nationale Entscheidungsträger als Prinzipale mit dem Ziel einer besseren Problemlösung zu einer Delegation von Kompetenzen an überstaatliche Akteure unter der Inkaufnahme von Autonomieverlusten durchgerungen haben, könnten sie im Falle wiederholter ungenügender Auftragserfüllung durch die Agenten (mit der Folge von Wohlfahrtsverlusten) oder gar im Falle einer direkten Konfrontation mit ihnen (etwa bei abweichenden Präferenzen) einzelne Kompetenzen mit dem Ziel zurückfordern, die Ergebniserzielung wieder zu optimieren.

Das Privileg von Sicherheit durch Gemeinschaftszugehörigkeit ist nur zum Preis der Einschränkung von Eigenständigkeit zu haben (Bauman 2009): Zwischen beiden Polen ist ein unauflösbares Spannungsverhältnis angelegt. Speziell eine mit der Abkehr von der Einstimmigkeitsregel verbundene Etablierung von Mehrheitsentscheidungen kann zwar die immer komplexere sicherheitspolitische Koordinierung und Willensbildung wieder beschleunigen,¹⁸ zugleich schränkt sie die Mitgliedsstaaten aber in ihrer Autonomie ein. Sofern es über keine Sperrminorität verfügt könnte nämlich ein Mitglied vermittelt einer Koalition anderer Staaten überstimmt werden und müsste dann trotz Enthaltung oder Einspruch die politischen Maßnahmen mittragen oder sich ihren unangenehmen Konsequenzen beugen.¹⁹ Ein solches „pooling of sovereignty“, das Abrücken von einer einstimmigen Beschlussfassung, ist nicht nur in Sachbereichen mit stark um-

¹⁷ Zum Wandel der Institution der Souveränität mit ihrer konstitutiven Dimension siehe Bartelson (1995), Rolin (2005) oder Nelson (2010).

¹⁸ *Ceteris paribus* senken andere als einstimmige Entscheidungsregeln im Vergleich zu rein konsensualen Verfahren die Entscheidungskosten.

¹⁹ Von eher technischen Durchführungsbestimmungen etwa zu Gemeinsamen Strategien in der EU einmal abgesehen kam es in dem Handlungsfeld zu einer solchen Abkehr vom Konsensprinzip bislang aber in keiner der drei Sicherheitsorganisationen.

verteilender Wirkung heikel. Auch und gerade bei Beschlüssen, die möglicherweise über Leben und Tod von Staatsbürgern entscheiden, wäre eine solche Fremdbestimmung aus rechtsstaatlicher Sicht besonders problematisch. Dies trifft speziell aus der Perspektive eines liberalen methodologischen Individualismus zu, der primär in den Entstehungsprozessen politischer Entscheidungen, nicht hingegen in ihren Ergebnissen, das Potenzial der Legitimität kollektiver Entscheidungen verortet und Abweichungen vom Einstimmigkeitsprinzip nur in klar spezifizierten Ausnahmefällen für zulässig hält (Buchanan und Tullock 1962).

Möglicherweise verursacht die Internationalisierung von Sicherheitspolitik aber auch *Zielkonflikte zu Lasten von Rechtsstaatlichkeit*. Rechtsstaatlichkeit als ein System von Regeln und Grundsätzen wie die Gleichheit aller vor dem Gesetz, das Recht auf ein faires Verfahren, die Gesetzesbindung der Verwaltung oder das Rückwirkungsverbot, stellt den liberal-demokratischen Nukleus moderner Verfassungsstaaten dar, der Demokratie überhaupt erst ermöglicht. Im Sinne eines „government of laws, and not of men“²⁰ sichern solche Abwehrrechte die Freiheit der Bürger, schützen sie vor exzessiver Regierungsgewalt und Willkür. Nicht nur der Einsatz privater, öffentlich oft kaum kontrollierter Sicherheitsdienstleister in rechtlichen Grauzonen könnte solche Grundsätze verletzen. Auch im Hinblick auf die Internationalisierungsdimension stehen im Falle von Sicherheits-IOs, die im Rahmen von Friedensoperationen Umsetzungsaufgaben wahrnehmen, schwierige und bislang weitgehend ungeklärte Fragen der Staaten- und Organisationenhaftung im Raum, sofern die ihnen unterstellten Militär- oder Polizeikräfte Verstöße begehen. Die Rechtsnormen befinden sich in einem Spannungsverhältnis zwischen nationaler Gesetzgebung und Völkerrecht, beide durchdringen und beeinflussen sich gegenseitig. Hieraus resultieren oft Mehrdeutigkeiten oder Formelkompromisse. Wann Normen wie das Folterverbot konkret verletzt werden oder wie streng das Gebot auszulegen ist, demzufolge Festgenommene unverzüglich einem Haftrichter vorzuführen sind, ist nicht zuletzt auch wegen der enormen Komplexität und starken Kontextabhängigkeit sicherheitspolitischer Krisensituationen häufig nicht zweifelsfrei zu klären und bietet potentiellen Verletzern rechtsstaatlicher Grundsätze Interpretationsspielräume.²¹ Wie sind Situationen zu beurteilen, in denen die Leben Hunderter durch die Androhung oder Anwendung von Folter zum Zwecke der Informationsgewinnung gerettet werden könnten?

Obwohl sich das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit selten in solch dramatischen Dilemmata manifestiert, haben internationale Aktivitäten gegen die neuen Herausforderungen doch zu bedenklichen Entwicklungen geführt. Bereits die

²⁰ John Adams, „Novanglus papers“ Nr. 7, Boston Gazette, 1774.

²¹ Bislang existiert innerhalb der EU-Staaten lediglich in Österreich ein Gesetz, das Auslandseinsätze explizit regelt.

legale Ausweitung militärischer, geheimdienstlicher oder polizeilicher Eingriffs- und Überwachungsbefugnisse kann Prinzipien des modernen Verfassungsstaates untergraben und Spannungen evozieren. Vor allem ist dies aber der Fall, wenn Gesetze explizit verletzt werden oder eben klar zuständige Rechtsinstanzen auf globaler Ebene fehlen. Erlassen Organe wie der VN-Sicherheitsrat Beschlüsse nach Kapitel VII der VN-Charta, wird den von diesen Handlungen Betroffenen aber keine Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der gegen sie verhängten Maßnahmen zugebilligt, steht nämlich die Rechtsbindung des sicherheitspolitischen Handelns von IOs in Frage (Warbrick 2004). „So tritt auf Kosten demokratischer Standards und individueller Grundrechte das Gut ‚Sicherheit‘ immer stärker in den Blick der Erwartungen an staatliche Leistungsfähigkeit.“ (Brodocz u.a. 2008: 15) Speziell eine Kriegsrhetorik, die auf einer Differenzkonstruktion Freund/Feind basiert und sich also schmittianischer Denkfiguren bedient, begünstigt die Schaffung eines dauerhaften Ausnahmezustandes, in dem die politischen Akteure außerhalb des vorgegebenen Rechtsrahmens abzudriften drohen (Otten 2008; Stübinger 2008). Der Hang zu solchen Bedrohungsbildern, mit denen man auch seine eigene Identität zu bekräftigen versucht, ist sicherlich in allen liberalen Demokratien mehr oder weniger stark angelegt (Geis 2008) und zeigt sich auch in der internationalisierten Sicherheitspolitik – trotz der generellen Friedensneigung demokratischer Staaten untereinander.

Das normative Gut *demokratische Legitimität* gerät durch die Internationalisierung von Sicherheit ebenfalls unter Druck: die Billigung einer politischen Ordnung durch die Herrschaftsunterworfenen. Demokratische Legitimität impliziert eine freiwillige Folgebereitschaft, die zu einer Stabilisierung des politischen Systems beiträgt und kostspielige Kontrollen und Maßnahmen zur Erzwingung eines regelkonformen Verhaltens entbehrlich macht. Aus einer liberal-prozeduralen Sicht werden durch die „dritte Transformation der Demokratie“ (Dahl 1989: 340) die Entfaltungsmöglichkeiten für demokratisch legitimierte nationales Handeln aber verringert: „[M]ost international bureaucrats wield power without being elected, without even being directly accountable to elected officials.“ (Zweifel 2006: 15; vgl. auch Held 1997). Internationalisierte Sicherheitspolitik krankt anscheinend an einem doppelten demokratischen Defizit, bei dem einerseits die nationale parlamentarische Kontrolle über den Einsatz militärischer Gewaltmittel durch Internationalisierung geschwächt wird und andererseits auf übernationaler Ebene keine legitimatorischen Äquivalente in Sicht sind (Born und Hänggi 2004; Wagner 2006). Die Einbindung staatlicher Fähigkeiten in integrierte Militärstrukturen verschlechtert die Möglichkeiten der nationalen legislativen *war powers* und der Kontrollrechte, etwa wenn Regierungen die Abgeordneten mit der Notwendigkeit von militärischen oder politischen „Bündnisverpflichtungen“ konfrontieren, sie dadurch unter Druck setzen oder faktisch vor vollendete Tatsachen stellen. So besteht die Gefahr einer

Deparlamentarisierung demokratischer Prozeduren (Wagner 2006b: 22-29): Die Exekutive wird zuungunsten der demokratischen Institutionen und der Gesellschaft gestärkt (vgl. auch Deitelhoff und Geis 2009).²²

Die egalitäre, einst von Rousseau dogmatisch zugespitzte und speziell im deutschen Staats- und Verfassungsrecht vorherrschende input-orientierte Sichtweise (*Legitimation durch Volkssouveränität*) setzt auf breite politische Inklusion. In dieser klassisch-liberalen Perspektive wird postuliert, dass Legitimation primär durch die Zustimmung der Beherrschten erfolgt und diese daher möglichst authentisch repräsentiert sein sollten (Scharpf 1999: 17-20). Sie favorisiert transparente Verantwortlichkeiten und einen von unten nach oben führenden klaren Ableitungszusammenhang zwischen Staatsvolk und Staatshandeln. Die diese Verbindung gewährleistende Legitimationskette löst sich aber in dem Maße auf, in dem sich Staaten verstärkt übergeordneten Prinzipien beugen und andere Akteure Gestaltungsmacht erlangen: Die identitär-demokratische Vorstellung einer unverzerrten Aggregation von Wählerpräferenzen wird aufgrund der Distanz zwischen Elektorat und IOs immer mehr zur Illusion. Die nationalen Parlamente werden entmachtet, und als Folge vergrößert sich die Kluft zwischen Adressaten und Autoren politischer Entscheidungen (Dahl 1999).²³

Sofern sie das Auftreten von Internationalisierung nicht ohnehin bestreiten oder ihre Konsequenzen bagatellisieren, plädieren die Verfechter der input-orientierten Variante vor diesem Hintergrund für eine Rückgewinnung demokratischer Legitimität durch die Begrenzung der politischen Steuerung auf intergouvernementale Verfahren. Für Scharpf (1999: 30) impliziert das niedrige Niveau der Input-Legitimität, dass „europäische Politik im Prinzip nur eine geringere Bandbreite von Problemen bearbeiten und nur eine engere Auswahl von Politik-Optionen zu ihrer Lösung einsetzen kann, als dies generell für die nationale Politik gilt.“ Vor diesem Hintergrund spricht sich mancher für eine (stärkere) Parlamentarisierung von IOs aus (Held 1995; Falk und Strauss 2001).²⁴ Die Aufgabenbereiche und Kompetenzen des EU-Parlaments und der Parlamentarischen

²² Die Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten in Bezug auf die sicherheitspolitischen Parlamentsrechte sind allerdings beträchtlich. Dazu im Detail Abschnitt 6.2.

²³ Skeptisch gegenüber dieser liberal-prozeduralen Unterstellung eines Demokratiedefizits durch Europäisierung und Internationalisierung sind Majone (1998), Moravcsik (2004) oder Keohane u.a. (2009).

²⁴ Vgl. in diesem Zshg. bereits die Resolution „Vereint für den Frieden“ der VN-Generalversammlung von 1950, die vorsieht, dass die Versammlung ein Problem auch dann weiterbehandeln kann, wenn der Sicherheitsrat durch ein Veto blockiert ist. Vereinte Nationen, Generalversammlung, A/RES/377 (V), 3. November 1950, 377 (V). Vereint für den Frieden, <http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar377.pdf> (Letzter Zugriff am 15.9.2009).

Versammlungen von NATO und WEU²⁵ sind in den letzten Dekaden zwar gewachsen, vor allem auf informelle Weise. Aber sie sind weder in der Lage, ausreichend Input-Legitimität zu generieren, noch genügend Kontrolle gegenüber den internationalen Exekutiven auszuüben, um den nationalen Demokratieverlust auszugleichen (Marschall 2005: 316-328). In Abschnitt 6.2 wird dieser Aspekt im Zusammenhang mit den Reaktionen noch weiter ausgeführt.

Vor allem in Ermangelung einer sicherheitspolitischen europäischen (Teil-)Öffentlichkeit mit entsprechenden Resonanzstrukturen und einer „transnationalen Solidargemeinschaft von Individuen ganz unterschiedlicher Herkunft“ (Preuß 2005: 527) kann eine demokratische Legitimation übernationaler sicherheitspolitischer Problemlösung mittels input-orientierter Verfahren nur bedingt gelingen. Stattdessen müssen die sicherheitspolitischen Entscheidungsträger in Bezug auf Begründungen, Ziele und Mittel in besonderem Maße die moralischen Kriterien eines *bellum iustum* erfüllen (Walzer 1977; Bruha 2008). Und sie müssen zur Rechtfertigung ihres Handelns aus zusätzlichen Legitimationsquellen schöpfen, von denen drei besonders bedeutsam sind: Output-Legitimität, Throughput-Legitimität sowie Legitimität durch Legalität. Vor allem sie taugen als Messlatten für legitimes Regieren jenseits des Nationalstaats und sollen deshalb im Folgenden auf ihre rechtfertigende Wirkung hin erkundet und an die internationalisierte Sicherheitspolitik angelegt werden.²⁶

5. ALTERNATIVE LEGITIMITÄTSQUELLEN

Beim Konzept der output-orientierten Legitimität (*Legitimität durch Effektivität bzw. Zustimmung*) rückt die Problemlösungsfähigkeit einer politischen Ordnung mit einer deutlichen Gemeinwohlorientierung in den Vordergrund: Zustimmung wird vorrangig durch Politikergebnisse mit einem hohen Nutzen erreicht (Scharpf 1999: 20-28). Diese Perspektive setzt nicht notwendigerweise (wie die Input-Sicht) eine prä-existente robuste kollektive Identität mit einem Gemeinsamkeitsglauben voraus, sondern lediglich ü-

²⁵ Die *Parlamentarische Versammlung der NATO* ist kein Bestandteil des Bündnisses. Die WEU PV wurde 1954 gegründet, seit 2004 *Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung/Versammlung der WEU*.

