

Demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Nach dem vorläufigen Scheitern der Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrages durch die negativen Voten bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahre 2005 ist die Legitimationskrise der Europäischen Union für jedermann offensichtlich geworden. Doch bereits vier Jahre zuvor hatte der Europäische Rat selbstkritisch festgestellt, dass sich ein Abgrund auftue zwischen den Bürgern und den europäischen Institutionen. Die damalige Präsidentschaft konstatierte, dass die Verbindung zwischen den Zielen und Handlungen der Union nicht mehr eindeutig sei. Diesem Mangel an Legitimität sollte mit einer breit angelegten Debatte über die Zukunft Europas und einem Konvent, der die Blaupause für einen Europäischen Verfassungsvertrag erarbeiten sollte, begegnet werden. Das Vorhaben ist offenbar misslungen. Erstaunlicherweise wurde in diesem Kontext die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die dazu gehörende Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) kaum erwähnt. Das ist umso weniger nachvollziehbar, weil sich einerseits die ESVP „mit Lichtgeschwindigkeit“ (Javier Solana), deren parlamentarische Kontrolle hingegen im Schneckentempo entwickelt. Doch darf Legitimität, demokratische Mitwirkung und Kontrolle gerade im sensiblen Bereich der ESVP nicht vernachlässigt werden.

1. Notwendigkeit einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Debatte

Die EU hat seit 1999 den neuen, zwischenstaatlich organisierten Politikbereich der ESVP mit erstaunlicher Geschwindigkeit entwickelt. Sie hat Institutionen wie das Sicherheitspolitische Komitee, den Militärausschuss oder den Ausschuss für zivile Krisenbearbeitung sowie Verfahren für das Krisenmanagement geschaffen. Seit 2005 hat die Europäische Verteidigungsagentur ihre Arbeit aufgenommen. Seit 2003 sind im Rahmen der ESVP 14 Einsätze durchgeführt worden, davon drei Militäreinsätze. Die ESVP ist integraler Bestandteil der GASP und soll der EU die auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen außerhalb der Union verleihen. Während manche Experten in dieser Entwicklung eine bedenkliche Militarisierung der EU erkennen, verweisen andere auf die Notwendigkeit, dass die Union angesichts der internationalen Realitäten auch sicherheits- und verteidigungspolitisch handlungsfähig sein muss. Sicherheitspolitik ist aber viel zu wichtig,

um sie Politikern und Experten allein zu überlassen. Sie benötigt eine starke Legitimation, um nachhaltig wirken zu können. Darum sollte eine breite gesellschaftliche Debatte über Ziele, Strategien, Konzepte und Mittel der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik initiiert und gefördert werden. Diese ist umso wichtiger, als sich innere und äußere Sicherheit angesichts akuter Herausforderungen überlappen und die Konsequenzen die Bürgerinnen und Bürger zunehmend direkt betreffen. Darüber hinaus könnte die Öffnung der Bundeswehr für Bewerberinnen und Bewerber aus anderen EU-Mitgliedstaaten, wie sie von der Kommission bereits früher angeregt wurde, zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit in Sicherheits- und Verteidigungsfragen beitragen.

