

Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen in westlichen Demokratien

Dirk Peters/Wolfgang Wagner

Kontakt:

Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)
Am Ledenhof 3-5
D-49074 Osnabrück
Fon: +49 (0)541.600.35.42
Fax: +49 (0)541.600.79.039
www.bundesstiftung-friedensforschung.de
info@bundesstiftung-friedensforschung.de

Dr. Dirk Peters
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Straße 27-31
D-60329 Frankfurt am Main
peters@hsfk.de

Prof. Dr. Wolfgang Wagner
VU University Amsterdam
Department of Political Science
De Boelaan 1081
NL-1081 HV Amsterdam
FON: +31 20 59 86904
w.m.wagner@vu.nl

© 2011 Deutsche Stiftung Friedensforschung
Gestaltung, Satz und Herstellung: atelier-raddatz.de und DSF
Druck: Günter Druck GmbH, Georgsmarienhütte
Alle Rechte vorbehalten.
Printed in Germany 2011

Spendenkonto der Deutschen Stiftung Friedensforschung:
Sparkasse Osnabrück, Konto-Nr. 1230, BLZ 265 501 05

Inhalt

	Seite
Abstract	4
Zusammenfassung	5
I. Einleitung	6
II. Der „ParlCon“-Datensatz	8
III. „Parliamentary War Powers Around the World“: Deskriptive Statistik	12
III.I Parlamentsvorbehalt oder Exekutivprivileg: Die Verteilung von Vetorechten	12
III.II Kein Trend zur Parlamentarisierung des Entsenderechts	17
IV. Erklärungsansätze	20
IV.I Reduzierung von Unsicherheit: Die Demokratisierungs-Hypothese	21
IV.II "Nie wieder Krieg": Die "Lessons learnt"-Hypothese	22
IV.III Parlamentarische Kontrolle als Luxus? Die Bedrohungs-Hypothese	23
IV.IV Spiegel des politischen Systems: Demokratietyp-Hypothesen.....	25
V. Untersuchungsergebnisse	28
VI. Schlussfolgerungen	35
VII. Literaturangaben	37

Forschung DSF erscheint in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Abstract

In some democracies, every deployment of the military requires prior parliamentary approval. In others, however, government can decide over such deployments autonomously. This variation in parliamentary competences among democracies has hitherto hardly been examined – even though there is a large strand in conflict research which argues that democratic institutions play an important role in reducing the use of force and even though parliaments are considered key institutions in this respect.

This project has both an empirically descriptive and an explanatory goal. On the one hand it aims at providing an overview over the veto competences that parliaments have in liberal democracies concerning the external deployment of military forces. On the other hand, it seeks to develop an explanation for the existence (or absence) of such a parliamentary veto right in democracies. To achieve both goals, we created a new dataset, “ParlCon”, containing relevant information on all democracies from 1989 to 2004.

In terms of describing parliamentary competences since the end of the Cold War, we come up with three basic results. First, there is a substantial minority of states, in which parliaments have *ex ante* veto power over the deployment of military forces. Secondly, the institutional rules for military deployments rarely change. During the period we consider there have been hardly any substantial modifications in the countries we analyze. Thirdly, there is no evidence to support the argument that there has been a parliamentarization of security policy in the recent past. Rather we find that, in the few cases where there were any changes at all, they concerned the abolishing of parliamentary veto rights rather than the strengthening of parliaments.

In terms of explaining the variation in parliamentary veto competences, we derived five hypotheses from conflict research and comparative politics and examined them using the ParlCon dataset. It turned out that higher external threat levels appeared to be associated with weaker parliamentary powers. Moreover, the deployment institutions of Commonwealth members appear still to be influenced by the British constitutional tradition according to which the conduct of foreign and security policy is an executive privilege. Finally, there is evidence that a society’s past experience with military conflict also has an impact on parliamentary powers. In states, which in the past have suffered high numbers of casualties in lost wars, parliaments tend to have been granted veto power over military deployments.

Zusammenfassung

Die Entscheidung über den Einsatz militärischer Gewalt bedarf in einigen Demokratien der vorherigen Zustimmung des Parlaments, in anderen kann sie von der Exekutive im Alleingang getroffen werden. Obwohl weite Teile der Konfliktforschung der demokratischen Kontrolle von Sicherheitspolitik einen mäßigenden Einfluss auf den Einsatz militärischer Gewalt zuschreiben und obwohl das Parlament dabei eine Schlüsselrolle spielt, sind die erheblichen Unterschiede zwischen Demokratien bislang kaum untersucht worden.

Dieses Projekt hat sowohl ein empirisch-beschreibendes als auch ein analytisch-erklärendes Ziel: Zum einen soll ein systematischer Überblick über die Vetorechte von Parlamenten in liberalen Demokratien gewonnen werden; zum anderen soll eine Erklärung für die An- bzw. Abwesenheit eines parlamentarischen Vetorechts gefunden werden. Zu diesem doppelten Zweck haben wir einen neuen Datensatz „ParlCon“ angelegt, der entsprechende Daten für alle Demokratien zwischen 1989 bis 2004 enthält.

In empirisch-beschreibender Hinsicht lässt sich mit Hilfe von ParlCon dreierlei feststellen: Erstens besitzen die Parlamente in einer signifikanten Minderheit von Staaten ein *ex ante* Vetorecht bei Militäreinsätzen. Zweitens ändern sich einmal institutionalisierte Verfahren in Entsenderecht und -praxis nur selten; in der großen Mehrheit der Demokratien gibt es in unserem Untersuchungszeitraum keinerlei Änderungen. Drittens lässt sich die These, es gebe einen Trend hin zu einer Parlamentarisierung der Sicherheitspolitik, mit unseren Daten nicht bestätigen. Vielmehr handelt es sich in der Mehrzahl der Fälle, in denen überhaupt Änderungen vorgenommen wurden, um Abschaffungen vormals vorhandener Vetorechte.

Mit Blick auf das analytisch-erklärende Ziel haben wir aus der Konfliktforschung und der Vergleichenden Systemforschung insgesamt fünf Hypothesen gewonnen und mit Hilfe unseres Datensatzes überprüft. Mit einiger Verlässlichkeit können wir sagen, dass sich mit dem Ausmaß externer Bedrohung die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Entscheidungen über Militäreinsätze ein alleiniges Privileg der Exekutive sind und dem Parlament kein Vetorecht zugestanden wird. Darüber hinaus zeigt sich in den Commonwealth-Staaten die Fortsetzung einer britischen Verfassungstradition, nach der die Außen- und Sicherheitspolitik als Privileg der Exekutive zu betrachten ist. Schließlich gibt es Indizien dafür, dass auch vergangene Kriegserfahrungen eine Rolle für die Gestaltung der parlamentarischen Mitspracheregeln spielen. Staaten, die in der Vergangenheit verlustreiche Kriege verloren haben, tendieren zu einem parlamentarischen Veto über Militäreinsätze.

I. Einleitung¹

Die Bedeutung innerstaatlicher Entscheidungsprozesse für die Sicherheitspolitik von Staaten hat durch die Debatte um den so genannten Demokratischen Frieden² wieder erhöhte Aufmerksamkeit erfahren. Die Debatte konzentrierte sich zunächst ganz auf die Erklärung des Doppelbefundes, wonach Demokratien zwar untereinander (fast) keine Kriege führen, aber insgesamt nicht weniger häufig in Kriege verwickelt sind als andere Regime. Die Betrachtung der Kriegshäufigkeit hat allerdings den Blick auf eine Reihe von Verhaltensauffälligkeiten von Demokratien verstellt, die sich auf der monadischen Ebene befinden, sich also generell in der Außen- und Sicherheitspolitik von Demokratien zeigen, ohne dass der Regimotyp ihres Gegenübers einen Einfluss hätte. Zu den prominentesten Verhaltensauffälligkeiten zählen die Tendenz, Kriege weniger verlustreich zu führen (Rummel 1995, Siverson 1995), das heißt sowohl Opfer unter den eigenen Truppen (Schörning 2007) als auch bei der gegnerischen Zivilbevölkerung (Watts 2008) zu minimieren, und Kriege überproportional häufig zu gewinnen (Reiter/Stam 2002). Die Auswirkungen demokratischer Kontrolle sind also keineswegs auf die dyadische Ebene begrenzt, sondern lassen sich auch auf monadischer Ebene, also in der Außen- und Sicherheitspolitik nachweisen.

