

HAMBURGER BEITRÄGE

zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik

*Detlef Bald / Hans-Günter Fröhling / Jürgen Groß /
Berthold Meyer / Claus v. Rosen (Hrsg.)*

Demokratie und Militär – Demokratie und Frieden

Heft 154
Hamburg, Februar 2011

INSTITUT FÜR FRIEDENSFORSCHUNG UND SICHERHEITSPOLITIK
an der Universität Hamburg

20144 Hamburg • Beim Schlump 83

Impressum

Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg besteht seit dem Juni 1971 und ist eine unabhängige Einrichtung in Form einer Stiftung des Bürgerlichen Rechts. Laut Satzung ist es Zweck der Institutsarbeit, „sich im Rahmen der Friedensforschung speziell mit sicherheitspolitischen Problemen zu befassen und dabei die Kriterien von freier Forschung und Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Publizierung der Forschungsergebnisse zu erfüllen“. Im Sinne dieser Aufgaben gibt das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik die Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik heraus.

Die Hamburger Beiträge erscheinen in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die entsprechenden Autoren verantwortlich.

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des IFSH.

Bestellungen können nur in begrenztem Umfang angenommen werden.
Anfragen sind zu richten an:

Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg
Beim Schlump 83
D – 20144 Hamburg
Tel.: (040) 866 077 – 0
Fax.: (040) 866 36 15
e-mail: ifsh@ifsh.de
Internet: <http://www.ifsh.de>

ISSN 0936-0018

Inhalt

Einführung	5
<i>Berthold Meyer</i> Eine europäische Armee unter parlamentarischer Kontrolle – Vision oder Illusion?	7
<i>Hans-Günter Fröhling</i> Gemeinsame europäische Streitkräfte: Schritte zum „Europäischen Staatsbürger in Uniform“	16
<i>Jürgen Rose</i> Demokratische Elemente in den Streitkräften	25
<i>Jürgen Groß</i> Thesen über den demokratischen Frieden	31
Autorenverzeichnis	35
Verzeichnis der DemoS-Publikationen	36

Einführung

Die Bundeswehr erlebt gegenwärtig die tiefgreifendsten strukturellen Veränderungen in ihrer über 50-jährigen Geschichte. Der bisher oft träge Fluss der Streitkräftetransformation scheint sich in einen Katarakt zu verwandeln.

Es ist davon auszugehen, dass derartige Veränderungen nicht ohne Auswirkungen auf das bekannte, oft thematisierte Spannungsfeld zwischen demokratisch-pluralistischer Gesellschaft einerseits und dem Militär andererseits blieben. Einige Aspekte davon aufzuzeigen, ist das Thema dieses „Hamburger Beitrags“.

Diejenige Veränderung, die in diesem Zusammenhang wohl am meisten ins Auge fällt, ist das unmittelbar bevorstehende Ende der allgemeinen Wehrpflicht. Deren Kritiker haben immer schon die Auffassung vertreten, dass eine Abschaffung beziehungsweise Aussetzung dieser Wehrform auch neue Chancen für die Innere Führung beinhalten könnte.¹ Ob diese dann auch genutzt werden, steht freilich auf einem anderen Blatt.

Zudem wird diese Änderung der Wehrform im Hinblick auf unsere Thematik von anderen, gegenläufigen Entwicklungen überlagert – gleichsam, um im eingangs gewählten Bild zu bleiben, den Gegen- und Unterströmungen im Transformationsfluss. Zu nennen sind dabei in erster Linie die zunehmenden Auslandseinsätze der Bundeswehr sowie, damit zusammenhängend, die zunehmende internationale militärische Kooperation, hauptsächlich im Rahmen von EU und NATO.

Auf diese Problematik gehen die beiden ersten Beiträge des vorliegenden Heftes ein. Verständlicherweise können sie nicht alle Aspekte des Themenbereiches „Armee in der Demokratie“ behandeln. Doch werden durch sie zumindest Ausschnitte dargestellt, die innerhalb der Gesamthematik eine gewisse Bedeutung besitzen und auch immer wieder Gegenstand der aktuellen öffentlichen Debatte sind.²

Berthold Meyer analysiert in seinem Beitrag Probleme im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle von Streitkräften (trotz aller vom Bundesverfassungsgericht eingebauten „Sicherungen“), die sich aufgrund der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, wie sie im Vertrag von Lissabon festgelegt ist, künftig möglicherweise ergeben könnten und diskutiert einige neue Ansätze, um potenziellen Gefahren wirkungsvoll begegnen zu können.

Im Beitrag von *Hans-Günter Fröhling* werden Überlegungen darüber angestellt, inwieweit das (ohnein niemals konsequent verwirklichte) deutsche Konzept der Inneren Führung mit dem Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ durch die künftig noch enger werdende europäische und transatlantische Kooperation und die weitere Aufstellung gemeinsamer militärischer Führungsstrukturen Beeinträchtigungen erfahren oder ob es vielmehr gelingen könnte, dieses Leitbild zu einem „Europäischen Bürger in Uniform“ weiterzuentwickeln.

Auf den zweiten großen Teilbereich der Gesamthematik „Demokratie und Militär“, nämlich die Weiterentwicklung demokratischer Elemente *innerhalb* der deutschen Streitkräfte („Demokratie in der Armee“), wo Kritiker ebenfalls erhebliche Defizite ausgemacht haben,³ wird in diesem Heft nur mit einem kurzen Gastbeitrag von Jürgen Rose eingegangen, in dem, zum Teil in bewusst provokanter Diktion, einige dieser Elemente diskutiert werden.

1 Vgl. dazu etwa Jürgen Groß/Dieter S. Lutz (Hrsg.), Wehrpflicht ausgedient, Baden-Baden 1995.

2 Vgl. etwa Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr, Plädoyer für die Stärkung der Inneren Führung bei Auslandseinsätzen, in: S+F. Sicherheit und Frieden, 2/2010, S. 119-120.

3 Vgl. etwa Detlef Bald/Andreas Prüfert (Hrsg.), Innere Führung. Ein Plädoyer für eine Zweite Militärreform, Baden-Baden 2002.

Der vorliegende „Hamburger Beitrag“ hat aber nicht nur die Relation zwischen Demokratie und *Militär* zum Gegenstand, sondern soll darüber hinaus das Verhältnis von Demokratie und *Frieden* zumindest anreißen. Während jene ein kaum gänzlich aufzulösendes Spannungsfeld darstellt, ist dieses nach allgemeiner Ansicht von eher komplementärer Natur. So wird zum Beispiel im Rahmen der Theorie des „demokratischen Friedens“ darauf hingewiesen, dass demokratische Staaten *untereinander* (fast) keine Kriege führen. Noch viel stärker ist die Komplementarität zwischen Demokratie und Frieden jedoch dann, wenn in den Beziehungen *zwischen* den Staaten demokratische Regeln zur Anwendung kommen.⁴ An diese Zusammenhänge knüpft der letzte Beitrag dieses Heftes an.

Fischen im Allgäu, im Oktober 2010

Jürgen Groß

4 Vgl. dazu Jürgen Groß, *Philosophie der Gleichheit. Demokratie, Macht und Frieden im internationalen System*, Baden-Baden 2009, S. 142 ff.

Eine europäische Armee unter parlamentarischer Kontrolle – Vision oder Illusion?

1. Die Perspektive einer europäischen Armee im schwarz-gelben Koalitionsvertrag

Als CDU/CSU und FDP im November 2009 einen Koalitionsvertrag für die nächsten vier Jahre abschlossen, nahmen sie in den Abschnitt über die Europäische Union die Passage auf: „Wir wollen uns für die Fortentwicklung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einsetzen. Langfristiges Ziel bleibt für uns der *Aufbau einer europäischen Armee unter voller parlamentarischer Kontrolle*.“¹ Die so offenbar über 2013 hinaus reichend formulierte Zielsetzung ist, wie weiter unten noch dargestellt wird, dem Wahlprogramm der FDP entlehnt. Sie steht in einem bemerkenswerten Spannungsverhältnis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über den Lissabonner Vertrag und sein Zustimmungsgesetz vom 30. Juni 2009, das der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU und ihrer Fortentwicklung insbesondere im Hinblick auf eine Kompetenzübertragung vom Bundestag auf die europäische Ebene deutliche Schranken setzt. Verkündet diese Passage also eine Vision, die auf der Grundlage des Lissabonner Vertrages über die EU langfristig realisiert werden kann, oder ist sie eine Illusion und der Satz nur ein verbales Zugeständnis der eigentlich anders denkenden Unionsparteien an den liberalen Koalitionspartner, das letztlich in die Kategorie der politischen Lyrik fällt?

Im selben Abschnitt des Koalitionsvertrages ist man an anderer Stelle bescheidener: „Die elementaren Fragen der Sicherheit, Verteidigung und Abrüstung in Europa müssen von den Partnern in der Europäischen Union gemeinsam beraten und entschieden werden. Dabei ist auch auf eine *möglichst intensive Beteiligung* der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlamentes zu achten.“² Demgegenüber findet sich im Abschnitt über die internationalen Einsätze der Bundeswehr eine andere Wortwahl: „Die Bundesregierung wird den Deutschen Bundestag regelmäßig über die laufenden Einsätze deutscher Streitkräfte informieren und so die Voraussetzungen für deren *angemessene parlamentarische Kontrolle* schaffen. Soweit mit den Regelungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes eine jeweils zeitnahe und ausreichende Information des Parlaments in besonderen Fällen durch die Bundesregierung nicht sichergestellt werden kann, legen die Koalitionsfraktionen Initiativen zur Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes oder zur Schaffung eines Vertrauensgremiums vor.“³

Eine *Beteiligung* nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments an der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und eine *angemessene* oder volle parlamentarische *Kontrolle* sind keineswegs dasselbe. Beteiligung kann von einer unverbindlichen Diskussion bis zur konstitutiven Mitentscheidung über einen Truppeneinsatz reichen, wie sie das deutsche Parlamentsbeteiligungsgesetz vorschreibt. Wenn ein Parlament hingegen über Kontrollrechte verfügt, hat es gegenüber der Exekutive eine starke Position, auch wenn der Begriff offen lässt, ob die Kontrolle wie in Deutschland verpflichtend *ex ante* oder wie in einigen anderen europäischen Ländern erst *ex post* möglich ist.

Die unterschiedliche Wortwahl in den zitierten Passagen des Koalitionsvertrages ist dadurch zu erklären, dass die Parteien der schwarz-gelben Koalition die Frage der parlamentarischen Kontrolle der Einsätze von Streitkräften von sehr unterschiedlichen Positionen aus angehen. Das ist nicht neu, sondern zeigte sich schon zwei Legislaturperioden vorher, als die FDP mehrere Anläufe unternahm, ein Gesetz zur Mitwirkung des Bundestages am Einsatz der Streitkräfte einzubringen, um

1 CDU/CSU und FDP (2009): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Online: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsveS.118> (Hervorh. B.M.).

2 Ebd. (Hervorh. B.M.).

3 Ebd., S. 124 (Hervorh. B.M.).

dem einschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 Rechnung zu tragen.⁴ Die Unionsparteien unternahmen damals nichts in dieser Hinsicht, weil ihr Ausgangspunkt in den 1990er Jahren nicht die Stärkung der parlamentarischen Rechte, sondern die Bewahrung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung war. Mit Blick auf Europa forderten sogar einzelne CDU-Abgeordnete wie Eckhard von Klaeden, der Bundestag solle jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode die Regierung pauschal zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr ermächtigen, damit die *battlegroups* der EU im Bedarfsfall unverzüglich eingesetzt werden könnten.⁵ Allerdings war auch der FDP an einer Beschleunigung der Entscheidungen des Parlamentes in dringlichen Fällen gelegen, weshalb sie die Einrichtung eines „Ausschusses für besondere Auslandseinsätze“ empfahl.⁶ Das hielt die damalige rot-grüne Koalition nicht für hinreichend transparent, so dass sie diesen Ausschuss nicht in ihren Entwurf zum Parlamentsbeteiligungsgesetz aufnahm, der ansonsten in den meisten Punkten mit den Forderungen der FDP übereinstimmte.⁷ Der Koalitionsvertrag spiegelt daher mit der Ankündigung von Initiativen zur Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes und zur Schaffung eines Vertrauensgremiums diese alten unterschiedlichen Positionen wider, wie sie sich in den Wahlprogrammen von CDU/CSU und FDP nach wie vor finden lassen:

Im Regierungsprogramm der Unionsparteien heißt es zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr lakonisch: „Die Entscheidung über Auslandseinsätze treffen wir (sic!) unter Beteiligung des Bundestages nach den Werten und Interessen Deutschlands und im Lichte unserer internationalen Bündnisverpflichtungen.“⁸ Und zur Europäischen Union: „Wir⁹ stehen für eine starke, handlungsfähige Außen- und Sicherheitspolitik der EU, um unsere Interessen in der Welt des 21. Jahrhunderts erfolgreich vertreten zu können. Sie muss auf einer weiterentwickelten gemeinsamen Sicherheitsstrategie fußen, den Hohen Beauftragten für Außenpolitik stärken sowie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einschließlich einer Beistandsverpflichtung ergänzend zur transatlantischen Partnerschaft ausbauen.“¹⁰

Demgegenüber betont das Wahlprogramm der FDP für die Bundestagswahl 2009 mit Blick auf die Auslandseinsätze den Parlamentsvorbehalt: „Für die FDP gilt, dass Deutschland nicht nur aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, sondern aus eigener tiefster Überzeugung militärisch nur dann handeln sollte, wenn es *gemeinsam mit den Partnern in der NATO oder der Europäischen Union* sowie aufgrund einer klaren völkerrechtlichen Legitimation möglich ist. Unverzichtbar ist stets eine Zustimmung des Deutschen Bundestages (Parlamentsvorbehalt). Einsätze ohne klare völkerrechtliche Grundlage lehnt die FDP ab, ebenso wie einen bündnispolitischen Automatismus bezüglich der Teilnahme der Bundeswehr an Einsätzen im Ausland.“¹¹ Und auch hinsichtlich der Sicherheitspolitik der Europäischen Union heißt es: „Die elementaren Fragen von Sicherheit und Abrüstung in Europa müssen von allen Europäern gemeinsam beraten und entschieden werden. Europa muss sein politisches Gewicht für eine neue Abrüstungspolitik in die Waagschale werfen. Wir müssen unsere Kräfte bündeln, Aufgaben verteilen, Schwerpunkte setzen. Nur so können wir auf die neuen sicherheitspolitischen Bedrohungen richtig reagieren. Langfristiges Ziel bleibt für die FDP der Aufbau europäischer Streitkräfte unter gemeinsamem Oberbefehl und voller parlamentarischer Kontrolle.“¹² Dieser Satz floss dann – gekürzt um den Aspekt des gemeinsamen Oberbefehls – in die eingangs zitierte Passage des Koalitionsvertrages ein.

4 Vgl. Meyer, Berthold, Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinsätze naht ein Beteiligungsgesetz. HSFK-Report 4/2004, Frankfurt a. M. 2004, S. 24 ff.

5 Vgl. ebd., S. 31 ff.

6 Vgl. ebd., S. 27.

7 Vgl. ebd., S. 28.

8 CDU und CSU, Wir haben die Kraft. Regierungsprogramm 2009-2013, Online: <http://www.cdu.de/doc/pdf/090628-beschluss-regierungsprogramm-cducsu.pdf> (letzter Zugriff: 28.09.2010), S.88.

