

### 3. Selten angewandt, aber wichtig

Das IntVG erfasst 25 verschiedene Änderungsverfahren unterhalb der Schwelle der Ratifikation, an denen künftig Bundestag und gegebenenfalls Bundesrat beteiligt werden müssen. In der Praxis dürften sie selten angewendet werden; einzige Ausnahme könnte die Flexibilitätsklausel sein. Von den bereits vorhandenen Verfahren (Brückenklauseln) ist bislang kein Gebrauch gemacht worden.<sup>87</sup> Einige der neuen Instrumente sind mit ihrer Anwendung „verbraucht“, so etwa bei der Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens zum EP. Daher ist die Einschätzung, beim IntVG handele es sich um ein „Sonntagsgesetz“<sup>88</sup> zutreffend: „Angesichts der nicht immer verfassungsrechtlich präzisen öffentlichen Diskussion sollte vorab festgehalten werden, dass es bei den damit angesprochenen Regelungen des Vertrags von Lissabon [...] um Bereiche geht, die in der europarechtlichen Praxis quantitativ so gut wie keine Rolle spielen werden.“<sup>89</sup>

Die Forderung nach einem Europagesetz<sup>90</sup> muss sich an verfassungsrechtlichen Vorgaben messen lassen: Nur das, was in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt, kann bundeseinheitlich geregelt werden. Und nur das, was nicht Geschäftsordnungsrecht betrifft, kann in ein Gesetz gegossen werden.

87 Steffi Menzenbach, a.a.O. (Fn. 59).

88 So Christian Calliess, a.a.O. (Fn. 4), Stellungnahme in der Anhörung, Protokoll Nr. 90, S. 47; vgl. auch Steffi Menzenbach, Eine Frage der Verfassung, in: Das Parlament vom 31. August 2009, S. 15.

89 Christian Calliess, a.a.O. (Fn. 4), S. 1.

90 Zum Beispiel von Jörg-Uwe Hahn, a.a.O. (Fn. 6), S. 758, S. 762.

## Die parlamentarische Dimension der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Pluralität von demokratischer Legitimation in einer europäischen Mehrebenendemokratie\*

Roman Schmidt-Radefeldt

Die dynamische Entwicklung des zivilen und militärischen Krisenmanagements der Europäischen Union in der letzten Dekade (zum Beispiel auf dem Balkan, im Kongo, im Tschad oder bei der Pirateriebekämpfung) wirft die Frage nach der demokratischen Legitimation der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf. Diese Thematik wird in der Diskussion, die sich stark auf die militärische Handlungsfähigkeit der EU richtet, eher am Rande behandelt. Dafür gibt es mehrere Gründe:

Zum einen wird dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik in der Staats- und Demokratietheorie seit *John Locke* oder *Jean Bodin* eine Sonderrolle (im Sinne einer exekutiven *domaine réservé*) zugeschrieben.<sup>1</sup> Ihr zufolge verlangt eine effektive Außen- und Sicher-

\* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser im März 2009 auf dem 7. Staatswissenschaftlichen Forum an der Universität Erfurt gehalten hat.

1 Vgl. nur *John Locke*, *Two Treatises of Government*, London 1690, §§ 145 – 148.

heitspolitik ein mehr oder weniger hohes Maß an Flexibilität und Geheimhaltung, das sich mit der Transparenz und Deliberation parlamentarischer Entscheidungsprozesse nur schwer in Einklang bringen lasse. Dementsprechend werden an die Außen- und Sicherheitspolitik hinsichtlich ihrer parlamentarischen Kontrolle traditionell andere Maßstäbe angelegt als zum Beispiel an die Innenpolitik.<sup>2</sup>

Zum anderen bleibt die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der zweiten Säule der EU – auch nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrages – ein intergouvernementaler Integrationsverbund mit mehreren kooperierenden Handlungsebenen, bei dem jedoch bewusst auf das supranationale Instrumentarium (Mehrheitsentscheidungen, gerichtliche Kontrollmöglichkeit, Anwendungsvorrang etc.) verzichtet wird. Erscheint die Verteidigungspolitik damit als eine der letzten Domänen nationaler Souveränität in einer ansonsten immer enger zusammenwachsenden EU, so nimmt es nicht wunder, dass auch die demokratische Legitimation dieses intergouvernementalen Politikbereiches primär über die nationalen Parlamente vermittelt werden soll.

### 1. Demokratische Legitimation der ESVP auf nationaler Ebene

Die demokratische Rückbindung von Militäroperationen im Rahmen der ESVP erfolgte bis heute über die nationalen Parlamente der truppenstellenden Staaten. Nationale Parlamente verfügen über effektive Mittel, um in Ausübung ihrer Budgethoheit (Militärhaushalt), Verteidigungsgesetzgebung oder spezifischen Kontrollmechanismen (parlamentarische Untersuchungs- oder Verteidigungsausschüsse, Anhörungen und Fragerechte, Wehrbeauftragter) ihre Regierungen beziehungsweise Verteidigungsminister zur Rechenschaft zu ziehen.<sup>3</sup> Zum Teil können Parlamente auch den Einsatz der nationalen Truppenkontingente als solchen durch formell oder informell ausgestaltete Parlamentsvorbehalte legitimieren beziehungsweise verhindern.<sup>4</sup> Wozu – so könnte man meinen – bedarf es also überhaupt einer parlamentarischen Streitkräftekontrolle auf europäischer Ebene, wenn der Einsatz militärischer Gewalt nicht in Brüssel, sondern in den Hauptstädten entschieden wird?

#### 1.1. Heterogenität parlamentarischer Kontrollkompetenzen im europäischen Vergleich

Die Besinnung auf das demokratische Legitimations- und Kontrollreservoir nationaler Parlamente mag im Falle einer „Parlamentsarmee“ wie der Bundeswehr verständlich erschei-

- 2 Vgl. *Wolfgang Wagner*, Die parlamentarische Kontrolle der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, in: *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, Baden-Baden 2009, S. 157 – 169, S. 157; *Daniel Thym*, Parlamentsfreier Raum? Das Europäische Parlament in der Außen- und Sicherheitspolitik, WHI-Paper 2/2005, S. 12 f., <http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0205.pdf> (Abruf am 12. Oktober 2009).
- 3 Vgl. *Roman Schmidt-Radefeldt*, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, Berlin 2005; *Christian Raap*, Die Kontrolle der Streitkräfte durch das Parlament, in: *JuS*, 36. Jg. (1996), S. 980 – 983.
- 4 Der parlamentarische „Durchgriff“ auf konkrete Operationsparameter wie das Einsatzbudget, operative Aspekte oder Rules of Engagement ist jedoch nur beschränkt möglich; vgl. *Hans Born*, Die demokratische Rechenschaftspflicht des Militärs, in: *Karl von Wogau* (Hrsg.), Auf dem Weg zur europäischen Verteidigung, Freiburg 2003, S. 230 – 254, S. 242.

