

S+F Sicherheit und Frieden Security and Peace

Herausgeber:

Prof. Dr. Michael Brzoska

Dr. Walter E. Feichtinger

Dr. Volker Franke

Prof. Dr. Hans J. Giessmann

Prof. Dr. Heiner Hänggi

Dr. Sabine Jaberg

Dr. Axel Krohn

Dr. Patricia Schneider

Themenschwerpunkt/Thematic Focus:
PARLAMENTE, FRIEDEN UND SICHERHEIT
PARLIAMENTS, PEACE AND SECURITY

**Parlamente in der Friedens- und Sicherheitspolitik:
Parlamentarische Kontrolle von Streitkräfteeinsätzen
im Licht der Forschung**

Patrick A. Mello und Dirk Peters

**The Bundestag as a Champion of Parliamentary Control
of Military Missions**

Wolfgang Wagner

**No Patience for „Wars of Choice“? – Der US-Kongress
und die Auseinandersetzung über die militärische
Interventionspolitik in der Ära Obama**

Florian Böller

**Who is Policing the Police? – The Role of Parliament in
Police Governance in Asia and Europe**

Mario J. Aguja and Hans Born

**Scrutinizing arms exports in Europe:
The reciprocal relationship between transparency
and parliamentary control**

Diederik Cops, Nils Duquet and Gregory Gourdin

**Inter-parliamentary cooperation: An answer to the
double democratic deficit in the area of CFSP and CSDP?**

Oliver Schwarz

Weiterer Beitrag von Maximilian Lakitsch

2 2017
35. Jahrgang
ISSN 0175-274X

 **Nomos**

Schriftleitung:

Prof. Dr. Michael Brzoska, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Redaktion:

Dr. Patricia Schneider (V.i.S.d.P.), Chefredakteurin, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, schneider@ifsh.de
 Susanne Bund, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, bund@ifsh.de

Kevin Nausch, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, nausch@ifsh.de

Dr. Sybille Reinke de Buitrago, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, reinkeдебuitrago@ifsh.de

Dr. iur. Tim René Salomon, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg; Zentrum für Sicherheit und Recht an der Bucerius Law School, Hamburg, tim.salomon@law-school.de

Redaktionsanschrift:

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
 S+F Redaktion
 Beim Schlump 83
 20144 Hamburg

Germany
 Telefon: +49 – 40 / 86 60 770
 Fax: +49 – 40 / 86 63 615
 Mail: s+f@ifsh.de

Homepage der Zeitschrift: www.sicherheit-und-frieden.nomos.de

Erscheinungsweise: 4 Ausgaben pro Jahr
 Bezugspreise 2016: Jahresabonnement incl. Online Privatbezieher 98,- €, Institutionen 154,- €, Studenten und Arbeitslose (jährlicher Nachweis erforderlich) 65,- € ; Einzelheft 30,- €. Alle Preise verstehen sich incl. MWST, zzgl. Vertriebskostenanteil. 10,70 € plus Direktbeorderungsgebühr Inland 1,61 € p.a.

Bestellmöglichkeit: Bestellungen beim örtlichen Buchhandel oder direkt bei der Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Kündigungsfrist: jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende

Bankverbindung generell: Zahlungen jeweils im Voraus an Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe: BLZ 660 100 75, Konto Nr. 73636-751 oder Sparkasse Baden-Baden Gaggenau: BLZ 662 500 30, Konto Nr. – 5-002266

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
 Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden
 Telefon (07221) 2104-0/Fax (07221) 2104-27
 E-Mail nomos@nomos.de

Anzeigen:

Sales friendly Verlagsdienstleistungen, Inh. Frau Bettina Roos, Pfaffenweg 15, 53227 Bonn
 Telefon (0228) 978980 Fax (0228) 9789820
 E-Mail roos@sales-friendly.de

Urheber- und Verlagsrechte:

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte, für die keine Haftung übernommen wird, gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden. Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

ISSN 0175-274X

S+F Sicherheit und Frieden
 Security and Peace

35. Jahrgang, S. 53–102

2/2017

EDITORIALIII
 Heiner Hänggi

PARLAMENTE, FRIEDEN UND SICHERHEIT
 PARLIAMENTS, PEACE AND SECURITY

Parlamente in der Friedens- und Sicherheitspolitik: Parlamentarische Kontrolle von Streitkräfteeinsätzen im Licht der Forschung
 Patrick A. Mello und Dirk Peters 53

The Bundestag as a Champion of Parliamentary Control of Military Missions
 Wolfgang Wagner 60