9 Während das „Wir“ an dieser Stelle ganz offensichtlich die Unionsparteien als das um Wählerstimmen werbende Subjekt meint, stellt sich bei dem „wir“ in dem vorangehenden Zitat die Frage, ob sich die CDU/CSU „unter Beteiligung des Bundestages“ selbst als Entscheidungsinstanz über Auslandseinsätze versteht.

10 Ebd., S. 89.

11 FDP (2009): Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009. Online: http://www.deutschlandprogramm.de/files/653/Deutschlandprogramm09_Endfassung.PDF (letzter Zugriff: 28.09.2010), S. 72 f.

12 Ebd., S. 71.

Um zu überprüfen, ob es sich dabei um eine im Rahmen des Lissabon-Vertrages realisierbare Vision oder um eine Illusion handelt, soll mehrstufig vorgegangen werden. Zum einen ist unter der Annahme, die Zielsetzung werde ernsthaft verfolgt, zu untersuchen, welchen Spielraum das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 für die deutsche Politik lässt. Zum anderen ist mit Blick auf die Partner in der EU zu fragen, wie sie es mit der parlamentarischen Kontrolle von Einsätzen ihrer nationalen Streitkräfte halten. Dies vermag einen Anhaltspunkt dafür zu liefern, wie es in den Mitgliedstaaten generell um das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive in Bezug auf das Militär aussieht. Vor diesem Hintergrund sind drittens die Bemühungen zu betrachten, die z. B. im Französischen Senat und im Deutschen Bundestag angestellt werden und dazu dienen sollen, im Anschluss an die Auflösung der WEU und ihrer Parlamentarischen Versammlung im Juni 2011 eine die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) begleitende Parlamentarische Versammlung zu konstituieren. Ist in ihnen ein Ansatz für einen Kontrollmechanismus zu sehen? Diesen drei Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

2. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach „Lissabon“ im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009

Die Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP, bis dahin ESVP) als „integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) sollen „der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit“ sichern. „Auf diese [Mittel] kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.“¹³ Soweit es sich dabei um Militär handelt, sind dies bis auf weiteres nationale Truppenkontingente, die *ad hoc* zur Verfügung gestellt werden.

Dies war auch vor „Lissabon“ schon so. Bekanntlich hat die EU in der Vergangenheit Truppen nach Mazedonien, nach Bosnien/Herzegowina sowie zweimal in den Kongo entsandt und ist auch mit Schiffen zur Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika aktiv. Diese Entsendungen fanden damals aufgrund einer einstimmigen Entscheidung des Europäischen Rates statt. Wenn sie nun auf den Rat übergehen, dann gilt auch dort das Einstimmigkeitsprinzip (Art. 42, Abs. 4). Darüber hinaus bedarf es nach deutschem Recht vor der definitiven Zustimmung des deutschen Außenministers einer konstitutiven Zustimmung des Bundestages zu dem Antrag auf Entsendung in Verbindung mit einer Festlegung des Mandats, sofern es sich um Soldaten der Bundeswehr handelt. Diesbezüglich hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 30. Juni 2009 seine bisherige Haltung zur Rolle des Parlamentsheeres bekräftigt.¹⁴

Mehr noch, der Deutsche Bundestag darf nach diesem Urteil seine Kompetenz nicht aus der Hand geben und insofern auch nicht auf die europäische Ebene übertragen. Denn dort heißt es in Ziffer 251: „Sowohl das Demokratieprinzip als auch das ebenfalls von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG strukturell geforderte Subsidiaritätsprinzip verlangen [...] die Übertragung und die Ausübung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union in vorhersehbarer Weise sachlich zu begrenzen. In diesen Bereichen bietet es sich in besonderem Maße an, die Grenzlinie dort zu ziehen, wo die Koordination grenzüberschreitender Sachverhalte sachlich notwendig ist.“

In Ziffer 252 wird dies präzisiert: „Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten seit jeher Entscheidungen über [...] die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen...“

13 Konsolidierte Fassung der EU-Verträge, Amtsblatt der Europäischen Union v. 30.3.2010, dort zusätzlich als „ex-Artikel 17 EUV“ gekennzeichnet. Derselbe Artikel trägt in der von den Staats- und Regierungschefs unterzeichneten Fassung die Nummer 28a.

14 Vgl. Meyer, a.a.O., passim.

Mit den Entscheidungen über Auslandseinsätze der Bundeswehr befassen sich konkret die Ziffern 254 und 255. Dabei greift Ziffer 254 noch einmal die einschlägige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994 zu den Auslandseinsätzen auf: „Eine ähnlich ausgeprägte Grenze zieht das Grundgesetz für Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr. Der Auslandseinsatz der Streitkräfte ist außer im Verteidigungsfall nur in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit erlaubt (Art. 24 Abs. 2 GG), wobei der konkrete Einsatz von der Zustimmung des Deutschen Bundestages konstitutiv abhängt.¹⁵ Die Bundeswehr ist ein „Parlamentsheer“¹⁶, über dessen Einsatz das Repräsentationsorgan des Volkes zu entscheiden hat.¹⁷ Der Einsatz von Streitkräften ist für individuelle Rechtsgüter der Soldatinnen und Soldaten sowie anderer von militärischen Maßnahmen Betroffener wesentlich und birgt die Gefahr tiefgreifender Verwicklungen in sich.“

In Ziffer 255 geht es dann um die Fortdauer des Parlamentsvorbehalts bei einer zunehmenden europäischen Integration: „Auch wenn die Europäische Union zu einem friedenserhaltenden regionalen System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG ausgebaut würde, ist in diesem Bereich wegen des – der Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG insoweit vorgehenden – Friedens- und Demokratiegebots eine Supranationalisierung mit Anwendungsvorrang im Hinblick auf den konkreten Einsatz deutscher Streitkräfte nicht zulässig. *Der konstitutive Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz der Bundeswehr ist integrationsfest.* Damit ist allerdings von Verfassungswegen keine unübersteigbare Grenze für eine technische Integration eines europäischen Streitkräfteeinsatzes über gemeinsame Führungsstäbe, für die Bildung gemeinsamer Streitkräftedispositive oder für eine Abstimmung und Koordinierung gemeinsamer europäischer Rüstungsbeschaffungen gezogen. *Nur die Entscheidung über den jeweiligen konkreten Einsatz hängt von der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages ab.*“ (Hervorhebungen B.M.)

Mit diesen Ausführungen hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur der erwähnten, in der CDU favorisierten Vorratsbevollmächtigung der Bundesregierung, sondern auch einer Übertragung der Einsatzentscheidung auf das Europäische Parlament oder ein spezielles parlamentarisches Gremium einen Riegel vorgeschoben. Zugleich hat es aber bestimmte „technische“ Schritte zur Integration der Streitkräfte für zulässig erklärt. Dies kann als Öffnungsklausel für eine künftige europäische Armee bewertet werden. Solange die genannten gemeinsamen Streitkräftedispositive dann immer noch aus Einheiten der nationalen Streitkräfte, also auch der Bundeswehr bestünden, würde für diese der konstitutive Parlamentsvorbehalt weiter gelten. Anders könnte es sich verhalten, wenn deutsche Staatsangehörige direkt, also ohne den Weg über die Bundeswehr, von dieser europäischen Armee angeworben und eingesetzt würden. Dann handelte es sich aber um so etwas wie eine europäische Fremdenlegion.

Nach Art. 42, Abs. 2 des Vertrages von Lissabon beinhaltet die GSVP über die Auslandseinsätze hinaus „die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der *Europäische Rat*¹⁸ dies einstimmig beschlossen hat. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen.“ Der Bezug auf die verfassungsrechtlichen Vorschriften ist zum einen insofern von Bedeutung, als es Mitgliedstaaten gibt, die neutral sind, und andere, welche der NATO angehören und in deren Kontext Verpflichtungen übernommen haben. Zum anderen würde hier auch der nationale Parlamentsvorbehalt greifen, wenn es darum ginge, einen gemeinsamen Verteidigungsfall auszurufen (s.u.).

Art. 42, Abs. 3 regelt, dass die Mitgliedstaaten der Union für die Umsetzung der GSVP „zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom *Rat*¹⁹ festgelegten Ziele zur Verfügung“ stellen und dass diejenigen Mitgliedstaaten, „die zusammen multinationale Streitkräfte

15 Vgl. BVerfGE 90, 286 <381 f.>; 100, 266 <269>; 104, 151 <208>; 108, 34 <43>; 121, 135 <153 f.>; stRspr

16 Vgl. BVerfGE 90, 286 <382>

17 Vgl. BVerfGE 90, 286 <383 ff.>

18 Dieser besteht aus den Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten.

19 Darunter ist der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ zu verstehen, dem der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vorsitzt.

aufstellen“, diese auch für die GSVP zur Verfügung stellen können. Dies spielt auf die *battlegroups* der EU-Staaten an. Nach Art. 42, Abs. 4 werden Beschlüsse zur GSVP „einschließlich der Beschlüsse über die Einleitung einer Mission nach diesem Artikel“ wie erwähnt, einstimmig vom Rat gefasst. Sie können auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik oder auf Initiative eines Mitgliedstaats erlassen werden. „Der Hohe Vertreter kann gegebenenfalls gemeinsam mit der Kommission den Rückgriff auf einzelstaatliche Mittel sowie auf Instrumente der Union vorschlagen.“ Der Rat kann nach Absatz 5 auch eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission im Rahmen der Union beauftragen. Daneben besteht nach Absatz 6 die Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten, „die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind“, „eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union“ begründen.

Von besonderer Bedeutung ist schließlich Art. 42, Abs. 7, demzufolge „im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ... die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen“ schulden. „Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“ D.h., auch hier nimmt der Vertrag Rücksicht auf diejenigen Mitglieder, die Verpflichtungen gegenüber der NATO eingegangen, wie auch auf jene, die traditionell neutral oder nicht gebunden sind.

Alles in allem sieht das Bundesverfassungsgericht die deutsche Wehrverfassung nicht durch den Vertrag von Lissabon beeinträchtigt. Dem Urteil vom 30. Juni 2009, Ziffer 381 zufolge besteht „der konstitutive Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz der Streitkräfte [...] auch nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fort.“²⁰ Der Vertrag von Lissabon übertrage auch durch die Beistandsklausel nach Art. 42, Abs. 7 „der Europäischen Union keine Zuständigkeit, auf die Streitkräfte der Mitgliedstaaten ohne Zustimmung des jeweils betroffenen Mitgliedstaates oder seines Parlaments zurückzugreifen.“

In den Ziffern 382 und 383 bekräftigt das Gericht ein weiteres Mal seine Ausführungen zum wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes aus der Entscheidung vom Juli 1994 und betont: „Ohne parlamentarische Zustimmung ist ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte unter dem Grundgesetz grundsätzlich nicht zulässig; nur ausnahmsweise ist die Bundesregierung – bei Gefahr im Verzug – berechtigt, vorläufig den Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu beschließen, damit die Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland durch den Parlamentsvorbehalt nicht in Frage gestellt werden“ (vgl. BVerfGE 90, 286 <388 f.>).

In Ziffer 384 blickt das Gericht dann wieder auf den Vertrag von Lissabon. Sein Wortlaut „verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht, nationale Streitkräfte für militärische Einsätze der Europäischen Union bereitzustellen. Der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Art. 42 ff. EUV-Lissabon zeigen deutlich das Bestreben der Mitgliedstaaten die in dem letzten Wort der Verfassung liegende souveräne Entscheidung über den Einsatz ihrer Streitkräfte beizubehalten. Dieser Auslegung des Vertrags von Lissabon steht Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 EUV-Lissabon nicht entgegen, der erstmals eine kollektive Beistandspflicht der Mitgliedstaaten einführt. Im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates „schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen.“

Die Richter schließen in Ziffer 386 aus Wortlaut und Systematik des Art. 42 des Lissabonner Vertrages, „dass die Beistandspflicht der Mitgliedstaaten nicht über die Beistandspflicht nach Art. 5 des Nordatlantikvertrags vom 4. April 1949 (BGBl 1955 II S. 289) hinausgeht. Diese umfasst nicht zwingend den Einsatz militärischer Mittel, sondern gewährt den NATO-Mitgliedstaaten einen Be-

20 Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 30. Juni 2009, Online: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html (letzter Zugriff: 01.09.2010).

urteilungsraum hinsichtlich des Inhalts des zu leistenden Beistands (vgl. BVerfGE 68, 1 <93>). Hinzu kommt, dass die kollektive Beistandspflicht den ‚besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten‘ ausdrücklich unberührt lässt (Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon), eine Aussage, die der Vertrag auch an anderen Stellen enthält (vgl. Art. 42 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon und die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärungen Nr. 13 und 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik). Die Mitgliedstaaten haben dadurch die primärrechtlich abgesicherte Möglichkeit, sich gegenüber der Beistandspflicht auf prinzipielle inhaltliche Vorbehalte zu berufen (vgl. Graf von Kielmansegg, Die Verteidigungspolitik der Europäischen Union, 2005, S. 396 ff.). Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes kann seine Wirksamkeit im Anwendungsbereich dieses Vorbehalts entfalten.“

In der weiteren Überprüfung der Stellung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts schreiben die Richter in Ziffer 387, dieser könne „auch nicht aufgrund von sekundärrechtlich begründeten Handlungspflichten der Mitgliedstaaten umgangen werden. Der Vertrag von Lissabon ermächtigt den Rat zwar zu Beschlüssen über Missionen, ‚bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann‘ (Art. 43 Abs. 1 und Abs. 2 EUV-Lissabon). Die Formulierung ‚zivile und militärische Mittel‘ könnte auch konkrete mitgliedstaatliche Streitkräftekontingente einschließen. Das bisherige Verständnis der Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spricht allerdings gegen diese Sichtweise. Danach waren militärische Beiträge niemals rechtlich, sondern allenfalls politisch geschuldet“.

Ein Weiteres komme hinzu: die Verpflichtung für den Rat, einen entsprechenden Beschluss einstimmig zu fassen. Nach Ziffer 388 wäre der deutsche Vertreter im Rat „in diesem Fall von Verfassung wegen verpflichtet, jeder Beschlussvorlage die Zustimmung zu verweigern, die den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes verletzen oder umgehen würde. Das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat kann in diesem Fall auch nicht durch einen Beschluss des Rates in die qualifizierte Mehrheit übergeleitet werden (vgl. Art. 31 Abs. 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon). Beschlüsse ‚mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen‘ sind vom Anwendungsbereich der allgemeinen Brückenklausel nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 EUV-Lissabon und der speziellen Brückenklausel nach Art. 31 Abs. 4 EUV-Lissabon ausgenommen. Eine mögliche politische Einigung zwischen den Mitgliedstaaten, Streitkräfte im europäischen Bündnis einzusetzen, wäre nicht in der Lage, auf rechtlicher Ebene eine Handlungspflicht zu erzeugen, die den insoweit gegenüber Art. 23 GG spezielleren konstitutiven Parlamentsvorbehalt nach Art. 24 Abs. 2 GG überspielen könnte.“

An dieser Stelle kommt die Argumentation des Gerichts auf den erwähnten Absatz 2 von Artikel 42 zurück, der die Mitgliedstaaten zur schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ermächtigt. Dazu heißt es in Ziffer 389: „Eine solche gemeinsame Verteidigungspolitik, die bereits nach der geltenden Fassung des Art. 17 Abs. 1 EUV möglich ist, führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, ‚sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat‘ und die Mitgliedstaaten einen entsprechenden Beschluss ‚im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften‘ erlassen haben“ (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon).