nen, lässt sich jedoch mit Blick auf die ESVP nicht verallgemeinern. Betrachtet man nämlich die Kompetenzen der Parlamente anderer Länder im Bereich der Verteidigungspolitik, so erscheint die demokratische Legitimation der ESVP aus Sicht der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ausgesprochen heterogen. Selbst beim traditionellen parlamentarischen Vorrecht – der Verabschiedung des Militärbudgets – bestehen markante Unterschiede: Während die Parlamente der meisten EU-Staaten die Verteidigungsausgaben nur einmal pro Jahr als Teil des Gesamthaushalts en bloc verabschieden können, haben einige wenige Parlamente (zum Beispiel Österreich, Schweden, Belgien) die Möglichkeit, über das individuelle Budget für jede einzelne Militäroperation gesondert zu entscheiden.<sup>5</sup> Parlamentarische Mitwirkungsbefugnisse bei der Entsendung nationaler Truppenkontingente ins Ausland sehen nur wenige europäische Rechtsordnungen vor.<sup>6</sup> Selbst parlamentarische Informationsrechte in Verteidigungsfragen sind nicht durchgängig (verfassungs)rechtlich verbrieft<sup>7</sup> beziehungsweise speziellen Parlamentsausschüssen vorbehalten. Gerade die militärischen Schwergewichte England und Frankreich pflegen noch immer das traditionelle Verständnis von Sicherheitspolitik als exekutiver domaine réservée. Bei einigen Parlamenten – das europäische „Schlusslicht“ bilden hier wohl Griechenland und Zypern – bleiben die Machtbefugnisse im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, gemessen an ihren spezifischen Kontrollkompetenzen, sogar hinter denen des Europäischen Parlaments (EP) zurück.<sup>8</sup>

## 1.2. Legitimationsdefizite auf nationaler Ebene

Die effektiven Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente werden aber auch im Zuge des europäischen Integrationsprozesses sukzessive beschnitten oder können sich strukturell gar nicht erst entfalten.<sup>9</sup> So haben nationale Parlamente grundsätzlich nur eine begrenzte Sicht auf den militärischen Integrationsprozess der EU.<sup>10</sup> Ihre genuine Aufgabe ist die Kontrolle

- 5 Vgl. *Nicolai von Ondarza*, *EU Military Deployment – An Executive Prerogative?*, Brüssel 2008, S. 18, [http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA\\_IX\\_2\\_vonOndarza.pdf](http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_IX_2_vonOndarza.pdf) (Abruf am 12. Oktober 2009). In Deutschland kontrolliert der Bundestag das Budget für die jeweilige Militäroperation im Rahmen des konstitutiven Zustimmungsbeschlusses.
- 6 Zum Beispiel in Deutschland, Österreich, Dänemark, Schweden, den Niederlanden, Italien sowie in den baltischen Staaten, vgl. *Alexander Siedschlag*, *Nationale Entscheidungsprozesse bei Streitkräfteeinsätzen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben der EU*, in: *Erich Reiter / Reinhardt Rummel / Peter Schmidt*, *Europas ferne Streitmacht*, Hamburg 2002, S. 222 – 232; *Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn. 5), S. 14 f.
- 7 Zum Beispiel nicht in Zypern, Frankreich, Luxemburg, Polen oder Portugal.
- 8 Rechtsvergleichend *Georg Nolte / Heike Krieger*, *Europäische Wehrrechtssysteme*, Baden-Baden 2003, S. 66 ff.; *Hans Born / Suzana Anghel / Alex Dowling / Teodora Fuior*, *Parliamentary Oversight of ESDP Missions*, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper No. 28, Genf 2008, S. 19 ff., [www.dcaf.ch/parliamentary-oversight-ESDP-missions](http://www.dcaf.ch/parliamentary-oversight-ESDP-missions) (Abruf am 12. Oktober 2009).
- 9 *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 64 ff., S. 134 ff., S. 179 ff. und S. 218 ff.; *Hans Born / Suzana Anghel / Alex Dowling / Teodora Fuior*, a.a.O. (Fn. 8), S. 2 f.; *Catriona Gourlay*, *Parliamentary Accountability and ESDP: The National and the European Level*, in: *Hans Born / Heiner Hänggi* (Hrsg.), *The „Double Democratic Deficit“*, Aldershot 2004, S. 183 – 200, S. 193 f.
- 10 So auch *Meinhard Hilf / Frank Schorkopf*, *Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der Europäischen Union*, in: *Josef Drexler / Karl F. Kreuzer / Dieter H. Scheuing / Ulrich Sieber* (Hrsg.), *Europäische Demokratie*, Baden-Baden 1999, S. 125 – 145, S. 126.

ihrer jeweiligen Regierungen und Streitkräftekontingente – sie erstreckt sich weder auf die europäischen (Leitungs-)Organe noch auf die multinationalen Streitkräfteoperationen als solche. Für eine effektive Kontrolle fehlt es den Parlamenten oftmals an entsprechenden Informationen: So bleibt etwa die Unterrichtung des Deutschen Bundestages (Art. 23 Abs. 2 GG) über Vorgänge im Bereich der zweiten Unionssäule (GASP/ESVP) in der Praxis ausgesprochen vage; insbesondere über die Sitzungen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), das mit der politischen Kontrolle und strategischen Leitung von EU-Militäreinsätzen betraut ist, erfolgt keine regelmäßige Berichterstattung.<sup>11</sup> Selbst der konstitutive Parlamentsvorbehalt des Bundestages gerät bei Auslandseinsätzen hochintegrierter Krisenmanagementverbände (zum Beispiel AWACS-Einsätze, EU-Battlegroups, NATO-Response Force oder das geheim operierende Kommando Spezialkräfte) unter den Druck bündnispolitischer Zwänge.<sup>12</sup>

Legitimationsdefizite auf der nationalen parlamentarischen Ebene müssen daher auf der europäischen Ebene aufgefangen und kompensiert werden. Ins Blickfeld geraten neben dem (supranationalen) EP auch die transnationalen (inter-)parlamentarischen Versammlungen von NATO und WEU. Im Zuge der fortschreitenden Herausbildung europäischer Streitkräftefähigkeiten erscheint eine Konsolidierung der parlamentarischen Abstützung der ESVP sowohl in kompetenzieller als auch in institutioneller Hinsicht notwendig. Dabei geht es weniger um eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den parlamentarischen Institutionen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, als vielmehr um ein sinnvolles Ineinandergreifen von nationalen, supranationalen und transnationalen Legitimationselementen und Kontrollmechanismen sowie um die verstärkte Vernetzung der parlamentarischen Akteure verschiedener Rechtsebenen.<sup>13</sup>

## 2. Demokratische Legitimation der ESVP auf supranationaler Ebene

### 2.1. Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Institutionalisierung der ESVP seit dem Vertrag von Nizza hat vor allem die Rolle des Ministerrats samt seinem militärischen Unterbau gestärkt; die Kompetenzen der supranationalen EU-Organen – allen voran das EP, aber auch die Kommission – sind im Bereich der

- 11 Ingo Winkelmann, Das Verhältnis von Exekutive und Gesetzgeber in der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union, in: Rudolf Geiger (Hrsg.), *Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt*, Baden-Baden 2003, S. 67 – 83, S. 75 f. mit einer Darstellung der Unterrichtungspraxis des Auswärtigen Amtes.
- 12 Jörg Thießen / Ulrich Plate, *Bundeswehr und Parlament*, in: Hans J. Griefsmann / Armin Wagner (Hrsg.), *Armee im Einsatz*, Baden-Baden 2009, S. 148 – 159, S. 152 ff.; Roman Schmidt-Radefeldt, a.a.O. (Fn. 3), S. 188 ff.; Dieter Wiefelspütz, *Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt*, Baden-Baden 2003, S. 61 ff.; Rainer Stinner, *Bleibt es bei der Parlamentsarmee?*, in: FAZ vom 15. September 2006, <http://www.rainer-stinner.de/files/13899/FAZ150906.jpeg> (Abruf am 12. Oktober 2009).
- 13 Roman Schmidt-Radefeldt, *EU-Militäreinsätze unter demokratischer Kontrolle*, in: Heintschel von Heinegg / Horst Fischer / Christian Raap / Ulrike Froissart (Hrsg.), *Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection*, Berlin 2004, S. 489 – 504, S. 489.