Versuche, solche Verhaltensauffälligkeiten von Demokratien zu erklären, haben insbesondere auf demokratiespezifische Institutionen und Entscheidungsverfahren verwiesen.³ Von zentraler Bedeutung sind in dieser Sichtweise regelmäßige freie Wahlen. Das der Regierung unterstellte Interesse an einer Wiederwahl führt nämlich dazu, dass sie die Auswirkungen ihrer Politik auf die nächsten Wahlen antizipiert (Siverson 1995: 483).

Eine Schwäche dieses „*electoral punishment model*“ besteht darin, dass der mögliche Verlust der nächsten Wahl nur für jene Entscheidungsträger abschreckend wirken kann, die erneut kandidieren können. Für zahlreiche Entscheidungsträger, denen nach der Verfassung ihres Landes eine erneute Wiederwahl untersagt ist (bspw. für den US-Präsidenten in seiner zweiten Amtszeit) wäre aus dieser Perspektive daher keine Zurückhaltung zu erwarten. Dem „*electoral punishment model*“ stellen Dan Reiter und Allan Stam daher ein „*contemporary consent model*“ entgegen, demzufolge Entscheidungsträger in Demokratien kontinuierlich um Unterstützung für ihre Sicherheitspolitik werben und „*virtually never initiate war that is unpopular at the time*“ (2002: 200). Für diese kontinuierliche Rückbindung von Regierungshandeln an die öffentliche Meinung auch zwischen Wahlterminen kommt Parlamenten eine Schlüsselstellung zu.⁴

Angesichts der Bedeutung, die die Konfliktforschung demokratischer Kontrolle im Allgemeinen und parlamentarischer Kontrolle im Besonderen für die Friedensneigung von Demokratien zumisst, fallen die erheblichen Unterschiede zwischen Demokratien in diesem Bereich auf. Als beispielsweise im Vorfeld des amerikanischen Angriffs auf den Irak 2003 in zahlreichen Demokratien über eine mögliche Beteiligung diskutiert wurde, hätten die Regierungschefs in Deutschland oder Dänemark nur nach vorheriger Zustimmung des Parlaments Truppen entsenden können, während ihre Kollegen im Vereinigten Königreich, Frankreich oder Belgien bei dieser Entscheidung keinen solchen Beschränkungen unterworfen waren.

1 Dieser Abschnitt sowie die Abschnitte 4 und 5 basieren auf Peters/Wagner 2010.

2 Die Literatur zum Demokratischen Frieden ist kaum noch überschaubar. Für Überblicksdarstellungen vgl. Russett/Oneal 2001 und Geis/Wagner 2011.

3 Eine alternative Erklärung hat anstelle von Institutionen die Bedeutung demokratiespezifischer Normen und politischer Kultur betont (vgl. Doyle 1983; Russett 1993; Owen 1994; Weart 1998).

4 Hänggi 2004: 11; vgl. auch Doyle 1983: 207; Chan 1984: 630; Morgan/Campbell 1991: 191; Auerswald 1999, 2001 und Elman 2000.

Trotz ihrer offenkundigen Bedeutung für das Konfliktverhalten von Staaten, haben derartige institutionelle Unterschiede zwischen Demokratien aber bislang nur geringe Aufmerksamkeit erfahren. Zwar haben sich Arbeiten aus der Rechts- und Politikwissenschaft zunehmend mit dem Entsenderecht von Demokratien und auch mit der Rolle des Parlaments darin auseinandergesetzt, diese Untersuchungen blieben allerdings weitgehend auf die transatlantische Region beschränkt.⁵ Dabei beschäftigen sich die meisten Untersuchungen naheliegenderweise mit den militärisch aktivsten Demokratien. Vor allem die USA haben das wissenschaftliche Interesse auf sich gezogen, da sie ihre Streitkräfte nicht nur besonders häufig einsetzen, sondern das Entsenderecht zudem zwischen Kongress und Präsidenten umstritten ist.⁶ Daneben widmen sich Untersuchungen vor allem den Mitgliedern der westlichen Sicherheitsinstitutionen NATO, EU und WEU.⁷

Neben deskriptiven Arbeiten sind die Unterschiede in Entsenderecht und -praxis in einigen Arbeiten zur Erklärung unterschiedlicher Konfliktneigungen herangezogen worden: In einer empirischen Untersuchung zur (Nicht-)Beteiligung europäischer Demokratien am Irakkrieg 2003 haben Sandra Dieterich, Hartwig Hummel und Stefan Marschall zeigen können, dass tatsächlich Demokratien mit einem hohen Maß an parlamentarischer Kontrolle signifikant weniger am Krieg beteiligt waren als Demokratien, in denen die Entscheidung von Regierungen ohne Beteiligung des Parlaments getroffen wurde (Dieterich/Hummel/Marschall 2009; vgl. auch Auerswald 1999 und Elman 2000).

Ungeklärt bleibt aber, worauf die unterschiedlichen Verfahren bei Entscheidungen über den Einsatz von Streitkräften überhaupt zurückzuführen sind. In unserem Projekt haben wir diese Frage in den Mittelpunkt gestellt. Wir konzentrieren uns dabei auf jenen Ausschnitt demokratischer Entscheidungsverfahren, von dem ein besonders großer Einfluss auf das Konfliktverhalten von Demokratien zu erwarten ist, nämlich auf die An- bzw. Abwesenheit eines parlamentarischen Vetorechts beim Einsatz von Streitkräften: Warum genießt das Parlament in einigen Demokratien ein Vetorecht über den Einsatz des Militärs, während in anderen Demokratien die Regierung ohne Mitspracherecht des Parlaments entscheiden kann?

5 Vgl. u.a. Ku/Jacobsen 2002; Born/Hänggi 2004; Bono 2005; Dieterich/Hummel/Marschall 2009; White 2009.

6 Mehrere US-Präsidenten haben dem Kongress die Kompetenz abgesprochen, eine solche Resolution bindend zu verabschieden, und der *US Supreme Court* hat diesen Streit bis heute nicht entschieden. Zum US-Entsenderecht vgl. u.a. Koh 1995.

7 Dieterich/Hummel/Marschall 2009; Born et al 2007; Mittag 2003; Maillet 1999.

II. Der „ParlCon“-Datensatz⁸

Um die Unterschiede in der parlamentarischen Kontrolle von Militäreinsätzen untersuchen zu können, haben wir einen Datensatz „ParlCon“ erstellt.⁹ ParlCon umfasst die 16 Jahre zwischen dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989 und 2004. Dieser Zeitraum ist für die Untersuchung der Entscheidungsverfahren besonders interessant, weil die seit Ende des Ost-West-Konflikts verbreiteten Friedensmissionen und "wars of choice" weitaus größere Entscheidungsspielräume zulassen als das zuvor dominante Szenario der Landesverteidigung. Berücksichtigt wurden nur Staaten, bei denen es sich in einem gegebenen Jahr ohne jeden Zweifel um Demokratien gehandelt hat, denn in autoritären oder eingeschränkt demokratischen Staaten wäre ein Parlamentsvorbehalt kaum aussagekräftig. Aus diesem Grund wurden Staaten nur in jenen Jahren berücksichtigt, in denen ihr 'Combined POLITY Score' des POLITY IV-Datensatzes die Höchstwerte für eine Demokratie von "9" oder "10" erreicht.¹⁰ Während einige Staaten diese Höchstwerte während des gesamten Untersuchungszeitraums aufweisen, sind andere Staaten dadurch teilweise nur mit wenigen Jahre vertreten, weil der Demokratisierungsprozess erst spät in die entsprechende Konsolidierungsphase eintritt oder aber die Errungenschaften dieses Prozesses nicht bewahrt werden können und ein Rückfall in un- oder semi-demokratische Strukturen stattfindet. Ganz aus der Untersuchung ausgeschlossen wurden Costa Rica, Mauritius und Panama, weil sie über keine eigenen Streitkräfte verfügen, sowie Taiwan, das international nur von wenigen Regierungen als Staat anerkannt ist und aus diesem Grunde bei Militäreinsätzen zwangsläufig eine Sonderstellung einnimmt. Insgesamt umfasst unsere Datensammlung damit 49 Demokratien über unterschiedlich lange Zeiträume bzw. 616 Staatenjahre.¹¹ Tabelle 1 gibt einen Überblick über die erfassten Staaten.

Tabelle 1: Liste aller untersuchten Staaten, ihrer Polity scores und der daraus resultierenden Untersuchungsperioden im Datensatz

Land	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Australien	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Belgien	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Bolivien	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8
Botswana	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9	9	9	9	9
Bulgarien	-7	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9
Chile	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9	9
Dänemark	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Deutschland	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

⁸ Dieser Abschnitt basiert auf Wagner/Peters/Glahn 2010.