2. Ergebnisorientierte Legitimation ist prekär

Demokratische Legitimität kann u.a. durch gute Ergebnisse in der GASP/ESVP erlangt werden. Diese so genannte „Output-Legitimität“ wird dann als gegeben angenommen, wenn die entsprechende Politik den Wünschen und Präferenzen der Bürger entspricht. So können erfolgreiche Auslandseinsätze das Ansehen der EU erhöhen, Fehlschläge allerdings das Gegenteil bewirken. Folgt man den regelmäßigen Umfragen des Eurobarometers, so findet kaum ein Politikfeld so viel Unterstützung wie die GASP/ESVP (durchschnittlicher Zustimmungswert seit Anfang der 1990er Jahre: über 70 Prozent). Auch das Projekt einer europäischen Eingreiftruppe findet große Zustimmung, so dass von einem permissiven Konsens in der europäischen Bevölkerung hinsichtlich der ESVP ausgegangen werden kann. Gleichwohl muss dieser Befund relativiert werden. Erstens sind die Ergebnisse in den EU-Ländern durchaus unterschiedlich. Zweitens folgt aus der Zustimmung zu einem Integrationsprojekt nicht zwangsläufig, dass auch ein konkreter Einsatz eine entsprechende Unterstützung findet. Dies gilt insbesondere dann, wenn er mit hohen personellen, materiellen oder ideellen Kosten verbunden ist. Drittens haben die Befragten bei der Art der Einsätze abgestufte Präferenzen. So stehen klassische Landesverteidigung, Katastrophenhilfe und Schutz der Menschenrechte an der Spitze, während Militärinterventionen außerhalb der EU weniger Zustimmung finden. Eine ergebnisorientierte Legitimation der ESVP ist also prekär. Aus diesem Befund folgt zweierlei: Erstens sollten die EU-Mitglieder bei ESVP-Missionen unter Einschluss militärischer Mittel auch künftig Zurückhaltung üben. Zweitens reicht eine bloße „output-orientierte“ Legitimation nicht aus.

3. Vorrang für hohe nationale Standards demokratischer Legitimation

Wichtiger ist vielmehr die durch demokratische Verfahren erzeugte Legitimation („Input-Legitimation“). Diese beruht im Bereich der ESVP hauptsächlich auf nationaler parlamentarischer Mitbestimmung und Kontrolle. Die entsprechenden Regelungen variieren bei den EU-Mitgliedstaaten stark. In Ländern wie Frankreich, Großbritannien, Griechenland und Belgien können die nationalen Parlamente kaum Einfluss auf den Einsatz ihrer Streitkräfte ausüben. In anderen wie in Spanien, Schweden, Deutschland, Österreich oder Irland dürfen Streitkräfte i.d.R. erst nach ausdrücklicher parlamentarischer Zustimmung eingesetzt werden. In Italien und den Niederlanden wiederum ist eine solche Zustimmungspflicht zwar nicht de jure vorgeschrieben, wird aber de facto praktiziert. Diese unterschiedlichen, aus der jeweiligen nationalen Geschichte erwachsenen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erlauben keine Mehrheitsabstimmungen in der Frage des Streitkräfteeinsatzes im Rahmen der ESVP. Der Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind also Grenzen gesetzt. Diese dürfen durch die zunehmende Integration der militärischen Strukturen nicht unterlaufen werden.

4. Europäischer Wettbewerb um die Demokratisierung der Streitkräfte

Hohe Standards sollten auch für die Demokratie innerhalb der Streitkräfte gelten. In den Streitkräften der EU-Mitgliedstaaten sind demokratische Normen jedoch in sehr unterschiedlichem Maße ausgeprägt. Das betrifft selbst so zentrale Bereiche wie die Einschränkung von Grundrechten, z.B. die Vereinigungsfreiheit oder die Ausgestaltung des Befehlsrechts und der Beteiligungsrechte. Offenbar erkennen einige Staaten noch nicht, dass viele Schwierigkeiten in ihren Streitkräften auch auf die mangelhafte Verankerung demokratischer Elemente zurückgeführt werden können. Im Hinblick auf gemeinsame Operation im Rahmen der ESVP ist es gleichwohl sinnvoll, eine Debatte über Grundsätze und Praktiken der Inneren Führung voranzutreiben mit dem langfristigen Ziel, die damit verbundenen Werte in allen europäischen Streitkräften weitgehend zu verwirklichen. Dieser Prozess darf jedoch nicht zu einer Anpassung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen. Vielmehr sollten sich die Mitgliedstaaten der EU in einen Wettbewerb um die Demokratisierung der nationalen Streitkräfte begeben, der dann langfristig in einen europäischen Ansatz münden sollte.