zweiten Unionssäule nur unwesentlich mitgewachsen.<sup>14</sup> Daran ändert auch der Reformvertrag von Lissabon, der das intergouvernementale Prinzip der zweiten Säule festschreibt, kaum etwas. Obwohl der Verfassungskonvent vorrangig aus Parlamentariern zusammengesetzt war, bestand von Anfang an keine Bereitschaft zu einer stärkeren Parlamentarisierung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU – ungeachtet wiederholter Forderungen des Europäischen Parlaments nach mehr Mitbestimmung und Informationsrechten im Bereich der ESVP.<sup>15</sup>

*Informationelle Kompetenzen:* Der EU-Vertrag beschränkt die Informations- und Fragerechte des Parlaments im Bereich der zweiten Säule im wesentlichen auf den Dreiklang von Unterrichtung, Anhörung und Aussprache über die wichtigsten Aspekte und grundlegenden Entwicklungen der GASP / ESVP. Das Recht des EP auf Unterrichtung wird ergänzt durch seine Befugnis, Anfragen und (unverbindliche) Empfehlungen an den Rat zu richten, der zur Antwort verpflichtet ist.<sup>16</sup> Gemäß Art. 36 EUV-Lissabon, der den alten Art. 21 EUV-Nizza im Wesentlichen übernimmt, tritt die ESVP als eigenständiges Politikfeld explizit neben die GASP und erweitert damit formal den Informationsradius des Parlaments.<sup>17</sup> Mit Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon ist der Europäische Außenminister (formal: Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik)

- 14 Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung *Robert Cutler / Alexander von Lingen*, *The European Parliament and European Union Security and Defense Policy*, in: *European Security*, 12. Jg. (2003), H. 2, S. 1 – 20, S. 6 ff. Im Jahre 2004 wurde auf der Grundlage von Art. 21 EUV ein Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) des EP eingerichtet; vgl. dazu *Hans Born / Suzana Angbel / Alex Dowling / Teodora Fuior*, a.a.O. (Fn. 8), S. 12 f.
- 15 Vgl. Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“ vom 16. Dezember 2002, CONV 459/02, S. 8; ähnlich *Nicolai von Oндarza*, *Die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Schatten der Ungewissheit*, SWP-Studie, Berlin 2008, S. 17, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5342](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5342) (Abruf am 12. Oktober 2009); *Daniel Thym*, a.a.O. (Fn. 2), S. 4 f.
- 16 Vgl. Art. 85 ff. und 108 ff. GeschO-EP (Juli 2004), Abl. EG Nr. L 44/1; *Hans-Joachim Cremer*, in: *Christian Callies / Matthias Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV-Kommentar*, München 2007, Art. 21 EUV, Rn. 2.
- 17 Art. 21 EUV-Nizza lautete: „Der Vorsitz hört das Europäische Parlament zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und achtet darauf, dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden. Das Europäische Parlament wird vom Vorsitz und von der Kommission regelmäßig über die Entwicklung der Außen- und Sicherheitspolitik der Union unterrichtet. Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten. Einmal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.“ Art. 36 EUV-Lissabon lautet: „Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hört das Europäische Parlament regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und unterrichtet es über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen. Er achtet darauf, dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden. Die Sonderbeauftragten können zur Unterrichtung des Europäischen Parlaments mit herangezogen werden. Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten. Zweimal jährlich führt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“

Ansprechpartner des EP in allen außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten.<sup>18</sup> Im Prinzip kodifiziert der Lissabonner Reformvertrag in Art. 36 aber nicht viel mehr als die bestehende Praxis, wonach der Hohe GASP-Vertreter *Javier Solana* das Parlament auch über die Entwicklungen in der ESVP unterrichtet. Der Gegenstand der Anhörung bleibt dabei weitgehend unbestimmt – welche Aspekte die „wichtigsten“, welche Weichenstellungen „grundlegend“ sind, unterliegt nämlich in erster Linie der politischen Beurteilung durch den Rat.<sup>19</sup> In der Praxis beschränkte sich die Informationspolitik des Rates weitgehend darauf, dem EP eine mit Erläuterungen versehene Liste aller GASP-Aktivitäten des Vorjahres vorzulegen. Eine umfassende Vorab-Konsultation zu den grundlegenden sicherheitspolitischen Optionen findet in der Regel nicht statt. Das Parlament hat auch keinen durch den Vertrag garantierten Anspruch darauf, zu konkreten Einzelentscheidungen – gemeinsame Strategien, Standpunkte oder Aktionen – vorab gehört zu werden.<sup>20</sup> Obwohl Art. 36 EUV-Lissabon eine gebührende Berücksichtigung der Auffassungen des Parlaments im Bereich der ESVP fordert, vermag sich dieses in der Praxis, so zum Beispiel im Sicherheitspolitischen Komitee als dem zentralen Organ der ESVP, nur schwer Gehör zu verschaffen.<sup>21</sup> Vergeblich pochte das EP immer wieder auf Mitentscheidungskompetenzen bei Beschlüssen über EU-Operationen<sup>22</sup>, die der Rat gemäß Art. 42 Abs. 4 EUV-Lissabon auch weiterhin ohne parlamentarische Anhörung erlassen kann. Faktisch hat es in der Praxis noch keine öffentliche Anhörung zu einer speziellen ESVP-Militäroperation vor Verabschiedung der entsprechenden Gemeinsamen Aktion im Rat gegeben.<sup>23</sup> Dies bringt das Parlament in die wenig komfortable Lage, die Außen- und Sicherheitspolitik der EU nur im Nachhinein kommentieren und damit keinen echten Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess nehmen zu können. Rat und Parlament fechten hier seit Jahren einen politischen Streit über Zeitpunkt und Umfang der Informationspflichten aus – eine Klärung durch den EuGH ist mangels Zuständigkeit im Bereich der zweiten Säule (GASP / ESVP) derzeit und auch künftig ausgeschlossen.<sup>24</sup>

*Budgetäre Kontrollmöglichkeiten:* Während das EP im Bereich der zivilen GASP-Operationen ein Junktum zwischen Bereitstellung von Finanzmitteln und der Qualität der Infor-

18 Dazu näher *Daniel Thym*, Außenverfassungsrecht nach dem Lissabonner Vertrag, in: *Ingolf Pernice* (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, Baden-Baden 2008, S. 173 – 189, S. 178 f.

19 *Hans-Joachim Cremer*, a.a.O. (Fn. 16), Art. 21 EUV, Rn. 4.

20 *Jörg Philipp Terhechte*, in: *Jürgen Schwarze* (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2009, Art. 21, Rn. 1.

21 *Daniel Thym*, a.a.O. (Fn. 2), S. 2 f.

22 Entschließung des Europäischen Parlaments zu der neuen europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur – Prioritäten und Schwachstellen vom 27. März 2003, Rz. 55. Darin fordert das Europäische Parlament, „dass alle Operationen der Union zur Krisenbewältigung im Rahmen der Petersberg-Aufgaben vom Rat erst nach Konsultation des Europäischen Parlaments beschlossen werden, da dieses das einzige demokratisch und direkt gewählte Organ auf europäischer Ebene darstellt; ist der Auffassung, dass eine solche Billigung nur mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder erfolgen kann“, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0111+0+DOC+WORD+V0//DE> (Abruf am 12. Oktober 2009).