²⁶ Daneben existiert eine ganze Reihe weiterer, mitunter komplexer Kategorieschemata bzw. Taxonomien, um unterschiedliche Legitimationsquellen analytisch zu greifen. Vgl. den Überblick bei Wimmel (2008). In der Praxis bewegen sich die hier diskutierten Legitimationsstränge nebeneinander und können bis zu einem gewissen Grad jeweils für Defizite in anderen Legitimationsdimensionen eine kompensatorische Wirkung entfalten. So kann sich etwa die praktisch irreversibel vergemeinschaftete und damit unabhängige Geldpolitik durch die Europäische Zentralbank nicht mehr auf ein input-induziertes Konzept von Legitimität stützen: Der Verlust des Legitimitätspotentials durch die Bindung an einen Bürgerwillen muss nun vor allem durch effektive Problemlösung wettgemacht werden.

bereinstimmende Interessen der beteiligten Akteure. Auch ist hier eine Vermischung von Zuständigkeiten bei der Problemlösung weniger heikel, weil das Augenmerk ja auf der Wirksamkeit der Entscheidungen liegt.

In einer Variante dieser Sichtweise wird Legitimität durch die gesellschaftliche Akzeptanz übernationalen politischen Handelns ermittelt, also durch das Ausmaß der Zufriedenheit der Bevölkerung mit den Leistungen von Sicherheitsorganisationen. 2007 sprachen sich 88% der Europäer dafür aus, dass die EU mehr Verantwortung bei der Einhegung internationaler Bedrohungen übernehmen soll (GMFUS u.a. 2007: 14). Und eine gemeinsam organisierte Verteidigungs- und Sicherheitspolitik wird von weiten Teilen der europäischen Bevölkerung unterstützt,²⁷ obwohl parallel das Vertrauen in ihre nationalen Streitkräfte nach wie vor außerordentlich hoch ist. Mehr als zwei Drittel der US-amerikanischen Bevölkerung stimmen jeweils generell NATO- und VN-Einsätzen zu (GMFUS u.a. 2003: 10) bzw. halten Militäreinsätze auch für legitimer, wenn sie von den VN gutgeheißen werden (World Public Opinion 2006). Offenbar genießt internationalisierte Sicherheitspolitik also eine hohe Zustimmung, und es deutet sich damit ein beträchtliches Maß an Output-Legitimität an.

Aber die Billigung konkreten (militärisch-)sicherheitspolitischen Handelns jenseits des Nationalstaats ist möglicherweise fragiler, als es auf den ersten Blick erscheint. Denn die bisherigen GSVP-Einsätze haben bislang keine schweren Verluste gefordert, so dass die unter diesen Voraussetzungen bisherige große Bestätigung mit Vorsicht zu betrachten ist (Wagner 2004: 13-15). Bei der Erwähnung ziviler Todesopfer („civilian casualties“) im Zusammenhang mit Kampfeinsätzen ist die Zustimmung der Europäer zu einem Gewalteinsatz um 11% niedriger, als wenn die Frage ohne diesen Zusatz gestellt wird. Es zeigt sich prinzipiell, dass Militäraktionen im Vergleich zu humanitären Einsätzen in deutlich geringerem Maße gebilligt werden (Isernia und Everts 2006: 464). Insofern könnte es sich bei der generell hohen Zustimmung zu internationalisierter Sicherheitspolitik lediglich um eine „diffuse Unterstützung“ (Easton 1975) handeln, die sich nicht an konkreten Entscheidungen festmacht, sondern vielmehr auf einem abstrakten Vertrauen in eine Institution oder Instanz beruht. Von diesen Fragezeichen abgesehen dürfte überdies auch klar sein, dass die Messung von Output-Legitimität auf der Grundlage solcher Erhebungen (zumal mit relativ allgemein formulierten Fragen) ohne-

²⁷ Die Eurobarometer-Umfragen innerhalb der EU-Bevölkerung ergeben für die Frage nach der Zustimmung zu einer gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik seit 1997 keine Werte unter 70% mehr, teilweise bewegen sie sich bei knapp 80%. Eurobarometer Herbst 2007, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf (Letzter Zugriff am 16.11.2009).

hin lediglich erste, grobe Anhaltspunkte geben kann, denn ein hohes Maß an Zustimmung indiziert ja keinesfalls schon eine faktische Problemlösungsfähigkeit.²⁸

Eine zweite Alternative zur klassisch-liberalen Input-Perspektive bietet die normativ begründete Throughput-Legitimität (*Legitimität durch Transparenz und Zuordnungsfähigkeit von Entscheidungen*), bei der die Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen, deren Offenheit sowie die Koordination und Abwägung verschiedener Interessen im Mittelpunkt stehen (Haus und Heinelt 2005). Ihnen schreibt man eine legitimatorische Wirkung und damit eine kompensatorische Entlastung von Demokratiedefiziten in anderen Legitimationsdimensionen zu.²⁹ Von einigen Vertretern dieser Richtung wird eine formalisierte Einbindung Zivilgesellschaftlicher Organisationen (ZGOs) in die Entscheidungsfindung untersucht bzw. als normative Zielvorstellung formuliert, die zu einer Erhöhung von Transparenz beitragen und ZGOs dadurch einen legitimatorischen Charakter annehmen könnten (Ruzza 2004; Steffek u.a. 2007).³⁰

Weder die EU (im Sicherheitsbereich) noch die NATO bieten indes klare Prozeduren, die ZGOs dauerhaft und auf formalisierter Grundlage – etwa durch garantierte Zugangsrechte zu klassifizierten Dokumenten oder ein Teilnahmerecht an relevanten Sitzungen – in die Problemverarbeitung einbinden (Gourlay 2006: 21, 26; Mayer 2007). Immerhin lassen sich aber zwischen der EU-Kommission und bestimmten VN-Gremien auf der einen und konfliktpräventiv tätigen ZGOs auf der anderen Seite Anzeichen von auf Stetigkeit angelegten und durch formalisierte Strukturen gekennzeichneten Kooperationsmustern ausmachen. So wird ZGOs inzwischen beispielsweise ein offiziell geregelter Zugang zu der genannten VN-Kommission für Friedenskonsolidierung sowie zum Menschenrechtsrat gewährt (Martens 2008: 30). In der EU können sich im Bereich der Friedensförderung aktive ZGOs in einer Datenbank erfassen lassen. Mit ihnen möchte die Kommission einen strukturierten Gedankenaustausch führen, und sie unter-

²⁸ Allerdings gestaltet sich eine unmittelbare Orientierung an konkreten Politikergebnissen deutlich schwieriger, denn sie müsste nach normativ gesetzten Kriterien erfolgen. Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern wie etwa der Sozialpolitik, die Politikqualität vergleichsweise präzise anzeigen können, ist dies gerade in der äußeren Sicherheitspolitik so nicht möglich.

²⁹ Vgl. dazu auch den eng verwandten Begriff der prozeduralen Legitimität, der von Inhalten weitgehend abstrahiert (Luhmann 2001).

³⁰ Speziell dadurch, dass die Einbindung von ZGOs in internationale Organisationen deren Entscheidungsprozesse transparenter macht, kann sich die politische Legitimität erhöhen. Damit wird letztlich dem normativen Modell einer deliberativen Demokratie Rechnung getragen, welche auf die Überzeugungskraft systematischer Erwägungen in öffentlichen Debatten und auf verständigungsorientiertes, kommunikatives Handeln der Bürger setzt (Habermas 1981).

stützt deren Aktivitäten durch eine spezielle EG-Haushaltslinie.³¹ In diesen beiden Organisationen besteht also zumindest das Potential, dass ZGOs auf der Basis einer noch weiter zu konsolidierenden Einbindung tatsächlich die Funktion einer Legitimationsquelle erfüllen, aus der die internationalisierte Sicherheitspolitik schöpfen könnte.

Es gibt noch eine dritte Alternativquelle demokratischer Legitimität, die Verluste der Input-Seite zumindest partiell ausgleicht und überdies eine notwendige, wenn auch nicht schon hinreichende Bedingung für das normative Gut Rechtsstaatlichkeit darstellt: *Legitimität durch Legalität*. Vor dem Hintergrund einer formal-rechtspositivistischen Grundhaltung geht diese Sichtweise von der Maßgabe aus, dass internationale Sicherheitspolitik kategorisch an Völker- und Verfassungsrecht gebunden wird. Natürlich ist der Gedanke abwegig, dass die Legitimität einer politischen (internationalisierten) Ordnung *ausschließlich* aus ihrer formalen Legalität bzw. dem Glauben daran erwachsen könnte (Habermas 1987). Gemessen an normativen Kriterien kann eine formal rechtmäßig zustande gekommene Ordnung ja zugleich durchaus als illegitim beurteilt werden. Legitimität ist stets rechtfertigungsbedürftig, und ein Gemeinwesen muss sich also immer auch daran messen lassen, ob es von den Herrschaftsunterworfenen als gerecht empfunden wird. Allerdings kann eine strikte Bindung internationalisierter Sicherheitspolitik an Verfassungsrecht zusammen mit anderen Legitimitätsquellen immerhin in einen Zugewinn an Legitimität münden und Einbußen bei der Input-Seite wenigstens teilweise kompensieren, denn sie schafft ein höheres Maß an Berechenbarkeit – zumal wenn sie mit höherem positivem Recht in Einklang steht. Auch ist zu berücksichtigen, dass die legitimatorischen Anforderungen an militärisches Handeln zur Durchsetzung von Recht geringer als die an militärisches Handeln außerhalb des Rechts sind,³² bei dem zwar gute moralische Prinzipien und Geltungsansprüche angeführt werden mögen, das oftmals aber kontroversen Deutungen ausgesetzt ist, wie etwa die Debatte um die moralische Zulässigkeit des Kosovo-Einsatzes der NATO im Frühjahr 1999 deutlich macht (Mayer 1999). Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit völkerrechtswidriges Handeln durch moralische Argumente überhaupt legitimiert werden kann (Ladwig 2000).

Geht man dem Kriterium der Legalität bei den drei IOs nach, so zeigt sich Folgendes: Obwohl sich die NATO-Mitglieder durch Art. 1 des Washingtoner Vertrags von 1949 explizit an die Ziele und Grundsätze der VN binden und der Pakt als eine Regio-

³¹ Siehe <https://webgate.ec.europa.eu/tariqa/PeaceBuilding/> (letzter Zugriff am 05.01.2008).

³² Obwohl auf Recht und Gesetz verpflichtetes militärisches Handeln wiederum stets legitimationsbedürftiger ist als nichtmilitärische gesetzesmäßige Eingriffe.

nalorganisation nach Art. 53 der VN-Charta firmiert,³³ knüpft das derzeit gültige (und wohl auch das im Herbst 2010 neu zu beschließende) Strategische Konzept das Handeln der Allianz zwar im Wesentlichen, nicht jedoch völlig uneingeschränkt an die VN-Charta, so dass das legitimierende Potential dieser Dimension nicht vollends ausgeschöpft wird (dazu auch Yost 2007: 33-35).³⁴ Dies gilt auch für die EU.³⁵ Darüber hinaus könnten nationale und internationale Akteure ihre militärischen Einsätze noch strikteren Vorgaben unterwerfen, als das humanitäre Völkerrecht es tut. Allerdings drohen dann rasch Reibungen zwischen Rechtsstaatlichkeit/Menschenrechten und dem Normkomplex Sicherheit zu entstehen, wenn nämlich an das Militär so hohe Maßstäbe angelegt werden, dass es seinen Auftrag nur suboptimal erfüllen kann oder Soldaten dadurch gar selbst erheblichen Gefährdungen ausgesetzt werden, die man bei weniger anspruchsvollen, völkerrechtlich aber noch einwandfreien Standards nicht eingegangen wäre.³⁶

Wie oben gezeigt wurde wirkt sich der Umstand, dass sich NATO und EU nicht kategorisch am Völkerrecht ausrichten, allerdings nicht signifikant negativ auf die Zu-

³³ Gleichwohl nimmt der Washingtoner Vertrag lediglich Bezug zum Passus der Selbstverteidigung nach Art. 51 der VN-Charta. Er erwähnt nicht Kap. VIII, welches regionale Abmachungen anführt, zugleich aber auch die Kompetenzen des Sicherheitsrats umreißt, welche aus NATO-Sicht eine Einschränkung von Handlungsoptionen bedeuten könnten.

³⁴ Das Strategische Konzept des Bündnisses vom April 1999 sieht lediglich eine „primäre“ Verantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und lässt so Einsätze ohne VN-Mandat als mögliche Option ausdrücklich offen.

³⁵ Die EU-Mitgliedsstaaten konnten sich insbesondere aufgrund britischer Widerstände nicht auf eine klare Bindung militärischer Dislozierungen an VN-Mandate einigen. Zivile GSVP-Missionen werden ohnehin nur auf Einladung der Zielländer eingesetzt.