Ziffer 390 fährt dann fort: „Der Ratifikationsvorbehalt verdeutlicht, dass der Schritt der Europäischen Union zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit durch die geltende Fassung des Primärrechts und durch die Rechtslage nach einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch nicht gegangen wird. Sollten sich die Mitgliedstaaten entschließen, einen entsprechenden Beschluss zu fassen, bestünde eine Pflicht zur militärischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten nur im Rahmen des Völkerrechts. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, unterfällt auch nach dem Vertrag von Lissabon nicht dem supranationalen Recht (vgl. Art. 24 Abs. 1, Art. 40 EUV-Lissabon; Art. 2 Abs. 4 AEUV und die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik).“

Vor diesem Hintergrund entwirft das Gericht in Ziffer 391 ein mögliches zukünftiges Szenario: „Sollte der Europäische Rat eine gemeinsame Verteidigung einstimmig beschließen, würde das im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geltende Einstimmigkeitsprinzip (vgl. Art. 31 Abs. 1 und Abs. 4; Art. 42 Abs. 4 EUV-Lissabon) garantieren, dass kein Mitgliedstaat gegen seinen Willen zu einer Beteiligung an einer militärischen Operation der Europäischen Union verpflichtet werden könnte. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt könnte in diesem Fall auch nicht durch eine ordentliche Vertragsänderung (Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV-Lissabon), die das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit beseitigte, umgangen werden. Die Bundesrepublik Deutschland dürfte sich von Verfassungs wegen nicht an einer solchen Vertragsänderung beteiligen.“

Nachdem der Zweite Karlsruher Senat so entschieden jegliche Übertragung der Entscheidungskompetenz auf die europäische Ebene ausgeschlossen hat, ist es weniger der Vertrag von Lissabon selbst, der mit den Visionen einer europäischen Armee und einer europäischen Supermacht „Schluss“ gemacht hat²¹, sondern das Bundesverfassungsgericht.

3. Zum Stand der parlamentarischen Kontrolle über Militäreinsätze in den EU-Staaten

Der konstitutive Parlamentsvorbehalt des Bundestages ist eine deutsche Besonderheit, die in dieser Schärfe innerhalb der EU ihresgleichen sucht. Ein Forschungsprojekt der Universität Düsseldorf bringt erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zutage, je nachdem, ob ihr Parlament über legislative Ressourcen hinsichtlich der Entsendung *ex ante* oder *ex post*, über Kontrollressourcen, Kommunikationsressourcen oder (Ab-)Wahlressourcen verfügt. Für die Untersuchung wurde eine fünfstufige Typologie zur Stärke parlamentarischer Macht in Fragen militärischer Gewaltanwendung entwickelt:

Tabelle 1: Paks-Typologie²²

Typ:	Erläuterung:
(1) comprehensive	Ex-ante-Zustimmung bei Truppenentsendung, große Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten
(2) selective	Ex-ante-Zustimmung mit Ausnahmen, große Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten
(3) deferred	Ex-post-Zustimmung, große Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten
(4) basic	Obligatorische Unterrichtung, große Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten
(5) deficient	Keine spezifischen Kompetenzen, wenig Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten

In dem Projekt wurde die Beteiligung der Parlamente der zu jener Zeit noch 15 EU-Staaten und der zehn damals im Aufnahmestadium befindlichen Kandidaten der EU an den nationalen Entscheidungen dieser Länder zur Teilnahme am Irakkrieg untersucht.

Dabei stellte sich folgende Verteilung heraus:

Tabelle 2: Verteilung der Fälle zum Zeitpunkt des Irakkrieges 2003²³

Typ	comprehensive	selective	deferred	basic	deficient
Fälle:	AUT LAT EST LIT FIN LUX GER MAL HUN SLO ITA	DEN IRL NED SWE	CZK SLK	BEL ESP POL POR	CYP FRA GBR GRE

21 Dembinski, Matthias, EU-Außenbeziehungen nach Lissabon, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18/2010, S. 9-15, hier S. 9.

22 nach Dieterich, Sandra et al., „Kriegsspielverderber“? Europäische Parlamente und der Irakkrieg 2003, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 16 (2009), S. 5-38, hier S. 22.

23 Nach ebd., S. 24.

Wie es in der Studie heißt, veränderten sich seither die Kompetenzen der Parlamente in einigen Ländern: Die parlamentarischen Machtressourcen wurden in Spanien und Zypern erweitert, während es in Ungarn zu einer Verringerung der parlamentarischen Kontrollrechte kam.²⁴ Insgesamt besehen fällt dreierlei an der Zusammenschau auf: Zwar gibt es eine relative Mehrheit von Mitgliedstaaten (einschließlich der damaligen Kandidaten) mit einer recht weit gehenden Kontrollkompetenz der Parlamente, aber unter ihnen befinden sich überwiegend kleine Staaten mit dementsprechend kleinen Armeen sowie jene vier EU-Staaten, die bis auf weiteres nicht der NATO angehören werden und für die deshalb auch Auslandseinsätze, die über klassische UN-Blauhelmmandate hinausgehen, kaum je in Frage kommen dürften. Zum anderen befinden sich unter denen, in denen eine umfassende Parlamentsbeteiligung anzutreffen ist, erfreulich viele kleine und junge Demokratien. Zum dritten kennen aber gerade die klassischen großen Demokratien Frankreich und Großbritannien nur eine schwache Parlamentsbeteiligung.

Wo aber schon die nationalen Parlamente wenig Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte über den Einsatz nationaler Streitkräfte haben, dürfte eine Verlagerung der Kompetenz auf die EU-Ebene bzw. auf das Europäische Parlament kaum ein Thema sein, das in Regierungskreisen oder von den nationalen Parlamenten aufgebracht wird. Im Gegenteil ist zu vermuten, dass dann, wenn eine solche Initiative von Seiten jener EU-Mitglieder, die eine parlamentarische Kontrolle für gut und richtig halten oder aus der Mitte des Europäischen Parlamentes ergriffen würde, zumindest diejenigen Regierungen, in deren alleiniger Kompetenz bisher der Einsatz ihrer Streitkräfte liegt, dies klar ablehnen werden. Um diesen Befund auf den deutschen Parlamentsvorbehalt rückzubeziehen: Der Bundestag braucht nicht zu befürchten, dass von gewichtigen Partnerländern Initiativen ausgehen, ihn zur Übertragung seiner Kompetenz bei der Entsendung von Bundeswehreinheiten auf die europäische Ebene zu drängen.

4. Die Suche nach einer interparlamentarischen Mitsprache bei der GSVP

Wie gezeigt werden konnte, bleibt die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine intergouvernementale Angelegenheit, bei der das Verhalten der einzelnen Regierungen in den Räten insbesondere bei der Entsendung von Streitkräften bestenfalls an nationale Parlamentsvorbehalte gebunden ist, jedoch weder in allen Mitgliedstaaten einer parlamentarischen Kontrolle unterliegt, noch vom Europäischen Parlament mitbestimmt werden kann. Während das Europäische Parlament auch nach „Lissabon“ an sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen „nur als kommentierender Zuschauer“²⁵ beteiligt ist, wird als Konsequenz des Lissabonner Vertrages ein interparlamentarisches europäisches Gremium, die WEU-Versammlung, die zwar auch keine Entscheidungskompetenzen hatte, aber dank des Sachverständes vieler ihrer Mitglieder ein wichtiges sicherheitspolitisches Netzwerk zwischen den nationalen Parlamenten bildete, 2011 mit der Auflösung der WEU von der Bildfläche verschwinden. Damit vergrößert sich das demokratische Defizit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Um dem entgegenzuwirken, verabschiedete das Oberhaus des Französischen Parlaments, der Senat, am 11. April 2010 eine „Résolution sur le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune“ (Resolution über die parlamentarische Kontrolle der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, GSVP), um eine Organisation zu schaffen, welche die Beteiligung nationaler Parlamentarier aus den 27 Mitgliedstaaten der EU an diesem Politikbereich weiterhin sichert, oder dies wenigstens den Mitgliedern ermöglicht, die dies wollen. Diese Organisation soll flexibel sein. Sie könnte nach der Resolution des Senates dem Modell der Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, COSAC, entsprechen, das sechs Mitglieder pro Land, ein halbjährliches Treffen und die Beteiligung von sechs Mitgliedern

24 Vgl. ebd.

25 Ondarza, Nicolai v., Die Auflösung der WEU als Chance. Möglichkeiten für eine Stärkung der parlamentarischen Dimension der GSVP. SWP-Aktuell 61, August 2010, S.2.

des Europäischen Parlamentes vorsieht. Das Sekretariat und die Organisation der Sitzungen könnte von den nationalen Parlamenten in einem rotierenden Verfahren geleistet werden.²⁶

Auf deutscher Seite geht eine ähnliche Initiative vom Mitglied des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Joachim Spatz (FDP) aus, mit der die Beteiligung der nationalen Parlamente an der GASP weiterhin in ausreichendem Maße sichergestellt werden soll. Die Initiative sieht die Lösung „in der Schaffung einer parlamentarischen Versammlung der GASP (GASP PV). Auf diese Art und Weise könne durch die Vernetzung der wichtigsten parlamentarischen Akteure auf nationaler Ebene eine interparlamentarische Institution geschaffen werden, die einen wichtigen Beitrag zu strategischen Fragen der GASP liefert. Wir sehen darin, neben der Begleitung der GASP, auch ein Signal zur europaweiten Etablierung parlamentarischer Rechte in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik.“ In Anbetracht der oben dargestellten Unterschiede hinsichtlich der Kompetenzen der einzelnen Parlamente wäre aus dieser Perspektive die GASP PV „ein wichtiger Schritt, das Niveau der parlamentarischen Begleitung insgesamt zu erhöhen.“ Als Aufgabengebiet der GASP PV sieht die Initiative neben der Begleitung von und der Unterrichtung über laufende operative Vorgänge „vor allem“ eine Einbeziehung in die „Formulierung der grundsätzlichen Strategie und mittel- bis langfristigen Zieldefinition.“

Die GASP PV solle analog zur Parlamentarischen Versammlung der WEU aus Delegationen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zusammengesetzt werden, um einen Kreis von Personen in den beteiligten Parlamenten zu schaffen, der sich mit dem Thema der Außen- und Sicherheitspolitik kontinuierlich befasst und gleichzeitig untereinander vernetzt ist. Der Umfang der Versammlung soll nicht dem COSAC-Modell entsprechen, sondern der WEU-Versammlung ähnlich sein, woraus sich eine Gesamtzahl von insgesamt 209 Delegierten ergebe, wobei die vier großen Mitglieder wieder jeweils 18 Delegierte haben sollen und es dann Abstufungen je nach Größe der Länder gibt. Darüber hinaus soll das Europäische Parlament in geeigneter Weise einbezogen werden.²⁷ In einer Studie der SWP wird der Austausch zwischen nationalen Parlamenten und Europäischem Parlament „als größter Mehrwert einer interparlamentarischen Zusammenarbeit in der GSVP“ bezeichnet. „Der Vertrag von Lissabon bietet mit dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU hierfür eine denkbare Rechtsgrundlage. In Artikel 9 – 10 des Protokolls wird dem Europäischen und den nationalen Parlamenten die Befugnis übertragen, Beschlüsse zur interparlamentarischen Zusammenarbeit zu fassen, explizit auch in der GSVP.“²⁸

Was weder in der französischen noch in der deutschen Initiative angesprochen wird, ist das Problem, dass die WEU-Versammlung nur zweimal jährlich tagte, was „nur eine punktuelle, meist retrospektive Begleitung bereits getroffener Entscheidungen“ erlaubte. Die SWP-Studie hält einen solchen halbjährlichen Turnus „für den Regelfall“, man könnte auch sagen, für ruhige Zeiten, für angebracht. „Um aber einen rechtzeitigen Informationsaustausch und in Einzelfragen politische Resolutionen in laufenden GSVP-Entscheidungsprozessen zu ermöglichen, sollten sich die Parlamentarier auf ein Format einigen, das auch kurzfristig einberufen und in kleineren Ausschüssen tagen kann. Dies setzt neben Flexibilität bei der Ansetzung von Treffen vor allem den Willen nationaler Meinungsführer voraus, sich auch in zeitkritischen Phasen der Entscheidungsfindung zusammenzusetzen.“²⁹

Eine solche, wie auch immer genannte interparlamentarische Versammlung wäre zwar noch Meilen von der „vollen parlamentarischen Kontrolle“ der GSVP oder gar einer Europäischen Armee entfernt, aber sie wäre ein Ansatz, das Demokratiedefizit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu vermindern.

26 Vgl. Senat, République Française, Résolution sur le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune (11 avril 2010).

27 Vgl. Joachim Spatz, unveröffentl. Memorandum zum Thema Parlamentarische Begleitung der GASP.

28 Ondarza, a.a.O., S. 3.

29 Ebd., S. 4.

Gemeinsame europäische Streitkräfte: Schritte zum „Europäischen Staatsbürger in Uniform“?

Einleitung

Da die Europäische Union sich bereits 1992 beim Gipfel in Maastricht zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verpflichtet hat, die dann mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 als Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) konkretisiert wurde, lässt sich die Frage stellen, ob im Rahmen des europäischen Erweiterungs- und Einigungsprozesses in diesem Politikbereich nicht auch gemeinsame europäische Streitkräfte entwickelt werden müssten.

Die Virulenz dieser Frage der Europapolitik wurde nicht zuletzt am 10. November 2008 sichtbar, als der Präsident des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, auf der 7. Berliner Sicherheitskonferenz ein Konzept mit dem Namen *SAFE* (*Synchronized Armed Forces Europe*) vorgestellt hat.¹ *SAFE* befürwortet die dynamische Weiterentwicklung der heute bloß vertieften Zusammenarbeit nationaler Streitkräfte hin zu einer immer engeren Synchronisierung. Dieses schon bei der Einführung des Euro oder beim „Schengen-Abkommen“ benutzte Verfahren soll sowohl für die neutralen als auch die in Militärbündnissen verbundenen Mitglieder der EU genügend Handlungsspielraum zur Beteiligung bieten. *SAFE* befürwortet das Prinzip einer europaweiten Arbeitsteilung in den militärischen Fähigkeiten. Darüber hinaus schlägt *SAFE* vor, militärische Laufbahnen in den nationalen Streitkräften für alle Europäer aus den Mitgliedsländern zu öffnen. Dieses wird bereits heute in den belgischen Streitkräften praktiziert.

Das aufgezeigte Beispiel verdeutlicht einen bereits laufenden Entwicklungsprozess. Daher erscheint es zweckmäßig, vor einer Erörterung der Frage nach gemeinsamen europäischen Streitkräften zunächst einige grundsätzliche Überlegungen zur Stellung von Streitkräften und Soldaten im demokratischen Rechtsstaat anzustellen. Daran anknüpfend werden die derzeitigen Formen multinationaler militärischer Zusammenarbeit im Rahmen der EU einer Betrachtung unterzogen. Die Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen bisheriger gemeinsamer Streitkräfte sollen deutlich gemacht werden. Darüber hinaus wird der Frage nachgegangen werden, welche Bedeutung die Europäisierung von Streitkräften für nationale Führungskonzeptionen haben kann. Zusätzlich sollen Überlegungen angestellt werden, inwieweit das deutsche Konzept der Inneren Führung mit dem Leitbild des „Staatsbürgers in Uniform“ hin zu einem „Europäischen Bürger in Uniform“ entwickelt werden könnte.