23 So *Hans Born / Suzana Anghel / Alex Dowling / Teodora Fuior*, a.a.O. (Fn. 8), S. 8.

24 Vgl. Art. 46 EUV-Nizza; Art. 275 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV-Lissabon).

mationspolitik des Rates herstellen kann<sup>25</sup>, nimmt der EU-Vertrag im Bereich der ESVP alle Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischem oder verteidigungspolitischem Charakter von den GASP-Finanzierungsregeln aus.<sup>26</sup> Budgetäre Einflussmöglichkeiten hat das Parlament deshalb nur auf die zivile Komponente des EU-Krisenmanagements.<sup>27</sup> Bei den EU-Militäroperationen wird dagegen zwischen den individuell und den gemeinsam zu tragenden Kosten differenziert: Mehr als 90 Prozent der anfallenden Kosten, insbesondere solche für Truppen, Waffen oder Gerät, werden von den teilnehmenden Staaten individuell getragen, das heißt sie werden mittels einer Umlagefinanzierung im Verhältnis ihrer Brutto-sozialprodukte aus den nationalen Verteidigungshaushalten aufgebracht.<sup>28</sup> Für die Verwaltung und Finanzierung der gemeinsam getragenen Kosten – also im wesentlichen die Kosten für die multinationalen Hauptquartiere im Einsatzland – hat der Rat im Jahr 2004 auf der Grundlage von Art. 13 Abs. 3 und 28 Abs. 3 EUV-Nizza einen komplexen Verwaltungs- und Finanzierungsmechanismus mit dem Namen ATHENA<sup>29</sup> beschlossen, der auf mitgliedstaatlichen Sonderzuweisungen beruht.<sup>30</sup>

Dieser Mechanismus ist im Vertrag von Lissabon festgeschrieben worden und verschafft dem Rat einen schnellen Zugriff auf finanzielle Ressourcen: Zur Vorbereitung von EU-Militäroperationen (so genannte fact-finding missions) ist gemäß Art. 41 Abs. 3 Unterabsatz 2 EUV-Lissabon ein aus Mitgliedsbeiträgen gebildeter intergouvernementaler An-schubfonds vorgesehen, der sich den haushaltsrechtlichen Vorschriften der Union und damit auch der Haushaltskontrolle durch das EP entzieht.<sup>31</sup> Allein diese Konstruktion wird die intergouvernementale Struktur der ESVP langfristig perpetuieren. Im Ergebnis zeigt sich insoweit eine durchgehende Tendenz des Rates, die für die ESVP anfallenden Kosten

- 25 *Daniel Thym*, a.a.O. (Fn. 2), S. 11. Vgl. insbesondere die Interinstitutionellen Vereinbarungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über Vorschriften zur Finanzierung der GASP vom 16. Juli 1997 (ABl. 1997 C 286/80) sowie über die Haushaltsdisziplin vom 14. Juni 2006 (ABl. C 139/7). Dort heißt es unter Nr. 43: „Der Vorsitz des Rates hört das Europäische Parlament alljährlich zu einem vom Rat erstellten und bis zum 15. Juni des jeweiligen Jahres übermittelten zukunftsorientierten Dokument über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, einschließlich der finanziellen Auswirkungen für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union und einer Bewertung der eingeleiteten Maßnahmen.“ Dazu *Andreas Maurer* / *Daniela Kietz* / *Christian Völkel*, *Interinstitutional Agreements in the CFSP. Parliamentarization through the Back Door?*, in: *European Foreign Affairs Review*, 10. Jg. (2005), H. 2, S. 175 – 195.
- 26 Art. 28 Abs. 3 EUV-Nizza; Art. 41 Abs. 2 EUV-Lissabon; vgl. dazu *Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn. 5), S. 17.
- 27 *Sascha Dietrich*, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*, Baden-Baden 2006, S. 429; *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 275 ff.
- 28 Art. 28 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EUV-Nizza; Art. 41 Abs. 2 UAbs. 2 EUV-Lissabon; vgl. dazu *Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn. 5), S. 17.
- 29 ATHENA ist ein rechtsfähiges Gebilde, das unter Aufsicht eines „Sonderausschusses“ von einem Verwalter, dem Operation Commander der jeweiligen Operation, sowie einem Rechnungsführer verwaltet wird. Die Mittel werden von den beteiligten Mitgliedstaaten und, soweit es nicht nur um Vorbereitungs- und Anschlusskosten, sondern um die gemeinsamen operativen Kosten geht, auch von gegebenenfalls beteiligten Drittstaaten aufgebracht, vgl. näher bei *Hans-Joachim Cremer*, a.a.O. (Fn. 16), Art. 28 EUV, Rn. 9.
- 30 Beschluss 2004/197 des Rates vom 23. Februar 2004, ABl. Nr. L 63/68.
- 31 *Hans-Joachim Cremer*, a.a.O. (Fn. 16), Art. 28 EUV, Rn. 17; *Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn. 5), S. 17; *Hans Born* / *Suzana Anghel* / *Alex Dowling* / *Teodora Fuior*, a.a.O. (Fn. 8), S. 11.

nicht aus dem Unionshaushalt, sondern durch die Mitgliedstaaten – nach den Grundsätzen: „Die Kompetenz bestimmt die Finanzquelle“<sup>32</sup> beziehungsweise „The costs lie where they fall“<sup>33</sup> – aufbringen zu lassen und damit der Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments zu entziehen.

Dessen schwache Stellung im Institutionengefüge der ESVP ist letztlich dem Umstand geschuldet, dass die nationalen Parlamente weiterhin als alleinige Träger der demokratischen Legitimation und Kontrolle der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesehen werden. Mehr noch: Der auf absehbare Zeit nicht zur Disposition stehende strikt intergouvernementale Charakter der EU-Verteidigungspolitik ist mit weitreichenden Kontroll- und Mitentscheidungsbefugnissen eines supranationalen Parlaments (nicht zuletzt im Bereich des Haushaltsrechts) nicht zu vereinbaren.<sup>34</sup> Das EP bleibt daher als „Zaungast“ der ESVP auf eine Beobachterrolle mit eingeschränkten informationellen Kontrollkompetenzen beschränkt.<sup>35</sup>

## 2.2. Komplementäre Legitimationsansätze: Strukturelle Überlegenheit des Europäischen Parlaments im Vergleich zu nationalen Parlamenten

Weder das EP noch die nationalen Parlamente verfügen also für sich genommen über ausreichende Kontroll- und Legitimationsmöglichkeiten im Bereich der ESVP: Ersteres besitzt keine echten Mitwirkungs- und Sanktionsbefugnisse, denn es kann die sicherheitspolitischen Akteure, das heißt die im Ministerrat vereinigten nationalen Regierungen, politisch nicht zur Verantwortung ziehen. Letzteren mangelt es hingegen an informationeller Nähe zum militärischen Integrationsprozess der EU. Mit der Einführung des Mehrheitsprinzips in der ESVP durch den Vertrag von Lissabon (zum Beispiel bei der strukturierten Zusammenarbeit gemäß Art. 46 EUV) schwinden zudem die Kontrollmöglichkeiten nationaler Parlamente gegenüber Kollegialentscheidungen des Ministerrates.<sup>36</sup>

Anstatt aber Kompetenzdefizite zu beklagen, sollte man vielmehr die bestehenden parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten auf beiden Rechtsebenen sinnvoll vernetzen.<sup>37</sup> Nicht von ungefähr fordert das BVerfG seit der Maastricht-Entscheidung für die EU eine zweigleisige, das heißt komplementäre Legitimationskette: Danach tritt neben die Funktion der nationalen Parlamente in dem Maße, wie die europäischen Nationen zusammenwachsen, „auch die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von Bürgern der

32 Werner Kaufmann-Bühler / Nikolaus Meyer-Landrut, in: Eberhard Grabitz / Meinhard Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union. Kommentar (Loseblattsammlung), München 2009, Art. 28 EUV, Rn. 19.