³⁶ Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die massiven Konflikte nach 1990 (v.a. in Jugoslawien und Somalia) bei den VN und den Mitgliedsstaaten zu der Einsicht führten, dass die strikte Begrenzung der Gewaltanwendung bei Blauhelmeinsätzen auf die Selbstverteidigung nicht mehr ausreicht, um Konflikte einzuhegen oder zu lösen. Folglich ging der VN-Sicherheitsrat dazu über, verstärkt sogenannte „robuste Friedenseinsätze“ zu einzusetzen, die unter Verweis auf Kap. VII der VN-Charta auch zur Mandatsdurchsetzung ausdrücklich die Anwendung von Gewalt erlauben. Beispiele sind MONUC im Kongo, UNMIL in Liberia, MINUSTAH in Haiti oder UNAMID im Sudan/Darfur. (Im Gegensatz zu VN-Missionen zur *Friedensdurchsetzung* wird bei den „robusten“ Missionen aber dennoch stets die Zustimmung der Hauptkonfliktparteien eingeholt.). Obwohl die „robusten“ Friedenseinsätze unter völker- und menschenrechtlichen Gesichtspunkten heikel sind, weil damit tiefer in die Souveränität des Zielstaates eingegriffen wird und das Gebot der Unparteilichkeit und rechtsstaatliche Grundsätze schneller verletzt zu werden drohen, hat sich diese „dritte Generation“ von Friedenseinsätzen bei den VN mittlerweile durchgesetzt.

stimmung der Bevölkerung zu Militärmissionen der beiden Organisationen aus. Obwohl Interventionen auch ohne die Zustimmung des VN-Sicherheitsrats durchgeführt wurden (wie die erwähnte NATO-Operation *Allied Force* im Kosovo) und trotz des wegen seiner mangelnden Repräsentativität fragwürdigen VN-Sicherheitsrates gilt nämlich generell, dass die Zustimmung zu nationalen Militäraktivitäten höher ausfällt, sofern von der Beteiligung einer Sicherheitsorganisation die Rede ist.³⁷ Dieser Umstand lässt plausibel erscheinen, dass sich westliche Regierungen offenbar nicht nur freiwillig auf Internationalisierung einlassen, weil sie sich hiervon eine effektivere Problemlösung erhoffen (internationale Organisationen als funktionale Antworten auf komplexe Probleme), sondern auch, weil Multilateralismus als Norm ein beträchtliches Legitimationspotential birgt (Ruggie 1993). Gerade gesellschaftlich kontrovers diskutierte Eingriffe können durch eine multilaterale Einbindung nationalen Handelns besser gerechtfertigt werden, als wenn sie uni- oder bilateral vorgenommen würden, denn sie verringert soziale und politische Kosten: „States very much want international organizations to bless their uses of force (...) Multilateralism legitimizes action by signaling broad support for the actor’s goals.“ (Finnemore 2004: 22, 82) In der Weltpolitik bedürfen – wie gesagt – vor allem Militäreinsätze jenseits der Selbstverteidigung stets einer besonderen Legitimität, selbst wenn sie mit Völker- und Verfassungsrecht im Einklang stehen.

6. REAKTIONEN AUF ZIELKONFLIKTE INTERNATIONALISierter SICHERHEITSPOLITIK

In diesem Hauptteil werden nun Reaktionslinien juridischer und politischer Akteure auf die dargestellten Zielkonflikte empirisch herausgearbeitet, auf Spannungen also, die durch internationalisierte Sicherheitspolitik ausgelöst oder aber als Negativfolgen wahrgenommen werden. Generell sind solche Reaktionen auf Spannungen angeführt, die dem institutionellen Wandel von VN, NATO und EU entspringen. *Juridische Akteure* (nationale und internationale Gerichte) überprüfen primär Gesetzesakte und darauf basierendes politisches Handeln auf deren Rechtmäßigkeit und legen sie aus. Sie können freilich nicht selbst aktiv werden, sondern sind stets auf Initiativen einzelner Individuen oder von politischen Akteuren angewiesen. Die *politischen Akteure* setzen zum einen – dies gilt für die nationalen Exekutiven – zielorientiert gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen durch und sind insofern vor allem an einer effektiven Problemlösung interessiert. Aber auch nationale und internationale Parlamente gehören zu den politischen Akteuren, bei denen im vorliegenden Zusammenhang vor allem ihre Gesetzgebungs-, Kontroll- und Transparenzfunktionen interessieren: Sie sind unter anderem auf die Ein-

³⁷ Für die US-Bevölkerung zeigt dies etwa Eichenberg (2005).

haltung demokratischer Standards und (die jeweilige Opposition) einer Kontrolle der Koordinierung und Umsetzung bei der Gütererbringung verpflichtet.

Bei der Herausarbeitung der Reaktionslinien dieser Akteure werden zunächst drei idealtypische Reaktionsrichtungen unterschieden, die in dieser Vorstudie ein erstes Grobraster bilden. Der folgende Unterabschnitt stellt exemplarisch einige Reaktionen dar, die sich primär auf das normative Gut Rechtssicherheit beziehen. Der zweite führt eine Reihe von Reaktionen an, die überwiegend auf das normative Gut demokratische Legitimität rekurren. Der letzte Unterabschnitt schließlich dokumentiert Reaktionen, die auf die Sicherheitsgewährleistung selbst rekurren und sich zu Fehlentwicklungen bei der Gütererbringung verhalten. In den Unterabschnitten wird dann jeweils ein weiteres analytisches Kriterium eingeführt, nämlich die Frage nach möglichen Reaktionsformen. Schlagen die Akteure Reformen vor (oder führen sie gar selbst durch), äußern sie Widerspruch, indem sie Reformen vorschlagen oder verhalten sie sich weitgehend passiv?

Von *Reformen* ist die Rede, wenn ein Akteur lediglich mäßige Ansprüche formuliert, die eine einvernehmliche Auflösung des Zielkonflikts bezwecken (wie die Berücksichtigung der oben skizzierten Alternativquellen, z.B. erhöhte Transparenz), die er zudem mit wenig Nachdruck und auch nicht dauerhaft vertritt. Von *Widerspruch* soll die Rede sein, wenn ein Akteur aufgrund von Zielkonflikten weitreichende Forderungen stellt, um das Spannungsverhältnis aufzulösen oder abzumildern, und zwar über einen längeren Zeitraum und/oder wenn er Forderungen durch manifeste Machtdemonstrationen oder -anwendungen (die freilich nicht allen Akteuren zur Verfügung stehen) Nachdruck verleiht. Von *Passivität* schließlich wird gesprochen, wenn sich ein Akteur mit den Negativfolgen eines Zielkonflikts weitgehend arrangiert und nicht einmal Reformvorschläge zur Kompatibilisierung unterbreitet.

Die dargestellte empirische Evidenz dient dazu, in einer ersten Annäherung objektive bzw. wahrgenommene Missstände aufzuzeigen und mögliche Regelmäßigkeiten im Verhalten einzelner Akteure oder Akteursgruppen zu identifizieren, die in einer umfassenderen Studie auf breiterer empirischer Basis und im Rahmen einer feingliedrigeren Reaktionstypologie erweitert werden könnte. In praxeologischer Hinsicht ließe sich mit den Befunden auch auf Strategien verweisen, die zu einer Verringerung der Spannung zwischen den drei Normkomplexen beitragen.

6.1 Reaktionen auf rechtsstaatliche Negativfolgen

Die bislang noch unsystematische Durchsicht von Sekundärliteratur und Primärquellen legt den Schluss nahe, dass primär internationale Gerichte Bezug auf rechtsstaatliche Negativfolgen internationalisierter Sicherheitspolitik nehmen, die aber wie gesagt nicht selbst, sondern erst auf Initiative politischer Akteure auf den Plan treten können. Die

Reaktionen sind zumeist sehr nachdrücklich, lassen sich als Widerspruch qualifizieren und münden aufgrund ihres Charakters in Form zumeist unmittelbar bindender Urteile bei den Adressaten auch größtenteils in Verhaltensänderungen. Es zeichnen sich die oben skizzierten Netzwerkstrukturen ab, bei denen sich das nationale Monopol der parlamentarischen Rechtsetzungsbefugnis auflöst.

Da eine internationale Verfassungsgerichtsbarkeit bislang nicht existiert, wird als Problem der internationalisierten Sicherheitspolitik zunächst deutlich, dass in internationalen Auslandseinsätzen tätige Soldaten oder Polizisten in unklare, möglicherweise problematische Rechtskonstellationen geraten. Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) aus der Einsetzung der internationalen, NATO-geführten KFOR-Mission im Kosovo geschlussfolgert, dass dort Hoheitsgewalt von den Mitgliedsstaaten in einen multinationalen VN-Mechanismus übertragen wird. Die Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte liege infolgedessen nicht bei den Herkunftsstaaten der Soldaten, an die die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten dort folglich auch nicht mehr angelegt werden könne, so dass letztlich kein Rechtsschutz mehr besteht (Weingärtner 2006).³⁸ Hier existieren also evidente Probleme der Rechtsbindung der internationalisierten Herrschaftsausübung. Die Frage, welche Akteure hier letztlich politische und rechtliche Verantwortung tragen, ist nicht einfach zu beantworten.

Der internationale Kampf gegen den transnationalen Terrorismus beinhaltet eine weitere zentrale Problematik, nämlich die Gefahr, dass zu seiner Prävention und Einhegung internationale Instanzen Generalverdachte aussprechen, die sich auch gegen Unschuldige richten können, diesen aber nur bedingt Abwehrrechte zur Verfügung gestellt werden. Dies trifft vor allem für den VN-Sicherheitsrat zu. In den letzten beiden Dekaden hat er seine Aktivitäten deutlich ausgeweitet, und generell kommt ihm nach Art. 39, 41 und 42 VN-Charta ein erheblicher Ermessens- und Interpretationsspielraum bei der sicherheitspolitischen Problemlösung zu. Ausgehend von dem erweiterten Sicherheitsbegriff wird von ihm auch das Verständnis der Friedensbedrohung deutlich umfassender als zuvor interpretiert.³⁹ Überdies sind die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates hochgradig intransparent, die entscheidenden Sitzungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.

³⁸ Konkret ging es um einen Fall, in dem sich der Beschwerdeführer beklagte, er sei von deutschen KFOR-Soldaten im Juli 2001 im Kosovo festgenommen und bis Januar 2002 gefangen gehalten worden, ohne einem Richter vorgeführt worden zu sein. Damit seien Art. 5 und 6 EMRK verletzt worden (Individualbeschwerdeverfahren Nr. 78166/01, Saramati gegen Frankreich, Deutschland und Norwegen).

³⁹ Generell kritisch zum erweiterten Sicherheitsbegriff ist z.B. Brock (2004).

Vor allem der Rechtscharakter der Normen des aus den Mitgliedern des Sicherheitsrats zusammengesetzten Sanktionsausschusses der VN ist äußerst zweifelhaft (Meerpohl 2008: 29ff). Das von ihm durchgeführte und als Teil einer internationalen Strategie zur Terrorismusbekämpfung zu sehende Listingverfahren terrorverdächtiger Personen, Gruppen und Organisationen ist besonders problematisch. Die Sanktionen umfassen das Einfrieren von Konten, den Zugriff auf wirtschaftliche Ressourcen, Reisebeschränkungen oder die Verweigerung staatlicher Dienstleistungen. Die Kriterien, unter denen man Personen auf solche Listen setzt, werden mit dem Verweis auf das Geheimhaltungsgebot freilich nicht veröffentlicht, eine gerichtliche Überprüfung der gegen einzelne Individuen oder Institutionen gerichteten Vorwürfe steht in Frage (Meyer 2010). Die Rechtsbindung des Sicherheitsrates und vor allem seine Rechtskontrolle sind unsicher, da ein gerichtlicher Individualrechtsschutz auf der VN-Ebene nicht existiert, die Frage der Bindung an Regelungen außerhalb der Charta aber nicht klar beantwortet werden kann.⁴⁰ Auch hier zeigt sich, dass die Problemlösung durch den Internationalisierungsprozess Grenzen überschreitet, ohne dass parallel dazu eine internationale Verfassungsgerichtsbarkeit entstünde, die effektiv für die Einhaltung von Rechtsgrundsätzen sorgen könnte.

Das Gericht der Europäischen Union (EuG) bezog zu unterschiedlichen Aspekten dieses Zielkonflikts Stellung. Beispielsweise nahm es in einem Urteil vom Herbst 2005 Bezug zu der Frage, inwieweit Rechtsakte der EU zur Umsetzung der genannten Anti-Terror-Maßnahmen des Sicherheitsrates sowie der Beschlüsse des Sanktionsausschusses mit den Grundrechten der Kläger (die auf eine Terrorliste des Ausschusses gesetzt wurden) vereinbar sind.⁴¹ Die Terrorliste war ohne eigenes Ermessen in eine Verordnung des EU-Rates aufgenommen worden. In der konkreten Klage ging es um Einschränkungen des Gebrauchs von Eigentum der Kläger, die Folge des Erscheinens auf der Terrorliste war. Beide Klagen hat der EuG abgewiesen – ein kontrovers diskutiertes Urteil. Die Kläger legten aber Rechtsmittel zum Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) ein, welcher die erstinstanzlichen Urteile des EuG aufhob und die Verordnung wegen Verstoßes gegen Grundrechte der Union für nichtig erklärte.⁴² Die Einschränkung des Gebrauchs von Eigentum wurde vom EuGH als Grundrecht gewertet.

⁴⁰ Über die Frage der Rechtsbindung des Sicherheitsrates an nationales oder europäisches Recht existieren unterschiedliche, kontroverse Auffassungen (Payandeh 2006: 44-48).

⁴¹ EuG, Urteil vom 21. September 2005, Rs. T-315/01, Yassin Abdhulla Kadi/Rat und Kommission; EuG, Urteil vom 21. September 2005, Rs. T-306/01, Ahmed Ali Yussuf und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission.

⁴² EuGH, Urteil vom 3. September 2008, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Yassin Abdhulla Kadi/Rat.

Überdies besteht die Gefahr, dass im Sinne einer „Versicherheitlichung“ einzelner Sachbereiche Aktivitäten unternommen werden, die mit der unmittelbar definierten Aufgabenstellung in keinem direkten Zusammenhang mehr stehen. Wenn Regierungen angesichts der schwer kalkulierbaren externen Risiken antizipierten Gefahren vorbeugen und sie je nach politischem Kalkül instrumentalisieren, geraten bürgerliche Grundrechte in Gefahr (z.B. Sunstein 2007). So dienen zahlreiche Maßnahmen des nach dem 11. September von der EU beschlossenen Fahrplans zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus eigentlich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Auch auf der EU-Ebene existiert ein Listingverfahren, welches dem des VN-Sanktionsausschusses ähnlich ist. Eine zu unpräzise Terrorismusdefinition auf der Grundlage vager Generalklauseln ist jedoch rechtsstaatlich fragwürdig, denn sie verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Beispielsweise liefen staatskritische, aber gewaltfreie Akteure so Gefahr, als terroristisch diffamiert zu werden (Griebenow 2004: 57-58).