⁹ Eine ausführliche Beschreibung des Datensatzes sowie umfassende Darstellungen von Entsenderecht und -praxis aller untersuchten Staaten finden sich in Wagner/Peters/Glahn 2010.

¹⁰ Im POLITY-Projekt wird auf getrennten 11-Punkt-Skalen gemessen, inwieweit ein Staat demokratische und autokratische Merkmale aufweist. Durch die Subtraktion des Autokratie-Wertes vom Demokratie-Wert ergibt sich der 'Combined POLITY Score', der sich in der Konfliktforschung für die Bestimmung des Regimetyps durchgesetzt hat und der auch dieser Arbeit zugrunde liegt.

¹¹ Verwendet wurde der POLITY IV Datensatz in der Version 2006.

Land	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Ecuador	9	9	9	9	9	9	9	9	8	9	9	6	6	6	6	6
Finnland	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Frankreich	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Griechenland	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Indien	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Irland	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Israel	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	10	10	10	10	10	10
Italien	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Jamaika	10	10	10	10	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Japan	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Kanada	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Kolumbien	8	8	9	9	9	9	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Litauen	n/a	n/a	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Madagaskar	-6	-6	n/a	9	9	9	9	9	8	7	7	7	7	7	7	7
Mazedonien	n/a	n/a	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	9	9	9
Mongolei	-7	2	2	9	9	9	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Neuseeland	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Niederlande	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Norwegen	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Österreich	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Papua-Neuguinea	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Peru	7	8	8	-3	1	1	1	1	1	1	1	n/a	9	9	9	9
Polen	5	5	8	8	8	8	9	9	9	9	9	9	9	10	10	10
Portugal	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Rumänien	n/a	5	5	5	5	5	5	8	8	8	8	8	8	8	8	9
Schweden	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Schweiz	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Slovakei	n/a	n/a	n/a	n/a	7	7	7	7	7	9	9	9	9	9	9	9
Slovenien	n/a	n/a	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Spanien	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

Land	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Südafrika	4	5	5	n/a	n/a	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Thailand	3	3	-1	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Trinidad	9	9	9	9	9	9	9	9	10	10	10	10	10	10	10	10
Tschechische Republik	n/a	n/a	n/a	n/a	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Türkei	9	9	9	9	8	8	8	8	7	7	7	7	7	7	7	7
Ungarn	n/a	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Uruguay	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
USA	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Venezuela	9	9	9	8	8	8	8	8	8	8	7	7	6	6	6	6
Vereinigtes Königreich	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Zypern	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

Für den ParlCon-Datensatz haben wir uns für eine Dichotomisierung der abhängigen Variable entschieden: ParlCon erhält den Wert "1", wenn die Zustimmung des Parlaments vor einem Militäreinsatz erforderlich ist, und den Wert "0", wenn dies nicht der Fall ist. Unsere Untersuchung umfasst dabei Streitkräfteeinsätze in bewaffneten Konflikten mit anderen Staaten (wie bspw. im Krieg gegen den Irak 2003), mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren (wie bspw. den Taliban) sowie in militärischen Interventionen zur Verhinderung eines Genozids (wie bspw. im Kosovo), zur Absicherung eines Friedensabkommens (wie bspw. in Bosnien seit 1995) oder zur Stabilisierung eines Staates nach einem Konflikt (wie in Afghanistan). Denn unabhängig von der Konfliktform und von völkerrechtlichen Grundlagen haben diese Einsätze gemein, dass sie das Leben von Soldaten bei der Verfolgung politischer Ziele riskieren und deshalb einer demokratischen Legitimation bedürfen (Lord 2008). Von unserer Untersuchung ausgenommen sind hingegen Militäreinsätze im Rahmen des Katastrophenschutzes und zur Unterstützung der Polizei im Innern.

Ein Parlamentsvorbehalt gilt auch dann als vorhanden, wenn von einem generellen Parlamentsvorbehalt sehr kleine Ausnahmen vorgesehen sind. So sind beispielsweise in Irland Bagatelleinsätze von bis zu 12 Soldaten ausgenommen.¹² Wird hingegen eine bedeutsame Kategorie von Einsätzen ausgenommen, wie bspw. bei einem NATO-Mitglied die Teilnahme an allen Arten von NATO-geführten Einsätzen, kann nicht mehr von einem Parlamentsvorbehalt die Rede sein.

12 In der Schweiz sind Einsätze von weniger als 100 Soldaten und weniger als drei Wochen Dauer von der Zustimmungspflicht ausgenommen, in Mazedonien rein humanitäre Operationen und in Schweden traditionelle *Peacekeeping*-Operationen mit Zustimmung aller Konfliktparteien. In einigen Staaten kann die Regierung außerdem bei bestimmten Operationen und besonderer Dringlichkeit das Militär zunächst ohne Zustimmung entsenden, muss dann aber innerhalb einer bestimmten Frist die Zustimmung des Parlaments einholen oder das Militär zurückholen. Wir werten dies als Existenz eines parlamentarischen Vetorechts in Österreich (zwei Wochen Frist) und in Japan (20 Tage). In den USA existiert mit der "*War Powers Resolution*" eine vergleichbare Regel (60 Tage Frist), allerdings ist sie verfassungsrechtlich umstritten und wird in der Entscheidepraxis nicht durchweg beachtet (Collier 1994: 55). Wir kodieren daher die USA durchgehend als Land, in dem keine vorherige Zustimmung des Parlaments zur Entsendung nötig ist (vgl. auch Born/Urscheler 2004: 63, Born/Hänggi 2005: 206).

Um die An- bzw. Abwesenheit eines Parlamentsvorbehalts zu bestimmen, haben wir sowohl die Rechtslage als auch die parlamentarische Praxis berücksichtigt. Letztere wurde auf der Basis von einschlägigen Länderstudien, von Zeitungsberichten über Entsendeentscheidungen und von Einschätzungen durch Länderexperten erhoben. In den allermeisten Fällen war die Rechtslage eindeutig und die Praxis im Einklang mit ihr. In wenigen Fällen war jedoch unklar, ob tatsächlich eine parlamentarische Zustimmung benötigt wird. So fehlt in einigen Fällen eine eindeutige Rechtsgrundlage und es hat sich keine allgemein anerkannte Praxis herausgebildet. In Italien gab es beispielsweise über den gesamten Untersuchungszeitraum keine Einigkeit darüber, ob die Zustimmung des Parlaments zur Entsendung des Militärs nötig ist oder nicht, und die Regierung wählte immer wieder andere rechtliche Instrumente zur Entsendung der Truppen, deren Zulässigkeit verfassungsrechtlich umstritten war (Brissa 2005). Auch in Deutschland war zu Beginn der 90er Jahre umstritten, ob das Parlament Auslandseinsätzen der Bundeswehr zustimmen muss. Erst 1994 schuf das Bundesverfassungsgericht hier eine autoritative Interpretation der Verfassung, an der sich seitdem auch die politische Praxis ausrichtet. Dazu kommen Fälle, in denen ein Vetorecht nicht auf der Agenda stand, weil das betroffene Land generell keine bewaffneten Streitkräfte ins Ausland entsandt hat (wie zum Beispiel die Schweiz bis 2001 oder einige Transformationsstaaten unmittelbar nach dem Regimewechsel) oder in denen uns die nötigen Daten nicht zugänglich waren (Mongolei bis 2001). Insgesamt haben wir daher 51 Staatenjahre als "unbestimmbar" kodiert und von der folgenden Analyse ausnehmen müssen.¹³

13 Zu den als "unbestimmbar" kodierten Staatenjahren gehören daher wegen umstrittener Rechtslage Deutschland (1989-1994), Italien (1989-2004) sowie Chile (2004); wegen fehlender Relevanz von Entsendefragen Südafrika (1994-1996), Litauen (1991-1992) und die Schweiz (1989-2001); sowie wegen fehlender Daten die Mongolei (1992-2001).