33 David Scannell, Financing ESDP Military Operations, in: European Foreign Affairs Review, 9. Jg. (2004), H. 4, S. 529 – 549.

34 Sebastian Graf von Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, Stuttgart u.a. 2005, S. 481.

35 Jörg Philipp Terbechte, a.a.O. (Fn. 20), Art. 21, Rn. 1; Sascha Dietrich, a.a.O. (Fn. 27), S. 428 f.; Kristina Gerteiser, Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, Frankfurt 2002, S. 118 f.

36 Vgl. zu Legitimationsdefiziten bei exekutiven Kollegialentscheidungen Roman Schmidt-Radefeldt, a.a.O. (Fn. 3), S. 87 f.

37 In diese Richtung auch Catriona Gourlay, a.a.O. (Fn. 9), S. 199 f.



Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament“<sup>38</sup>. Dieser komplementäre Ansatz, der für die supranationale Zusammenarbeit unbestritten ist, gewinnt aber auch in den intergouvernementalen Politikfeldern zunehmend an Bedeutung. Seit längerem fordern daher nicht nur das EP, sondern auch der Bundestag, die ESVP in gemeinsamer Zuständigkeit, das heißt rechts-ebenen-übergreifend zu legitimieren.<sup>39</sup> Zwar verbleibt die parlamentarische Kontrolle der ESVP – und vor allem der nationalen Truppenverbände – im Wesentlichen in den Händen der Parlamente der Mitgliedstaaten, doch vermag das EP die national vermittelte Legitimation (punktuell) zu ergänzen und nationale Legitimationsdefizite zu kompensieren.

*Nähe zum militärischen Integrationsprozess der EU:* Der entscheidende Vorteil des EP gegenüber einem nationalen Parlament liegt zum einen in seiner Nähe zum militärischen Integrationsprozess, das heißt zu den maßgeblichen Debatten, Anhörungen und Ausschüssen der ESVP. Während nationale Parlamentarier auf gefilterte Regierungsinformationen aus „zweiter Hand“ vertrauen müssen und etwa über Sitzungen des Sicherheitspolitischen Komitees so gut wie gar nicht unterrichtet werden, stehen den Mitgliedern des EP hochkarätige Vertreter der europäischen Sicherheitspolitik Rede und Antwort – vom Hohen GASP-Vertreter *Javier Solana* über die EU-Außenkommissarin, den Vorsitzenden des EU-Militärausschusses bis hin zum NATO-Generalsekretär. In letzter Zeit wurden Fortschritte in den Beziehungen zwischen Parlament und Rat erzielt, etwa durch Schaffung neuer und flexiblerer Kommunikationskanäle sowie durch verstärkte Kontakte zwischen den Organen, einschließlich eines regelmäßigen Meinungsaustauschs mit dem Hohen GASP-Vertreter und häufigerer Besuche von EU-Sonderbeauftragten im Parlament.<sup>40</sup> Das Europäische Parlament ist durch die verbesserte Informationspolitik regelmäßig in der Lage, Resolutionen und Empfehlungen zeitlich bereits im Vorfeld von EU-Militäroperationen zu verabschieden, zum Teil sogar vor der entsprechenden Annahme einer Gemeinsamen Aktion im Rat, zumindest aber deutlich vor Beginn der Operation.<sup>41</sup>

Im Ergebnis konnte das EP eine von Kommission und Rat unabhängige außenpolitische Kompetenz erwerben: So pflegen seine interparlamentarischen Delegationen transatlantische Beziehungen zum US-Repräsentantenhaus und zur Parlamentarischen Versammlung

38 BVerfGE 89, 155 (185 f.). Dazu *Matthias Pechstein / Christian Koenig*, Die Europäische Union, Tübingen 2000, Rn. 573.

39 Vgl. Entschließung des Deutschen Bundestages 14/7788 vom 12. Dezember 2001. Danach erwartet der Bundestag, „dass die parlamentarische Kontrolle der ESVP durch das Zusammenwirken der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments gewährleistet wird“, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/077/1407788.pdf> (Abruf am 12. Oktober 2009). Ebenso die Entschließung des Europäischen Parlaments zur gegenwärtigen Situation der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vom 10. April 2002; vgl. auch *Elmar Brok / Norbert Gresch*, Fünf Jahre ESVP – Eine Bilanz aus der Sicht des Europäischen Parlaments, 2004, <http://www.elmarbrok.de/downloads/de/arbeit/artikel/2004/2004045JahreESVP.pdf> (Abruf am 12. Oktober 2009).

40 Vgl. Entwurf eines Berichts des Europäischen Parlaments über den Jahresbericht des Rates an das EP im Bereich der GASP vom 14. März 2008, EP Document 2007/2219 (INI), Rn. 8, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pr/714/714131/714131de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/714/714131/714131de.pdf) (Abruf am 12. Oktober 2009).

41 Vgl. den Überblick bei *Hans Born / Suzana Anghel / Alex Dowling / Teodora Fuior*, a.a.O. (Fn. 8), S. 8.

der NATO, wo Vertreter des EP an den Ausschuss- und Plenarsitzungen teilnehmen. Vor allem die Mitglieder des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) erhalten durch Besuche von EU-Headquarters im Einsatzgebiet Informationen aus erster Hand.

*Einsicht in klassifizierte militärische Verschlusssachen:* Noch deutlicher wird der Informationsvorsprung der Europaparlamentarier gegenüber nationalen Mandatsträgern beim Zugang zu militärpolitisch sensiblen Dokumenten, zum Beispiel Verschlusssachen der NATO, die nur mit ihrer Zustimmung weitergegeben werden dürfen. Zwar sind Informationen, deren Verbreitung die Verteidigung und militärische Belange beeinträchtigen würden, vom freien Zugang gemäß Art. 255 EGV (künftig: Art. 15 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU) ausgenommen. Eine Verordnung von Rat und Parlament aus dem Jahre 2001 regelt jedoch auch den parlamentarischen Zugang zu klassifizierten Dokumenten.<sup>42</sup> Davon profitieren der Parlamentspräsident sowie ein Sonderausschuss von vier sicherheitsüberprüften MdEP – sie können in den Räumlichkeiten des Rates Einsicht in klassifizierte Verschlusssachen erhalten, die für nationale Mandatsträger Tabu sind.<sup>43</sup> Sicherheitspolitische Vertraulichkeit und parlamentarische Transparenz lassen sich also bis zu einem gewissen Grad in Einklang bringen.