Gegen diese und ähnliche problematische Entwicklungen hat auch der Sonderermittler des Europarates, Dick Marty, protestiert, primär aber gegen die skizzierte administrative Praxis beim Erstellen der Terrorlisten in beiden Sicherheitsorganisationen. In einem Bericht Ende 2007 warf Marty VN und EU vor, im Kampf gegen den Terror beliebig unschuldige Personen zu brandmarken, die für den Rest ihres Lebens stigmatisiert seien. Ein vager Verdacht sei ausreichend, um als unbescholtener Bürger auf eine der Listen zu gelangen. Es sei ein skandalöser Vorgang und rechtsstaatlich nicht hinnehmbar, wenn Verdächtige weder über den Eintrag in eine dieser Listen noch über die Gründe dafür informiert werden. Auch Stellung nehmen könnten sie zu den Vorwürfen nicht.⁴³ In diesem Zusammenhang sprach er sehr zugespitzt sogar von einer „zivilen Todesstrafe“.⁴⁴ Im Kern wurde diese Kritik bereits in zwei vorangegangenen Dokumenten des Europarats vorgebracht.⁴⁵

Auch wiederum der EuGH hatte die Anti-Terror-Politik der EU-Regierungen gerügt und etwa die Union dazu verpflichtet, die Stiftung der militanten Palästinenserorganisation Al-Aksa (vorerst) von ihrer Terrorliste zu streichen. Zudem hatte der EuGH einer Klage der iranischen Volksmudschaheddin stattgegeben, die ebenfalls von der Liste genommen werden mussten. Auch in weiteren anderen Fällen waren Klagen erfolgreich.

⁴³ United Nations Security Council and European Union Blacklists, 16.11.2007, <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc07/edoc11454.htm> (Letzter Zugriff am 1.06.2010).

⁴⁴ „Zivile Todesstrafe“, Süddeutsche Zeitung, 12.11.2007.

⁴⁵ Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member states, 12 June 2006; sowie: Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states: second report, 7 June 2007.

Offenbar haben die kritischen Reaktionen im Sinne eines Widerspruchs also durchaus zu einer Verbesserung der rechtsstaatlichen Einbettung von Antiterrormaßnahmen geführt. Als Folge der juridischen Reaktionen werden Personen mittlerweile schriftlich informiert, bevor sie auf eine Liste gesetzt werden, und Staaten können einen Antrag stellen, um eine Einzelperson wieder von der Liste zu entfernen. Zuvor war dies nicht möglich. Überdies wurde im Rahmen einer Gerichtsentscheidung im Fall Gäfgen⁴⁶ vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg letztinstanzlich das absolute Verbot von Folter und Misshandlung bekräftigt, von der es selbst bei staatsgefährdenden Bedrohungen der öffentlichen Ordnung keine Ausnahme gebe, so die Interpretation.⁴⁷

Unter dem Druck gerichtlicher Instanzen als Folge entsprechender Initiativen von Organisationen oder Individuen als Klägern, bei dem durchaus von Widerspruch im hier verstandenen Sinne gesprochen werden kann, scheint also die Terrorismusbekämpfung von VN und EU sukzessive auf verlässlichere Grundlagen gestellt zu werden: Sie wird jetzt rechtsstaatlichen Prinzipien in höherem Maße gerecht, auch wenn es sich beim gegenwärtigen Zustand noch nicht um ein befriedigendes Maß an Rechtsbindung und -kontrolle handelt. Natürlich kann mit gutem Grund gefragt werden, warum der Sicherheitsrat nicht von vornherein eine unabhängige gerichtliche Instanz auf der Ebene der VN schuf, die über Einsprüche gegen Verfügungen (wie eine Aufnahme in die Terrorliste des Sanktionsausschusses) entscheiden könnte, denn dadurch wäre die Wirksamkeit der Terrorbekämpfung nicht wesentlich, falls überhaupt, vermindert worden (Payandeh 2006: 66). Offenbar kommt der Sicherheitsrat den vielfach artikulierten Forderungen, sein Handeln rechtsstaatlichen Instanzen zu unterwerfen, nur bei anhaltendem Druck nach. Dieser hat letztlich aber dazu geführt, dass das Spannungsverhältnis zwischen der transformierten Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit etwas abgenommen hat. Eine Kompatibilisierung der beiden Güter scheint also möglich.

6.2 Reaktionen auf demokratisch-legitimatorische Negativfolgen

Zumindest wenn man den Umfang der wissenschaftlichen Literatur als Indiz heranzieht sind Zielkonflikte internationalisierter Sicherheitspolitik zu Lasten von demokratischer Legitimität besonders virulent. Trotz der prinzipiell berechtigten Rede von einem doppelten demokratischen Defizit internationalisierter Sicherheitspolitik (Born und Hänggi

⁴⁶ In dem konkreten Fall hatte der Kindsentführer und -mörder Magnus Gäfgen gegen die Bundesrepublik Deutschland Klage eingereicht, weil ihm bei den Ermittlungen Gewalt angedroht wurde. Damit sei gegen das Folterverbot der Menschenrechtskonvention verstoßen worden.

⁴⁷ European Court of Human Rights, Grand Chamber, Case of Gäfgen v. Germany (Application no. 22978/05), Judgement, Strasbourg 1 June 2010.

2004) sind die Abweichungen zwischen den Parlamenten der Mitgliedsstaaten in Bezug auf ihre *war powers* allerdings beträchtlich. Sie bewegen sich zwischen Staaten wie Großbritannien oder Frankreich mit nahezu keinen Parlamentsrechten und Ländern wie Deutschland oder Österreich mit umfassend demokratisch kontrollierten Streitkräften (vgl. Tabelle 1). Auf demokratisch-legitimatorische Negativfolgen internationalisierter Sicherheitspolitik, die durch mangelhafte Parlamentsrechte noch verschärft werden, nehmen vor allem Gerichte sowie nationale und internationale Parlamente Bezug. Dies dürfte kaum verwundern, sind es doch diese politischen Akteure, die primär von dem Zielkonflikt betroffen sind und teilweise bei Entsendungen von Militärkräften nicht berücksichtigt oder über deren Implementierung nicht hinreichend informiert werden. Wie die Rechte, so variieren auch die Reaktionsformen beträchtlich.

In einer Reihe von Fällen haben Parlamente (bzw. die Oppositionsparteien darin) wie auch Gerichte gegen die aus ihrer Sicht unzureichende Stellung der Legislativen im Prozess der Entsendung und Kontrolle von Truppenteilen protestiert. So hat in der ersten Hälfte der 1990er Jahre vor allem die Opposition im kanadischen *House of Commons* eine Stärkung der Kammer verlangt, die über kein Zustimmungsrecht für militärische Entsendungen verfügte.⁴⁸ Eine entsprechende Gesetzesvorlage wurde indes Mitte 1995 abgelehnt (Wagner 2006b). Nach wie vor müssen die Rechte des Parlaments bei der militärischen Gewaltanwendung als mangelhaft bezeichnet werden.

Tabelle 1: *Stärke parlamentarischer Macht bei der militärischen Gewaltanwendung in 27 Ländern der OECD-Welt*

Typ ⁴⁹	umfassend	selektiv	verzögert	elementar	mangelhaft
Staaten	AUT, LAT	DEN	CZK	BEL	CYP
	EST, LIT	IRE	SLK	ESP	FRA
	FIN, LUX	NED		POL	GBR
	GER, MAL	SWE		POR	GRE
	HUN, SLO				CAN
	ITA				ROM

Quelle: Dieterich u.a. (2009: 22), Kanada und Rumänien eigene Zuordnung. Vgl. auch die Übersicht in IISS (2008: 140-144).

⁴⁸ Vor dem Hintergrund des Daytoner Friedensprozesses für den Balkan beschwerten sich im März 1996 viele Oppositionsabgeordnete, das Organ sei nicht angemessen über die von der Regierung vorgenommene Aufgabenausweitung durch die kanadischen Streitkräfte informiert worden (Hampson 2003: 134).

⁴⁹ *Umfassende* parlamentarische Macht impliziert das Recht eines Parlaments, im Vorhinein eine Einzelfallentscheidung über eine Kriegsbeteiligung treffen zu können, ohne die eine Entsendung nicht erfolgen kann. Auch bei *selektiver* Macht ist eine parlamentarische Entscheidung *ex ante* notwendig, eine Zustimmung muss jedoch nicht zwingend jedes Mal eingeholt werden. Bei *verzögert* hat das Parlament immerhin noch die Möglichkeit, ein nachträgliches Veto (also *ex post*) einzulegen und so eine Kriegsbeteiligung zu blockieren. *Elementar* bezeichnet Staaten, in denen Parlamente von den Regierungen lediglich über einen Kriegseinsatz unterrichtet

In Ungarn hatte das Parlament im März 1990 für sich verfassungsrechtlich eine Zwei-Drittel-Mehrheit als Hürde für die Dislozierung von Militärkräften verankert. Nach dem Beitritt zur NATO im April 1999 führte dieser Umstand wegen des langwierigen und entscheidungsoffenen Aktivierungsverfahrens im Brüsseler Hauptquartier aber zu kritischen Bekundungen. Nach einem erfolglosen Versuch der Regierung in den Jahren 1998/99, eine Modifikation des für sie restriktiven Passus herbeizuführen, änderte das Parlament später unter Druck die Passage entsprechend (Wagner 2006b: 44).⁵⁰ In der Summe lassen sich die Parlamentsrechte aber noch immer als umfassend bezeichnen. In Rumänien wurde im NATO-Kontext eine ähnliche Debatte geführt, als dessen Resultat der Exekutive letztlich noch deutlich weitreichendere Vollmachten zu Lasten der parlamentarischen Kontrolle eingeräumt wurden (Fürst 2008: 327), so dass die Rechte der *Camera Deputaţilor* hier letztlich als mangelhaft eingestuft werden müssen. Hier fand also durch Internationalisierung unmittelbar ein Verlust parlamentarischer Kontrollrechte statt.

In Deutschland hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aufgrund von Initiativen verschiedener Fraktionen des Bundestags in einer Reihe von Urteilen erfolgreich für eine Ausweitung von dessen Befugnissen eingesetzt. Die Sprüche sorgten in der Summe für ein höheres Maß an Rechtssicherheit und stärkten zugleich die sicherheitspolitischen Kompetenzen des Gesetzgebers. Das Gericht sah die verfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes dahingehend angelegt, „die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen, sondern als ‚Parlamentsheer‘ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen“.⁵¹ Damit wurde ein konstitutiver Parlamentsvorbehalt etabliert, der Anfang der 1980er Jahre so noch nicht existierte (Fischer-Lescano und Kommer 2009: 7-8). Die beiden Verfassungsorgane haben also deutlichen Widerspruch geäußert und dem Handeln der Exekutive Schranken aufgezeigt, so dass sogar von einem Zuwachs parlamentarischer Kontrollmacht gesprochen werden kann.

werden müssen, ohne ihn zu irgendeinem Zeitpunkt verhindern zu können, während sich *mangelhafte* parlamentarische „Macht“ dadurch auszeichnet, dass noch nicht einmal diese Informationspflicht der Regierung dem Parlament gegenüber besteht (Dieterich u.a. 2009: 19).

⁵⁰ Während des Irakkriegs hatte die Opposition unter anderem die Freigabe des ungarischen Luftraumes blockiert. Nach dem Abschluss der umfassenden Kriegshandlungen warf die Regierung der Opposition vor, die humanitäre Hilfe für den Irak zu blockieren. Die Opposition, vor allem das konservative Ungarische Demokratische Forum (MDF), begründete ihre Verweigerungshaltung mit der mangelnden Einhaltung internationaler Rechtsvorschriften (Fürst 2008: 325-327). Vgl. auch Tálas und Valki (2000).

⁵¹ AWACS 1: BVerfG 2 BvE 3/92 u.a. (= BVerfGE 90, 286), Urteil vom 12.07.1994.

Auch hat das BVerfG Vorstößen in Richtung einer europäischen Armee indirekt Grenzen gesetzt, wie auch immer sich diese im Detail vorstellen lässt. Obwohl die Fortentwicklung der Streitkräfte der EU-Staaten in Richtung einer stärker integrierten europäischen Armee von manchen Entscheidungsträgern – auch in Deutschland – durchaus als ein neues Prestigeprojekt mit einem erheblichen Integrationspotential identifiziert wurde, wird dieses Vorhaben in Berliner Regierungskreisen mittlerweile selbst konzeptionell nicht mehr forciert. Aus der Auslegung des BVerfG, die Bundeswehr sei als Parlamentsheer zu begreifen, dessen Einsätze vom Bundestag uneingeschränkt zu genehmigen sind, hat die Exekutive offensichtlich den Schluss gezogen, dass das Gericht eine europäische Armee – mit dem Verweis auf deren demokratisch-legitimierende Defizite – letztlich ohnehin verhindert hätte, weil ihre Organisationsform dem juristisch geschaffenen Parlamentsvorbehalt widerspricht.⁵²

Zwei teilweise erfolgreiche Fälle von Reaktionen gegen demokratisch-legitimierende Negativfolgen ließen sich in den Niederlanden und in Spanien beobachten. Bereits in den 1970er Jahren protestierten die niederländischen Abgeordneten gegen die Intransparenz, mit der die Regierung Truppen in den Libanon entsandte. Seit den späten 1980er Jahren wurde es immerhin gängige Praxis, das Parlament über solche Aktivitäten zu unterrichten. Allerdings ist dieses Verfahren erst im Jahr 2000 formalisiert worden (in Art. 100 der Verfassung). Jetzt ist die Regierung dazu verpflichtet, das Parlament in Kenntnis zu setzen, ohne für einen Einsatz jedoch explizit auf dessen Zustimmung angewiesen zu sein (Wagner 2006b: 49). Weitergehende Rechte wurden vom Parlament nicht eingeklagt. In Spanien hatte der Entschluss von Ministerpräsident José María Aznar zur Beteiligung am US-geführten Irakeinsatz im Jahre 2003 vehemente Kritik des Parlaments zur Folge, das die Mission aufgrund mangelnder Kontrollrechte aber nicht verhindern konnte. Die im März 2004 gewählte sozialistische Regierung initiierte erfolgreich eine Gesetzesänderung, die dem Parlament nun seit 2005 ein Zustimmungsrecht für Entsendeentscheidungen der Regierung einräumt (Wagner 2006b: 53) und in der Summe eine etwas größere parlamentarische Macht impliziert als zuvor. Der *Congreso de los Diputados* muss nun vorab über externe Einsätze der Streitkräfte informiert werden und hat diese auch zu autorisieren – bei Eilentscheidungen im Zuge internationaler Verpflichtungen geschieht dies im Nachhinein.⁵³ Auch hier erfolgte also lediglich eine graduelle Verbesserung der demokratischen Kontrolle.

⁵² Unter Aufsicht, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.04.2010, S.10.

⁵³ Ley Orgánica (5/2005) de 17 de noviembre de la Defensa Nacional, Boletín Oficial del Estado, núm. 276, Viernes 18 noviembre 2005, S. 37717 ff. Über die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen dem Parlament eine solche Zustimmungspflicht tatsächlich eingeräumt werden muss, besteht allerdings ein verfassungsrechtlicher Disput. Dazu Eberl und Fischer-Lescano (2005: 27-28).