No Patience for „Wars of Choice“? – Der US-Kongress und die Auseinandersetzung über die militärische Interventionspolitik in der Ära Obama
 Florian Böller 66

Who is Policing the Police? – The Role of Parliament in Police Governance in Asia and Europe
 Mario J. Aguja and Hans Born 72

Scrutinizing Arms Exports in Europe: The Reciprocal Relationship Between Transparency and Parliamentary Control
 Diederik Cops, Nils Duquet and Gregory Gourdin 79

Inter-Parliamentary Cooperation: An Answer to the Double Democratic Deficit in the Area of CFSP and CSDP?
 Oliver Schwarz 85

BEITRÄGE AUS SICHERHEITSPOLITIK UND FRIEDENSFORSCHUNG

The Sectarian Dimension of Political Legitimacy in Syria: The National Roots of Sectarian Violence in the Syrian war
 Maximilian Lakitsch 91

NEUERSCHEINUNGEN 97

BESPRECHUNGEN 98

S+F lädt Autorinnen und Autoren zur Einsendung von Beiträgen zur Veröffentlichung ein

S+F ist die führende deutsche Fachzeitschrift für Friedensforschung und Sicherheitspolitik. S+F will Forum der Kommunikation für Wissenschaft und Politik, zwischen ziviler Gesellschaft und Streitkräften sein, in dem Analyse, Insiderbericht, Standortbestimmung und Einschätzung Platz haben. Entscheidend für die Veröffentlichung ist der Beitrag eines Textes zu nationalen und internationalen Diskussionen in der Sicherheitspolitik und Friedensforschung, von naturwissenschaftlichen Aspekten der Rüstungskontrolle bis zu Fragen der Nationenbildung in Nachkriegsgesellschaften. Jedes Heft von S+F ist einem Schwerpunktthema gewidmet. Neben Beiträgen zum Schwerpunkt werden aber auch Texte zu allgemeinen Themen der Sicherheitspolitik und Friedensforschung veröffentlicht.

Autorinnen und Autoren haben die Wahl zwischen Beurteilung der Texte durch Herausgeber und Redaktion oder einem zusätzlichen Begutachtungsverfahren mit externen Gutachtern (peer-reviewed, anonymisiert). Dieses Verfahren nimmt mehr Zeit in Anspruch (zur Erstellung der Gutachten, für die Überarbeitung etc.). S+F strebt an, den Anteil der extern referierten Aufsätze zu erhöhen, wird aber auch weiterhin Texte veröffentlichen, deren Qualität von der Redaktion und dem für ein Heft verantwortlichen Herausgeber beurteilt wurde. Die nachfolgend angegebenen „Deadlines“ gelten für die Einreichung von Beiträgen im Rahmen der jeweiligen Schwerpunktthemen. Aufsätze zu Themen außerhalb der Schwerpunkte können jederzeit eingereicht werden.

Call for Papers/ Herausgeber und Redaktion rufen zur Einsendung von Beiträgen auf

4/2017: Selbstreflexivität – ein Beitrag zu Frieden und Sicherheit?
Deadline 1. Juni 2017

1/2018: Nukleare Abrüstung in der Sackgasse?, *Deadline 15. September 2017*

2/2018: Das Ende der Rüstungskontrolle? *Deadline 10. Dezember 2017*

Für die „Beiträge aus Sicherheitspolitik und Friedensforschung“ und das „Forum“ ist S+F fortlaufend auch an Artikeln außerhalb des jeweiligen Themenschwerpunkts interessiert.

Texte können in englischer oder deutscher Sprache verfasst sein und sollten 25.000 bis 30.000 Zeichen (inkl. Leerzeichen) umfassen. Weitere Hinweise für Autorinnen und Autoren finden sich auf der Webseite der Zeitschrift unter „Autorenhinweise“.

Bitte richten Sie Ihre Fragen an:

E-mail: s+f@ifsh.de

Website: <http://www.sicherheit-und-frieden.nomos.de>

S+F invites authors to submit suitable papers for publication

S+F is the leading German journal for peace research and security policy. S+F aims to serve as a forum of analysis, insider reports and opinion pieces for research and politics linking civil society and the armed forces. Decisions on publication are made on the basis of the contribution of a text to national and international discussions on peace and security issues, considering scientific aspects of arms control to questions of nation-building in post-war societies. Every issue of S+F is focused on a particular theme. In addition, texts addressing general aspects of security policy and peace research are also published.