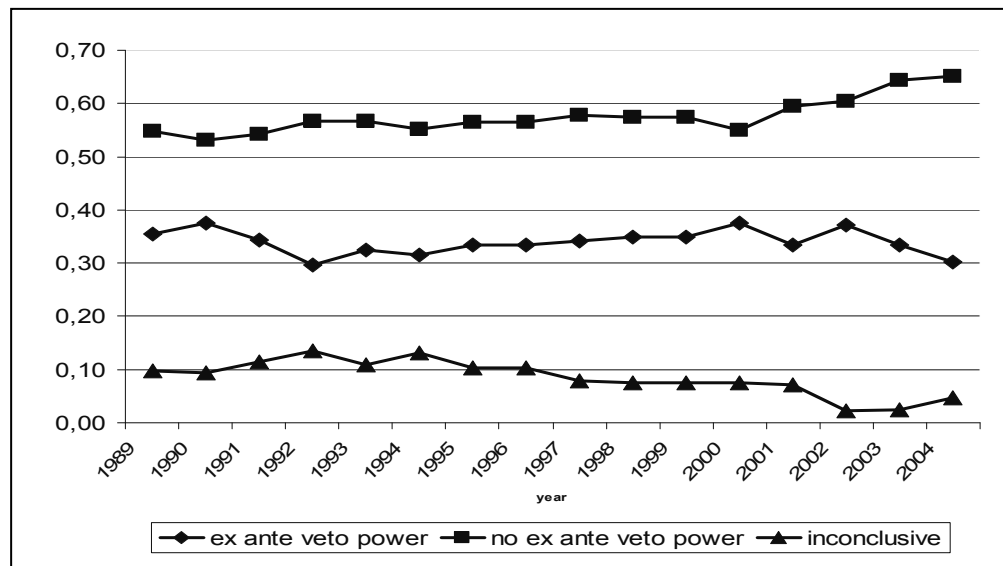
III. „Parliamentary War Powers Around the World“: Deskriptive Statistik¹⁴

Bevor wir uns im nächsten Abschnitt der Erklärung unterschiedlicher Entscheidungsverfahren bei Militäreinsätzen widmen, stellen wir in diesem Abschnitt unseren Datensatz zunächst näher vor. Insbesondere diskutieren wir das Verhältnis zwischen Staaten mit Parlamentsvorbehalt und Staaten, in denen Militäreinsätze keiner vorherigen parlamentarischen Zustimmung bedürfen, sowie dessen Entwicklung in dem von uns untersuchten Zeitraum.

III.I Parlamentsvorbehalt oder Exekutivprivileg: Die Verteilung von Vetorechten

Der wichtigste rein deskriptive Befund ist zweifellos, dass eine beachtliche Minderheit von Parlamenten weltweit ein *Ex-ante*-Vetorecht über Militäreinsätze besitzt. Ein solches Vetorecht findet sich in etwa einem Drittel der Demokratien (vgl. Abb. 1).¹⁵

Abbildung 1: Anteil von Demokratien mit und ohne parlamentarisches *ex-ante* Veto



Insgesamt verfügte das Parlament während unseres Untersuchungszeitraums in 21 Demokratien über ein solches Vetorecht, wobei es allerdings in vier Staaten innerhalb dieses Zeitraums abgeschafft wurde. In der Mehrzahl der Länder im ParlCon-Datensatz verfügt das Parlament aber nicht über ein umfassendes Veto bei Militäreinsätzen.

Abbildung 1 zeigt, dass der Anteil von Staaten mit parlamentarischem Vetorecht über die Zeit keinen dramatischen Veränderungen unterworfen war. Dies liegt vor allem daran, dass die grundlegenden parlamentarischen Rechte bei Entsendeentscheidungen in den meisten Demokratien höchst stabil waren. Substanzielle Änderungen, durch die das Par-

¹⁴ Dieser Abschnitt basiert auf Peters/Wagner 2011.

¹⁵ Je nach Untersuchungsjahr (und damit auch der Zahl der im Datensatz berücksichtigten Demokratien) schwanken die Anteile zwischen 30% (1992) und 38% (1990 und 2000).

lament sein Vetorecht verloren hätte oder durch die ein parlamentarisches Veto neu eingerichtet wurde, fanden nur in fünf der von uns untersuchten Staaten statt. Dagegen blieb das Mitentscheidungsrecht des Parlaments in 37 Staaten, d.h. in fast 80% der untersuchten Fälle, im Untersuchungszeitraum unverändert. In den übrigen untersuchten Staaten wurden die Entsenderegeln innerhalb des Untersuchungszeitraums zum ersten Mal formuliert oder geklärt und blieben von da an unverändert.¹⁶

In einigen anderen Staaten, die 1989 bereits auf eine mehr oder minder lange demokratische Tradition zurückblickten, gab es zwar nicht selten bereits Verfassungsregeln, die eine Beteiligung des Parlaments an Entscheidungen über Militäreinsätze vorsahen. Diese Regeln waren aber fast durchweg auf den Fall der Landesverteidigung bzw. auf Kriegserklärungen beschränkt. Angesichts der seit 1989 zunehmend üblichen neuen Art von Militäreinsätzen waren sie deshalb allenfalls von beschränktem Nutzen. Als Überbleibsel aus einer langen Verfassungstradition bedurften diese Regeln angesichts grundlegender Veränderungen im Völkerrecht und in der internationalen Politik eigentlich einer Anpassung. Das galt umso mehr, als die völkerrechtliche Kategorie „Krieg“ einer vergangenen völkerrechtlichen Epoche angehört, in der der Einsatz militärischer Gewalt an sich legitim gewesen ist. Mittlerweile verbietet natürlich die Charta der VN ausdrücklich den Einsatz von Gewalt außer zur Selbstverteidigung oder in vom VN-Sicherheitsrat mandatierten Fällen. Dennoch verzichtete eine beachtliche Zahl von Staaten auf eine Verfassungsänderung, die diesen völkerrechtlichen Entwicklungen Rechnung getragen hätte. Als Konsequenz verlor das Parlament letztlich alle wesentlichen Mitbestimmungsrechte, da es über den Einsatz des Militärs nur in solchen Fällen mitentscheiden durfte, die vom Völkerrecht ohnehin ausgeschlossen waren.

Insgesamt entschieden sich also nach 1989 nur wenige Länder für explizite Verfassungsänderungen, darunter die Niederlande.¹⁷ In anderen Staaten trugen Verfassungsgerichte wesentlich zu einer Neuinterpretation der Verfassung bei, durch die das Verfassungsrecht an die neuen Gegebenheiten angepasst wurde. So urteilte beispielsweise das deutsche Bundesverfassungsgericht 1994, der Verfassungspassus, nach dem der Einsatz der Bundeswehr nur zur Selbstverteidigung oder innerhalb eines kollektiven Sicherheitsbündnisses zulässig sei, erlaube auch *Out-of-area*-Missionen im Rahmen der VN und der NATO. Das Gericht forderte außerdem das Parlament zur Erarbeitung und Verabschiedung eines Entsendegesetzes auf, das 2004 schließlich in Kraft trat.

Weitaus mehr Reformaktivitäten entwickelten sich dagegen auf der Ebene unterhalb von Verfassungsänderungen. Bei der Anpassung der Entsenderegeln an die neuen Gegebenheiten entschied man sich in den meisten Staaten nicht für verfassungsrechtliche Änderungen, sondern für Anpassungen im Sekundärrecht, entweder indem eigene Entsendegesetze geschaffen oder umfassendere Militärgesetze angepasst wurden. Der Vorteil dieses Vorgehens lag vor allem darin, dass weitaus detailliertere Bestimmungen festgeschrieben und damit feinere Unterscheidungen zum Beispiel zwischen verschiedenen Arten von Militäreinsätzen gemacht werden konnten. So haben viele Demokratien eine Balance zwischen den Erfordernissen demokratischer Legitimität und militärischer Effizienz gefunden, die sich durch die Dichotomie zwischen der An- und Abwesenheit eines *Ex-ante*-Vetorechts nicht vollständig abbilden lässt. Tatsächlich sind der völlige Ausschluss des Parlaments vom Entscheidungsprozess und ein umfassendes Vetorecht des Parlaments vor jedem Militäreinsatz zwei Extreme eines Kontinuums, das eine Fülle von Rege-

16 Die einzige substanzielle Ausnahme ist Chile, wo 2004 zuvor unumstrittene Entsenderegeln von der Regierung verletzt wurden. Außerdem blieben in Italien die parlamentarischen Beteiligungsrechte bei Militäreinsätzen im gesamten Untersuchungszeitraum umstritten.