Im britischen *House of Commons* hat ähnlich scharfe Kritik von großen Teilen der Abgeordneten hingegen zu gar keiner Aufwertung der Kammer geführt: Eine konstitutive Parlamentsbeteiligung bei Entscheideentscheidungen existiert dort nach wie vor nicht, und die Bindung der britischen Exekutivorgane an nationale Gesetze und Völkerrecht wird von der Justiz für die auswärtige Gewalt noch immer nur sehr eingeschränkt durch eine Rechtsprechung gewährleistet. Obwohl etwa der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten im Mai 2000 anregte, diese *royal prerogative* zu Gunsten der Legislative abzuschwächen, wurde dies – wie auch andere vergleichbare Parlamentsforderungen – von der Regierung abgelehnt (Eberl und Fischer-Lescano 2005: 15-18). In Frankreich, ein Staat mit ähnlicher kolonialer Vergangenheit, war es Mitte 2008 zu einer Verfassungsänderung gekommen, mit der die Kontrollrechte des Parlaments immerhin etwas gestärkt wurden. Seither muss die Regierung die *Assemblée Nationale* über die Dislozierung von Streitkräften ins Ausland spätestens drei Tage nach Einsatzbeginn informieren. Dauert der Einsatz länger als vier Monate, so muss hierfür eine Zustimmung des Parlaments erfolgen. So lässt sich hier, ähnlich wie in den Niederlanden und in Spanien, von einer teilweisen Verbesserung der Kontrollrechte sprechen.

Auch *internationale* parlamentarische Akteure reagieren auf Defizite internationalisierter Sicherheitspolitik, mit ebenfalls beträchtlichen Unterschieden. Im Kontext der hier betrachteten Sicherheitsorganisationen sind dies das Europäische Parlament (EP) sowie die Parlamentarischen Versammlungen von WEU und NATO. Vor allem bei ihren Reaktionen auf legitimatorisch-demokratische Defizite wird an alternative Legitimationsquellen zur kompensatorischen Entlastung angeknüpft. Im Gegensatz zu den nationalen Legislativen können sie kaum als Bestandteile einer lückenlosen Input-Legitimationskette zwischen Herrschaftsunterworfenen und Herrschern begriffen werden. Obwohl das EP im Vergleich zu den beiden PV über deutlich umfassendere Kompetenzen verfügt, ist es vor allem das EP, welches den deutlichsten Widerspruch gegen wahrgenommene Mängel der internationalisierten Sicherheitspolitik mobilisiert.

Im Vergleich zu anderen, teilweise supranationalisierten Sachbereichen wie der Handelspolitik bleiben die formellen Kompetenzen des EP in der GSVP (auch nach dem Inkrafttreten des EU-Vertrags von Lissabon) freilich im Wesentlichen auf Informations-, Konsultativ- sowie Haushaltsrechte für die zivile GSVP beschränkt. Generell unterliegen GSVP-Einsätze keinem Zustimmungsvorbehalt der Abgeordneten. Zudem haben die Mitgliedsstaaten durch die Einrichtung eines Nebenhaushaltes für die Finanzierung der gemeinsamen Kosten von EU-Militäroperationen („ATHENA“) diese nicht nur der Kontrolle des EP, sondern auch der nationalen Legislativen weitgehend entzogen.

Diese parlamentarischen Beschränkungen wurden von vielen Abgeordneten des EP als erhebliche Beschränkung von Kontroll- und Repräsentationsrechten gewertet und

scharf und beständig kritisiert (Brok und Gresch 2004: 7), so dass sich durchaus von Widerspruch sprechen lässt. Seit der Einrichtung einer Sicherheits- und Verteidigungskomponente hat das EP in verschiedenen Grundsatzberichten zu perzipierten Fehlentwicklungen Stellung bezogen und mehrfach eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle verlangt. Die Kammer forderte aktiv immer wieder ihr Unterrichtsrecht durch den Ministerrat ein und baute den Auswärtigen Ausschuss zu einer zentralen parlamentarischen Schnittstelle zwischen Rat, Kommission und den Militärs aus. Der Ausschuss ist auch zuständig für GASP und GSVP und wird seit 2004 durch einen Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung unterstützt.⁵⁴ Immer öfter stehen Vertreter der Ratsstrukturen und Sonderbeauftragte diesem Unterausschuss Rede und Antwort (Brok und Gresch 2004: 6-7). Der Informationszugang des Hauses wurde auch durch die Einrichtung eines Sonderausschusses für den Zugang zu Geheimdienstinformationen verbessert, der für das Parlament die Transparenz der GSVP erhöht.⁵⁵ Insofern hat es seine sicherheits- und verteidigungspolitische Expertise erweitert und kann seine Kontrollfunktion nun besser wahrnehmen.

Die *Parlamentarische Versammlung der WEU* (WEU PV) in Paris dient als parlamentarisches Gegenstück zum WEU-Ministerrat.⁵⁶ Dessen Jahresberichte werden von ihr diskutiert, und sie kann ihm Vorschläge unterbreiten. Die Kammer verfügt über ein Befassungsrecht und kann aufgrund seiner Tagesordnungsautonomie auch eigene Themen einbringen (Marschall 2005: 224). Während in den 1970er Jahren ein deutscher Parlamentarier in der WEU PV noch fragte, „welchen Sinn es überhaupt hat, hierherzukommen, wenn wir praktisch gegen eine Wand sprechen“⁵⁷, hat das Haus unter anderem durch die Möglichkeit der eigenständigen Veränderung der Geschäftsordnung seine Funktionen im Laufe der Jahre sukzessive erweitert und etwa die Option eines Misstrauensvotums gegen den Ministerrat in Form einer Ablehnung des Jahresberichts eingeführt.⁵⁸ Seit der Reaktivierung der WEU in den 1980er Jahren ist der Informationsfluss zwischen Ministerrat und WEU PV generell umfassender geworden (Brandstetter

⁵⁴ Ein Unterausschuss für Sicherheit und Abrüstung existiert bereits seit 1984.

⁵⁵ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. November 2002 zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über den Zugang des Europäischen Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ABl. C 298 vom 30. November 2002, S. 1-3.

⁵⁶ Die Rechtsgrundlage der WEU PV findet sich in Art. IX des Vertrags über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung (Brüsseler Vertrag; Vertrag über die Westeuropäische Union) vom 17. März 1948. 1956 wurde gemeinsam von der PV und dem Ministerrat eine Geschäftsordnung für die WEU PV erlassen, die ihre Funktionen konkretisiert.

⁵⁷ So 1974 Georg Kahn-Ackermann, zit. aus Leinert (1980: 389-390).

⁵⁸ Lediglich einmal (1967) hat die WEU PV davon Gebrauch gemacht.

1999: 38). Diese sieht ihre Aufgabe mittlerweile primär in der Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente in der GSVP. Eine Durchsicht der insgesamt 20 von der WEU PV zwischen 2000 und 2009 angenommenen Texte, die sich mit der Frage der parlamentarischen Kontrolle europäischer Sicherheitspolitik befassen, ergibt: Seit Dezember 2000 werden in regelmäßigen Abständen Dokumente veröffentlicht, die eine stärkere parlamentarische Kontrolle („parliamentary scrutiny“) der GSVP durch die WEU PV und durch die nationalen Parlamente einfordern. Generell wird ein stärkerer interparlamentarischer Austausch zwischen der WEU PV, dem Europaparlament und den nationalen Legislativen verlangt.⁵⁹ Auf die geplante Auflösung der WEU (und damit auch der WEU PV) Mitte 2011 reagierte die Kammer jedoch lediglich in einer Presseerklärung mit Bedauern⁶⁰ und mobilisierte dagegen (bislang) keinen Protest. Dass eine Parlamentarische Versammlung noch nicht einmal gegen ihre eigene Auflösung Widerspruch äußert, sondern sich nahezu passiv verhält, wäre ein erstaunliches Phänomen.

Die 1955 gegründete *Parlamentarische Versammlung der NATO* (NATO PV, ehemals *Nordatlantische Versammlung*), deren Sekretariat sich in Brüssel befindet, ist ein Scharnier zwischen den nationalen Parlamenten und der NATO.⁶¹ Formal gehört sie nicht zur Allianz, pflegt zu ihr aber enge Beziehungen und richtet Empfehlungen an den Nordatlantikrat, das zentrale NATO-Entscheidungsgremium. Im Laufe der Dekaden hat die NATO PA eine Arbeitsbeziehung zur Allianz ausgebildet. In ihrer Selbstbeschreibung zählt sie zwar auch die Erhöhung von Transparenz und Berechenbarkeit des Verteidigungspaktes zu ihren Kernaufgaben und nimmt damit wiederum auf alternative Legitimationsquellen Bezug.⁶² Unter den NATO-Staaten existierten aber stets deutliche Vorbehalte gegen eine legislative Instanz, die über diese Ziele hinausgeht und den Politikprozess des Paktes durch konkrete Kontrollkompetenzen begleitet (Marschall 2005: 202).

Offenbar ist die NATO PV nicht willens (oder aufgrund ihrer begrenzten Kompetenzen *nicht in der Lage*), gegen diese ausgeprägten mitgliedsstaatlichen Präferenzen zu

⁵⁹ Die Gesamtübersicht über die angenommenen Texte findet sich unter http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/txt/text.php?annee=2009 (Letzter Zugriff am 20.11.2009).

⁶⁰ Parliamentary scrutiny of CFSP and CSDP: the way forward, European Security and Defence Assembly, Assembly of WEU, Paris, 2 April 2010, http://www.assembly-weu.org/en/presse/cp/2010/10_2010.php (Letzter Zugriff am 25.05.2010).

⁶¹ Zweimal pro Jahr tritt die Versammlung zu einer Plenarsitzung zusammen.

⁶² NATO PA, 17 November 2006, Québec, Canada – Declaration on NATO's Riga Summit, Adopted by the Standing Committee at its meeting in Brussels on Friday 29 September 2006 and endorsed at the Plenary Meeting held in Québec on Friday 17 November 2006, <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1007> (Letzter Zugriff am 30.11.2009).

opponieren. Jedenfalls sind ihre Äußerungen den NATO-Akteuren und Hauptstädten gegenüber sehr zurückhaltend. Bewertungen einer mangelnden parlamentarischen Kontrolle der NATO-Politik unterbleiben gänzlich oder werden allenfalls verhalten dosiert vorgetragen. So finden sich kaum Ausschussberichte, in denen demokratisch-legitimierende Defizite zur Sprache kommen.⁶³ Offenbar hat sich seit der weltpolitischen Zäsur von 1989/90 die Rolle der PV aber zumindest etwas vergrößert. Aufgrund ihres Doppelmandats sind die Parlamentarier in der Lage, direkte Kontakte mit anderen Vertretern zu knüpfen, somit zumindest indirekt Einfluss auf die Politikgestaltung der Allianz zu nehmen und zu einer gewissen Transparenzbildung beizutragen, auch wenn sich dies konkret kaum messen lässt (Marschall 2005: 220).

Insgesamt ist die Reaktionsbilanz in Bezug auf demokratisch-legitimierende Negativfolgen also gemischt, und es lässt sich keinesfalls von einem generellen Trend des Widerspruchs der Oppositionsfraktionen in solchen Kammern mit geringen Parlamentsrechten sprechen. Offenkundig sind die Verhaltenspräferenzen der Abgeordneten in hohem Maße abhängig von historischen Verwurzelungen und pfadabhängigen Strukturen. Auffallend ist, dass die im Vergleich zum EP deutlich einflussloseren PV dennoch kaum Widerspruch mobilisiert haben. Vor allem gilt dies für die NATO PV. In der Summe zeichnet sich ein parlamentarisches Mehrebenensystem ab (Crum und Fossum 2009), in dem demokratische Repräsentation über unterschiedliche Kanäle erfolgt, die sich teilweise ergänzen: über die nationalen Parlamente sowie auf Repräsentationswegen auf internationaler Ebene.

6.3 Reaktionen auf güterinterne Spannungen bei der Sicherheitsgewährleistung

Nicht nur die von der Internationalisierung von Sicherheitspolitik offenbar am stärksten betroffenen Akteure, die Parlamente, reagieren auf Zielkonflikte. Es lassen sich auch Reaktionen von Vertretern der Exekutiven ausmachen, die Fehlentwicklungen thematisieren. Sie stemmen sich teilweise gegen mit Internationalisierung verbundene Entwicklungen, weil sie eine Beeinträchtigung des Gutes Sicherheit befürchten, für deren Gewährleistung ihnen – bislang noch – von der Bevölkerung die Letztverantwortung zuge-

⁶³ Bei der Durchsicht der Dokumente (in erster Linie die *Committee Reports* und *Policy Recommendations*) sind diejenigen, die sich mit der Struktur, Zukunft oder aktuellen Agenda der Allianz befassen, mit der Suchfunktion sowohl nach „parl“, als auch nach „scrut“ durchsucht worden. In keinem der gefundenen Dokumente waren die Wortfolgen gemeinsam zu finden („parl“ tauchte oft im Zusammenhang mit Parlamenten von Drittstaaten wie Afghanistan auf). Daraus lässt sich vorläufig schlussfolgern, dass die Frage der parlamentarischen Kontrolle („parliamentary scrutiny“) aus Sicht der NATO PV keinen prominent auf der Agenda verankerten Diskussionsgegenstand darstellt.

schrieben wird.⁶⁴ Oft zielen die Reaktionen auf eine Rückgewinnung nationaler Kontrolle ab. Gerade aus der Verknüpfung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik zu einem multidimensionalen Ansatz (Duffield 2007) entstehen häufig Kohärenzprobleme bei der Koordinierung und Umsetzung von Politik. Aber zuweilen lässt sich auch ein gegenteilig gelagertes Verhalten ausmachen, mit dem auf einen weiteren Ausbau von Internationalisierung abgezielt wird.