Streitkräfte und Soldaten in demokratischen Verfassungsstaaten

Da die Mitgliedstaaten der EU eine europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschlossen haben, die bereits heute eine sehr enge multinationale militärische Zusammenarbeit beinhaltet, ist es erforderlich, dass sie ihre jeweilige Position in Bezug auf Einbindung, Rolle und Selbstverständnis von Streitkräften im demokratischen Rechtsstaat darstellen, reflektieren und argumentativ verdeutlichen. Dies ist zwingende Voraussetzung für gesellschaftliche Willenbildungsprozesse in den Mitgliedstaaten.

1 Vgl. <http://behoerden-spiegel.de/Internet/nav/f68/broker.jsp?uCon=9a97>, Anm. Am 21.01.2009 sprach sich der Auswärtige Ausschuss des Europäischen Parlaments mit großer Mehrheit für das Konzept aus und fügte es in den Jahresbericht des Europäischen Parlaments zu Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein.

Dazu ist es notwendig, sich die Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats zu vergegenwärtigen. Ohne hier auf die Entwicklung des Rechtsstaats² im Einzelnen eingehen zu wollen, ist festzuhalten, dass sich diese Prinzipien in der Auseinandersetzung mit dem absolutistischen Staat ergaben. Die Kritik am absolutistischen Staat zielte u.a. auf die fehlende normative Begrenzung der staatlichen Souveränität ab.

Diese Prinzipien muss der demokratische Rechtsstaat in Bezug auf Ausgestaltung und Handeln aller seiner Organe, auch für die Streitkräfte, zwingend durchsetzen.

Das bedeutet u.a., dass Streitkräfte die Zweckrationalität militärischen Handelns nicht über grundlegende rechtliche und moralische Forderungen stellen dürfen. Für alle Bereiche militärischen Handelns besteht somit Legitimationsbedarf:

- Das Legalitätsprinzip verpflichtet militärisches Handeln auf Recht und Gesetz und die Gewährleistung der Grundrechte innerhalb der Streitkräfte.
- Nach dem Prinzip der Gewaltenteilung sind die Streitkräfte Organ der staatlichen Exekutive und damit in ein System der Gewaltenkontrolle (Primat der demokratisch legitimierten und parlamentarisch kontrollierten Politik, ziviler Oberbefehl, Unabhängigkeit der Militärjustiz usw.) integriert.
- Das Verfassungsprinzip verpflichtet zur Integration des Soldaten in Staat und Gesellschaft durch Gewährleistung der Rechtsstellung.
- Auf der Grundlage des Demokratieprinzips ist sicherzustellen, dass der Soldat als Staatsbürger an der öffentlichen Willensbildung, auch hinsichtlich des Zwecks und des Auftrags der Streitkräfte, teilnehmen kann.³

In einem demokratischen Rechtsstaat sind Streitkräfte verfassungsmäßig zu verankern und in das politische System zu integrieren. Dazu sind Normen zu fixieren, die in erster Linie der Sicherstellung des Primats des Politischen und der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte dienen.

Ausgehend von diesen Normen sind Führungskonzeptionen (institutionelle Normen) zu entwickeln, die auftragsgemäßes und effizientes militärisches Handeln in Bindung an die Verfassung und die nationale und internationale Rechtsordnung sicherstellen sollen. Diese wiederum bedürfen der ständigen Überprüfung im Hinblick auf gesellschaftliche Entwicklungen und den damit gegebenen Normerweiterungs- und -anpassungsbedarf.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass so entwickelte und abgeleitete Führungskonzeptionen eine Berufsethik für Soldaten eines demokratischen Rechtsstaates darstellen müssen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist dies mit der Konzeption der Inneren Führung und dem Leitbild vom „Staatsbürger in Uniform“ gegeben.⁴

Für die nationalen Streitkräfte der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die bereits seit vielen Jahren multinationale militärische Zusammenarbeit praktizieren, lässt sich eine Prüfung anhand der aufgezeigten Prinzipien durchführen, da der Vergleich europäischer Wehrrechtssysteme im Rahmen einer wissenschaftlichen Vergleichsstudie durch das Bundesministerium der Verteidigung in Auftrag gegeben wurde und als Recht vergleichende Darstellung vorliegt.⁵

2 Vgl. Eine umfassende historische Darstellung der Entwicklung des modernen Verfassungsstaates findet man bei Carl J. Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1953.

3 Vgl. Bendel, Lothar: *Die Legitimität von Streitkräften im demokratischen Staat. Thesen zur Konzeption „Innere Führung“*, in: Jacob, Ludwig / Justenhoven, Heinz-Gerhard (Hrsg.), *Wehrstruktur auf dem Prüfstand*, Beiträge zur Friedensethik Bd. 31, Stuttgart 1998, S. 76 f.

4 Vgl. Bendel, Lothar / Diefenbach, Karl / Fröhling, Hans-G., *Bundeswehr / Streitkräfte in der Demokratie. Internes Positionspapier*, Zentrum Innere Führung der Bundeswehr, Koblenz 1999, S. 39.

5 Vgl. Nolte, Georg / Krieger, Heike: *Vergleich Europäischer Wehrrechtssysteme Teil 2, Rechtsvergleichende Darstellung*, Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen 2001.

Ohne hier im Einzelnen auf vorhandene nationale Unterschiede eingehen zu wollen, können am Beispiel des jeweiligen Verwendungszwecks der nationalen Streitkräfte bedeutsame Unterschiede aufgezeigt werden. So ist nur in Deutschland, den Niederlanden, Polen und Spanien der Einsatzzweck verfassungsrechtlich festgelegt. Darüber hinaus ist auch die jeweilige Einsatzbegrenzung unterschiedlich. In Polen etwa können die Streitkräfte auch bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit des Staates eine bedeutsame Rolle spielen.⁶

Will man auf diesen äußerst unterschiedlichen Grundlagen wie auch immer geartete gemeinsame Streitkräfte schaffen, müssen diese bedeutsamen Aspekte Berücksichtigung finden.

Formen multinationaler militärischer Zusammenarbeit im europäischen Rahmen

Die Strukturelemente von Streitkräften in Europa wurden seit Ende des Zweiten Weltkrieges durch das NATO-Bündnis, das als „Atlantikpakt“ durch die Mitgliedschaft der USA und Kanadas über Europa hinausgeht, bestimmt.

Kennzeichen dieses Bündnisses war und ist es, bereits im Frieden Streitkräftekontingente gemeinsamen Großverbänden zu assignieren und im Spannungs- und Kriegsfall zu unterstellen.

Am Beispiel der deutschen Streitkräfte bedeutet dies, dass die drei Heereskorps den alliierten Heeresgruppen (CENTAG, NORTHAG) unterstellt waren. Als maritimes Gegenstück wurde die „Ständige Seestreitmacht Atlantik“ (STANAVFORLANT) und die „Ständige Seestreitmacht Ärmelkanal“ (STANAVFORCHAN) gebildet. Bei den Luftstreitkräften wurden u.a. mit der „Integrierten Luftverteidigung“ ebenfalls multinationale Strukturen geschaffen.

Die Integration nationaler Großverbände in das Bündnis und die Arbeit der Soldaten der verschiedenen Nationen in integrierten Stäben gehörten zur jahrzehntelangen Normalität. Dabei beschränkte sich die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene auf die Arbeit in Stäben. Die Truppe blieb in den Einsatzgliederungen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – bis zur Korpsebene national strukturiert.⁷

Mit der Aufstellung der Deutsch-Französischen Brigade ab dem Jahr 1988 wurde ein militärischer Rahmen geschaffen, in dem bis hinunter zur Einheitsebene das Personal gemischt aus Angehörigen beider Nationen zusammengestellt wird. In der Führung der Einheiten läuft fast alles „zweigleisig“ – nach deutschen Vorschriften und französischem Reglement. Das „Gemeinsame“ hat damit deutliche Grenzen. Auf weiteren deutsch-französischen Überlegungen⁸ aufbauend wurde das sogenannte Eurokorps aufgestellt (seit 1995 einsatzbereit), das heute neben deutschen und französischen auch spanische, belgische und luxemburgische Streitkräftekontingente umfasst. Abgesehen von der Deutsch-Französischen Brigade sind die Einheiten und Verbände jedoch rein national zusammengesetzt.

Die multinationale militärische Zusammenarbeit⁹ erfolgt nach wie vor – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auf der Ebene multinationaler Stabsarbeit. Diese Arbeitsstruktur hat sich im Friedensbetrieb bewährt. Dagegen haben sich Formen der Zusammenarbeit, wie sie in der Deutsch-

6 Ebd., S. 12 ff.

7 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Das deutsche Heer – Sicherheit durch Multinationalität, Bonn 1995, S. 11.

8 Anm: Der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl und der französische Staatspräsident Francois Mitterrand beschlossen am 14. 10.1991, ein europäisches Korps zu gründen.

9 Anm: Es bestehen weitere multinationale Verbände wie z.B. das fliegende Frühwarnsystem der NATO AWACS, das Multinationale Korps Nordost u.a; siehe hierzu: Fröhling, Hans-G., Multinationale Einbindung deutscher Streitkräfte als Herausforderung der Inneren Führung?, in: Hoffmann, Oskar/Prüfert, Andreas (Hrsg.), Innere Führung 2000, Baden-Baden 2001.

Französischen Brigade auf der Grundlage unterschiedlichen Wehr- und Dienstrechts praktiziert werden, als problematisch erwiesen.¹⁰

Das bisher vorrangig angewandte Verfahren, nationale Verbände durch gemeinsame Stabsstrukturen führen zu lassen, hat den Vorteil, dass die Streitkräfte der einzelnen beteiligten Nationen an ihren jeweiligen Führungskonzeptionen festhalten können. Lediglich die Offiziere in den Stäben müssen so ausgebildet sein, dass sie die Besonderheiten der Führungskonzeptionen der anderen beteiligten Nationen kennen, um reibungslose Stabsarbeit zu gewährleisten.

Das dargestellte Verfahren multinationaler militärischer Zusammenarbeit hat sich nicht nur in der NATO und in Europa bewährt, sondern findet auch bei militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen erfolgreich Anwendung.

Warum dann also ein Nachdenken über die Anpassung von unterschiedlichen nationalen Führungskonzeptionen und damit in engem Zusammenhang stehenden Wehrrechtssystemen, wenn doch die bisherige Praxis der Zusammenarbeit durchaus als erfolgreich bezeichnet werden kann?

Einen Bedarf zur Anpassung der Führungskonzeptionen und Wehrrechtssysteme sehen vorrangig die Nationen, wie z. B. Deutschland, die sich für die Zukunft durchaus „Vereinigte Staaten von Europa“¹¹ mit den dazugehörigen gemeinsamen Streitkräften vorstellen können.

Deutschland zählt zu den Nationen, die in die aufgezeigte Richtung denken und fördert daher vielfältige Anpassungsbestrebungen, wie z. B. der im Jahr 2000 erteilte Auftrag des Bundesministeriums der Verteidigung zu einer Studie „Vergleich Europäischer Wehrrechtssysteme“ zeigt.¹²

Die Studie hat deutlich werden lassen, welcher enormer Arbeitsaufwand schon damit verbunden war, eine recht vergleichende Darstellung zu erhalten. So verwundert es nicht, dass auf die eingehende Analyse verzichtet wurde.

Das Ergebnis eines weiteren Studienauftrags zum Vergleich der nationalen Streitkräfte-Führungskonzeptionen ausgewählter europäischer Staaten wurde 2007 vorgelegt.¹³

Unabhängig vom Untersuchungsergebnis, auf das später noch eingegangen wird, liegen bereits in den deutschen Streitkräften auf Grund der vielfältigen Erfahrungen multinationaler Zusammenarbeit Erkenntnisse über unterschiedliche nationale Führungskulturen vor.

Gerade die Erkenntnisse aus dem deutsch-französischen „Modellversuch“, mit einer bis auf Kompanie-Ebene binational zusammengesetzten gemeinsamen Brigade, haben deutlich werden lassen, dass auch einundzwanzig Jahre nach deren Aufstellung die Soldaten beider Nationen auf der Grundlage eines in hohem Maße unterschiedlichen Wehr- und Dienstrechts eher nebeneinander als miteinander zusammenarbeiten. Darüber hinaus ist der zwischenmenschliche Umgang zwischen Vorgesetzten und Untergebenen in beiden Armeen nach wie vor unterschiedlich. Die deutsche

10 Vgl. Klein, Paul, Probleme in multinationalen militärischen Verbänden am Beispiel der Deutsch-Französischen Brigade, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, München 1993, (SOWI- Arbeitspapier Nr. 83).

11 Anm: Diese Bestrebungen finden z.B. in den von Außenminister Joschka Fischer entwickelten und Bundespräsident Johannes Rau unterstützten Föderalismusideen, der von deutscher Seite initiierten Europäischen Grundrechtscharta sowie dem maßgeblich von der deutschen Regierung beförderten Europäischen Verfassungskonvent ihren Ausdruck; vgl. hierzu Berger, Boris / Kienzlen, Gottfried, Soldatische Leitbilder zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Zwischen Vision und Illusion, in: zur sache.bw, Evangelische Kommentare zu Fragen der Zeit Nr.1 Mai 2002, S. 6 f.

12 Vgl. Nolte, Georg/Krieger, Heike, a.a.O.

13 Vgl. Steinkamm, Armin A., Vergleich europäischer Führungsphilosophien, Bd. 1 (Abschlussbericht), Institut für Technik intelligenter Systeme e.V. (ITIS) der Universität der Bundeswehr München 2007. Anm: Ausgangspunkt für die Untersuchungsüberlegungen sollte der Vergleich der Führungskonzeptionen von zehn europäischen Staaten mit der deutschen Führungsphilosophie der Inneren Führung sein. Verglichen wurden: Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Polen, Spanien, Ungarn und Österreich.

Vorstellung von Innerer Führung und dem Staatsbürger in Uniform steht nach wie vor im Gegensatz zum patriarchalischen französischen Führungsstil mit einer stark ausgeprägten Hierarchie. Die bestehenden Schwierigkeiten konnten und können nur mit gutem Willen aller Beteiligten gemildert, aber keineswegs gemeistert werden. Dies wurde durch die über Jahre hinweg begleitenden Untersuchungen des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr festgestellt.¹⁴

Allein auf Grund der Tatsache, dass Deutschland fast seine gesamten Streitkräfte in bi- und multinationale Strukturen eingebunden hat, wird deutlich, dass die verschiedenen Formen multinationaler militärischer Zusammenarbeit als Zwischenschritte zu gemeinsamen europäischen Streitkräften gesehen werden. Die erwähnten Studien und Untersuchungen zum Anpassungsbedarf im Wehr- und Dienstrecht, aber auch der Führungskonzeptionen unterstreichen dies.

Wie später noch aufgezeigt wird, teilen diesen Denkansatz aber nicht alle EU- Mitgliedsnationen.

Bedeutung der Konzeption der Inneren Führung für Streitkräfte in Europa

Die Praxis jahrzehntelanger multinationaler Zusammenarbeit zeigt, dass die deutsche Führungskonzeption der Inneren Führung mit mehr oder weniger Interesse von Partnern innerhalb der NATO und der EU zur Kenntnis genommen wurde, aber letztlich nie die Notwendigkeit gesehen wurde, sie als Gesamtkonzept zu übernehmen. Dies hat mehrere Gründe:

Von deutscher Seite wurde immer wieder betont, dass es sich bei der Konzeption der Inneren Führung um ein speziell deutsches Konzept handelt, das auf der Grundlage der historischen Erfahrungen nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt wurde und auch die Wertorientierung der deutschen Verfassung und die nationalen gesellschaftlichen Entwicklungen reflektiert.