17 Im Jahr 2000 wurde ein neuer Artikel in die niederländische Verfassung eingefügt, der die Regierung verpflichtet, das Parlament vor jedem Einsatz der Streitkräfte zu informieren. Damit wurde eine Praxis formalisiert, die sich in den späten achtziger Jahren herausgebildet hatte.

lungen umfasst, die dabei helfen sollen, die Balance zwischen militärischen und demokratischen Erfordernissen zu finden. So haben einige Länder, in denen das Parlament generell über ein *Ex-ante*-Vetorecht verfügt, bestimmte Typen von Militäreinsätzen von diesem Parlamentsvorbehalt ausgenommen und so für verschiedene Arten von Militäroperationen unterschiedliche Anforderungen an die demokratische Legitimierung formuliert. Andererseits haben einige Länder, in denen das Parlament kein solches *Ex-ante*-Veto besitzt, Wege gefunden, das Parlament unterhalb der Schwelle eines Mitentscheidungsrechts in die Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen, indem zum Beispiel ein Konsultations- oder Informationsrecht für das Parlament oder die Möglichkeit zum *Ex-post*-Veto vorgesehen wurde. Außerdem gibt es in einigen Staaten Regeln, die nicht die Mitwirkung des Parlaments insgesamt, sondern nur einiger Abgeordneter vorsehen, um die Flexibilität weiter zu erhöhen.

Betrachten wir zunächst die Differenzierungen unter den Staaten mit generellem Parlamentsvorbehalt. Viele dieser Demokratien verlangen eine parlamentarische Zustimmung nur bei bestimmten Arten von Militäreinsätzen, erlauben der Exekutive aber bei anderen, autonom zu entscheiden. Obwohl die betreffenden Staaten unterschiedliche Differenzierungen zwischen den Arten von Militäreinsätzen gefunden haben, ist die grundlegende Idee immer die gleiche: Verschiedene Arten von Militäreinsätzen erfordern unterschiedliche Abwägungen zwischen den Erfordernissen militärischer Effizienz und demokratischer Legitimität. Am offensichtlichsten ist das im Fall der Selbstverteidigung. In keinem Staat erfordert die Verteidigung gegen einen militärischen Angriff von außen eine vorherige Zustimmung des Parlaments. Weitere Differenzierungen werden häufig auf Grundlage von zwei Kriterien gemacht. Erstens beschränken manche Demokratien das parlamentarische Vetorecht auf Fälle besonders schwerwiegender Formen von Militäreinsätzen und nehmen die übrigen Fälle von der Zustimmungspflicht aus. Zweitens nehmen einige Staaten solche Einsätze von der Zustimmungspflicht aus, die von internationalen Organisationen mandatiert wurden.

Zu den typischen Beispielen für die erste Form gehören die Regelungen in Irland, wo die Regierung Einsätze von weniger als zwölf Soldaten alleine beschließen kann, in der Schweiz, wo Einsätze mit weniger als hundert Soldaten und einer Dauer von unter drei Wochen keiner parlamentarischen Zustimmung bedürfen und in Schweden, wo traditionelle *Peacekeeping*-Einsätze von der Zustimmungspflicht des Parlaments ausgenommen sind. Bei solchen Einsätzen wird davon ausgegangen, dass sie nur ein geringes Eskalationsrisiko und nur geringe Gefahr für Leib und Leben der eingesetzten Soldaten mit sich bringen, so dass sie nur geringeren Standards parlamentarischer Legitimierung entsprechen müssen. Das deutsche Entsenderecht macht eine ähnliche Unterscheidung, indem es für kleinere Einsätze einen vereinfachten Entscheidungsweg vorsieht. Einige Länder kennen außerdem beschleunigte Verfahren, die es der Regierung erlauben, in Fällen besonderer Dringlichkeit Truppen ohne Zustimmung des Parlaments zu entsenden. Dann muss die Zustimmung des Parlaments in der Regel innerhalb einer bestimmten Frist im Nachhinein erfolgen oder die Truppen müssen wieder zurückgerufen werden. Solche Regeln gibt es beispielsweise in Österreich, wo das Parlament einem solchen Einsatz innerhalb von zwei Wochen nachträglich zustimmen muss, für bestimmte Operationen in Japan (20-Tage-Frist) sowie in der Tschechischen Republik und der Slowakei (60-Tage-Frist).

Daneben nehmen einige Länder Einsätze unter dem Mandat bestimmter internationaler Organisationen von der Zustimmungspflicht aus. Während ein Mandat der VN völkerrechtlich von besonderer Bedeutung ist (Einsätze, die nicht VN-mandatiert sind und nicht der Selbstverteidigung dienen, widersprechen dem Völkerrecht), macht ein solches Mandat die parlamentarische Zustimmung in keinem der untersuchten Länder mit *Ex-ante*-Vetorecht überflüssig. Im irischen „*Triple-lock*“-System ist es dagegen eine grundlegende Vorausset-

zung für jeden Militäreinsatz, zu der dann noch die Zustimmung von Regierung und Parlament kommen müssen. Eine zunehmend prominente Rolle spielen, wenn auch nicht unbedingt völkerrechtlich so doch zumindest in den Entsenderechten der Staaten, regionale Sicherheitsorganisationen, zumindest in Europa.¹⁸ In Österreich beispielsweise dürfen Truppen nur auf Verlangen von VN, EU oder OSZE entsandt werden. Die finnischen Streitkräfte konnten ursprünglich nur in VN-*Peacekeeping*-Einsätze entsandt werden, bis diese Regelung im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte mehr und mehr aufgeweicht wurde. So wurden im Laufe der Jahre sowohl OSZE-mandatierte Operationen als auch VN-Einsätze zur Friedensunterstützung im weiteren Sinne mit einbezogen und heute erstreckt sich die finnische Regelung im Wesentlichen auf alle Einsätze, die von einer internationalen Organisation mandatiert wurden. Auch der kanadische *National Defence Act* sieht vor, dass die kanadischen Streitkräfte außer zur Verteidigung nur für Einsätze unter dem Dach der VN, der NATO oder ähnlicher Organisationen aktiviert werden dürfen.

Während die gerade aufgeführten Länder das Mandat einer regionalen Organisation als Anforderung zusätzlich zur parlamentarischen Zustimmung vorsehen, gilt ein solches Mandat in anderen Ländern als Ersatz für die Zustimmung des Parlaments. Dies gilt insbesondere in den jungen europäischen Demokratien. Im Kontext ihres Beitritts zu NATO und EU entschieden sich viele mittel- und osteuropäische Staaten, diese Hürden abzusensken und den Parlamentsvorbehalt für NATO- und EU-geführte Einsätze abzuschaffen. Dies wurde in der Regel unter Verweis auf militärische Effizienzerwägungen gerechtfertigt.¹⁹ In Ungarn beispielsweise genießt das Parlament zwar ein generelles Vetorecht über Militäreinsätze, die Regierung benötigt heute aber keine parlamentarische Zustimmung mehr, wenn ungarische Truppen in NATO- oder EU-Operationen eingesetzt werden. Ähnliche Ausnahmeregelungen existieren für Bulgarien, die Slowakei, die Tschechische Republik und Rumänien. Dies sind alles andere als kleine Ausnahmen, da sie letztlich den Großteil jener Operationen, an denen die betreffenden Länder teilnehmen, vom Parlamentsveto ausnehmen und die Institution der parlamentarischen Zustimmungspflicht so letztlich aushöhlen.²⁰

Auch zwischen jenen Staaten, die kein Parlamentsveto vorsehen, gibt es in den Detailregeln deutliche Unterschiede. Nicht alle Staaten schließen das Parlament komplett aus dem Entscheidungsprozess aus. Zunächst steht es der Regierung ohnehin immer frei, sich für eine geplante Mission die Unterstützung des Parlaments zu sichern. So entschied sich zum Beispiel die Labour-Regierung von Tony Blair im Vorfeld des Irak-Kriegs, das Unterhaus über eine Regierungsvorlage abstimmen zu lassen, die eine mögliche Militäroperation und die Anwendung „aller notwendigen Mittel“ zur Entwaffnung des Irak unterstützte. Wie dieses Beispiel zeigt, wird das Parlament auf diese Weise vor allem eingebunden, um die Legitimität einer Operation zu erhöhen und um sicherzustellen, dass eine Operation nicht im Nachhinein durch parlamentarische Opposition unterminiert wird. Das mag den Abgeordneten unter bestimmten Umständen durchaus auch die Möglichkeit geben, die Regierungspolitik zu beeinflussen. Wenn aber die Einbindung des Parlaments ausschließlich in der Hand der Regierung liegt, kann dies schnell dazu führen, dass nicht wirklich die parlamentarische Beratung das Ziel ist, sondern lediglich die nachträgliche

18 Obwohl es Versuche gab, Regionalorganisationen die Kompetenz zur völkerrechtlichen Legitimierung von Militäroperationen zuzuschreiben, liegt diese Kompetenz nach herrschender Meinung auch heute noch ausschließlich bei den VN (vgl. u. a. Gray 2008). Interessanterweise haben Staaten außerhalb Europas in ihren Entsenderechten den jeweiligen Regionalorganisationen (wie zum Beispiel der Organisation Amerikanischer Staaten) keinen derartigen Status eingeräumt.