Zunächst aber zu den Reaktionen, die als Folgen wahrgenommener nationaler Kontrollverluste oder auch von unbeabsichtigten Konsequenzen früherer Entscheidungen begriffen werden können. In Anbetracht intra-institutioneller Rivalitäten zwischen dem ersten und zweiten Pfeiler der EU um die Planungs- und Durchführungskompetenzen für das zivile Krisenmanagement (z.B. Youngs 2007: 10) und wegen des beträchtlichen Gewichts von Ratssekretariat und Kommission bei der Formulierung und Implementierung von Krisenmanagement-Operationen (Klein 2010) zielte eine Reihe von Mitgliedsstaaten auf eine Abschwächung der supranationalen Komponente und damit von Internationalisierung. So etablierte man im August 2007 den Zivilen Planungs- und Durchführungstab (CPCC), der als ziviles Gegenstück zum Militärstab konzipiert wurde. Er soll eine einheitliche Kommandokette für zivile GSVP-Operationen gewährleisten und damit (weitere) Kompetenzzuwächse der Kommission verhindern.⁶⁵ Auch die Entscheidung der EU-Staats- und Regierungschefs, für unter dem Lissabon-Vertrag neu entstandene Spitzenposten (wie v.a. den des Hohen Repräsentanten und den Ratsvorsitzenden) wenig profilierte Personen zu nominieren, lässt sich als (nachträglicher) Versuch einer Eindämmung von Kontrollverlusten *vis-à-vis* den supranationalen und teilautonomen Akteuren begreifen.

Ferner haben die Regierungen offenbar auch den Einfluss des PSK unterschätzt, welches zusammen mit dem Rat die politische Kontrolle und strategische Leitung für EU-Militäreinsätze inne hat. Obwohl sich das PSK aus Repräsentanten der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, handelt es sich bei ihm, wie schon erwähnt, um ein Gremium auf Brüsseler Ebene, dessen Aufstellung für Internationalisierung steht. Seine Mitglieder können durchaus eigene, von ihren Heimatregierungen abweichende Präferenzen entwickeln

⁶⁴ Die Frage nach den konkreten Beweggründen einzelner Akteure lässt sich vor allem in diesem Kontext empirisch nur schwer beantworten: Ist primär die Sorge um das normative Gut Sicherheit handlungsleitend oder aber ein generelles Interesse an einer Macht-, Einfluss- oder Autonomiemaximierung – als *Ziel(e) an sich*, und nicht lediglich als *Mittel* zur Qualitätsverbesserung? Deshalb wird in dieser Vorstudie pragmatisch vorgegangen: Reaktionen, die sich auf Spannungen innerhalb des Gutes Sicherheit beziehen, werden stets als Reaktionen in Sorge um die Qualität dieses Gutes gewertet.

⁶⁵ Sein je hälftig nationales und aus Ratsbeamten bestehendes Personal untersteht dem Direktor und *Civilian Operations Commander*, der alle zivilen Operationen der GSVP auf strategischer Ebene befiehlt und überwacht.

(Howorth 2007: 73). Die Hauptstädte antizipierten diese Entwicklung und die mit ihr verbundene Gefahr von Kontrollverlusten zumindest partiell. So waren vor allem die Regierungen größerer Staaten geneigt, eher niedrigrangige Diplomaten in das PSK zu entsenden, um die Amtsinhaber besser überwachen zu können. Das Forum kommt zuweilen in der Konstellation der Politischen Direktoren aus den Außenämtern zusammen, die sich ihrer unmittelbaren nationalen Anbindung wegen vergleichsweise gut lenken lassen.⁶⁶ Zumeist finden die Treffen aber in der Formation der eigenständigeren EU-Botschafter statt. Angesichts dessen zweifelten einige Regierungsvertreter an der Richtigkeit ihrer Entscheidung: „The member states (...) became nervous of their own temerity and began trying to keep the new body under their own firm control.“ (Howorth 2007: 71) Solche Reaktionen zielen also offensichtlich auf eine partielle Rückgewinnung von durch Internationalisierung verloren gegangenen Handlungsspielräumen ab.

Ähnliche Reaktionen können auch im NATO-Kontext identifiziert werden. Dort hatte man sich aufgrund des neuen Aufgabenspektrums und der damit verbundenen hohen Anforderungen sowie wesentlich durch den Schock des 11. September 2001 zunächst auf eine Umgestaltung der politischen Strukturen im Hauptquartier eingelassen. Der Prager NATO-Gipfel 2002 billigte eine Reform, derzufolge Bedienstete im Internationalen Stab nach drei Jahren einen unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten können (zuvor war dies nicht möglich). Ferner wurden Aufstiegsmöglichkeiten wie auch ein Wechsel zwischen einzelnen Abteilungen erleichtert. Damit könnte sich das Personal künftig freilich noch stärker als zuvor mit dem zivilen Stab statt mit den jeweiligen Regierungen der Herkunftsländer identifizieren. Dies würde den Einfluss der nationalen Delegationen schwächen, die bislang noch ausschlaggebend in Bezug auf die Personaleinstellungen sind (Monaco 2003: 1). Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass im Nachhinein auf nationaler Ebene teilweise starker Protest gegen die Novelle mobilisiert wurde, denn vielen wurden die Konsequenzen offenbar erst später vollends deutlich.⁶⁷ Einige nationale Delegationen bemühten sich daher, die Regelung wieder rückgängig zu machen (Mayer 2009: 79-82).

Die angeführten Beispiele machen deutlich, dass die Mitgliedsstaaten auch im Sicherheitsbereich zuweilen Internationalisierung anstoßen, ohne sich über deren Folgen vollständig im Klaren zu sein. Die GASP war schon immer eine umstrittene Institution, deren konkrete institutionelle Ausgestaltung stets Gegenstand scharfer nationaler Kon-

⁶⁶ Der Vorgänger des PSK, das Politische Komitee, tagte ausschließlich in der Zusammensetzung der Politischen Direktoren und ließ sich folglich noch relativ gut überwachen.

⁶⁷ Jonathan Marcus, A New NATO?, BBC News, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2985540.stm/ (Letzter Zugriff am 12.06.2003).

troversen war und ist (Gourevitch 1999: 137; Koenig-Archibugi 2004). In weniger deutlichem Ausmaß gilt dies auch für die NATO, wie etwa die Auseinandersetzungen bei der Reform des Hauptquartiers zeigen. Und für die VN als universale Organisation, die als nach „innen“ gerichtetes System kollektiver Sicherheit konzipiert ist, gilt dies in noch größerem Maße. Vor allem die Regierungen vieler südlicher, oft instabiler Länder als wahrscheinlichste Zielregionen militärischer Interventionen sprechen sich überwiegend gegen eine zu weitreichende autonome Rolle der internationalen bürokratischen Akteure (als Bestandteil von Internationalisierung) aus, die dann durch die Mitgliedsstaaten nicht mehr ohne weiteres blockiert werden könnten.

Wie schon angedeutet zeigt sich im Hinblick auf das Gut Sicherheit aber auch eine Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung: Forderungen nach einer Beschleunigung des Internationalisierungsprozesses. Sie werden vor allem von internationalen politischen Akteuren erhoben, also denjenigen Bediensteten einer IO, die für längere Zeit national abgeordnet werden oder unmittelbar im Auftrag der Organisation handeln, aber mitunter auch bei nationalen Akteuren. In der NATO trifft dies für eine Reihe von Kommandeuren innerhalb der integrierten Militärstruktur zu. Offensichtlich genügte aus ihrer Sicht der ursprünglich vereinbarte Umfang der Kooperation den funktionalen Anforderungen an eine erhöhte Informationsdichte während laufender Operationen nicht. So forderte der ehemalige NATO-Befehlshaber für Südeuropa, Gregory Johnson: „Das Bündnis kann sich nicht einfach untätig zurücklehnen und hoffen, dass die jeweiligen Staaten die nötigen Informationen und nachrichtendienstlichen Daten zur Verfügung stellen, sobald sich eine Krise entwickelt. Es ist vielmehr Aufgabe der NATO, ihre eigenen nachrichtendienstlichen Dispositive zu entwickeln und regionale Sachkenntnis zu erwerben“ (Johnson 2004). In diesem Zusammenhang forderte auch Rainer Schuwirth, ehemals Stabschef im SHAPE-Hauptquartier in Mons, bessere Aufbereitungsmechanismen für Informationen und Geheimdienstkenntnisse mit multinationalen Unterstützungsstrukturen zu schaffen, statt überwiegend auf nationale Kapazitäten zu setzen (vgl. Howell 2005).⁶⁸

Dazu kommt, dass die NATO-Generalsekretäre wiederholt die mangelnde Ausstattung der größeren Missionen beklagten und sich, um die Problemlösung zu verbessern, für eine umfassendere gemeinsame Bündnisfinanzierung aussprachen, die freilich nationale Handlungsspielräume deutlich einschränken und ein noch höheres Maß an Internationalisierung bedeuten würde. Trotz einer insgesamt festzustellenden Ausweitung gemeinsamer Finanzierungen bei Bündnisoperationen erscheint die Summe der drei NATO-Einzelbudgets in Höhe von mittlerweile knapp 1,9 Milliarden Euro (Jahr 2007)

⁶⁸ Die Aufklärungseinheiten der NATO wie auch der anderen Sicherheitsorganisationen sind bislang noch in erheblichem Maße auf nationale Rohdaten angewiesen.

angesichts der Vielzahl und Größe der Missionen, die die Allianz inzwischen durchführt, als vergleichsweise gering. Gemessen an den kumulierten Verteidigungsbudgets der NATO-Mitgliedsstaaten macht dieser Beitrag weniger als ein Prozent aus. Generell setzen sich kleinere NATO-Staaten, aber auch die USA, dafür ein, Bündniseinsätze verstärkt gemeinsam zu bezahlen. Vor dem Streitkräfteausschuss des amerikanischen Senats warnte James Jones (damals Oberkommandierender des NATO-Hauptquartiers Europa), von der Bereitschaft zu einer gemeinsamen Bündnisfinanzierung hänge die „künftige Überlebensfähigkeit“ der *NATO Response Force* ab, der schnellen multinationalen Eingreiftruppe (zit. aus Bell 2006).

Die oben im vierten Abschnitt diskutierte Problematik der Entscheidungsfindung bei gestiegener Mitgliederzahl und zugleich schwieriger kalkulierbaren Herausforderungen betrifft die NATO sehr nachdrücklich: „[C]onsensus ceases to be automatic when the issues become more political, or when they arise and change rapidly.“ (Vincent u.a. 2001: 71) Infolgedessen kam es zu einer Reihe von Reaktionen, die sich teils als nationale Regressionstendenzen, teils als Plädoyers für einen Ausbau von Internationalisierung charakterisieren lassen. Eine Reihe von Mitgliedsstaaten nimmt die Einstimmigkeitsregel als Hindernis wahr, wenn es um schnelle, effiziente Entscheidungen in einem volatilen sicherheitspolitischen Umfeld geht. Großmächten steht die Option einer Re-Nationalisierung ihrer Streitkräfte zur Verfügung. So hatten die USA vor dem Hintergrund der langwierigen Prozeduren und Absprachen mit den Verbündeten bei der Vorbereitung und Durchführung der Operation *Allied Force* in Jugoslawien starke Vorbehalte geäußert. Von weiten Teilen der US-Eliten wurde der Einsatz abwertend als „war by committee“ gebrandmarkt (v.a. Clark 2001). Bei späteren Einsätzen – wie dem der ISAF-Truppe in Afghanistan Ende 2001 – entschied sich das Weiße Haus daher (zunächst) für eine informelle Koalitionsbildung unter Ausschluss der Allianz und band diese erst ein, nachdem die enormen Langfristbelastungen der Operation deutlich zutage traten.

Aber daneben ist es von nationalen politischen Akteuren eben auch zu einer Reihe von Äußerungen oder Initiativen gekommen, die auf eine Relativierung der Einstimmigkeitsregel innerhalb der NATO abzielen – ein im Bereich harter, militärischer Sicherheit bemerkenswerter Vorgang. Sowohl die niederländische als auch die französische NATO-Vertretung schlugen in der Vergangenheit vor, das Konsensprinzip im Nordatlantikrat aufzuweichen; letztere hatte die Idee artikuliert, zumindest innerhalb der Ausschüsse mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden. Auch der amerikanische Senat regte an, den Grundsatz zu relativieren. Vor allem seit der bündnisinternen Krisensitua-

tion im Februar 2003⁶⁹ hat sich die amerikanische Regierung intensiver mit der Frage der NATO-Entscheidungsstrukturen befasst, ohne sich aber letztlich zu einer Initiative für eine Relativierung des Konsensprinzips durchringen zu können (Mayer 2009: 114-118). Dass die Thematik nach wie vor auf der Tagesordnung auch größerer Mitgliedsstaaten bleibt, macht eine Äußerung des deutschen Verteidigungsministers zu Guttenberg deutlich, der anlässlich der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2010 den zentralen Entscheidungsgrundsatz der Allianz kritisch hinterfragte. Das Prinzip der Einstimmigkeit in allen Gremien der NATO bezeichnete er als eine „gepflegte Absurdität“ und bemängelte in diesem Zusammenhang: „Wir reden zu viel und (...) erreichen zu wenig“.⁷⁰

Auch innerhalb der EU zeigt sich, dass angesichts der gestiegenen Mitgliederzahl in Kombination mit den abstrakteren und damit auch schwerer adressierbaren Gefahren der Konsultationsprozess und die Entscheidungsfindung deutlich schwerfälliger werden. Vor diesem Hintergrund ist im EU-Ministerrat ein Szenario diskutiert worden, demzufolge die Truppensteller für ESVP-Missionen ihre Kontingente aus einer Entsendung nicht mehr abziehen dürfen, nachdem die Verteidigungsminister einmal einstimmig den Einsatz einer Kampfgruppe beschlossen haben.⁷¹ Obwohl es zur Umsetzung einer so weitreichenden, die Autonomie der Mitgliedsstaaten sehr drastisch tangierenden Entscheidung nicht gekommen ist und dies auch künftig wenig wahrscheinlich ist,⁷² macht die Diskussion doch deutlich: Die immer stärkere Verzahnung und Arbeitsteilung der Streitkräfte im Zuge des Internationalisierungsprozesses kann zu Beeinträchtigungen der Sicherheitsgewährleistung führen. Denn wenn aufgrund politischer Verwerfungen zwischen Truppenstellern aus einer einmal eingesetzten multinationalen und stark arbeitsteilig organisierten Kampfgruppe einzelne nationale Bestandteile herausgelöst werden, so verringert sich das Fähigkeitsspektrum der Mission oder sie wird gar vollends blockiert.