Andererseits blickt die Mehrzahl der europäischen Partner auf gewachsene Traditionen ihrer Streitkräfte zurück, die als erfolgreich betrachtet werden. Daher wird keine Veranlassung gesehen, eine andere Führungskonzeption zu adaptieren.

Ein stärkeres Interesse an der Inneren Führung war und ist allenfalls bei den neuen Partnerstaaten des ehemaligen Warschauer Pakts oder aber bei Staaten außerhalb Europas, die sich im politischen Umbruch befinden, wie z. B. Südafrika, zu erkennen.

Sicher ist, dass die Konzeption der Inneren Führung und des Staatsbürgers in Uniform den eingang entwickelten Kriterien des demokratischen Rechtsstaats entspricht und sich somit aus deutscher Sicht bei entsprechender supranationaler Modifizierung auf einen „europäischen Staatsbürger in Uniform“ übertragen liesse. Sicher ist aber auch aus den aufgezeigten Gründen, dass eine Übernahme durch die europäischen Partner unrealistisch ist.

Trotz unterschiedlicher Führungskonzeptionen hat es in mehr als fünfzig Jahren zu keinen unüberwindlichen Schwierigkeiten in der multinationalen militärischen Zusammenarbeit in Europa geführt, so dass eine weiterführende Beschäftigung mit dem Thema „Anpassung der Führungskonzeptionen“ nur dann zwingend erforderlich wäre, wenn die Europäische Union wirklich Willens wäre, gemeinsame Streitkräfte – und zwar im Sinne supranationaler Streitkräfte – aufzustellen.

Dies bedeutet die Weiterentwicklung von europäischen Kontingentstreitkräften hin zu einer europäischen Streitkraft unter europäischer Flagge, einem europäischen Verteidigungsminister, einem einheitlichen Wehr- und Dienstrecht und einer europäischen Verfassung.

So revolutionär dieser Ansatz auf den ersten Blick erscheint, so alt ist er bereits. Greift dieser Gedanke doch nichts anderes auf als den Inhalt des „Vertrags über die Gründung der Europäischen

14 Vgl. Fröhling, Hans-G., a.a.O., S. 110f. (FN 9) sowie Klein, Paul, a.a.O., S. 6 ff.

Verteidigungsgemeinschaft“,¹⁵ der am 27. Mai 1952 unterzeichnet wurde, aber letztlich durch die Ablehnung der Ratifizierung in der französischen Nationalversammlung am 30. August 1954 scheiterte.¹⁶

Im damaligen EVG-Vertrag wurde im Artikel 1 klar zum Ausdruck gebracht, dass sich die Europäische Verteidigungsgemeinschaft als überstaatlich versteht und daher gemeinsame Organe, gemeinsame Streitkräfte und einen gemeinsamen Haushalt vorzusehen habe.

Das Vertragswerk entspricht den hier eingangs aufgestellten Kriterien des demokratischen Rechtsstaats. Im sogenannten „Militärprotokoll“ des Vertrages¹⁷ wird im Kapitel II das Innere Gefüge der Europäischen Streitkräfte in den Artikeln 15 bis 20 festgeschrieben. Wesentliche Grundsätze der Konzeption der Inneren Führung sind hier berücksichtigt. So ist beispielsweise die Gehorsamspflicht auf dienstliche Erfordernisse, gesetzliche Bestimmungen und Vorschriften beschränkt. Auch das Beschwerderecht wird gewährleistet. Dem Prinzip des Führens nach Auftrag wird Vorrang eingeräumt.

Die mögliche Auffassung, die Kriterien des demokratischen Rechtsstaats in Bezug auf Streitkräfte seien nur in der Bundeswehr mit der Konzeption der Inneren Führung optimal umgesetzt worden, könnte zu dem Anspruch führen, dass andere EU-Mitgliedsstaaten sich der deutschen Führungskonzeption anpassen sollten. Dies erscheint allerdings so nicht notwendig zu sein, da bereits 1952 im EVG-Vertrag Grundprinzipien analog zur Inneren Führung aufgenommen waren und somit ein Anknüpfen an diesen Grundlagen kein unüberwindliches Hindernis darstellen sollte.

Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (OSZE) und Innere Führung

Im Jahre 1994 wurde ein weiteres politisch verbindliches Dokument mit Blick auf Streitkräfte im demokratischen Rechtsstaat von den OSZE-Mitgliedstaaten wirksam. Mit dem „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“ der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)¹⁸ wurden Normen definiert, die die demokratisch-politische Kontrolle der Streitkräfte und deren Einsatz festlegen.

Die folgenden Normen definieren zunächst, was unter wirksamer Kontrolle demokratisch legitimer Verfassungsorgane über Streitkräfte zu verstehen ist:

- Kompetenzen für die Gesetzgebung in Bezug auf die Streitkräfte und deren Verwaltung müssen in der Verfassung festgelegt sein.
- Die politische Führung und Verwaltung der Streitkräfte muss an Recht und Gesetz gebunden sein.
- Ein demokratisch legitimer (ziviler) Befehlshaber muss garantiert werden.
- Eine verfassungsmäßige parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte ist ebenfalls zu gewährleisten.

15 Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, o. J.

16 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Reader Sicherheitspolitik. Die Bundeswehr vor neuen Herausforderungen, Kap. VII. Bundeswehr, 4. Überblick/Diskussion, Zeittafel 1945-1995, Bonn 1994, Ergänzungslieferung 10 u. 11/95 Teil II, S. 10.

17 Vgl. Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Militär-Protokoll, a.a.O., S. 50 f.

18 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, Dokumentenreihe „Sofortprogramm“ Nr. 7. Budapest 1994.

Darüber hinaus sind im Verhaltenskodex auch spezielle Verpflichtungen bezüglich der „Inneren Ordnung“ der Streitkräfte fixiert:

- Rechte und Pflichten des Soldaten sind rechtlich zu verankern.
- Zur Wahrnehmung ihrer Rechte ist den Soldaten eine Rechtsmittelgarantie zu gewähren.
- Soldaten sind die in den OSZE-Dokumenten niedergelegten Bürgerrechte zu gewähren.

Beim direkten Vergleich zwischen den Normen der Inneren Führung und dem Verhaltenskodex ist festzustellen, dass Letzterer sich den Vorstellungen der Konzeption der Inneren Führung schon sehr weit annähert.¹⁹

Der wesentliche Unterschied liegt in der Tatsache, dass die Innere Führung bereits in den deutschen Streitkräften seit Jahrzehnten Rechtsnorm und Gestaltungsprinzip ist, der OSZE-Verhaltenskodex aber für viele der 52 Unterzeichnerstaaten entsprechend der politischen Bindung noch eher ein angestrebtes Ziel darstellt.

So sind trotz theoretischer Annäherung nach wie vor Unterschiede im Hinblick auf den Umfang der Streitkräfte und deren verfassungsmäßiger Grundlage sowie auf Kompetenzen von Vorgesetzten, Rechtsschutzmöglichkeiten von Soldaten, Reglungsdichte des jeweiligen Wehrrechts und auch der Führungsphilosophien noch beachtlich.

Selbst bei Streitkräften befreundeter Staaten sind verbindliche Bestimmungen zur Durchsetzung demokratischer Mindeststandards nicht immer gegeben.²⁰

Die deutschen Soldaten verfügen beispielsweise über Rechtsschutzmöglichkeiten und mit dem Wehrbeauftragten über eine spezialgesetzliche Petitionsinstanz. Es gibt eine gesetzlich geregelte Soldatenbeteiligung, ein Recht auf staatsbürgerliche Unterrichtung und sehr strenge Sicherheitsbestimmungen für die Durchführung der Ausbildung.²¹

Alle Staaten, die ihren Soldaten der Inneren Führung ähnliche Standards gewähren, werden – schon im Sinne ihrer Soldaten – kaum bereit sein, auf die erreichten hohen Rechtsstandards zu verzichten. So weist der deutsche Wehrbeauftragte in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass in allen multinationalen Verbänden mit deutscher Beteiligung – zumindest rechtlich – für die deutschen Kontingente die Grundsätze der Inneren Führung gewahrt bleiben.²²

„Europäischer Staatsbürger in Uniform“ ?

Wird in Deutschland über den „Europäischen Staatsbürger in Uniform“ gesprochen, wird schnell deutlich, dass die damit verbundene Vorstellung auf einer Gleichsetzung mit dem „Staatsbürger in Uniform“ im Sinne des deutschen Reformkonzepts der Inneren Führung fußt. Die Bewertung führt dann ebenso schnell zu dem Schluss, dass noch einiges in Richtung des Ziels „Europäischer Staatsbürger in Uniform“ fehlt. So richtig dies aus deutscher Betrachtung durchaus sein kann, so wenig wird es bei Anlegung eines objektiven Maßstabes der Sache gerecht.

Unter Berücksichtigung des Verhaltenskodex der OSZE einerseits und des bereits geschaffenen europäischen Rechtsrahmens innerhalb der Europäischen Union andererseits erscheint die Feststellung nicht überzogen, dass heute durchaus schon von einem „Europäischen Staatsbürger in Uniform“ gesprochen werden kann, auch wenn Europa noch nicht über gemeinsame supranationale

19 Vgl. Möller-Gulland, Niels: Hoffnungsschimmer – nicht mehr, in: Truppenpraxis/Wehrausbildung 5/1995, S. 299.

20 Vgl. Penner, Willfried, Innere Führung im 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Perspektiven aus Sicht des Wehrbeauftragten, in: Hamburger Vorträge am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Ausgabe 8/2000, S. 5.

21 Vgl. Steinkamm, a.a.O., S. 132 ff.

22 Vgl. ebd.

Streitkräfte verfügt und so schnell wohl auch nicht verfügen wird. Zunächst handelt es sich allerdings noch um einen „europäischen Bürger in nationaler Uniform“.

In diesem Zusammenhang muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass die deutschen Vorstellungen vom zukünftigen Europa und den dazu gehörenden Streitkräften nicht mit denen anderer wichtiger Partner deckungsgleich sind. Deutsche Politik betrachtet die Multinationalisierung der europäischen Streitkräfte als ein bedeutsames Element im Blick auf ein weiteres Zusammenwachsen der EU. Insofern steht auf deutscher Seite nicht nur das Ziel einer „Gemeinsamen Europa-Armee“, sondern der Vereinigung Europas hin zur Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“.²³

Frankreich und Großbritannien als ebenfalls sehr wichtige Staaten in der EU haben eine andere Vorstellung und Erwartung vom zukünftigen Europa. Sie betrachten die EU primär als politische Zweckgemeinschaft zur Durchsetzung nationaler Interessen, die der einzelne Nationalstaat nur im internationalen Verbund verwirklichen kann. „Vereinigte Staaten von Europa“ sind mit diesen beiden Nationen absehbar nicht zu verwirklichen.²⁴

Ausblick

Die EU verfügt über ein gemeinsames Parlament, einen gemeinsamen Gerichtshof, auch über eine gemeinsame Währung und hat sich zu einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verpflichtet. Eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität soll entwickelt werden. Dennoch liegt die Ausgestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach wie vor in den Händen der einzelnen nationalen Mitgliedstaaten.

Die vergangenen Jahrzehnte haben gezeigt, dass die einzelnen Mitgliedsländer der EU im Zusammenwirken mit anderen Organisationen (UN, NATO, OSZE usw.) durch Abstellung nationaler Streitkräftekontingente in multinationale Verbände in der Lage waren, ein Minimum an gemeinsamer europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu gewährleisten. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich die europäischen Staaten ohne die Mitwirkung der USA in der Aufrechterhaltung der Sicherheit in und für Europa, aber auch darüber hinaus, mehr als schwer getan hätten.

Die Notwendigkeit zur intensiven multinationalen militärischen Zusammenarbeit wird gesehen. Nicht nur die Friedenstrukturen wie z. B. im Eurokorps, sondern besonders die Einsatzstrukturen, wie sie z. B. im Kosovo als auch in Afghanistan gegeben sind, machen deutlich, dass die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwingend erforderlich ist. Bei multinationalen militärischen Gefechtsoperationen ist es problematisch, wenn vor Beginn oder gar während des Gefechts jede Nation, die ein Kontingent stellt, prüfen muss, ob die Durchführung der Operation nationalem Recht entspricht. Effiziente, vor allem zeitgerechte Auftragsdurchführung wird so erschwert oder unmöglich gemacht.

Der Wille, auf die Idee der fünfziger Jahre – den EVG-Vertrag – zurückzugreifen und gemeinsame supranationale Streitkräfte aufzustellen, ist derzeit nicht bei allen Mitgliedstaaten der EU erkennbar, obwohl gerade dadurch am schnellsten eine gemeinsame Streitkräfteidentität entwickelt werden könnte.

Mit der Verpflichtung auf den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit der OSZE ist es zumindest politisch gelungen, einen bedeutsamen Schritt in Richtung auf einen „Europäischen Staatsbürger in Uniform“ zu gehen.

23 Siehe FN 11.

24 Ebd., S. 7.

Die Interessen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten im Blick auf die Weiterentwicklung der EU im Allgemeinen und in Bezug auf Streitkräfte im Besonderen sind vielschichtig. Einige können sich heute noch keine gemeinsamen Streitkräfte vorstellen. Greift man den in der Einleitung aufgezeigten Vergleich mit der gemeinsamen Währung, dem Euro, auf, ist festzustellen, dass sich einige Mitgliedsnationen in der Vergangenheit einen so weitreichenden Souveränitätsverlust, wie ihn eine gemeinsame Währung darstellt und symbolisiert, nicht vorstellen konnten. Bei der gemeinsamen Währung hat die Macht der ökonomischen Zwänge eine solche Entwicklung ermöglicht. Auch der Bereich europäischer militärischer Zusammenarbeit gerät in eine vergleichbare Drucklage. Wirtschaftliche Aspekte werden die einzelnen Mitgliedstaaten zunehmend zwingen, ihren militärischen Beitrag für die EU effizienter zu gestalten. Nicht nur die kleineren Nationen werden erkennen müssen, dass alte, rein nationalstaatliche Strukturen schwer zu finanzieren sein werden. Die Bündelung der Kräfte und die zielorientierte Aufgabenverteilung erscheinen gerade vor dem Hintergrund neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen unabdingbar.

Will Europa im „Konzert der Mächte“ (USA, China usw.) auch künftig eine bedeutsame Rolle übernehmen und seine Interessen gewahrt wissen, wird dies auf weitere Sicht nur durch Schaffung gemeinsamer europäischer Streitkräfte, basierend auf einer einheitlichen Integrations- und Führungskonzeption, gelingen.