19 Zwar wurde die angenommene besondere moralische Autorität von Organisationen, die nur Demokratien als Mitglieder haben, als Argument genutzt, um den Einsatz von militärischer Gewalt durch diese Organisationen zu rechtfertigen. Um Ausnahmen von einem generellen Parlamentsvorbehalt zu rechtfertigen, wurde aber nicht auf dieses Argument zurückgegriffen.

20 Daher werden diese Staaten in der Tabelle im Anhang als Staaten ohne Parlamentsvorbehalt aufgeführt.

Absegnung bereits gefasster Regierungsbeschlüsse. Andererseits zeigt aber der Fall Norwegens, dass die Konsultation des Parlaments durch die Regierung über Zeit eine derart übliche Praxis werden kann, dass sie sich de facto in eine echte Verpflichtung verwandelt, die sowohl vom Parlament als auch von der Regierung als solche anerkannt wird – selbst wenn sie nicht auf geschriebenen Regeln beruht. Eine ähnliche Entwicklung gab es in den Niederlanden, wo eine ungeschriebene Verpflichtung zur Konsultation des Parlaments schließlich im Jahr 2000 durch einen neuen Verfassungsartikel formalisiert wurde.

Ähnlich wie die Niederlande formalisieren auch einige andere Länder die Beteiligung des Parlaments an den Entscheidungsprozessen, ohne ihm deswegen ein Vetorecht über Militäreinsätze einzuräumen. Stattdessen wird die Regierung beispielsweise verpflichtet, das Parlament in Bezug auf solche Entscheidungen zu konsultieren, wobei diese Vorschriften unterschiedlichste Form annehmen können. So muss die Regierung in einigen Ländern das Parlament über Entsendeentscheidungen informieren, allerdings erst nachdem die Streitkräfte bereits entsandt wurden. Die Verpflichtung der Regierung das Parlament sofort (Polen), ohne Verzögerung (Slowakei), falls es versammelt ist (Ecuador) oder innerhalb von fünf oder sieben Tagen (Rumänien, Kanada und Südafrika) zu informieren, stellt zwar sicher, dass die Streitkräfte nicht im Geheimen eingesetzt werden können, sie gibt dem Parlament aber letztlich keine Möglichkeit, die Entsendeentscheidungen auch tatsächlich zu beeinflussen.

In den USA wurde mit der „*War Powers Resolution*“ ein eigener Weg beschritten, um zu einer Balance zwischen den militärischen und demokratischen Anforderungen an Militäreinsätze zu gelangen. Nicht zuletzt weil die USA ihre Streitkräfte vergleichsweise häufig einsetzen und weil die Verbindlichkeit der Resolution umstritten ist, hat die „*War Powers Resolution*“ seit ihrer Verabschiedung 1973 breite Aufmerksamkeit erfahren. Sie verpflichtet die Regierung nicht nur, den Kongress vor jedem Einsatz der US-Streitkräfte zu konsultieren, sondern gibt dem Kongress auch das Recht, über den Einsatz *ex post* mitzuentcheiden. Nach Abschnitt 5(b) der Resolution muss der Präsident jeden Einsatz innerhalb von 60 Tagen beenden, „*unless the Congress (1) has declared war or has enacted a specific authorisation for such use of US Armed Forces, (2) has extended by law such 60-day period or (3) is physically unable to meet as a result of an armed attack upon the United States*“.²¹ Dies gibt dem US-Parlament letztlich das Recht, von der Regierung entsandte Truppen wieder zurückzurufen. Ein solches *Ex-post*-Vetorecht haben später auch die Tschechische Republik und die Slowakei ihren Parlamenten bei der Reform ihrer Entsenderegeln im Kontext des NATO-Beitritts gegeben. Beide Länder erlauben der Regierung nun, autonom über Truppeneinsätze im Rahmen multilateraler Verträge zu entscheiden und begrenzen die Höchstdauer solcher nur von der Regierung beschlossener Einsätze auf 60 Tage. Allerdings kann ein solches *Ex-post*-Veto für das Parlament kaum auch nur annähernd so effektiv sein wie ein *Ex-ante*-Vetorecht. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Öffentlichkeit wie auch ihre Repräsentanten im Parlament in der Regel die Regierungspolitik und einen Truppeneinsatz unterstützen, wenn die Soldaten erst einmal im Feld sind, so dass es immer höhere politische Kosten verursacht, Truppen zurückzurufen, als ihre Entsendung von vornherein zu verhindern.

Das Bild internationaler Entsenderegeln wird noch komplexer, wenn man berücksichtigt, dass nicht immer das Parlament als Ganzes ein Mitspracherecht über die Truppenentsendung erhält. In Österreich beispielsweise ist es der Hauptausschuss des Parlaments, der Militäreinsätze diskutiert und über die Entsendung entscheidet. In einigen anderen Staaten werden nur einzelne Abgeordnete in die Entscheidungsfindung mit einbezogen.

21 P.L. 93–148.

In Portugal beispielsweise sind einige Abgeordnete Mitglied des *Conselho Superior de Defesa Nacional*. Obwohl dieser keine Mitentscheidungsrechte bei Militäreinsätzen besitzt und zudem noch von der Exekutive dominiert wird, öffnet er dennoch den Parlamentariern einen formalen Weg, um schon in einem frühen Stadium des Entscheidungsprozesses auf die Regierungsentscheidung Einfluss zu nehmen. In Griechenland sind zwei Mitglieder jeder im Parlament repräsentierten Partei im Nationalen Rat für Außenpolitik vertreten, der 2003 eingerichtet wurde und die demokratische Kontrolle verbessern soll, indem er Mitglieder der Exekutive und der Legislative an einem Tisch zusammenbringt. Wie der portugiesische *Conselho Superior de Defesa Nacional* ist auch er ein beratendes Organ ohne Entscheidungsbefugnisse. In der Mongolei ist der Sprecher des Parlaments gleichzeitig Mitglied des Nationalen Sicherheitsrats, der einstimmig über die Entsendung der Streitkräfte entscheidet. Damit erhält das Parlament eine Möglichkeit den Entscheidungsprozess zu beeinflussen, ohne als Ganzes ein Vetorecht zu erhalten.

In Anbetracht dieser vielfältigen Varianten unterhalb breiter Klassifikationen wird klar, dass parlamentarische Kontrollrechte als ein komplexes Kontinuum begriffen werden können, das zwischen zwei Extremen aufgespannt ist. Am einen Ende sind Parlament und Abgeordnete vollständig vom Entscheidungsprozess über Militäreinsätze ausgeschlossen, am anderen Ende hat das Parlament ein umfassendes *Ex-ante-Veto* über sämtliche Einsätze der Streitkräfte. Dazwischen findet sich eine Fülle von Regeln, die dem Parlament eine mehr oder weniger fest institutionalisierte beratende Rolle im Entscheidungsprozess geben oder Mitentscheidungsrechte über eine immer größere Zahl von Militäroperationen.

III.II Kein Trend zur Parlamentarisierung des Entsenderechts

Mit Blick auf die wachsende Zahl von VN-Militäroperationen hat Lori Damrosh (2002: 52) argumentiert, es gebe einen erkennbaren „*trend since the Second World War of legislative involvement in decisions to authorise participation*“. Wenngleich unsere Daten nicht die gesamte Zeit seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs abdecken, so lässt unsere Untersuchung zumindest für die Zeit nach dem Ende des Kalten Kriegs Zweifel an dieser Diagnose aufkommen. Zunächst ist festzuhalten, dass – wie oben gezeigt – der Anteil der Demokratien mit parlamentarischem *Ex-ante-Veto* über Militäreinsätze zwischen 1989 und 2004 nicht zugenommen hat. Schwankungen in unseren Zahlen gehen vor allem darauf zurück, dass infolge sich verändernder *POLITY Scores* Länder über Zeit in unseren Datensatz neu aufgenommen oder aus ihm herausgenommen wurden.