Die Sorge um eine effiziente Problemlösung zieht aus dieser Perspektive also Schlussfolgerungen nach sich, die denen anderer nationaler Akteure oftmals gegenläufig sind: hier Rück-, dort Ausbau von Internationalisierung. Aus der Sicht letzterer liegt es

⁶⁹ Im Kontext der Frage um Vorabplanungen für die Verteidigung der Türkei nach einem möglichen amerikanischen Militärschlag gegen den Irak zeichnete sich eine ablehnende Haltung Deutschlands, Belgiens und Frankreichs ab. Erst nach einer engagierten Vermittlung durch Generalsekretär Robertson konnte eine Einigung erreicht und die Krise beigelegt werden.

⁷⁰ Sicherheitskonferenz. Guttenberg, die NATO und eine „gepflegte Absurdität“, Süddeutsche Zeitung, 07.02.2010.

⁷¹ „Kampfpflicht“ für die EU-Battlegroups, Der Standard (Wien), 07.09.2007.

⁷² Von verfassungsrechtlichen Bedenken einmal abgesehen vor allem auch deshalb nicht, weil unter solchen Voraussetzungen Truppensteller noch weniger bereit wären, Kontingente *überhaupt* bereit zu stellen.

auf der Hand, dass die neuen Herausforderungen nach komplexen Lösungen jenseits des Nationalstaats und demzufolge nach einer Delegation (oder gar Übertragung) staatlicher Aufgaben und Ressourcen an internationale bürokratische Akteure verlangen. In Bezug auf die güterinternen Spannungen handelt es sich also in der Summe um ein äußerst heterogenes Gefüge von Reaktionsrichtungen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

In diesem Papier wird die Internationalisierung von Sicherheitspolitik beschrieben, mit dem Prozess verbundene Zielkonflikte diskutiert und Reaktionen juridischer und politischer Akteure darauf benannt. Die vorläufigen Befunde zeigen, dass auf die Spannungsverhältnisse ein Gefüge von Reaktionslinien Bezug nimmt, aus denen sich zumindest ansatzweise Muster ableiten lassen. Deutlich wird, dass Reaktionen auf *rechtsstaatliche Negativfolgen* primär von internationalen Gerichten ausgehen, die auf Initiative einzelner Individuen oder von politischen Akteuren tätig werden und zumeist mit Widerspruch reagieren. Oftmals haben die Sprüche für eine stärkere Rechtsbindung und -kontrolle des internationalisierten Handelns gesorgt. Die diskutierten Fälle legen nahe, dass hier eine verträgliche Kompatibilisierung vergleichsweise problemlos möglich ist – vor allem, wenn man den Vernetzungscharakter der Gerichte in Rechnung stellt, bei dem Vielfachbindungen bestehen und zuweilen Regelungslücken auf einer Ebene durch das Tätigwerden auf einer anderen kompensiert werden können. Auf *demokratisch-legitimatorische Negativfolgen* reagieren Gerichte sowie nationale und internationale Parlamente und Versammlungen – mit sehr unterschiedlichen Reaktionsformen. Generell sind aber Aspekte des Informationszugangs, des Parlamentsvorbehalts und der (*ex ante*) Rechtskontrolle die Kristallisationspunkte der Debatten und Forderungen. Nur in seltenen Fällen (wie in Rumänien) kam es zu einer klaren Verschlechterung von Parlamentsrechten, während zahlreiche Kammern (wie z.B. die in Italien und Österreich) traditionell über weitreichende Kompetenzen bei der militärischen Gewaltanwendung verfügen, die trotz des Internationalisierungsdrucks auch bewahrt werden konnten. Auch die internationalen Parlamente und Versammlungen unterscheiden sich in ihren Reaktionen erheblich. Reaktionen auf *güterinterne Spannungen bei der Sicherheitsgewährleistung* schließlich gehen zumeist von Instanzen oder Individuen aus, die fortwährend oder zeitweise in IOs tätig sind und zuweilen für einen weiteren Ausbau von Internationalisierungsschritten eintreten. Ähnlich gelagerte Reaktionen gehen auch – allerdings seltener – von der nationalen Ebene aus. Zum anderen äußern manche nationale Akteure Widerspruch in einer umgekehrten Stoßrichtung (Rückbau von Internationalisierung), so dass sich die transformierte Sicherheitspolitik in Anlehnung an Gourevitch (1999: 137) als generell umstrittene Ordnung charakterisieren lässt.

Die Konflikte können teilweise relativ problemlos abgemildert werden, wie das Beispiel der stärkeren, wenn auch noch nicht hinreichenden Rechtsbindung der Listingverfahren von VN und EU deutlich macht. Gerade das besonders virulente Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und demokratischer Legitimität scheint indes weit weniger verträglich gestaltbar. Um den Zielkonflikt zwischen diesen Normkomplexen zu entspannen, darf freilich nicht auf die Weiterentwicklung eines nationalen Blickwinkels mit seiner Input-Orientierung und der Vorstellung intakter Legitimationsketten gesetzt werden. Vielmehr ergibt sich die Aussicht auf eine demokratisch legitimierte (wie auch auf eine rechtsstaatlich verfasste) internationalisierte Sicherheitspolitik primär aus den angeführten Alternativquellen demokratischer Legitimität oberhalb des Nationalstaats und aus Rechtsquellen auf unterschiedlichen Ebenen. Solange auf übergeordneter Ebene keine legitimatorischen Äquivalente zur nationalstaatlichen Konstellation geschaffen werden, die zu einer Rechtfertigung von Herrschaftsgewalt und zur Rechtsbindung beitragen, impliziert Internationalisierung einen Verlust an demokratischer Transparenz und die Diffusion des klassischen Legitimationszusammenhangs. Hinsichtlich der güter-internen, die Sicherheit selbst betreffenden Reibungen wird wohl bis auf weiteres die Frage kontrovers diskutiert werden, ob die (vermeintliche) Optimierung der Ergebniserzielung und damit der sachlichen Qualität politischer Entscheidungen tatsächlich mit den oft einschneidenden nationalen Autonomieverlusten erkaufte werden sollten. Die neue sicherheitspolitische Ordnung und das damit verbundene veränderte Souveränitätsverständnis ist generell eine noch offene Konstellation.

Als Grundvoraussetzung einer Kompatibilisierung der Normkomplexe ist es notwendig, die jeweilige Eigengesetzlichkeit der drei Güter Ernst zu nehmen, in einem weiteren Schritt aber ihre Autonomisierungstendenzen kritisch zu hinterfragen. Dabei lassen sich im Kern zwei Plädoyers formulieren. Erstens darf das Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit nicht einseitig an der Vorstellung einer totalen Sicherheit vor äußeren Gefahren ausgerichtet werden. Während dies ohnehin stets eine Illusion bleiben wird, können die mit ihr verbundenen Strategien Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität erheblich beschneiden. Vor allem auf dem Hintergrund dichotomer Bedrohungs-konstruktionen werden Überreaktionen provoziert, die massiv zu Lasten von Freiheitsrechten gehen, Rechtsbindungen außer Kraft setzen oder umgehen. Letztlich geht es für die Bürger der OECD-Welt darum, ein gewisses Maß an Unsicherheit gegenüber den komplexen Bedrohungen und Risiken zu ertragen. Zweitens ist aber auch ein Alarmismus unangebracht, der Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität durch die transformierte Sicherheitspolitik existentiellen Gefährdungen ausgesetzt wähnt, demokratische Errungenschaften und Grundrechtsgarantien kaum mehr verbürgt sieht und die zweifellos vorhandene Exekutivlastigkeit der neuen postnationalen Ordnung überschätzt. Trotz der oftmals unzureichenden Einbindung nationaler und internationaler

Parlamente bei der militärischen Gewaltanwendung kann von ihrer generellen Ausgrenzung oder einer Deparlamentarisierung keinesfalls die Rede sein, wie die Analyse deutlich macht. Überdies muss der oft (allerdings durchaus nicht immer) plausible Geheimhaltungsbedarf militärischer und nachrichtendienstlicher Daten ernster genommen werden – auch wenn man sich damit von der Zielvorstellung eines offenen, nachvollziehbaren und ZGOs umfassend einbeziehenden Beratungs- und Entscheidungsprozesses womöglich verabschieden müsste.

Die hier zunächst explorativ aufgeworfene Fragestellung bewegt sich an der disziplinären Schnittstelle der Internationalen Beziehungen, des Völkerrechts und der vergleichenden Regierungslehre. Eine weiterführende Forschungsagenda müsste die Fallzahl erhöhen, die Reaktionsrichtungen und -formen typologisch noch genauer situieren und das unterkomplexe Reaktionsraster ausdifferenzieren. In eine Analyse müssten nicht nur die Reaktionen der hier diskutierten öffentlichen Amtsträger und Instanzen, sondern auch die von zivilgesellschaftlichen Akteuren einfließen, die als zentrale Triebkräfte einer Politisierung von IOs begriffen werden können. Außerdem sollten auch die Adressaten der reagierenden Akteure in den Blick kommen (v.a. die Exekutiven) und deren Resonanz auf die dargestellten Reaktionen systematischer erfasst werden. Es gilt überdies, neben den angeführten institutionellen Möglichkeitsräumen der nationalen parlamentarischen auch den der übrigen Akteure zu erfassen, um festzustellen, inwieweit sie jeweils überhaupt in der Lage sind, einen manifesten Druck den Adressaten gegenüber aufzubauen. So ließe sich ein genaueres Verständnis für die Handlungsstrategien in einzelnen Fällen gewinnen.

Auf dieser Grundlage ließen sich dann zur Herausarbeitung generalisierbarer Reaktionsmuster Hypothesen generieren und überprüfen wie etwa die zunächst intuitiven, dass speziell schwache Akteure zu Passivität neigen, weil sie die Erfolgsaussichten für Veränderungen als besonders gering einschätzen, während umgekehrt starke eher intensiven Widerspruch äußern. Bei der Erklärung bisheriger Befunde (wie etwa der starken Varianz bei den Reaktionen parlamentarischer Akteure) könnte auch versucht werden, mit gewachsenen institutionellen Strukturen, abweichenden Rollenverständnissen der Opposition oder mit dem Typus der Regierung (Allein- oder Koalitionsregierung?) zu argumentieren. Im Anschluss an die Ergebnisse einer solchen Agenda könnte dann eine spezifischere Verhältnisbestimmung von Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Legitimität und der transformierten Sicherheit erfolgen, die Spielräume für eine harmonisierende Kompatibilisierung der konfliktträchtigen Ansprüche auslotet und damit die Erfolgsbedingungen für eine demokratisch legitime, rechtsstaatlich kontrollierte und zugleich wirksame internationalisierte sicherheitspolitische Ordnung benennt.

LITERATUR

- Abiew, Francis K. (1999): *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, The Hague [u.a.].
- Axelrod, Robert M. (1984): *The Evolution of Cooperation*, New York.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha (2004): *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY.
- Bartelson, Jens (1995): *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge [u.a.].
- Bauman, Zygmunt (2009): *Gemeinschaften: Auf der Suche nach Sicherheit in einer bedrohlichen Welt*, Frankfurt a. M.
- Beck, Ulrich (2002): *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter: Neue weltpolitische Ökonomie*, Frankfurt a. M..
- Bell, Robert (2006): *Sisyphos und die NRF*, in: *NATO Brief*, 3.
- Biscop, Sven (in Vorbereitung): *A European Army: Security Strategy and Defence Integration in Europe* (Cass Military Studies), London [u.a.].
- Bodin, Jean (1981): *Sechs Bücher über den Staat (Les six livres de la République*, dt. Übers. auf Grundlage der französischen Erstausgabe d. J. 1576), München.
- Born, Hans/Hänggi, Heiner (Hg.) (2004): *The “Double Democratic Deficit”: Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot.
- Brandstetter, Gerfried (Hg.) (1999): *Die Westeuropäische Union. Einführung und Dokumente*, Wien.
- Brock, Lothar (2004): *Der erweiterte Sicherheitsbegriff – Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung*, in: *Die Friedens-Warte*, 79:3–4, 323–344.
- Brodocz, André/Llanque, Marcus/Schaal, Gary S. (2008): *Demokratie im Angesicht ihrer Bedrohungen*, in: Brodocz, André/Llanque, Marcus/Schaal, Gary S. (Hrsg.): *Bedrohungen der Demokratie*. Wiesbaden, S.11–26.
- Brok, Elmar/Gresch, Norbert (2004): *Fünf Jahre ESVP – Eine Bilanz aus der Sicht des Europäischen Parlaments*, unveröff. Manuskript, <http://www.elmarbrok.de/downloads/de/arbeit/artikel/2004/2004045JahreESVP.pdf>, letzter Zugriff am 18.04.2010.
- Bruha, Thomas (Hg.) (2008): *Legalität, Legitimität und Moral: Können Gerechtigkeitspostulate Kriege rechtfertigen?*, Tübingen.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor.
- Buzan, Barry (1997): *Rethinking Security after the Cold War*, in: *Cooperation and Conflict*, 23:1, 5–28.
- Clark, Wesley K. (2001): *Waging modern war: Bosnia, Kosovo, and the future of combat*, Oxford.
- Conrady, Jan (2009): *Wandel der Funktionen des UN-Generalsekretärs*, Berlin.
- Crum, Ben/Fossum, John E. (2009): *The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorising representative democracy in the EU*, in: *European Political Science Review*, 1:2, 249–271.
- Dahl, Robert (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven, CN, London.