Demokratische Elemente in den Streitkräften

1. Aktuelle Möglichkeiten zur Demokratisierung der Bundeswehr

Schon vor 30 Jahren hatte Wolf Graf von Baudissin im Hinblick auf den Modernisierungsprozess, dem sich jede moderne Industriegesellschaft ausgesetzt sieht und dem sich auch die Streitkräfte nicht zu entziehen vermögen, diagnostiziert, dass „obrigkeitsstaatlich-feudale Hierarchie-Vorstellungen und Prestigeansprüche, die aus der vorgeblich unteilbaren Verantwortung der Vorgesetzten abgeleitet werden, anachronistisch geworden [sind]. Durch die Funktionsbedingungen der Spezialisten verändern sich auch die vor- und frühtechnischen bzw. obrigkeitsstaatlichen Disziplinaranforderungen und Gehorsamspostulate, die mit gewissenhaftem Gehorsam und rechtsstaatlicher Mitverantwortung nicht zu vereinbaren sind.“¹ Als junger Hauptmann war der spätere General Helmut W. Ganser, offenbar beeinflusst durch sein Studium der Psychologie und Politischen Wissenschaft an der Universität Hamburg, aus solcher Diagnose seines Mentors zu seiner in der Tat völlig zutreffenden Konklusion gelangt, dass „[d]ie konsequente Realisierung des Konzepts vom Staatsbürger in Uniform ... nämlich auch Ausbau von Mitwirkung und Mitbestimmung und demokratische Verfahrensweisen jeweils in den Bereichen [bedeutet], in denen dadurch die Einsatzbereitschaft nicht ernsthaft gefährdet wird.“² Gerade an dieser Stelle formiert sich gewöhnlich jedoch erheblicher Widerstand aus den wohletablierten Kreisen der militärischen Hierarchie, „weil sie das Prinzip von Befehl und Gehorsam, die Kampffähigkeit der Bundeswehr und nicht zuletzt ihre eigene Vorgesetztenautorität gefährdet sehen.“³ Solch prädemokratisches⁴ Beharren gepaart mit einem stetig beschleunigten Wandel in den Bereichen Rüstung und Ausrüstung sowie der Organisations- und Personalstrukturen führten dazu, dass die Bundeswehr heutzutage zwar ein technokratischer Riese, aber zugleich ein demokratischer Zwerg ist. Damit einhergehend wurde das Leitbild vom Staatsbürger in Uniform gegen die Fiktion vom folgebereiten „aktiv-apathischen“ Soldaten eingetauscht, der zwar seine Befehle dienstfreudig, engagiert und von der (gerechten) Sache überzeugt ausführen soll, der aber ansonsten angepasst und unkritisch bleibt.⁵ Indessen „verlangt das System Bundeswehr [damit] etwas, was nicht geht: Der Soldat soll zum engagierten Mitmachen von etwas veranlaßt werden, über das er nicht mitreden und schon gar nicht mitbestimmen darf.“⁶ Angesichts dessen muss es als absolut widersinnig erscheinen, „Soldaten in einer auf weitgehende politische Abstinenz ausgerichteten Bundeswehrorganisation zu verantwortungsbewußten Soldaten [heranbilden zu wollen]. Wenn dies auch nicht die primäre Aufgabe der Bundeswehr ist, so kann man der Demokratie doch weitgehend nur motiviert und erfolgreich dienen, wenn man dies als Demokrat tun darf.“⁷ In diesem Sinne hatte bereits in der Gründerphase der Bundeswehr einer der engsten Mitstreiter Baudissins und „Mitvater der Inneren Führung“, General Johann Adolf Graf Kielmansegg, gefordert: „Aber es muß auch geben eine *Armee in der Demokratie*, das ist entscheidend wichtig. Denn sonst haben wir, und wir kennen beides, eine Armee neben oder gegen die Demokratie. Und es muß auch, im Sinne des Gesagten, geben: *Demokratie in der Armee*.“⁸ Erkenntnisse wie die des Grafen Baudissin und seines Weggefährten Kielmansegg sowie später des jungen Hauptmanns Ganser mögen zwar vor Jahrzehnten gewonnen worden sein, haben aber nicht das Geringste an Aktualität verloren, wie ein Blick in die neueste Fassung der ZDv 10/1 vom Januar 2008, versehen mit dem Titel „Innere Führung – Selbstverständnis und Führungskultur der Bun-

1 Baudissin, Wolf Graf von: Vorwort, in: Ganser, Helmut W. (Hrsg.): *Technokraten in Uniform. Die innere Krise der Bundeswehr*, Reinbek 1980, S. 8.

2 Ganser, Helmut W.: *Technokraten in Uniform – Zur inneren Krise der Bundeswehr*, in: ders. (Hrsg.): a. a. O., S. 33.

3 Ebd.

4 Baudissin hat diese Denkstrukturen als „obrigkeitsstaatlich-feudal“ bezeichnet; vgl. Fußnote 1.

5 Vgl. Ganser, Helmut W.: a. a. O., S. 34.

6 Ebd.

7 Ebd.

8 Kielmansegg, Johann Adolf Graf von: Rede am 13. März 1953 in Königswinter bei einer Tagung der Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Kreise (ADK), in: Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): *Zentrale Dienstvorschrift 10/1 „Hilfen für die Innere Führung“*, Bonn 1972, Anhang, Teil II, Anlage 2, S. 12 (*Hervorhebungen J. R.*).

deswehr“, zeigt. Dort heißt es: „Soldatinnen und Soldaten dürfen ihren Dienst in den Streitkräften nicht als Bruch zur Werteordnung der Bundesrepublik Deutschland erfahren. Sie müssen die Grundwerte, für deren Erhaltung sie als „Staatsbürger in Uniform“ eintreten, im täglichen Dienst erleben.“⁹ Dies muß gerade auch für den Grundwert Demokratie in ganz besonderer Weise gelten¹⁰. Worin aber liegen die Voraussetzungen hierfür und welche Optionen für die Ausweitung demokratischer Mitbestimmung lassen sich erschließen?

2. Geistesfreiheit als Grundvoraussetzung

Die fundamentale Voraussetzung für jede demokratische Ordnung schlechthin besteht in der Geistes-, Meinungs- und Diskussionsfreiheit, wie das Bundesverfassungsgericht bereits 1956 festgestellt hatte, als es urteilte: „Die Geistesfreiheit ist für das System der freiheitlichen Demokratie entscheidend wichtig; sie ist geradezu eine Voraussetzung für das Funktionieren dieser Ordnung; sie bewahrt es insbesondere vor Erstarrung und zeigt die Fülle der Lösungsmöglichkeiten für die Sachprobleme auf.“¹¹ Folgerichtig hatte deshalb Baudissin konstatiert: „Innere Führung verlangt politische Diskussion auf allen Ebenen der Hierarchie.“¹² Auch andere maßgebliche Repräsentanten aus Militär und Politik betonten immer wieder den Stellenwert freier Diskussion innerhalb und außerhalb der Streitkräfte. So merkte beispielsweise General Ulrich de Maizière hierzu an: „Auch die Weiterentwicklung der inneren Ordnung der Bundeswehr vollzieht sich in der Form der Diskussion, Diskussion nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch innerhalb der Streitkräfte ... Diskussion und Gehorsam schließen sich nicht aus.“¹³ Der frühere Verteidigungsminister Helmut Schmidt betonte vor dem Deutschen Bundestag, dass „Generale ... das Recht auf Meinungsfreiheit in der Bundeswehr [haben], Leutnante, Unteroffiziere und Wehrpflichtige auch. Wir leben in einer pluralistischen Gesellschaft. Die Bundeswehr ist eine pluralistische Armee. Es fällt einigen älteren Angehörigen des Offizierkorps schwer, diesen Tatbestand zu akzeptieren.“¹⁴ Fritz Erler zeigte die Vorzüge einer freien Debatte in der Öffentlichkeit auch für die Streitkräfte auf: „Militärische Angelegenheiten werden in der Presse breit diskutiert, manchmal vielleicht zum Ärger und zum Schaden der unmittelbar betroffenen Kreise. Doch ist dies eine gesunde Entwicklung, denn die öffentliche Debatte kann Besserung bewirken und notwendige Korrekturen erzwingen. In der Bundesrepublik Deutschland werden die Soldaten nicht mehr, wie früher, vom normalen Leben des Volkes ausgeschlossen.“¹⁵ Wie oben bereits erwähnt, spiegelten sich derartige Überlegungen durchaus auch in der einschlägigen Zentralen Dienstvorschrift zur Inneren Führung wider. Bemerkenswert erscheint jedoch, dass in der aktuellen Fassung der ZDv 10/1 die Begriffe Geistesfreiheit, Meinungsfreiheit oder Diskussionsfreiheit an keiner Stelle und schon gar nicht in ihrem ursprünglichen Bedeutungsgehalt mehr auftauchen. Der Terminus „Diskussion“ findet lediglich an einer einzigen Stelle Erwähnung, und dort geht es bezeichnenderweise um die politische Bildung in der Bundeswehr. Letztere stellt quasi eine „demokratische Spielwiese“, eine Art Reservat für ein bisschen demokratische Mitwirkung dar, aber auch das nur sehr eingeschränkt, bleibt doch die „freimütige Diskussion ... gekennzeichnet ... durch Aufgeschlossenheit, Aufrichtigkeit und Rücksichtnahme“ (Nr. 632.). Indem – entgegen dem Gebot der Ziffer 626. derselben Vorschrift¹⁶ – solchermaßen demokratische Praxis lediglich suggeriert und simuliert, mitnichten aber ernsthaft vermittelt und eingeübt wird,

9 Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Zentrale Dienstvorschrift 10/1 „Innere Führung“, Bonn 2008, Ziffer 626.

10 Vgl. diesbezüglich die nachfolgenden Thesen von Jürgen Groß zum demokratischen Frieden, dort insbesondere These 6.

11 Zit. n. Ganser, Helmut W.: a. a. O., S. 68.

12 Baudissin, Wolf Graf v.: Innere Führung als dynamischer Prozess, in: ATÜ – Freie Studentenzeitung an der HSBW M, Nr. 6, Oktober 1979, S. 16.

13 Maizière, Ulrich von: Rede des Generalinspektors der Bundeswehr am 16.4.1970 in Düsseldorf, in: Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Zentrale Dienstvorschrift 10/1 „Hilfen für die Innere Führung“, Bonn 1972, Anhang, Teil II, Anlage 16, S. 134.

14 Schmidt, Helmut: Rede vor dem Deutschen Bundestag am 11.3.1970 anlässlich der Beratung des Jahresberichts 1969 des Wehrbeauftragten des Bundestages, in: Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): a. a. O., Anhang, Teil II, Anlage 15, S. 124.

15 Erler, Fritz: Demokratie in Deutschland, in: Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): a. a. O., S. 83 f.

16 Vgl. Fußnote 9.

mutiert der hoch gelobte Staatsbürger in Uniform zum mitleidheischenden Placebo-Demokraten im nationalen Ehrenkleid.

Ein derartiges Verständnis von demokratischer Meinungsbildung hat sich freilich meilenweit entfernt von den im Geltungsbereich der »Freiheitlich-demokratischen Grundordnung« (FDGO) schlechthin gültigen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zum fundamentalen Stellenwert der Meinungsfreiheit in jeder Demokratie. In seinem berühmten „Lüth-Urteil“ hatte die oberste Instanz zur Interpretation verfassungsrechtlicher Normen diesbezüglich konstatiert: „Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt (un des droits les plus précieux de l'homme nach Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789). Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist (BVerfGE 5, 85 [205]). Es ist in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt, „the matrix, the indispensable condition of nearly every other form of freedom“ (Cardozo).“¹⁷ Festzuhalten ist, dass es wie vor dreißig Jahren schon „[i]n der Bundeswehr von heute ... vor allem an praktizierter Geistesfreiheit [fehlt].“¹⁸ Als allererster Indikator für die Verwirklichung demokratischer Prinzipien innerhalb der Streitkräfte muss daher das Maß an tatsächlicher Meinungsäußerungsfreiheit gelten, das die SoldatInnen sowohl im Binnenbereich der Bundeswehr als auch in der öffentlich geführten Debatte genießen. Als Lackmustest für die demokratische Reife und Kultur der Institution Bundeswehr erweist sich der Umgang mit Kritikern von außerhalb, aber auch innerhalb der Streitkräfte. Meinungsfreiheit für Soldaten darf nicht missinterpretiert werden als die Freiheit, öffentlich die Meinung der politischen Leitung und militärischen Führung vertreten zu dürfen. Im Gegenteil: Ohne Angst vor Repressalien dezidiert auch abweichende Positionen vertreten zu können, frei nach Rosa Luxemburg also die Freiheit des Andersdenkens und Andersredens in und außerhalb des „militärischen Sicherheitsbereiches“, also der Kaserne, zu nutzen, muss als entscheidender Indikator für eine liberale Gesinnung und ein demokratisches Selbstverständnis des Militärs gelten. Das als sakrosankt geltende Prinzip von Befehl und Gehorsam wird hierdurch jedenfalls nicht essentiell berührt, denn es ist ja mit der Geistes- und Meinungsfreiheit eng verkoppelt. Diesbezüglich gilt: „Gehorsam ohne Geistesfreiheit wird zum Kadavergehorsam und führt zur Erstarung und Friedhofsruhe. Geistesfreiheit ohne Gehorsam führt zu Funktionsunfähigkeit.“¹⁹

3. Beschränkung von Befehl und Gehorsam

Dessen ungeachtet ist es an der Zeit, das angeblich zeitlos gültige Prinzip von Befehl und Gehorsam einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und dort, wo nötig und zweckmäßig, zeitgemäß weiterzuentwickeln.²⁰ Zwar ist es unmittelbar einleuchtend, dass im Hinblick auf die notwendige Effektivität von Streitkräften nicht völlig auf dieses Prinzip verzichtet werden kann. Allerdings ist zu fragen, ob dessen unreflektierte Anwendung bis in den letzten Winkel des militärischen Alltagsbetriebs hinein wirklich notwendig und gerechtfertigt ist. Selbst der Einsatzfall, wo es häufig um Leben und Tod geht, hat in zahllosen Situationen die empirischen und moralischen Grenzen des als unantastbar dargestellten militärischen Funktionsprinzips aufscheinen lassen – nicht umsonst erweist die Bundeswehr mit ihrer Traditionspflege zahlreichen Soldaten die Ehre, die eben nicht Gehorsam, sondern Ungehorsam geübt haben. Im Sinne der Demokratiekompatibilität von Streitkräften erscheint die „zeitgemäße Einhegung“²¹ des traditionellen Funktionsmechanismus demnach durchaus als notwendig und legitim.

17 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/51 – (BVerfGE 7, 198 – Lüth), 208.

18 Ganser, Helmut W.: a. a. O., S. 68.

19 Ganser, Helmut W.: a. a. O., S. 68.

20 Vgl. Groß, Jürgen: Demokratische Streitkräfte. Baden-Baden 2005, S. 87.

21 Groß, Jürgen: a. a. O., S. 88.

Ganz konkret wäre hierbei zu denken an eine Novellierung des Soldatengesetzes und der Vorgesetztenverordnung unter dem Aspekt:

- einer Reduzierung im Grunde überflüssiger Hierarchieebenen,
- der Abschaffung des lediglich aufgrund des Dienstgrades bestehenden, also nicht aus der unmittelbaren Auftragserfüllung ableitbaren Vorgesetztenverhältnisses,
- der Überprüfung der mit Fachaufgaben und besonderen Aufgabenbereichen begründeten Vorgesetztenverhältnisse,
- einer allgemeinen Einschränkung von Befehlsbefugnissen, und
- der strikten Beschränkung der Gehorsamspflicht auf die Befolgung ausschließlich rechtmäßiger Befehle, so wie dies in anderen NATO-Streitkräften, beispielsweise den britischen und niederländischen, längst der Fall ist²².