Authors can choose to have the text evaluated by the publisher and editorial team or by an external evaluation process (double-blind peer-review), the latter is more time intensive (for the evaluation process, revision, etc.). S+F intends to increase the number of externally evaluated contributions but will continue to publish texts which have been assessed by the editorial team and the publisher responsible for the issue. The deadlines listed below are for contributions for a specific theme. Contributions on other topics can be made at any time.

Call for Papers/ Publisher and editorial team call for contributions

4/2017: Self-reflexivity – a contribution to peace and security?
Deadline 1 June 2017

1/2018: Nuclear disarmament in deadlock?, *Deadline 15 September 2017*

2/2018: The end of arms control? *Deadline 10 December 2017*

Outside the special focus topic, S+F also welcomes submissions under the sections “Contributions to Security Policy and Peace Research” and “Forum”.

Texts may be written in English or German and should be between 25,000-30,000 characters long (incl. spaces). Further information for authors can be found on the magazine website under “Notes to Authors”.

Please direct your queries to:

E-mail: s+f@ifsh.de

Website: <http://www.sicherheit-und-frieden.nomos.de/?L=1>

Die Artikel der Zeitschrift S+F werden in mehreren nationalen und internationalen bibliografischen Datenbanken nachgewiesen. Dazu gehören u.a. Online Contents OLC-SSG Politikwissenschaft und Friedensforschung, PAIS (Public Affairs Information Service) International Database, Worldwide Political Science Abstracts und World Affairs Online (hrsg. vom Fachinformationsverbund Internationale Beziehungen und Länderkunde FIV) (siehe auch www.ireon-portal.de).

Articles of the journal S+F are entered in various national and international bibliographic databases. Among them are Online Contents OLC-SSG Politikwissenschaft und Friedensforschung (Political Science and Peace Research), PAIS (Public Affairs Information Service) International Database, Worldwide Political Science Abstracts and World Affairs Online (by the Fachinformationsverbund Internationale Beziehungen und Länderkunde FIV/The German Information Network International Relations and Area Studies) (see also www.ireon-portal.de).

Parlamente, Frieden und Sicherheit

Seit gut zwei Jahrzehnten kann in vielen Demokratien eine zunehmende Mitwirkung der Parlamente in der Formulierung und Umsetzung von Friedens- und Sicherheitspolitik festgestellt werden. Dies trifft insbesondere auf Entscheidungen zu Truppenentsendungen ins Ausland zu, gilt aber auch für andere Bereiche wie die Gouvernanz der Polizei, die Kontrolle von Waffenexporten sowie die interparlamentarische Kooperation in der Sicherheitspolitik. Der Themenschwerpunkt dieser Ausgabe von S+F umfasst eine Reihe von Beiträgen, die diesen Trend nicht zuletzt mit Blick auf dessen friedenspolitische Relevanz einer genaueren Prüfung unterziehen.

Die ersten drei Beiträge befassen sich mit der parlamentarischen Mitwirkung bei Truppenentsendungen ins Ausland, namentlich mit den Entscheidungsprozessen sowie der Kontrolle und Aufsicht nach erfolgter Entsendung, vor allem im Rahmen von militärischen Friedenseinsätzen. *Patrick A. Mello* und *Dirk Peters* identifizieren diesbezüglich drei Haupttrends. Erstens verschiebt sich der Fokus der einschlägigen Debatte von den formalen Mitwirkungsrechten der Parlamente hin zur politischen Bereitschaft der Parlamentarier, an solchen Entscheidungen auch wirklich mitzuwirken, und zur Verfügbarkeit der dazu nötigen Ressourcen. Zweitens werden Parlamente weniger als einheitliche Akteure wahrgenommen, stattdessen ist ein zunehmendes Interesse an der inneren Dynamik parlamentarischer Mitwirkung festzustellen. Schließlich erfordert die zunehmende Internationalisierung der Sicherheitspolitik ein vertieftes Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung bei Truppenentsendungen ins Ausland, vor allem im Rahmen der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – ein Aspekt, der zum Abschluss des Themenschwerpunkts vertieft behandelt wird.

Die beiden nachfolgenden Beiträge befassen sich mit zwei Fallstudien von besonderer Relevanz: dem Deutschen Bundestag und dem US-amerikanischen Kongress. *Wolfgang Wagner* zeigt auf, wie militärische Auslandseinsätze im Bundestag entlang der Links/Rechts-Achse bearbeitet werden: Während die Partei „Die Linke“ – wie der Name schon sagt handelt es sich um eine Linkspartei – Truppenentsendungen ins Ausland grundsätzlich ablehnt, nimmt die Unterstützung in Richtung Mitte-rechts des politischen Spektrums stetig zu. Entsprechend fallen auch die Präferenzen bezüglich der parlamentarischen Mitwirkung aus: linke Parteien neigen dazu, eine stärkere Rolle des Bundestags zu befürworten, während Mitte-rechts-Parteien eher dazu bereit sind, der Regierung einen größeren Handlungsspielraum einzuräumen.