5. Stärkung des Europäischen Parlaments im Bereich der ESVP

Eine weitere potenzielle verfahrensbasierte Quelle demokratischer Legitimation bietet das Europäische Parlament (EP). Dessen Kontrollrechte auf dem Politikfeld der ESVP sind

allerdings vordemokratisch zu nennen. Nach dem bislang gültigen EU-Vertrag in der Fassung von Nizza hat das EP nur ein Anhörungsrecht bezüglich der wichtigsten Aspekte und der grundlegenden Weichenstellungen der GASP. Es muss regelmäßig - allerdings nur ex post - über die GASP unterrichtet werden und kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten. Angesichts des exekutiven Charakters der GASP ist das EP nicht in die einzelnen Verfahren wie etwa die Bestimmung der Grundsätze und Leitlinien, die Beschlüsse über gemeinsame Strategien oder die Annahme gemeinsamer Aktionen eingebunden. Eigentlich müsste es nicht einmal über die ESVP informiert werden, denn diese wird im gültigen EU-Vertrag nicht erwähnt und die vorgesehene Passage im Verfassungsvertrag kann nicht wirksam werden, weil er bislang nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist. Auch wenn die Konsultationen in der europäischen Praxis auf den Bereich der ESVP angewendet werden, sollte bei der nächsten Vertragsrevision eine Formalisierung erfolgen. Darüber hinaus sollten Konsultationen bereits ex ante zu Beginn eines jeden Jahres erfolgen. Zudem sollte das EP bzw. der zuständige Parlamentsausschuss nach jeder Sitzung des Rats für Auswärtige Beziehungen über die Ergebnisse informiert werden. Die horizontale Zusammenarbeit des EP mit den nationalen Parlamenten könnte verstärkt werden, etwa durch interparlamentarische Konferenzen oder durch die Etablierung eines regulären Dialogs zwischen den jeweiligen Parlamentsausschüssen. Grundsätzlich sollte die Regel gelten, dass das EP in dem Maße an Kontroll- und Entscheidungskompetenz in der ESVP zugesprochen bekommt, wie die Integration in diesem Bereich fortschreitet.

6. Bindung an das Völkerrecht

Angesichts zunehmender Globalisierung und Interdependenzen und der daraus resultierenden Notwendigkeit eines effektiven Multilateralismus kommt den Vereinten Nationen (VN) eine zentrale Rolle als politischer, rechtlicher und normativer Ordnungsrahmen zu. Die VN haben die vorrangige Verantwortung für die Bewahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit. Die VN-Charta ist gewissermaßen das Grundgesetz der Staatengemeinschaft. Die Achtung des Völkerrechts ist eine wichtige Quelle politischer Legitimität. Demnach kann, ausgenommen im Falle eines bewaffneten Angriffs, nur der VN-Sicherheitsrat den Einsatz von Zwangsmitteln beschließen und legitimieren. Zudem haben sich die Mitgliedstaaten in Artikel 43 VN-Charta verpflichtet, den VN auf Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Es ist im ureigensten Interesse der Mitgliedstaaten der EU, den Prozess der internationalen Verrechtlichung militärischer Gewaltanwendung voranzutreiben. Dieser erfordert die Bindung staatlichen Handelns an das Völkerrecht, denn dadurch kann die

Einschränkung demokratischer Kontrolle, die mit der Verpflichtung zum Einsatz militärischer Gewaltmittel einhergeht, kompensiert werden. Die EU sollte militärische Zwangsmaßnahmen also nur dann androhen bzw. durchführen, wenn der VN-Sicherheitsrat zuvor ein entsprechendes Mandat erteilt hat. Des Weiteren sollte sie den laufenden Prozess der bilateralen Zusammenarbeit mit den VN im Bereich der Krisenprävention und der Konfliktbearbeitung intensivieren. Zudem sollten die zivilen und militärischen Mittel der ESVP in das „Stand-by arrangement system“ der VN eingebunden werden.

Die vom französischen und niederländischen Souverän erzwungene „Reflexion“ über den Europäischen Verfassungsvertrag sollte als Chance genutzt werden, die bereits vor Jahren als defizitär erkannte Legitimität der EU zu stärken. Das gilt insbesondere für den Bereich der ESVP. Darum sollte die Bundesregierung während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 die Verbesserung der demokratischen Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit machen.