*Demokratische Legitimation der sicherheitspolitischen Agenda der EU:* Wichtig erscheint schließlich der Beitrag des Europäischen Parlaments zur demokratischen Legitimation der ESVP. Regelmäßig kommentiert (und billigt) das Parlament die sicherheitsstrategische Marschrichtung der EU, aber auch die einzelnen EU-Militäroperationen beziehungsweise Polizeieinsätze durch entsprechende Empfehlungen oder Resolutionen.<sup>44</sup> Solche Resolutionen lassen sich aber nicht auf eine mehr oder weniger wohlwollende parlamentarische Begleitung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU reduzieren – vielmehr enthalten sie durchweg kritische und eigenständige sicherheitspolitische Entwürfe und Strategien. Die thematische Bandbreite der zuweilen kontrovers diskutierten Stellungnahmen ist beachtlich: Sie erstreckt sich von einzelnen EU-Militäroperationen über Rüstungsprojekte und ausgewählte Krisenherde bis hin zur EU-Sicherheitsstrategie. Zwar handelt es sich bei den Resolutionen lediglich um Eigeninitiativberichte des Parlaments, die nicht Teil eines formellen Konsultationsprozesses sind, sondern vielmehr in eigener Verantwortung und ohne rechtliche Bindungswirkung verabschiedet werden.<sup>45</sup> Gleichwohl können die sicherheitsstrategischen Empfehlungen aus anderen Gründen relevant werden: Zum einen kann das EP Legitimationsdefizite ausgleichen, die durch die Rechtsprechung des BVerfG zum NATO-Konzept entstanden sind: Danach besitzt der Bundestag keine Zustimmungskompetenz mehr für militärstrategische Vertragsentwicklungen unterhalb der förmlichen Vertragsänderung.<sup>46</sup> Zum anderen könnte das EP in eine Rolle als Katalysator heterogener

42 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des EP und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, ABl. EG 2001 Nr. L 145, S. 43, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:DE:HTML> (Abruf am 12. Oktober 2009). Betroffen sind klassifizierte Dokumente der Geheimhaltungsstufe „Top Secret“, „Secret“ oder „Confidential“.

43 Zu den Einzelheiten *Sascha Dietrich*, a.a.O. (Fn. 27), S. 430.

44 Vgl. zuletzt den Bericht über die Europäische Sicherheitsstrategie und die ESVP (2008/2202(INI)) vom 28. Januar 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0032+0+DOC+WORD+V0//DE> (Abruf am 12. Oktober 2009).

45 *Daniel Thym*, a.a.O. (Fn. 2), S. 8.

46 BVerfGE 104, 151, 206 f.; DVBl. 2002, 116, Entscheidung vom 22. November 2001.

verteidigungspolitischer Positionen der EU-Mitgliedstaaten hineinwachsen: Während sich die Regierungen anlässlich des Irak-Krieges 2003 sicherheitspolitisch entzweit und die EU dadurch außenpolitisch geschwächt haben, konnte sich das Europäische Parlament auf eine eigene einheitliche Linie verständigen.<sup>47</sup>

*EU-Personalpolitik:* Mit dem Vertrag von Lissabon wird das EP auch auf die Personalie des „EU-Außenministers“ (Art. 18 Abs. 1 EUV-Lissabon: Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik) Einfluss nehmen können. Unter dem „Doppelhut“ des Außenkommissars und Kommissionsvizepräsidenten (Art. 18 Abs. 4 S. 1 EUV-Lissabon) ist dieser nämlich auch dem EP, nicht dagegen den nationalen Parlamenten verantwortlich (Art. 17 Abs. 8 S. 1 EUV-Lissabon). Bereits seine Ernennung ist von der Zustimmung der Europaparlamentarier abhängig (Art. 17 Abs. 7 S. 2 EUV-Lissabon). Umgekehrt könnte ihn das Parlament als Teil des Kommissionskollegiums per Misstrauensvotum zu Fall bringen (Art. 17 Abs. 8 S. 2 EUV-Lissabon). Dies gilt aber nur für seine Funktion als Außenkommissar, während er als Vertreter der GASP durch den Europäischen Rat abberufen werden müsste (Art. 18 Abs. 1 EUV-Lissabon). Ob allerdings ein EU-Außenminister als Vertreter der GASP politisch haltbar ist, wenn das Parlament beim Sturz der Kommission auf seinem Rücktritt besteht, darf bezweifelt werden.<sup>48</sup>

### 3. Demokratische Legitimation der ESVP auf transnationaler interparlamentarischer Ebene

Von der Einsicht in die Pluralität von Legitimationsbausteinen auf der nationalen und supranationalen Ebene führt der Weg hin zur interparlamentarischen Koordination im Rahmen einer „Mehrebenendemokratie“.<sup>49</sup> Da die demokratische Kontrolle der ESVP in den Händen der Parlamente der Mitgliedstaaten liegt<sup>50</sup>, erscheint es sinnvoll, die national vermittelte Legitimation auf der europäischen Ebene zu koordinieren und zu bündeln.<sup>51</sup>

#### 3.1. Kooperation der nationalen Parlamente im Unionsrahmen

Das Lissabonner Vertragsprotokoll zur Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union greift diesen interparlamentarischen Ansatz auf, wenn es in Art. 10 für den Bereich der ESVP eine interparlamentarische Zusammenarbeit nach dem COSAC-Modell<sup>52</sup> anregt.

47 Entschließung des EP zur Lage im Irak, P5\_TA(2003)0032 vom 30. Januar 2003.

48 So auch *Nicolai von Ondarza*, a.a.O. (Fn. 15), S. 17; *Daniel Thym*, a.a.O. (Fn. 2), S. 10.

49 *Klaus Hänsch*, Das EP als Akteur im EU-Reformprozess, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 9. Jg. (1998), H. 3, S. 409 – 418, S. 413.

50 An der ESVP beteiligt sich zwar nicht das EU-Mitglied Dänemark, dafür aber sind Drittstaaten, wie zum Beispiel Norwegen, das an dem EU-Battlegroup-Konzept beteiligt ist, mittelbar in die ESVP eingebunden. Vgl. dazu *Ralf Roloff*, Auf dem Weg zur variablen Geometrie – Implikationen der EU-Erweiterung für die ESVP und NATO, 2006, [http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09\\_Publikationen/integration\\_2007/roloff.pdf](http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2007/roloff.pdf) (Abruf am 12. Oktober 2009).

51 In diese Richtung auch *Sebastian Graf von Kielmansegg*, a.a.O. (Fn. 34), S. 482.

52 Die Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires (COSAC, Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union) setzt sich aus jeweils sechs Vertretern der nationalen Parlamente der 27 EU-Mitgliedstaaten und sechs Vertretern des Europäischen Parlaments zusammen. Die Parlamente

Ziel soll es sein, die europäische Rückkoppelung nationaler Mandatsträger an die ESVP – etwa durch eine formalisierte und institutionalisierte Parlamentarierkonferenz – zu intensivieren und nationale Kontrollkompetenzen zu koordinieren. Bislang ist jedoch die interparlamentarische Kooperation über eine halbjährliche Zusammenkunft des Hohen GASP-Vertreters mit den Vorsitzenden aller nationalen Verteidigungsausschüsse sowie einigen parlamentarischen Verbindungsbüros in Brüssel nicht hinausgekommen.<sup>53</sup> Ähnlich wie bei der COSAC dominieren hier die „Fachbruderschaften“ nationaler Parlamentsausschüsse über die (oft wichtigere) parlamentarische Fraktionszusammenarbeit.