Zweitens, und noch wichtiger, zeigt ein genauerer Blick auf die Fälle, in denen die Entsenderegeln in einem Land geändert wurden, dass die Parlamente aus diesen Prozessen meist als Verlierer hervorgehen. Existierende Vetorechte wurden in Ungarn, der Tschechischen Republik, in Bulgarien und in der Slowakei abgeschafft. Nur in Zypern wurde ein Vetorecht neu eingeführt.²² So lässt sich allenfalls festhalten, dass ein Trend zur Parlamentarisierung des Entsenderechts, sollte er je existiert haben, seit Ende des Kalten Krieges zum Stillstand gekommen ist oder sich gar umgekehrt hat.

Die Fälle von Regeländerungen in diesem Zeitraum weisen darüber hinaus eine interessante Gemeinsamkeit auf. Denn durchweg handelt es sich bei jenen Ländern, in denen ein existierendes parlamentarisches Vetorecht abgeschafft wurde, um mittel- und osteuropäische Staaten, die sich auf den Beitritt zur NATO und zur EU vorbereiteten. Besonders der NATO-Beitritt verstärkte dabei die Spannungen zwischen dem Versuch, demokratische Legitimität durch die Einbeziehung des Parlaments in die Entscheidungsprozesse zu Mili-

22 Da unser Untersuchungszeitraum 2004 endet, wird das neue spanische Entsenderecht, das dem Parlament ein Veto über Einsätze der Streitkräfte gibt, nicht berücksichtigt.

täroperationen herzustellen, einerseits und dem Streben nach militärischer Effizienz durch schlanke, von der Exekutive dominierte Entscheidungsstrukturen andererseits. Aus Sicht der NATO erschwerte der Zwang für einige Regierungen, Einsatzentscheidungen dem heimischen Parlament vorlegen zu müssen, die, nach der Erweiterung ohnehin schwierige, einstimmige Entscheidungsfindung auf Regierungsebene nur noch weiter. Die Aussicht, dass einige Parlamente ihr Veto gegen die Beteiligung an einer im Nordatlantikrat nach langen Verhandlungen vereinbarten Militäroperation einlegen könnten, wurde daher auf NATO-Ebene mit Unbehagen aufgenommen. Versuche, den Einfluss der Parlamente zu reduzieren, konzentrierten sich dabei auf Staaten im Beitrittsprozess, da nur gegenüber diesen tatsächlich ein Hebel zur Einflussnahme auf die innerstaatlichen Entscheidungsstrukturen existierte. In Ungarn ging der damalige NATO-Generalsekretär Lord Robertson so weit, Ungarn als einen Staat zu bezeichnen, dessen Verfassung eine Beteiligung an NATO-Missionen nicht erlauben würde (Dunay 2004: 158f.).

Angesichts dessen initiierten einige Regierungen in Mittel- und Osteuropa Veränderungen der nationalen Entsendederegeln – mit Erfolg. Als Resultat wurden in diesen Ländern Missionen, die im NATO-Rahmen oder unter dem Dach einer anderen internationalen Organisation stattfanden, von der parlamentarischen Zustimmungspflicht ausgenommen. Da heute fast alle Militäroperationen, an denen sich Demokratien beteiligen, in einem multilateralen Rahmen stattfinden, bedeutete dies de facto die Abschaffung des parlamentarischen Vetos. Der bulgarische Präsident Parvanov beispielsweise war bereit, eine Verfassungsänderung vorzuschlagen, nach der die parlamentarische Zustimmungspflicht in Artikel 84(11) der bulgarischen Verfassung explizit nur noch auf Operationen anzuwenden gewesen wäre, die nicht unter dem Dach der NATO stattfinden.²³ Im Jahr 2003 jedoch kam ihm das bulgarische Verfassungsgericht zuvor, indem es urteilte, dass Artikel 84(11) ohnehin generell nicht auf Operationen anzuwenden sei, die auf Verpflichtungen Bulgariens aus einem internationalen Vertrag herrührten. Eine explizite Verfassungsänderung war daher unnötig. Das bulgarische Parlament musste bei NATO-Einsätzen nicht um seine Zustimmung gebeten werden.

Zwar war der Trend zur Entparlamentarisierung in den jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas einige Jahre nach deren Demokratisierung am deutlichsten, da dort der NATO-Beitritt einen zentralen Anreiz darstellte. Ähnliche Debatten finden sich aber durchaus auch in den alten NATO-Mitgliedstaaten. In Deutschland hielten beispielsweise Abgeordnete der CDU die Zustimmungspflicht des Bundestags zu Militäreinsätzen für schwer vereinbar mit der deutschen Beteiligung an integrierten Verbänden wie der NATO Eingreiftruppe oder den *Battlegroups* der EU. Der Bundestagsabgeordnete Andreas Schockenhoff argumentierte beispielsweise, einzelne Teile einer integrierten Militäreinheit könnten nicht unter einen Parlamentsvorbehalt gestellt werden.²⁴ In eine ähnliche Richtung gingen der damalige Innenminister Wolfgang Schäuble und der Parlamentarische Staatssekretär Christian Schmidt, als sie vorschlugen, der Bundestag solle am Beginn jeder Legislaturperiode einen Beschluss fassen, der die Entscheidung über den Einsatz deutscher Kontingente in integrierten multinationalen Einheiten für diese Legislaturperiode an die Regierung delegiert.²⁵ Obwohl diese Vorschläge letztlich die nötige Zwei-Drittel-Mehrheit nicht erreichen konnten, illustrieren sie doch, dass Staaten mit weitreichenden Parlamentsrechten bei der Entsendung von Truppen angesichts der Internationalisierung der Sicherheitspolitik unter erheblichen Druck gekommen sind, den parlamentarischen Einfluss zu beschneiden.

23 Rede von Präsident Parvanov (Bulgarisch), 2.1.03, <<http://www.president.bg/zakonod.php?id=572&st=0> [8.12.10]>.

24 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.12.06.

25 Staatssekretär fordert frühes Votum zum Einsatz', Frankfurter Rundschau, 14.12.06; 'Bundeswehreinsetzung soll Parlamentssache bleiben', Frankfurter Rundschau, 11.12.06. Vgl. auch "'Unser Hauptinteresse ist Europa', Interview mit dem CSU-Außenpolitiker Silberhorn', Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.01.07.

Interessanterweise hatte das wohl weitreichendste sicherheitspolitische Ereignis der letzten Jahre, die Anschläge vom 11. September 2001 auf New York und Washington, keinen erkennbaren Einfluss auf diesen Trend zur Entparlamentarisierung. Obwohl der 11. September einen schwer zu überschätzenden Einfluss auf die internationale Sicherheitspolitik hatte, blieben die Entsenderegeln in den Demokratien weltweit davon mehr oder minder unberührt. Wo nach 2001 grundlegende Änderungen der parlamentarischen Beteiligung diskutiert wurden, spielte der internationale Terrorismus in der Argumentation keine zentrale Rolle. Vielmehr standen generelle Effizienzerwägungen bei multilateralen Operationen im Zentrum der Überlegungen. Die einzige uns bewusste Ausnahme von dieser Regel ist Japan, wo das Parlament ein besonderes Anti-Terrorismus-Gesetz verabschiedete, das die Entsendung des Militärs ohne Zustimmung des Parlaments erlaubt, wenn dies zur Unterstützung der USA und ihrer Verbündeten und zur Bekämpfung des Terrorismus geschieht. Auf dieser Basis hat Japan Marineeinheiten in den Indischen Ozean entsandt, um die US-Truppen in Afghanistan zu unterstützen, und 550 Soldaten ohne Kampfauftrag in den Irak. Das Gesetz schreibt allerdings explizit vor, dass von den entsandten Truppen Gewalt nicht angedroht oder eingesetzt werden darf.²⁶

26 Anti-Terrorism Special Measures Law, Artikel 3(2), vgl. Wagner/Peters/Glahn 2010.

IV. Erklärungsansätze

Wie ist es zu erklären, dass die Parlamentsrechte bei Militäreinsätzen in Demokratien so unterschiedlich ausgeprägt sind? Diese Frage wurde unseres Wissens bisher noch nicht untersucht. Wir unternehmen daher den Versuch, eine solche Erklärung zu finden. Um das Erklärungsproblem handhabbar zu machen, konzentrieren wir uns dabei auf eine einzelne Dimension, nämlich die Existenz (oder Abwesenheit) eines parlamentarischen Vetorechts vor der Entsendung von Truppen. Wenngleich wir gesehen haben, dass sich die Rechte der Parlamente in vielen Abstufungen unterscheiden, lässt sich doch eine Trennlinie zwischen Parlamenten, die über wesentliche Truppenentsendungen mitentscheiden können und solche, denen ein solches Vetorecht fehlt, ziehen. Damit wird nicht nur die Möglichkeit für generalisierende Erklärung geschaffen. Gleichzeitig ist damit auch *das* zentrale Unterscheidungsmerkmal zwischen den Parlamenten erfasst, denn das durch die Vetomöglichkeit verbriefte Recht, den Einsatz militärischer Gewalt bestätigen oder verhindern zu können, ist, wie Heiner Hänggi (2004: 14) festgestellt hat, "*the strongest means of parliamentary oversight by far*".