Florian Böller widerlegt die gängige Annahme, dass die „War Powers“ des US-amerikanischen Kongresses mangelhaft oder dysfunktional seien – dies am Beispiel der beiden jüngsten militärischen Interventionen der USA in Libyen (2011) und gegen den sogenannten ISIS (2014), bei denen sich der Kongress durchaus strategisch verhalten hat. Zum einen stellen Kongressmitglieder systematisch Wählerinteressen bei ihren Entscheidungen für oder gegen Auslandseinsätze in Rechnung. Zum anderen unterscheidet der Kongress sehr wohl zwischen dem Einsatz militärischer Macht gegen konkrete Bedrohungen amerikanischer Sicherheitsinteressen („wars of necessity“) und sogenannten humanitären Interventionen („wars of choice“), mit klarer Präferenz für Erstere.

Eine zweite Gruppe von Beiträgen geht über den Fokus der ersten drei Artikel auf die parlamentarische Mitwirkung bei militärischen Auslandseinsätzen hinaus. Zunächst unternehmen *Mario J. Aguja* und *Hans Born* einen systematischen Vergleich der

Rolle der Parlamente in der Polizei-Gouvernanz in ausgewählten Ländern Asiens und Europas. Sie zeigen, dass Parlamente in sehr unterschiedlichen Kontexten ihre Grundfunktionen der Gesetzgebung, Budgetkontrolle und Oberaufsicht auch gegenüber der Polizei durchaus wahrnehmen. Zudem verfügen diese Parlamente über spezielle (Unter-)Ausschüsse, die sich mit Polizeiangelegenheiten befassen. Schließlich wird gezeigt, dass Parlamente zur Verstärkung der Rechenschaftspflicht der Polizei in der Regel die Grundlagen für die Errichtung unabhängiger Beschwerde- sowie Ombuds- und Menschenrechtsinstitutionen schaffen. Aus der komparativen Untersuchung können verschiedene Lehren für die Verbesserung der Rechenschaftspflicht der Polizei gegenüber dem Parlament gezogen werden.

Im Folgenden erörtern *Diederik Cops*, *Nils Duquet* und *Gregory Gourd* die zunehmende Bedeutung der Parlamente bei der Kontrolle von Waffenexportrestriktionen. Während die Gemeinsame Position 2008/944 die Mitgliedstaaten der EU rechtlich verpflichtet, einen jährlichen Bericht über Waffenexporte zu veröffentlichen, steht es diesen aber frei zu bestimmen, wie viel Transparenz sie bei solchen Exporten gewähren wollen. Vor diesem Hintergrund vergleichen die Autoren das Niveau der Transparenz bei Waffenexporten in acht Mitgliedstaaten der EU mit dem Ausmaß der parlamentarischen Kontrolle und stellen dabei eine positive Beziehung fest: Je höher die Transparenz bei Waffenexporten ist, desto aktiver gestaltet sich die parlamentarische Kontrolle.

Wie bereits erwähnt, schließt ein Beitrag über das durchaus umstrittene Thema der demokratischen Legitimation der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik den Themenschwerpunkt ab. Wegen deren weitgehend intergouvernementaler Natur ist verschiedentlich auch von einem „doppelten demokratischen Defizit“ (auf der nationalen wie der internationalen Ebene) die Rede – obwohl die seit dem Vertrag von Lissabon möglich gewordene interparlamentarische Zusammenarbeit im Mehrebenensystem der EU dieses Defizit zu beheben sucht. Vor diesem Hintergrund untersucht *Oliver Schwarz* die Rolle der 2012 geschaffenen Interparlamentarischen Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (englische Abkürzung: IPC). Er kommt zum Schluss, dass es sich bei der IPC um einen wichtigen Schritt hin zur Reduzierung des beklagten doppelten demokratischen Defizits handelt, dass es aber zu dessen Überwindung weitere institutionelle Reformen braucht.

Außerhalb des Themenschwerpunkts befasst sich *Maximilian Lakitsch* mit den nationalen Wurzeln der sektiererischen Gewalt im Krieg in Syrien.

Heiner Hänggi



Heiner Hänggi ist Stellvertretender Direktor und Leiter des Departements Politik und Forschung am Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (englische Abkürzung: DCAF). Er ist zudem als Titularprofessor für Politikwissenschaft an der Universität St.Gallen tätig.