### 3.2. Kooperation auf transnationaler Ebene: Die Parlamentarische Versammlung der WEU

Ins Blickfeld gerät die seit 1955 tagende interparlamentarische WEU-Versammlung mit Sitz in Paris, die seit dem Vertrag von Nizza 2003 als Interparlamentarische Versammlung für Europäische Sicherheit und Verteidigung firmiert.<sup>54</sup> Sie besteht aus über 400 Delegierten aus den nationalen Parlamenten der WEU-Mitgliedstaaten (einschließlich der Assoziierten und Partner); die deutsche Delegation setzt sich aus 18 Abgeordneten des Bundestages zusammen.

Zwar verlor die WEU-Versammlung in gleichem Maße an Bedeutung, wie Aufgaben der Krisen- und Konfliktbewältigung in den 1990er Jahren von der WEU – heute nur noch eine Rumpforganisation – auf die Europäische Union verlagert wurden. Die WEU-Versammlung besticht jedoch durch ein wesentlich breiteres Forum als das EP<sup>55</sup>, das nicht von ungefähr einen Beobachterstatus in der WEU-Versammlung einnimmt. Weiterhin blickt die WEU-Versammlung auf über 50 Jahre Erfahrung in sicherheitspolitischen Angelegenheiten zurück: Wichtige strategische Überlegungen und Impulse, wie etwa die Festlegung der Petersberg-Aufgaben<sup>56</sup>, die europäische Kommandostruktur oder die Aufstellung eines

der Beitrittskandidaten entsenden je drei Parlamentarier als Beobachter zu den Konferenzen. Die COSAC trifft sich alle sechs Monate in dem Land, das die EU-Präsidentschaft innehat. Die 1989 in Paris als informelle Gesprächsebene der nationalen Parlamente gegründete COSAC wurde 1997 im Protokoll zum Vertrag von Amsterdam „über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ verankert.

- 53 Jürgen Mittag, Die parlamentarische Dimension der ESVP: Optionen für eine europäische Verfassung, in: *Integration*, 26. Jg. (2003), H. 2, S. 152 – 160, S. 156.
- 54 Die Versammlung basiert auf Art. IX des modifizierten Brüsseler Vertrags von 1954, BGBl. 1954 II, S. 258; vgl. näher Roman Schmidt-Radefeldt, a.a.O. (Fn. 3), S. 246 ff.; Christoph Lotter, Die Parlamentarische Versammlung der WEU: Demokratische Kontrolle europäischer Sicherheitspolitik, Baden-Baden 1997.
- 55 In der WEU-Versammlung vertreten sind alle europäischen NATO-Partner sowie als Assoziierte beziehungsweise Partner unter anderem die Türkei, Russland, Serbien, die Ukraine und – als Beobachter – auch die Kaukasusrepubliken, <http://www.assembly-weu.org/en/composition.pdf> (Abruf am 12. Oktober 2009).
- 56 Der erstmals 1992 auf dem Petersberg bei Bonn formulierte Aufgabenkatalog für die Westeuropäische Union (WEU) umfasst Aufgaben, die gerade nicht der Verteidigung dienen, also zum Beispiel humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung. Die EU hat diese Aufgaben im Rahmen ihrer ESVP übernommen und den Katalog sukzessive (zum Beispiel um die Terrorbekämpfung) erweitert. Die Petersbergaufgaben sind nun in Art. 43 EUV-Lissabon (ex-Art. 17 EUV-Nizza) niedergelegt.

europäischen Satellitenzentrums in Madrid, stammen aus der Feder der WEU-Versammlung. Schließlich trägt die Versammlung als wichtiges interparlamentarisches Diskussionsforum durch entsprechende Resolutionen zur demokratischen Abstützung der ESVP bei.<sup>57</sup> Das Selbstverständnis der WEU-Versammlung, die anders als die nationalen Parlamente allerdings über keine echten Kontrollkompetenzen verfügt<sup>58</sup>, rührt daher aus der Überzeugung, dass eine intergouvernementale Regierungspolitik auch einer interparlamentarischen Legitimation bedarf.<sup>59</sup>

Für die Diskussion um demokratische Legitimation jenseits des Nationalstaates ist dieser transnationale Parlamentarismus deshalb so interessant, weil er auf einer anderen Grundkonzeption beruht als der supranationale Parlamentarismus: Während letzterer das demokratiestaatliche Repräsentationsprinzip auf die europäische Ebene überträgt, um sich zu einem künftigen bundesstaatlichen Parlament weiterzuentwickeln, geht es bei den interparlamentarischen Versammlungen darum, der Internationalisierung der Exekutiven durch eine Transnationalisierung der Parlamente zu begegnen, das heißt die enge intergouvernementale Zusammenarbeit durch ein interparlamentarisches Gegenstück zu ergänzen.<sup>60</sup> Interparlamentarische Versammlungen erscheinen aus dieser Perspektive weniger als kollektive Akteure, sondern vielmehr als Netzwerke von Abgeordneten, die auf diese Weise nachholen, was ihnen Exekutive und Judikative (Internationale Organisationen und Gerichtshöfe) in gewisser Weise „vorgemacht“ haben. Der Beitrag interparlamentarischer Versammlungen zur demokratischen Legitimation bemisst sich folglich weniger danach, ob und inwieweit sie ein exekutives Kollegialorgan (zum Beispiel den WEU-Ministerrat) kontrollieren oder zur Rechenschaft ziehen können, sondern welche Möglichkeiten sie transnational vernetzten Parlamentariern bieten, um eben jene Legitimationsdefizite zu kompensieren, die durch die Verlagerung exekutiver Entscheidungsprozesse auf die überstaatliche Ebene entstanden sind.<sup>61</sup>

Die Besonderheit interparlamentarischer Versammlungen<sup>62</sup> liegt daher vor allem in der unmittelbaren Rückbindung (Doppelmandat) der Versammlungsdelegierten an ihre Heimatparlamente, wo sie gleichzeitig als nationale Mandatsträger zur „Entprovinzialisierung“ nationaler Sicht- und Handlungsweisen im Bereich der Sicherheitspolitik beitragen

57 Auch hier reicht die thematische Bandbreite von der europäischen Sicherheitsstrategie bis zu den EU-Militäroperationen; vgl. zuletzt Document A/2038 vom 4. Juni 2009, [http://www.assemblee-ueo.org/en/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2009/2038.pdf](http://www.assemblee-ueo.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2009/2038.pdf) (Abruf am 12. Oktober 2009).

58 Es existiert lediglich eine jährliche Berichtspflicht des Rates der WEU einschließlich entsprechender Fragerechte der Delegierten, die diesen Bericht auch ablehnen können; dies ist bislang erst ein Mal 1967 geschehen. Näher zur Berichtspflicht *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 249 f.

59 Vgl. *Fritjof Gundersen*, Eine EU-Sicherheitspolitik ohne Parlamente?, in: NZZ vom 17. Februar 2001.

60 *Wolfgang Wagner*, a.a.O. (Fn. 2), S. 165 f.; *Sebastian Graf von Kielmansegg*, a.a.O. (Fn. 34), S. 484.