4. Demokratisierung der Führerauswahl

Für jedes demokratische System ist das Verfahren zur Auswahl derjenigen, die an entscheidender Stelle in Führungs- und Steuerungspositionen gelangen sollen, von essentieller Bedeutung. Während im politischen System über die Besetzung solcher Schlüsselfunktionen auf bewährte demokratische Weise durch freie und geheime Wahlen entschieden wird, erfolgt die Auswahl des militärischen Führungspersonals durch ein obrigkeitsstaatlich geprägtes, zentral von der verteidigungsministeriellen bzw. der Personalamts-Bürokratie gesteuertes System, das Transparenz, Leistungsbezogenheit und Fairness lediglich suggeriert, jedoch Kriterien der Validität, Reliabilität und Objektivität in keiner Weise genügt, von demokratischer Mitwirkung und Mitbestimmung ganz zu schweigen. Dies liegt vor allem daran, dass für die zentral getroffenen Entscheidungen über die Verwendungs- und die damit verknüpfte Beförderungsauswahl in allererster Linie die in höchstem Maße subjektiv geprägten Beurteilungen durch die jeweiligen Disziplinarvorgesetzten die ausschlaggebende Grundlage liefern, wobei darüber hinaus noch das Beurteilungsverhalten regelmäßig durch ministerielle Vorgaben in teils manipulativer Weise massiv beeinflusst wird. Eine dienstliche Beurteilung erfolgt ausschließlich im Rahmen des Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnisses; Beurteilungsbeiträge von dritter Seite können gegebenenfalls mitberücksichtigt werden, resultieren indes ebenfalls wiederum aus dienstlichen Unterstellungsverhältnissen. Die Wahrnehmung eines militärischen Führers aus der Sicht gleichrangiger KameradInnen oder unterstellter SoldatInnen spielt dagegen nicht die geringste Rolle. Indem die persönlichen Karrierechancen derart einseitig von den jeweiligen beurteilenden Vorgesetzten abhängen, werden Anpassertum und unkritische Unterordnung geradezu evoziert.

Nun muss man, obwohl es auch dies in der Vergangenheit militärischer Verbände bereits gegeben hat, keineswegs gleich über die Einführung direkter Vorgesetztenwahlen rasonieren, um die Führerauswahl demokratischen Maßstäben anzunähern. Indes spricht rein gar nichts dagegen, der Stimme der Geführten und Untergebenen mehr Gewicht im Rahmen der Führerauswahl beizumessen, indem beispielsweise, wie in Wirtschaftskonzernen von ähnlicher Größe wie der Bundeswehr

22 In der Bundeswehr existiert dagegen die juristische Chimäre des rechtswidrigen, aber dennoch verbindlichen Befehls. So heißt es etwa in dem Leitfaden „Hinweise für Rechtsberater und Rechtslehrer – Umgang mit Soldaten und Soldatinnen, die aus Gewissensgründen Befehle nicht befolgen wollen“, einem ressortinternen Arbeitspapier aus der Rechtsabteilung I 5 des Bundesministeriums der Verteidigung vom Dezember 2005, wörtlich: „Nicht jeder rechtswidrige, sondern grundsätzlich nur der mit schweren Mängeln behaftete rechtswidrige Befehl ist unverbindlich.“ (S. 6). Geradezu aberwitzige Dimensionen gewinnt diese Vorstellung, wenn ebendort im Hinblick auf das ultimative Verbrechen überhaupt, nämlich dem des Angriffskrieges (weil es alle anderen Verbrechen in sich birgt), argumentiert wird: „Selbst wenn der Krieg im Irak, wie behauptet wird, als Angriffskrieg zu werten wäre, hätten sich einzelne Soldaten oder Soldatinnen auf das strafrechtlich verankerte Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges (§ 80 StGB) als Unverbindlichkeitsgrund weder berufen dürfen noch gar berufen müssen. Diesem Verbot unterfallen nur Soldaten oder Soldatinnen, die als sicherheits- und militärpolitische Berater/Beraterinnen eine herausgehobene Funktion im Regierungsapparat ausüben. Nur sie können auf die politische Willensbildung bei der Entfesselung oder Förderung eines Angriffskrieges überhaupt entsprechenden Einfluss nehmen.“ (S. 9). Auf den Punkt gebracht lautet der für die Bundeswehr gültige Irrwitz: Nur dem General ist der Angriffskrieg verboten, der Gefreite aber muss dabei mitmachen.

längst üblich, periodisch sogenannte „180°-Beurteilungen“ oder „Aufwärtsbeurteilungen“ angefertigt werden, in die auch Bewertungen des Vorgesetztenverhaltens sowohl durch die Untergebenen als auch durch gleichrangige KameradInnen einfließen. Eine derartige Verfahrensweise bildete lediglich die logische Folgerung aus der Forderung nach mehr demokratischer Beteiligung der Untergebenen an den Entscheidungsprozessen und letzteres bedeutet eben auch, „daß eine konsequente Personalpolitik dafür sorgen muss, dass Offiziere nicht nur nach ihrer fachlichen Qualifikation, sondern auch nach ihrer demokratischen Qualifikation gefördert werden bzw. in hohe Funktionen nachrücken.“²³

5. Kooperative Personalführung

Eng verbunden mit vorstehender Forderung ist das dringende Gebot, das bislang existierende System einer „Personalführung nach Gutsherrenart“ zu suspendieren, in der ebenfalls zentral von oben, auf welchen verschlungenen Wegen auch immer, der so genannte „Funktions- und Verwendungsaufbau“ insbesondere der Offiziere betrieben wird, ohne dass dabei in adäquater Weise die Fähigkeiten, Bedürfnisse und Wünsche der Betroffenen (und gegebenenfalls auch ihrer LebenspartnerInnen und Familien) Berücksichtigung fänden. Um im Sinne demokratischer Partizipation der Stimme der Geführten auch auf diesem Feld mehr Gewicht zu geben, erscheint die Einführung eines Systems „kooperativer Personalführung“ als geradezu unabdingbar, in dem auf dem Wege eines offenen und transparenten Dialogs, in dessen Verlauf auch das Herrschaftswissen der Personalführungsoffiziere offen zu legen ist, ein Konsens hinsichtlich der persönlichen Entwicklungsoptionen des jeweiligen militärischen Mitarbeiters im Unternehmen Bundeswehr hergestellt wird. Sollte dies im bilateralen Gespräch scheitern, muss es Schlichtungsstellen geben, die in diesem Falle vermittelnd eingreifen können.

Eine Mindestvoraussetzung für die Realisierung kooperativer Personalführung besteht des Weiteren darin, dass die Besetzung auch der militärischen Dienstposten – und zwar sämtlicher! – in den Streitkräften auf dem Wege eines Ausschreibungs- und Bewerbungsverfahrens erfolgt, ganz so wie es in allen anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes seit langem Usus ist. Einschlägige Projekte und Truppenversuche hierfür haben im Übrigen schon vor Jahren stattgefunden, führten aber aus unerfindlichen Gründen nicht zu einer flächendeckenden und dauerhaften Umsetzung im Rahmen der Personalführung. Dies erscheint vor allem auch deshalb als nicht nachvollziehbar, da von der Realisierung eines Verfahrens kooperativer Personalführung für die Bundeswehr erhebliche Gewinne hinsichtlich der Motivation, der Identifikation und des Engagements der SoldatInnen zu erwarten wären, ganz abgesehen davon, daß die Effizienz des Gesamtsystems Militär allein davon erheblich profitieren würde, dass jeweils der richtige Mann bzw. die richtige Frau am richtigen Platz innerhalb der Organisation Verwendung fände. Letzterer Überlegung dürfte insbesondere in Anbetracht der nunmehr in Angriff genommenen durchgreifenden Reform der deutschen Streitkräfte mit der Aussetzung der Wehrpflicht und der einschneidenden Personalreduzierung auch im Bereich der Zeit- und BerufssoldatInnen besonderes Gewicht beizumessen sein.

6. Auftragsdefinition und Auftragserfüllung

Da der Auftrag der Bundeswehr zum einen vom Grundgesetz vorgegeben ist, zum anderen von Parlament und Bundesregierung konkretisiert wird und somit dem Primat von Verfassungsrecht und Politik unterworfen ist, dem selbstverständlich Folge zu leisten ist, kann prinzipiell über die Auftragsdefinition durch die Angehörigen der Streitkräfte nicht selbst – durch welches demokratische Verfahren auch immer – entschieden werden; letztere bleibt die Prärogative der hierfür vorgesehenen Verfassungsorgane. Anders sieht es jedoch im Bereich der Auftragsdurchführung aus. Hier eröffnen sich durchaus Spielräume für die demokratische Mitentscheidung derer, die für die Erfüllung der Aufträge verantwortlich sind.

23 Ganser, Helmut W.: a. a. O., S. 71.

Zunächst bieten sich hierfür natürlich Peripheriebereiche an. So wurde bereits in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts in einem Transportbataillon der Bundeswehr das so genannte „Böblingen Modell“ praktiziert.²⁴ Dort wurden auf Initiative des Kompaniechefs neben dem Vertrauensmann ein Innendienstausausschuss, ein Dienstplan- und Transportausschuß sowie ein Fürsorgeausschuss gewählt. Zu bemängeln bleibt hierbei freilich, dass diese Art demokratischer Partizipation lediglich dem akzidentiellen Grossmut oder auch demokratischen Idealismus des Kompaniechefs geschuldet war, jedoch das tradierte Rechtsverhältnis zwischen Vorgesetztem und Untergeben unangetastet ließ. Dabei wäre es durchaus denkbar – und auch realisierbar – derartige Partizipationsinstrumente als demokratische Mitbestimmungsrechte zu verankern und durchaus auch auf Felder wie Dienstplan- und Ausbildungsgestaltung auszudehnen. Als Prinzip hätte im Hinblick auf die Praxis demokratischer Mitbestimmung in der Bundeswehr zu gelten, dass jener zunächst vorbehaltlos Raum zu gewähren ist und sie erst dann reduziert oder gar revidiert werden dürfte, wenn der empirische Nachweis des Nicht-Funktionierens erbracht wäre. Dies impliziert folglich eine Umkehrung der Beweislast, was die Realisierung demokratischer Partizipation in den Streitkräfte angeht: Nicht derjenige, der mehr Demokratie auch im Militär wagen will, muss darlegen, dass und wie das funktioniert, sondern derjenige, der diese Forderung ablehnt, muss den hieb- und stichfesten Nachweis führen, dass durch mehr Demokratie die militärische Auftragserfüllung gravierend beeinträchtigt wird.

Selbst für den Bereich der Operationsplanung im Einsatz empfiehlt es sich, über die Einführung demokratischer Abstimmungsmechanismen nachzudenken. Einen gewichtigen Grund hierfür lieferte vor Jahren bereits der schweizerische Divisionär Gustav Däniker,²⁵ der auch Council-Mitglied des Londoner *International Institute for Strategic Studies* war, als er darauf hinwies, dass der moderne Soldat mehr und mehr dem Bild vom Staatsbürger in Uniform entspricht, der seine ethischen Überzeugungen und politischen Vorstellungen auch im Militärdienst nicht preisgibt. Befehle für zweifelhafte Zwecke werden nicht mehr bedingungslos ausgeführt. Im Extremfall solidarisiert sich der Verband sogar mit jenen Zielen, zu deren Durchkreuzung er ursprünglich aufgeboten war. Daraus folgt, dass dort, wo die Legitimität der Kommandogewalt nicht eindeutig feststeht und die gerechte Sache nicht für jedermann einsichtig ist, das gefürchtete Instrument zum widerspenstigen Haufen wird. Dies bedeutet einerseits, dass Militär in zunehmendem Maße nicht mehr für die Verwendung zu willkürlichen politischen Zwecken zur Verfügung steht, andererseits jedoch, dass generell die Motivation für den Einsatz im Rahmen kriegerischer Interventionen nicht mehr automatisch gegeben ist. Die Einsatzbereitschaft von Streitkräften wird deshalb zukünftig in entscheidendem Maße von gelungener Sinnvermittlung und Legitimationsbeschaffung im Rahmen von Innerer Führung und politischer Bildung abhängen und eben dies impliziert auch die Notwendigkeit für die Ausweitung demokratischer Partizipation in Streitkräften, die sich selbst als zukunftsfähig begreifen wollen.

24 Vgl. Arnim, Gert von: Möglichkeiten und Grenzen der „Mitbestimmung“ in den Streitkräften – Analyse und Bewertung diskutierter Modelle und Vorschläge, in: Hesslein, Bernd C. (Hrsg.): Die unbewältigte Vergangenheit der Bundeswehr. Fünf Offiziere zur Krise der Inneren Führung, Reinbek 1977, S. 120.

25 Die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich an Däniker, Gustav: Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte, Frankfurt am Main 1992.

Thesen über den demokratischen Frieden

1. Obwohl der Frieden einen sehr hohen menschlichen Wert darstellt, so legitimiert er sich letztlich nicht aus sich selbst heraus, sondern aus dem Umstand, dass unter den Bedingungen eines Krieges an eine Realisierung *wirklich* höchster menschlicher Werte – Freiheit, Gleichheit, Menschenwürde – nicht zu denken ist. Nur solche Grundwerte sind es, die tatsächlich um ihrer selbst willen von den Menschen erstrebt werden – und nicht etwa deshalb, um mit ihrer Hilfe etwas *noch* Wertvolleres, *noch* Höherwertiges zu erreichen. In Relation zu diesen Grundwerten ist der Frieden also – wenn er, wie zumeist üblich, „negativ“, das heißt in Abgrenzung zum Begriff des Krieges, definiert wird – lediglich ein (freilich sehr hoher) Instrumentalwert. Man braucht nur den berühmten Satz von Willy Brandt, wonach der Frieden nicht alles, aber alles ohne den Frieden nichts sei, umzustellen, um dessen instrumentellen Charakter zu verdeutlichen: Alles ist nichts ohne den Frieden, aber der Frieden ist nicht alles. Es herrscht ein elender Frieden in Nordkorea.
2. Aus den genannten Grundwerten, speziell aus der Norm der Gleichheit *aller* Individuen in der Freiheit ihres Handelns, leitet sich in unserem thematischen Zusammenhang nicht nur die Forderung ab, dass *innerhalb* einer Gesellschaft grundsätzlich alle Menschen gleichwertig und gleichberechtigt sein sollen, um entsprechend handeln zu können, sondern in letzter Konsequenz auch das Postulat, dass alle *Staaten* – als Instrumente zur Durchsetzung menschlicher Werte – prinzipiell über die gleiche Handlungsfreiheit verfügen sollen. In der Realität ist diese – und damit auch die Gleichheit der Handlungsoptionen der Staaten – jedoch nur eine Fiktion. Schon die Herstellung einer Gleichwertigkeit des jeweiligen machtpolitischen Instrumentariums (was allenfalls ein *Attribut*, ein *Symbol*, eine *Ersatzgröße* für die Gleichwertigkeit der betreffenden Akteure darstellt, noch lange nicht deren Gleichwertigkeit selbst) erweist sich, nach allen bisherigen geschichtlichen Erfahrungen, in der Wirklichkeit als unerreichbar. Vielmehr hatte jedes Streben nach einem solchen Gleichgewicht am Ende immer nur neue Ungleichgewichte zur Folge. Dass der Frieden am besten durch ein *Kräftegleichgewicht* zwischen den Staaten zu bewahren sei, ist daher eine Legende. Wer ständig fürchten muss, gegenüber einem im Augenblick ungefähr gleich starken Gegner ins Hintertreffen zu geraten – wie etwa die beiden Supermächte des Kalten Krieges oder die europäischen Großmächte am Vorabend des Ersten Weltkriegs – wird eine gewaltsame Auseinandersetzung zu einem ihm günstig erscheinenden Zeitpunkt wohl eher ins Kalkül ziehen als Staaten, zwischen denen die Machtverhältnisse eindeutig geregelt sind und daher auch vom Unterlegenen, notgedrungen, anerkannt werden müssen. Daraus könnte man schließen, dass beim Vorhandensein eines stark ausgeprägten Machtgefälles innerhalb des internationalen Systems, das heißt in einem Zustand der Dominanz einzelner Akteure über andere, Frieden noch eher möglich sei als in einem Zustand annähernden Gleichgewichts der Kräfte – mit der Einschränkung, dass *jeder* Frieden, der primär auf Sanktionsgewalt beruht, brüchig bleibt. (Dass die Anerkennung der Dominanz des Anderen dennoch verweigert oder, umgekehrt, der Dominierende dazu verleitet werden kann, seine überlegenen Machtmittel einzusetzen, ohne erst lange nach Alternativen zu suchen, belegen zahlreiche „asymmetrische“ Kriege.) Während Frieden durch Ungleichheit – symbolisiert durch das Ungleichgewicht der jeweiligen Kräfte – unter den Staaten also einerseits, trotz seiner Brüchigkeit, alles in allem eher möglich erscheint als Frieden durch Gleichheit, ist andererseits nur ein solcher, auf Gleichheit basierender Frieden ethisch überhaupt begründbar.
3. Einen nur teilweise erfolgreichen Ausweg aus diesem Dilemma stellen die Bemühungen dar, Frieden auf das Recht zu gründen. Der Erfolg der Europäischen Union (und ihrer Vorgängerinnen) als Friedensgemeinschaft mag man als positives Beispiel dafür heranziehen können, dass Frieden durch Recht wirken *kann* – wenn auch gerade in diesem Fall wohl noch weitere Faktoren (wie etwa die traumatischen Erfahrungen aus zwei verheerenden Kriegen und die Bereitschaft, daraus endlich die Lehren zu ziehen, oder etwa die zunehmende Bejahung des