Parliaments, Peace, and Security

In the past two decades, parliaments in many democracies have become more involved in the formulation and implementation of peace and security policy. This is especially true for decisions to deploy military forces abroad, but also applies to other areas including police governance, scrutiny of arms exports and inter-parliamentary cooperation in security policy. This edition of S+F brings together a range of contributions that seek to further explore this trend and to examine its significance for peace politics.

The first three contributions deal with parliamentary involvement in sending troops abroad, examining the decision-making processes and the control and oversight of troops upon deployment, particularly within the context of peace operations. *Patrick A. Mello* and *Dirk Peters* have identified three major trends. First, discourse is moving increasingly beyond the traditional focus on formal powers and parliamentary veto rights, towards parliamentarians' political will to use these powers, as well as the availability of resources. Second, instead of treating parliaments as unitary actors, there is heightening interest in understanding the internal dynamics of parliaments regarding deployment decisions. Finally, growing internationalization of security policy requires a deeper understanding of the opportunities and constraints of parliamentary involvement in troop deployment decisions, particularly in the context of European foreign, security, and defence policy, an issue addressed in the last contribution to this special section.

The two successive articles present highly relevant case studies on parliamentary control of military missions: the German *Bundestag* and the U.S. Congress. *Wolfgang Wagner* shows that military missions are contested in the German *Bundestag* along a left/right axis: whereas the radical left is consistently opposed to deployment, support grows as one moves along the political spectrum towards the right. These preferences over substance also translate into preferences over procedure: leftist political parties that aim to limit the use of armed force tend to prefer strong parliamentary control, whereas political parties at the centre-right of the political spectrum generally favour more executive discretion regarding deployments.

In contrast to the thesis that U.S. Congress War Powers are defective and dysfunctional, *Florian Böller* shows, by comparing the two most recent cases of U.S. military interventions (Libya 2011, ISIS 2014), that congressional behavior can be understood as rational and strategic when voting on foreign deployment of troops. First, Members of Congress evaluate domestic electoral interests when choosing to support or criticize presidential war policies. Second, Members assess whether the use of force abroad is aimed at preventing threats to US security interests ('wars of necessity'), or is a humanitarian intervention ('wars of choice'), with the former more likely to generate congressional support.

The second set of articles move beyond the initial focus on parliamentary involvement in foreign deployments of troops. First, *Mario J. Aguja* and *Hans Born* explore the role of parliaments in police governance in selected countries in Asia and Europe. Based on a comparative framework of analysis, their contribution demonstrates that parliaments in different regions apply their generic legislative, budget control, and oversight functions to the police. Moreover, parliaments usually have a dedicated committee or sub-committee dealing with police affairs, endowed with subpoena and contempt powers to compel government and police officers to appear before committee meetings and provide documents. For police to be

fully accountable, parliaments also tend to set up independent oversight bodies, including separate police complaints bodies, ombudspersons and national human rights institutions, as well as anti-corruption/financial audit bodies and data-protection commissioners. A number of lessons for improving the accountability of police to parliament can be drawn from these case studies.

Second, *Diederik Cops*, *Nils Duquet* and *Gregory Gourd* discuss the increasing importance of parliaments in scrutinizing arms exports. While Common Position 2008/944 legally requires EU Member States to publish an annual report on arms exports, they remain free to determine the extent of transparency they wish to apply to their reports. Against this backdrop, the authors compare the level of transparency on arms exports in eight EU Member States by using qualitative criteria such as frequency, comparability, comprehensiveness and disaggregation, and relate the findings to the level of parliamentary control on arms export control policies. Results suggest a positive relationship between high levels of transparency and active parliamentary control of arms exports.

As mentioned above, the final contribution of the special section addresses the status of democratic legitimacy in European foreign, security and defence policy, a highly contested issue for the past few decades. Due to its largely intergovernmental nature, observers have highlighted a 'double democratic deficit' (both at the national and international levels) – though inter-parliamentary cooperation made possible by the Lisbon Treaty seeks to resolve this deficit. It is in this context that *Oliver Schwarz* examines the role of the Inter-Parliamentary Conference (IPC) on the Common Foreign and Security Policy and Common Security and Defence Policy (CFSP/CSDP), established in 2012, concluding that the IPC is an important step forward in answering the double democratic deficit, but that further changes need to be made.

Outside the special section, *Maximilian Lakitsch* discusses the national roots of sectarian violence in the Syrian war.

Heiner Hänggi