- Dahl, Robert (1999): Can International Organizations be Democratic? A Sceptic's View, in: Shapiro, Ian/Hacker-Cordón, Casiano (Hg.): *Democracy's Edges*, Cambridge, 19–36.
- Deitelhoff, Nicole/Geis, Anna (2009): Securing the State, Undermining Democracy: Internationalization and Privatization of Western Militaries, in: *TranState Working Papers* No. 92, SFB597 „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen.
- Dieterich, Sandra/Hummel, Hartwig/Marschall, Stefan (2009): „Kriegsspielverderber“? Europäische Parlamente und der Irakkrieg 2003, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 16:1, 5–38.
- Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (2009): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden.
- Dörr, Oliver (2005): Privatisierung des Völkerrechts, in: *Juristenzeitung*, 60:19, 905–916.
- Duffield, Mark (2007): Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples, Cambridge [u.a.].
- Easton, David (1975): A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: *British Journal of Political Science*, 5, 435–557.
- Eberl, Oliver/Fischer-Lescano, Andreas (2005): Grenzen demokratischen Rechts? Die Entscheideungen zum Irakkrieg in Großbritannien, den USA und Spanien, HSKF-Report, Frankfurt a.M..
- Eichenberg, Richard C. (2005): Victory Has Many Friends: U.S. Public Opinion and the Use of Military Force, 1981–2005, in: *International Security*, 30:1, 140–177.
- Elliott, Lorraine M./Cheeseman, Graeme (Hg.) (2004): Forces for Good: Cosmopolitan Militaries in the Twenty-First Century, Manchester [u.a.].
- Falk, Richard/Strauss, Andrew (2001): Toward Global Parliament, in: *Foreign Affairs*, 80:1, 212–220.
- Finnemore, Martha (2004): The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force, Ithaca.
- Fischer-Lescano, Andreas/Kommer, Steffen (2009): Internationalisierung der Sicherheitsgewährleistung. Rechtsfragen der deutschen Mitgliedschaft in der NATO, in: *TranState Working Papers* No. 91, SFB597 „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen.
- Fischer-Lescano, Andreas/Mayer, Peter (Hg.) (in Vorbereitung): Recht und Politik globaler Sicherheit: Bestandsaufnahme und Erklärungsansätze, Frankfurt a.M..
- Fischer-Lescano, Andreas/Mayer, Peter: Die Transformation internationaler Sicherheitspolitik: Entwicklungstendenzen und Interpretationsmuster, Frankfurt a.M.
- Fürst, Heiko (2008): Europäische Außenpolitik zwischen Nation und Union: Die Konstruktion des polnischen, rumänischen und ungarischen Diskurses zur GASP, Baden-Baden.
- Gareis, Sven Bernhard (2004): Multinationalität als europäische Herausforderung, in: Gareis, Sven Bernhard/Klein, Paul (Hg.): *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft*, Wiesbaden, 332–341.
- Gariup, Monica (2009): European Security Culture. Language, Theory, Policy, Aldershot.
- Geis, Anna (2008): Andere, Fremde, Feinde: Bedrohungskonstruktionen in der Demokratie, in: André Brodocz/Marcus Llanque/Gary S. Schaal (Hg.): *Bedrohungen der Demokratie*, Wiesbaden, 170–188.
- German Marshall Fund of the United States u.a. (2003): Transatlantic Trends 2003, in: http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2003_german_key.pdf, 17.09.2009.

- German Marshall Fund of the United States u.a. (2007): Transatlantic Trends 2007, in: http://www.gmfus.org/trends/doc/Transatlantic%20Trends_all_0920.pdf, 17.09.2009.
- Gordenker, Leon (2005): The UN Secretary-General and Secretariat, London.
- Gourevitch, Peter Alexis (1999): The Governance Problem in International Relations, in: Lake, David A./Powell, (Hg.): *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, NJ, 137–164.
- Gourlay, Catriona (2006): Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP, Civil Society Conflict Prevention Network/European Peacebuilding Liaison Office, Jyväskylä.
- Griebenow, Olaf (2004): Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, Hamburg.
- Gruber, Lloyd (2000): Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions, Princeton, NJ.
- Habermas, Jürgen (1987): Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?, in: *Kritische Justiz* 20, S. 1–16.
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt a. M..
- Hampson, Fen Osler (2003): Canada: Committed Contributor of Ideas and Forces, but with Growing Doubts and Problems, in: Ku, Charlotte/Jacobson, Harold K. (Hg.): *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge, 127–153.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2005): How to Achieve Governability at the Local Level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban Leadership and Community Involvement, in: Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Stewart, Murray (Hg.): *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London, 12–39.
- Held, David (1995): Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Stanford.
- Held, David (1997): Democracy and Globalization, *Global Governance*, 3:3, 251–267.
- Hendrickson, Ryan C. (2006): Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action after the Cold War, Columbia, MO.
- Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Howell, Robert (2005): International Leaders Call for Strategies and Changes That Support a Stronger NATO, in: *Signal*, 8.
- Howorth, Jolyon (2007): Security and Defence Policy in the European Union, Houndmills [u.a.].
- International Institute for Strategic Studies (2008): European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations, ISS Strategic Dossier, London.
- Isernia, Pierangelo/Everts, Philip P. (2006): European Public Opinion on Security Issues, in: *European Security*, 15:4, 451–269.
- Jachtenfuchs, Markus (2005): The Monopoly of Legitimate Force: Denationalization, or Business as Usual?, in: *European Review*, 13:1, 37–52.
- Jellinek, Georg (1914): Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl., Berlin.

- Joachim, Jutta (2010): Transformation of the State? Societal Reactions to the Privatization of Security in Great Britain, Bremen, unveröff. Manuskript.
- Johnson, Gregory G. (2004): Die Erfahrungen der SFOR auf dem Prüfstand, in: *NATO Brief*, 4.
- Kaldor, Mary (2000): Neue und Alte Kriege: Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt a.M.
- Keohane, Robert O. (2002): Governance in a Partially Globalized World, in: (ders.) *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London, New York, NY, 245–271.
- Keohane, Robert O. (1984): After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. (1977): Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston.
- Keohane, Robert O./Macedo, Stephen/Moravcsik, Andrew (2009): Democracy-Enhancing Multilateralism, in: *International Organization*, 63, 1–31.
- Kielmansegg, Sebastian Graf von (2005): Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Eine rechtliche Analyse, Stuttgart.
- Kirchner, Emil/Sperling, James (2007): EU Security Governance, Manchester, New York.
- Klein, Nadia (2010): European Agents out of Control? Delegation and Agency in the Civil-Military Crisis Management of the European Union 1999–2008 (Studies on the European Union 2), Baden-Baden.
- Koenig-Archibugi, Mathias (2004): Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy, in: *International Organization*, 54:1, 137–174.
- Krasner, Stephen D. (1993): Sovereignty, Regimes, and Human Rights, in: Rittberger, Volker/Mayer, Peter (Hg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 139–167.
- Ladwig, Bernd (2000): Militärische Intervention zwischen Moralismus und Legalismus, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 48:1, 133–147.
- Leinert, Lutz (1980): Die Parlamentarische Versammlung der Westeuropäischen Union. Parlamentarische Legitimationsprobleme transnationaler Militärpolitik, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 80:3, 386–396.
- Lempp, Jakob (2009): Die Evolution des Rats der Europäischen Union: Institutionenevolution zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus, Baden-Baden.
- Lewis, Jeffrey (2003): Informal Integration and the Supranational Construction of the Council, *Journal of European Public Policy*, 10:6, 996–1019.
- Liese, Andrea/Weinlich, Silke (2006): Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen. Lücken und Tücken eines (neuen) Forschungsgebiets, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.): *Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37*, Wiesbaden, 491–524.
- Linklater, Andrew (1998): The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era, Cambridge.
- Luhmann, Niklas (2001): Legitimation durch Verfahren, 6. Auflage, Frankfurt a.M..

- Majone, Giandomenico (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, in: *European Law Journal*, 4:1, 5–28.
- Marschall, Stefan (2005): Transnationale Repräsentationen in parlamentarischen Versammlungen. Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates, Baden-Baden.
- Martens, Kerstin (2008): Menschenrechts-NGOs im UN-System, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 46, 27–32.
- Matlár, Janne Haaland/Østerud, Øyvind (Hg.) (2007): Denationalisation of Defence: Convergence and Diversity, Aldershot [u.a.].
- Mayer, Peter (2007): Civil Society Participation in International Security Organizations: The Cases of NATO and OSCE, in: Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (Hg.): *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, Houndmills, 116–139.
- Mayer, Peter (1999): War der Krieg der NATO gegen Jugoslawien moralisch gerechtfertigt? Die Operation "Allied Force" im Lichte der Lehre vom gerechten Krieg, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 6:2, 287–321.
- Mayer, Sebastian (2009): Europäische Sicherheitspolitik jenseits des Nationalstaats. Die Internationalisierung von Präventions- und Interventionsmaßnahmen in NATO und EU, Frankfurt a.M..
- Mayer, Sebastian/Weinlich, Silke (2008): Die Internationalisierung von Sicherheitspolitik: UN, EU und der moderne Staat, in: Leibfried, Stephan/Hurrelmann, Achim/Martens, Kerstin/Mayer, Peter (Hg.): *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*, Frankfurt a. M., 83–111.
- Meerpohl, Thomas (2008): Individualsanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen: Das Sanktionsregime gegen die Taliban und Al-Qaida vor dem Hintergrund des Rechts der VN und der Menschenrechte, München.
- Menzel, Ulrich (2004): Paradoxien der neuen Weltordnung. Politische Essays, Frankfurt a.M..
- Mérand, Frédéric (2008): European Defence Policy: Beyond the Nation State, Oxford [u.a.].
- Meyer, Christoph (2006): The Quest for a European Strategic Culture: A Comparative Study of Strategic Norms and Ideas in the European Union, Basingstoke.
- Meyer, Frank (2010): Rechtsstaat und Terroristen – Kaltstellung ohne Rechtsschutz?, in: *Straf-RechtsReport*, 4:4, 124–132.
- Monaco, Annalisa (2003): Reshuffle of NATO International Staff: A Change for the Better?, in: *NATO Notes*, 5:5, 3.
- Moravcsik, Andrew (2004): Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis, in: *Government and Opposition*, 39:2, 336–363.
- Münkler, Herfried (2004): Die neuen Kriege, Reinbek.
- Nelson, Scott G. (2010): Sovereignty and the Limits of the Liberal Imagination, Houndmills.
- Oppenheim, Lassa F. (1905): International Law: A Treatise, London [u.a.].

- Otten, Henrique Ricardo (2008): Doppeltes Recht oder das Recht zur Ausnahme. Die Aktualität Carl Schmitts im „war on terror“, in: Biegi, Mandana/Förster, Jürgen/Otten, Henrique Ricardo/Phillip, Thomas (Hrsg.): *Demokratie, Recht und Legitimität im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden, 29–50.
- Payandeh, Mehrdad (2006): Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 6, 41–71.
- Preuß, Ulrich K. (2005): Europa als politische Gemeinschaft, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, In-golf/Halter, Ulrich (Hg.): *Europawissenschaft*, Baden-Baden, 489–539.
- Rolin, Jan (2005): *Der Ursprung des Staates*, Tübingen.
- Ruggie, John Gerard (Hg.) (1993): *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York.
- Russett, Bruce M. (1993): *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, NJ.
- Ruzza, Carlo (2004): *Europe and Civil Society: Movement Coalitions and European Governance*, Manchester [u.a.].
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a. M..
- Schneckener, Ulrich (2006): *Transnationaler Terrorismus: Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus*, Frankfurt M.
- Schneckener, Ulrich/Weinlich, Silke (2006): Die Peacebuilding-Kommission der Vereinten Nationen: Möglichkeiten und Grenzen einer neuen Institution, in: *S + F: Sicherheit und Frieden*, 24:1, 17–21.
- Schimmelfennig, Frank (2007): Functional Form, Identity-Driven Cooperation: Institutional Designs and Effects in Post-Cold War NATO, in: Acharya, Amitav/ Johnston Alastair Iain (Hg.): *Crafting Cooperation - Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge, MA, 145–179.
- Senghaas, Dieter (2004): *Zum irdischen Frieden. Erkenntnisse und Vermutungen*, Frankfurt a. M.
- Slaughter, Anne-Marie (2004): *A New World Order*, Princeton, NJ [u.a.].
- Snyder, Glenn H. (1984): The Security Dilemma in Alliance Politics, in: *World Politics*, 36:4, 461–495.
- Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (2007): *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, Houndmills.
- Stübinger, Stephan (2008): Der Feindbegriff Carl Schmitts im Antiterrorkrieg. Über das Verhältnis von Recht und Politik im Ausnahmezustand, in: *Ancilla Iuris*, 73–95.
- Sunstein, Cass R. (2007): *Gesetze der Angst: Jenseits des Vorsorgeprinzips*, Frankfurt a. M.
- Tálas, Péter/Valki, László (2000): The New Entrants: Hungary, Poland, and the Czech Republic, in: Schnabel, Albrecht/ Thakur, Ramesh (Hg.): *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, Tokyo, 201–212.
- Tilly, Charles (1985): War Making and State Making as Organized Crime, in: Evans, Peter/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, 169–191.
- Vincent, Jack E./Straus, Ira L./Biondi, Richard R. (2001): Capability Theory and the Future of NATO's Decisionmaking Rules, in: *Journal of Peace Research*, 38:1, 67–86.

- Vöneky, Silja/Wolfrum, Rüdiger (2002): Die Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Umsetzung nach deutschem Verfassungsrecht, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 62, 569–640.
- Wagner, Wolfgang (2006): The Democratic Control of Military Power Europe, *Journal of European Public Policy*, 13:2, 200–216.
- Wagner, Wolfgang (2006b): Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper 12), Genf.
- Wagner, Wolfgang (2004): Für Europa sterben? Die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSKF Report, Frankfurt a. M..
- Wahl, Rainer (2006): Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, Berlin.
- Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Reading, MA.
- Walzer, Michael (1977): *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York.
- Warbrick, Colin (2004): The European Response to Terrorism in an Age of Human Rights, in: *European Journal of International Law*, 15:5, 989–1018.
- Weart, Spencer R. (1998): *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*, New Haven.
- Weingärtner, Dieter (2006): Menschenrechtsbindung bei Out-of-Area-Einsätzen der Bundeswehr, in: Weiß, Norman (Hg.): *Menschenrechtsbindung bei Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte*. Expertengespräch des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam und des DIMR, Berlin.
- Weinlich, Silke (in Vorbereitung): *The UN Secretariat and Peace Operations: The Internationalization of Security Politics*, Houndmills.
- Wheeler, Nicholas J. (2002): *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, 2002.
- Wimmel, Andreas (2008): Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: Ein Labyrinth ohne Ausgang?, in: *Integration*, 31:1, 48–64.
- Winn, Neil/Lord, Christopher (2001): *EU Foreign Policy Beyond the Nation State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Houndmills.
- Wolf, Klaus Dieter (2000): *Die neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden.
- Wolter, Detlev (2007): *A United Nations for the 21st Century: From Reaction to Prevention. Towards an Effective and Efficient International Regime for Conflict Prevention and Peacebuilding*, Baden-Baden.
- World Public Opinion: The United Nations and the Use of Military Force, in: http://www.americans-world.org/digest/global_issues/un/un_force1.cfm; 17.09.2009.
- Yost, David S. (2007): *NATO and International Organizations*, Rome.

Youngs, Richard (2003): Fusing Security and Development: Just another Euro-platitude?, CEPS Working Document No. 277, Brüssel.

Zweifel, Thomas D. (2006): International Organizations and Democracy, Boulder, CO [u.a.].

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Sebastian Mayer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen.

Telefon: +49 421 218-4298

E-Mail: sebastian.mayer@iniis.uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Linzer Str. 4, D 28359 Bremen