demokratischen Prinzips) eine wichtige Rolle gespielt haben und es unmöglich ist, das jeweilige Gewicht der einzelnen Faktoren auszumachen. Allgemein ist Frieden durch Recht jedoch, wenn überhaupt, nur als Frieden durch *sanktionsbewehrtes* Recht wirksam – aber oft nicht einmal damit. In allzu vielen Fällen haben selbst sanktionsbewehrte völkerrechtliche Konstruktionen Kriege nicht verhindern können. Man braucht dazu nicht erst die zahlreichen Kriege, die verschiedene Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen untereinander ausgetragen haben, im Einzelnen aufzuzählen. Auch deren Vorgängerorganisation war in dieser Hinsicht kaum erfolgreicher: Das Völkerbundmitglied Italien beispielsweise überfiel im Jahr 1935 mutwillig das Völkerbundmitglied Abessinien. Selbst wenn man die globalen Systeme kollektiver Sicherheit einen Moment beiseite lässt und nur einen geografisch eng begrenzten Staatenbund betrachtet, wie den Deutschen Bund von 1815 – der über ein bemerkenswert ausgestattetes Sanktionsinstrumentarium nach innen verfügte –, kommt man an der Erkenntnis nicht vorbei, dass auch ein derartiges Sicherungssystem gegen Kriege unter den Mitgliedstaaten sich als nicht ausreichend erweisen kann. Der Deutsche Bund fand im Jahr 1866 sein Ende in einer der größten Schlachten, welche die Weltgeschichte bis dahin gesehen hatte.

4. Zudem steht ein nur ganz allgemein auf das Recht gegründeter Frieden lediglich auf einer brüchigen ethischen Legitimationsbasis. Denn Rechtsnormen (wonach ja auch im Streitfall „Recht“ gesprochen wird) sind in der Regel das Resultat realer Machtverhältnisse, die gemeinhin auf Ungleichheit beruhen. „Ungleiche Verträge“ prägen die völkerrechtlichen Beziehungen bis zum heutigen Tag. Frieden durch Recht ist daher oft nur eine subtilere Form des Friedens durch Dominanz. Die Ablösung des „Rechts des Stärkeren“ durch die „Stärke des Rechts“ wäre daher ohne dessen nähere, *grundwertorientierte* Spezifizierung nur ein marginaler Fortschritt. Während also Frieden durch Dominanz zwar eventuell *möglich*, aber ethisch keinesfalls legitimierbar ist und Frieden durch Gleichheit demgegenüber zwar ethisch *legitimierbar*, aber praktisch nicht *möglich* ist, ist Frieden durch Recht in vielen Fällen *weder* ethisch legitimierbar *noch* möglich.
5. Im Hinblick auf seine ethische Begründung ist ein Frieden, der auf einer ganz anderen Grundlage, nämlich auf *Demokratie* beruht, gegenüber einem Frieden, der nur allgemein auf die Festlegung von Rechtsnormen beruht, zweifellos die bessere Alternative, denn jener verknüpft *zwei* hohe menschlichen Werte, zum einen „Demokratie“ und zum anderen „Frieden“, und zwar in *funktionaler* Weise. Berücksichtigt man darüber hinaus den engen sachlichen Zusammenhang zwischen Demokratie und dem Grundwert der Gleichheit, so könnte man sagen, dass durch diese funktionale Verknüpfung das schwere ethische Dilemma vermieden wird, Frieden mit Ungleichheit oder aber Gleichheit mit Friedlosigkeit erkaufen zu müssen.
6. Der *eigentliche* Maßstab der ethischen Begründung ist ja auch nicht die Existenz der Demokratie als solche, sondern die Verwirklichung der Grundwerte Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde. Doch mit all diesen ist Demokratie sachlich überaus eng verwoben: Zunächst einmal ist sie ein *zentraler* Aspekt des Grundwerts der Gleichheit, denn was wäre Gleichheit sonst eigentlich überhaupt noch wert, wenn man einen so entscheidenden Bereich wie die Verteilung von Macht und Herrschaft davon ausklammern würde? Demokratie ist aber nicht nur ein zentraler Aspekt der *Gleichheit*, sondern beinhaltet darüber hinaus, gleichsam als Zutat, Aspekte der beiden anderen genannten Grundwerte, auch dem der Freiheit – was insofern bemerkenswert ist, als sich dieser in vielen anderen Bereichen häufig in einem eher konkurrierenden Verhältnis zum Grundwert der Gleichheit befindet. Zu den notwendigen Einzelbedingungen einer Demokratie gehören ja – neben solchen, die die Volkssouveränität begründen – auch diejenigen, die auf eine Machtbegrenzung zielen, und dazu wiederum zählt die Beschränkung der Staatsgewalt gegenüber dem einzelnen Individuum. Eine solche Garantie individueller Grund- und Menschenrechte bezeichnet im Übrigen nicht nur wesentliche Aspekte der *Freiheit* des Einzelnen, sondern zugleich Bedingungen zur Realisierung der *Menschenwürde*. In der Summe leisten also alle diese notwendigen Einzelbedingungen, beziehungsweise Einzelkriterien der Demokratie einen Beitrag zur Verwirklichung *sowohl* der Gleichheit *als auch* der Freiheit *als auch* der Menschenwürde.

7. Frieden durch Demokratie ist jedoch nicht nur in Bezug auf seine *ethische Legitimität*, sondern auch im Hinblick auf seine *Wirksamkeit* die bessere Alternative zum Frieden durch Recht. Bekannt ist die These, wonach demokratische Staaten *untereinander* (fast) keine Kriege führen. Doch ist gerade diese bekannte These empirisch nicht sehr belastbar; außerdem hat sie, angesichts der Vielzahl nichtdemokratischer Staaten, nur eine geringe Reichweite. Vor allem aber ist sie im Grunde genommen unlogisch: Eine zweifelsfreie Zuordnung wirklich *aller* Staaten des internationalen Systems in eine der beiden Kategorien „Demokratien“ oder „Nicht-Demokratien“ ist schon *deshalb* in vielen Fällen außerordentlich schwierig, weil die allermeisten konstitutiven Einzelbedingungen der Demokratie selbst nur *relativ* sind. So kann man kaum sinnvoll festlegen, ob etwa das Kriterium der Gewaltenteilung im Einzelfall definitiv erfüllt ist oder nicht. Denn auf *irgendeine* Art und Weise ist die Staatsgewalt *immer* zwischen verschiedenen Personen beziehungsweise Institutionen verteilt – die Frage ist nur, wie ausgeprägt und ausgewogen eine solche Verteilung jeweils ist: Unter welchen konkreten Bedingungen wäre etwa das Kriterium der „Ausgewogenheit“ zwischen den verschiedenen *Institutionen* der Staatsgewalt tatsächlich erfüllt, oder wo wäre, um ein anderes Beispiel zu nennen, die exakte Grenzlinie zu ziehen, jenseits derer eine wirkliche *zeitliche* Gewaltenteilung nicht mehr gegeben ist? Im Hinblick auf die Frage der Volkssouveränität, die ebenfalls wiederum aus verschiedenen Einzelkriterien besteht, verhält es sich ähnlich: Wann zum Beispiel ist das Wahlrecht wirklich „allgemein“? Derartige Fragen sind objektiv kaum zu beantworten und auch durch die Aufstellung irgendwelcher Demokratieskalen oder die Einführung von Unterkategorien demokratischer beziehungsweise nichtdemokratischer Staaten nie ganz zufriedenstellend lösbar. Man kann daher allenfalls sagen – und selbst dies ist bei der Vielzahl der zu berücksichtigenden, bisweilen sogar konkurrierenden Einzelkriterien schon schwierig genug –, ob und inwieweit ein gewisser Staat dem *Ideal* der Demokratie *näher* kommt als ein anderer (und auf dieser Basis doch wieder eine allgemeine Grobunterscheidung zwischen den Kategorien treffen). Doch an *welcher* Stelle nun genau der definitive Umschlag von der Quantität zur Qualität erfolgt, an der Staaten untereinander *strukturell* friedfertig werden, ist weder objektiv festzulegen noch plausibel zu begründen.
8. Die *eigentliche* Bedeutung des demokratischen Friedens indessen geht weit über diese Kernthese der Theorie in ihrer „klassischen“ Form hinaus. Seine wirkliche Relevanz entfaltet er erst jenseits der innergesellschaftlichen Analyseebene, wo auf demokratische Weise zustandegewordene Entscheidungen in aller Regel vom Einzelnen, und sei es zähneknirschend, hingenommen werden, selbst wenn sie die Realisierung der individuellen Ziele beeinträchtigen: weil nämlich nicht nur das gegebenenfalls vorhandene innerstaatliche Sanktionsinstrumentarium gefürchtet, sondern auch das demokratische *Prinzip* bejaht wird, das ja die Chance beinhaltet, dass bei der nächsten Gelegenheit die *eigenen* Zielvorstellungen eine Mehrheit finden und dann von der unterlegenen Minderheit billigerweise erwartet werden kann, dass auch *diese* den Mehrheitswillen akzeptiert. Erst die Übertragung dieses Wirkungsmechanismus auf die Beziehungen *zwischen* den Staaten stellt den ausschlaggebenden Faktor dafür dar, dass diese keine Kriege gegeneinander führen. Die demokratische Verfasstheit der Staaten selbst ist dabei, für sich allein genommen, lediglich eine *notwendige*, aber noch keine *hinreichende* Bedingung für das Wirksamwerden einer solch demokratisch legitimierten Machtrelation – und damit für die Installierung der nachweislich effektivsten Sicherung zur Vermeidung von Kriegen. In gewisser Weise könnte man in diesem Zusammenhang sogar den amerikanischen Bürgerkrieg als Beleg heranziehen: Sowohl die Nord- als auch die Südstaaten wären – zeitbezogen – aufgrund ihrer inneren Verfasstheit als demokratisch einzuordnen, dennoch kam es zur gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen ihnen – eben weil von demokratischen Regeln in den Beziehungen *zwischen* den beiden Parteien nicht die Rede sein konnte.
9. In dieser umfassenderen Bedeutung ist der demokratische Frieden nicht nur viel wirksamer als ein Frieden durch *Recht* allgemein, sondern auch wirksamer als jeder Frieden durch *Dominanz*. Demokratisch legitimierte Macht zeichnet sich außerdem dadurch aus, dass sie ein friedenspolitisches *Eigengewicht* besitzt, während Recht von Sanktionsmacht zumindest *abhängig* und Dominanz sogar *unverhüllte* Sanktionsmacht ist. Zieht man nicht nur die tatsächlich ausgetragenen Kriege, sondern darüber hinaus auch die schweren zwischenstaatlichen Krisen und

„Beinahe-Kriege“ in die Betrachtungen mit ein, so gelangt man zu dem Ergebnis, dass Frieden durch Herstellung demokratischer Beziehungen zwischen den Staaten *so* wirksam ist, wie dies mit Hilfe von Sanktionsgewalt nicht einmal *annähernd* zu erreichen wäre.

10. Bereits eine rudimentäre *zwischenstaatliche* Demokratie kann, wie die bisherige Geschichte des europäischen Integrationsprozesses deutlich zeigt, zu beachtlichen friedenspolitischen Erfolgen beitragen. Gerade in diesem Fall jedoch steht der friedenspolitischen Wirksamkeit immer noch ein beträchtliches demokratisches Legitimitätsdefizit gegenüber. Denn selbst die Beziehungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union beziehungsweise deren Vorläuferorganisationen – von den zwischenstaatlichen Beziehungen in anderen Weltregionen oder auch im globalen Rahmen ganz zu schweigen – waren bis in die allerjüngste Vergangenheit vom demokratischen Ideal immer noch sehr, sehr weit entfernt. Aus der funktionalen Beziehung zwischen der Demokratie und dem Frieden in weiten Teilen Europas hat jene also bislang wenig Nutzen gezogen.
11. Die Friedensforschung hat die Demokratie immer nur als Instrument interpretiert; es kommt drauf an, sie zu verändern.

Autorenverzeichnis

Oberstleutnant Dr. Hans-Günter Fröhling, Forschungsgruppe DemoS, Zentrum Innere Führung.

Dr. Jürgen Groß, Forschungsgruppe DemoS.

Prof. Dr. Berthold Meyer, Forschungsgruppe DemoS, Zentrum für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg.

Oberstleutnant a.D. Jürgen Rose, Arbeitskreis Darmstädter Signal.

Verzeichnis der DemoS-Publikationen

Detlef Bald / Hans-Günter Fröhling / Jürgen Groß / Claus v. Rosen (Hrsg.), Was ist aus der Inneren Führung geworden? Zum hundertsten Geburtstag Wolf Graf Baudissins, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 146, Hamburg 2007.

Detlef Bald / Hans-Günter Fröhling / Jürgen Groß / Claus v. Rosen (Hrsg.), Zurückgestutzt, sinnentleert, unverstanden: Die Innere Führung der Bundeswehr, Baden-Baden 2008.

Detlef Bald / Hans-Günter Fröhling / Jürgen Groß (Hrsg.), Bundeswehr im Krieg – wie kann die Innere Führung überleben? Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 153, Hamburg 2009.

Detlef Bald / Hans-Günter Fröhling / Jürgen Groß / Berthold Meyer / Claus v. Rosen (Hrsg.), Demokratie und Militär – Demokratie und Frieden. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 154, Hamburg 2010.