61 In diesem Sinne *Anne Marie Slaughter*, *New World Order*, Princeton 2004.

62 Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch die Parlamentarische Versammlung der NATO, die Beobachterstatus in der WEU genießt und mit dem Europäischen Parlament vielfältige Kontakte (zum Beispiel gegenseitige Teilnahme an den Ausschusssitzungen) pflegt. Leider besteht derzeit keine automatische Kopplung der Delegationsmitgliedschaften in der WEU-Versammlung und der NATO-PV.

können. Diese Rückbindung ist bei den direkt gewählten EP-Parlamentariern nicht gegeben.<sup>63</sup>

### 3.3. WEU-Versammlung und Europäisches Parlament

Insoweit könnte es sinnvoll sein, die WEU-Versammlung, die bis heute um eine formale Anerkennung durch die EU ringt, stärker mit der Tätigkeit des EP zu verknüpfen.<sup>64</sup> Organisatorisch wird man nach Lösungen suchen müssen, die irgendwo zwischen den Extremforderungen nach einer „Zweiten EU-Parlamentskammer“<sup>65</sup> und der vom Europäischen Parlament geforderten Auflösung der WEU<sup>66</sup> liegen. Fest steht, dass die Einrichtung neuer parlamentarischer Gremien im Bereich der ESVP die ohnehin schon bestehende Institutionenvielfalt unnötig verkomplizieren würde. Das Projekt einer Zweiten Kammer, das schon unter Einhaltung des einheitlichen institutionellen Rahmens der EU kaum realisierbar wäre<sup>67</sup>, ist jedoch im EU-Verfassungskonvent auf erheblichen Widerstand gestoßen und wird auch von der WEU-Versammlung heute nicht mehr verfolgt. Es wäre aber dringend erforderlich, die bestehende (und subjektiv auch so empfundene) Konkurrenzsituation zwischen EP und WEU-Versammlung zu überwinden und sich auf die beschränkten Kontrollmöglichkeiten und das gemeinsame Ziel einer demokratischen Legitimation der ESVP zu konzentrieren.

### 4. Wege zur demokratischen Legitimation der ESVP

Mit der zunehmenden rechtlichen Verdichtung der ESVP bedürfen die Kontrollkompetenzen des Europäischen Parlaments einer rechtsförmigen Stärkung.<sup>68</sup> Ansätze dazu sind im

63 Dafür können nationale und supranationale Parlamente über eine gesamte Legislaturperiode von vier bis fünf Jahren weitgehend unverändert agieren, während interparlamentarische Versammlungen einer vergleichsweise hohen Mitgliederfluktuation unterliegen: Da die Delegationen zu Beginn der jeweiligen Legislaturperiode eines nationalen Parlaments bestimmt werden, ändert sich die Zusammensetzung der WEU-Versammlung praktisch nach jeder nationalen Parlamentswahl in den über 30 Mitgliedsstaaten.

64 In diese Richtung Vorschläge von *Sebastian Graf von Kielmansegg*, a.a.O. (Fn. 34), S. 484; *Sascha Dietrich*, a.a.O. (Fn. 27), S. 432; *Kristina Gerteiser*, a.a.O. (Fn. 35), S. 191 f.

65 So noch die Forderung der WEU-Versammlung in ihrer Resolution Nr. 109 vom 4. Juni 2002.

66 Entschließung des Europäischen Parlaments zur gegenwärtigen Situation der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und zu den Beziehungen zwischen der Union und der NATO vom 10. April 2002 (EP Document P5\_TAPROV (2002) 0171), Rn. 26, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B5-2002-0187+0+DOC+WORD+V0//DE> (Abruf am 12. Oktober 2009). Ebenso der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses des Europäischen Parlaments *Elmar Brok*, Nichts spricht für den Fortbestand der WEU-Versammlung, in: FAZ vom 29. Juli 2000, S. 6.

67 Art. 3 Abs. 1 EUV-Nizza; Art. 13 Abs. 1 EUV-Lissabon; ablehnend daher *Sascha Dietrich*, a.a.O. (Fn. 27), S. 434.

68 So die überwiegende Ansicht in der Literatur, vgl. *Sebastian Graf von Kielmansegg*, a.a.O. (Fn. 34), S. 481 mit weiteren Nachweisen; *Hans Born* / *Suzana Anghel* / *Alex Dowling* / *Teodora Fuior*, a.a.O. (Fn. 8), S. 32 ff. Wirksamstes Druckmittel wäre in diesem Zusammenhang das Militärbudgetrecht.

Vertrag von Lissabon indes nicht erkennbar. Die demokratische Legitimation der ESVP bleibt daher bis auf weiteres sowohl eine staatliche als auch eine europäische Aufgabe, der sich die parlamentarischen Akteure auf nationaler, supranationaler und transnationaler Ebene stellen müssen. Die Kohärenz der parlamentarischen Kooperation lässt aber zu wünschen übrig. Kontraproduktiv wirken sich dabei nicht zuletzt die unterschiedlichen Wehrrechtssysteme und parlamentarischen Traditionen sowie das militärische Souveränitätsdenken in den 27 EU-Mitgliedstaaten aus. Aus diesem Grunde bedarf die demokratische Legitimation der ESVP neben dem Europäischen Parlament auch einer interparlamentarischen Abstützung, wie sie etwa durch die WEU-Versammlung gewährleistet wird.<sup>69</sup> Hier vereinigt sich im Idealfall nicht nur die außen- und verteidigungspolitische Kompetenz der nationalen Parlamente und formiert sich zu einer wahrhaft europäisch-strategischen Sicherheitspolitik, sondern es prallen auch die unterschiedlichen Wehrrechtsordnungen und parlamentarischen Traditionen unmittelbar aufeinander. Der Austausch von Erfahrungen und das Verständnis für die jeweils andere Rechtsordnung vermögen dann allmählich einen *acquis communautaire* in Sachen demokratischer Streitkräftekontrolle herauszubilden. Nicht zuletzt der vom BVerfG entwickelte Parlamentsvorbehalt für die Entsendung von Streitkräften hat in den letzten Jahren – wenn auch in sehr unterschiedlichen Ausprägungen und Intensitäten – Nachahmung in den Rechtsordnungen vieler EU-Mitgliedstaaten gefunden. Möglicherweise entwickelt sich so der Gedanke einer „europäischen Parlamentsarmee“ zum „Exportschlager“ der ESVP des 21. Jahrhunderts.

Für die weitergehende militärische Integration der EU bleibt der konstitutive Parlamentsvorbehalt für die Entsendung von Streitkräften unabdingbar. Das BVerfG hat ihn in seiner Entscheidung zum Lissabon-Vertrag als „integrationsfest“ bezeichnet und in diesem Zusammenhang die verfassungsrechtlichen Grenzen der militärischen EU-Integration gemäß Art. 24 Abs. 2 GG aufgezeigt: Danach sei eine Supranationalisierung mit Anwendungsvorrang im Hinblick auf den konkreten Einsatz deutscher Streitkräfte unzulässig.<sup>70</sup> Die europäische Einigung müsse den nationalen Parlamenten ausreichenden Raum zur politisch-demokratischen Gestaltung wesentlicher Politikbereiche lassen, zu denen das Gericht unter anderem das militärische Gewaltmonopol zählt.<sup>71</sup> Die Schaffung einer EU-Armee, die auf Geheiß einer supranationalen Regierung eingesetzt wird, wäre also verfassungsrechtlich erst dann möglich, wenn der Parlamentsvorbehalt des Bundestages auf europäischer Ebene eine gleichwertige Entsprechung fände. Dabei würde ein Beschluss des Europäischen Parlaments in seiner heutigen Gestalt wohl nicht ausreichen. Vielmehr müsste sich das EP zu einem staatsanalogen Repräsentationsorgan eines konstitutionell verfassten europäischen Bundesvolkes weiterentwickeln.

69 In diese Richtung auch *Wolfgang Wagner*, a.a.O. (Fn. 2), S. 169.

70 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Rn. 255, [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html) (Abruf am 12. Oktober 2009).

71 Ebenda, Rn. 249.