Um Hypothesen über mögliche Ursachen für die Existenz oder das Fehlen eines parlamentarischen Vetorechts zu generieren, wenden wir uns zwei Forschungsfeldern zu, die sich mit verwandten Fragen beschäftigen: zum einen der Konfliktforschung, soweit sie sich mit den Unterschieden in den Sicherheitspolitiken von Demokratien beschäftigt, zum anderen jenem Bereich der Vergleichenden Systemforschung, der sich generell mit der Stellung des Parlaments im politischen System auseinandersetzt. Aus der Konfliktforschung lassen sich drei Hypothesen ableiten, die die Ursache parlamentarischer Vetomöglichkeiten bei Militäreinsätzen entweder in den Besonderheiten des Demokratisierungsprozesses (IV.I), in den bisher gemachten sicherheitspolitischen Erfahrungen (IV.II) oder in der internationalen Umwelt (IV.III) verorten. Während die ersten beiden Hypothesen Akteursmerkmale betonen und sich damit in die Tradition liberaler Konfliktforschung stellen, handelt es sich bei der dritten Hypothese um eine „*second image reversed*“-Erklärung (Gourevitch 1978), die im Gegensatz zu "*second image*"-Erklärungen nicht postuliert, dass innerstaatliche Faktoren auf das internationale System einwirken, sondern dass umgekehrt Aspekte des internationalen Systems die Gestalt der innerstaatlichen Institutionen beeinflussen.²⁷

Hinzu treten zwei Hypothesen aus der Vergleichenden Systemforschung, die die unterschiedliche Stellung des Parlaments in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen sowie die einmalige Stellung des Parlaments in der britischen Verfassungstradition hervorheben (IV.IV).

Obwohl wir bei der Erstellung des ParlCon-Datensatzes zahlreiche Hinweise darauf gefunden haben, dass der Beitritt zu NATO und EU in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu einer Abschaffung von *Ex-Ante* Vetorechten geführt hat, konnten wir diese Erklärung leider aus methodischen Gründen nicht mit Blick auf den gesamten Datensatz prüfen, weil die Zahl der entsprechenden Fälle zu gering ist. An dieser Stelle sei daher ausdrücklich darauf hingewiesen, dass aus der Nicht-Berücksichtigung im quantitativen Teil unserer Analyse keineswegs auf die Bedeutungslosigkeit dieses Faktors geschlossen werden kann. Für die nähere Untersuchung des Zusammenhangs zwischen NATO-Beitritt und der Abschaffung parlamentarischer Vetorechte würden sich vertiefte Fallstudien anbieten, die wir im Rahmen unseres Projekts leider nicht vornehmen konnten.

27 Zur Unterscheidung der Analyseebenen Individuum (*first image*), Staat (*second image*) und internationales System (*third image*) bei der Analyse internationaler Beziehungen, vgl. Waltz 1959.

Wie wir zeigen können, ist die Abwesenheit eines Parlamentsvorbehalts dann wahrscheinlich, wenn sich ein Staat einem hohen Maß externer Bedrohung ausgesetzt sieht oder wenn es sich um einen Staat handelt, der in der britischen Verfassungstradition steht. Auch für die Bedeutung vergangener Kriegserfahrungen finden wir Belege. Dagegen lässt sich nicht nachweisen, dass Transitionsdemokratien oder präsidentielle Systeme eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit für einen Parlamentsvorbehalt haben.

IV.1 Reduzierung von Unsicherheit: Die Demokratisierungs-Hypothese

Die Demokratisierungshypothese geht davon aus, dass während des Demokratisierungsprozesses ein besonders hoher Bedarf besteht, die Handlungsspielräume künftiger Regierungen einzuschränken. Im Gegensatz zu stabilen Demokratien ist in Staaten, die sich im Demokratisierungsprozess befinden, nicht nur unsicher, welche demokratische(n) Partei(en) künftig die Regierung bilden, sondern auch, ob sich die neuen demokratischen Eliten gegenüber den alten nicht-demokratischen Eliten überhaupt durchsetzen. Aus diesem besonders hohen Maß an Unsicherheit über die Akteure, die in Zukunft die exekutiven Positionen im Staat besetzen, resultieren besonders starke Anreize, deren Handlungsspielräume institutionell einzuschränken. Dies gilt gerade auch mit Blick auf Militäreinsätze, wie die überproportional häufige Verwicklung von Staaten im Demokratisierungsprozess in militärische Konflikte verdeutlicht (vgl. dazu Mansfield/Snyder 1995/96; 2005).

Eine verbreitete Strategie zur Einschränkung künftiger Handlungsspielräume ist die Delegation von Kompetenzen an internationale Organisationen. Tatsächlich konnten Mansfield/Pevehouse (2006; 2008) empirisch zeigen, dass Staaten im Demokratisierungsprozess generell überproportional häufig internationalen Organisationen beitreten. Eine alternative Strategie zur Einschränkung künftiger Handlungsspielräume der Regierung besteht in der Ausweitung der Kontrolle durch den wichtigsten institutionellen Gegenspieler innerhalb des politischen Systems, das Parlament.²⁸ Zwar steht insbesondere in parlamentarischen Regierungssystemen der Regierung nicht das Parlament insgesamt als Kontrollleur gegenüber, weil Regierung und Regierungsmehrheit zu einer Funktionseinheit verschmolzen sind (King 1976). Dennoch bleiben Stärkungen des Parlaments selbst in parlamentarischen Systemen nicht wirkungslos, weil zum einen die Opposition als wichtigstes Kontrollorgan die Regierung leichter zur Rechenschaft ziehen kann und weil zum anderen die Hinterbänkler in den Regierungsfractionen aufgewertet werden, die über parteiinterne Kanäle Einfluss auf die Regierung nehmen.

Ein Parlamentsvorbehalt bei Militäreinsätzen ist aus dieser Sicht ein effektives Mittel, um Einsätze, die von den demokratischen Kräften abgelehnt werden, zu verhindern. Die "Demokratisierungs-Hypothese" lautet daher:

Wenn sich ein Staat noch im Transformationsprozess zu einer stabilen Demokratie befindet, ist das Vorhandensein eines Parlamentsvorbehalts bei Militäreinsätzen besonders wahrscheinlich.

Für die Bestimmung von Demokratien, die sich noch im Transformationsprozess befinden, übernehmen wir die Operationalisierung von Mansfield und Pevehouse (2006; 2008). Eine Demokratie erhält demnach in einem Jahr den Wert "Transitionsstaat", wenn sie erst seit weniger als fünf Jahren einen *Combined POLITY Score*, der höher als sechs ist, besitzt.

28 In der Transformationsforschung ist dem Parlament generell eine stabilisierende Wirkung für die Konsolidierung von Demokratie zugeschrieben worden. Vgl. hierfür insbesondere Linz 1990.

Innerhalb unseres *Samples* sind Transitionsstaaten ein eher seltenes Phänomen. Es beinhaltet nur 12 Staaten, die sich zeitweise im Demokratisierungsprozess befinden. In keinem Jahr sind es mehr als acht, in den meisten Jahren weniger als drei.

IV.II "Nie wieder Krieg": Die "*Lessons learnt*"-Hypothese

Während die "Demokratisierungs-Hypothese" die Unsicherheit über zukünftiges Regierungshandeln in den Mittelpunkt stellt, betont die "*Lessons learnt*"-Hypothese die bereits gemachten Erfahrungen mit vergangener Regierungshandeln, insbesondere mit vorherigem Politikversagen. Bei der Bestimmung dessen, was Politikversagen im Bereich von Militäreinsätzen bedeutet, greifen wir auf die liberale Konfliktforschung zurück. Aus dieser Perspektive sind die Bürgerinnen und Bürger prinzipiell daran interessiert, die Kosten eines Militäreinsatzes zu vermeiden bzw. zu minimieren, während Regierungen eher zu militärischen Risiken bereit sind.²⁹ Um diese Kriegsabweigung in Regierungspolitik zu übersetzen, bedarf es nicht unbedingt eines Parlamentsvorbehalts als besonderer institutioneller Schranke. Allerdings ist dessen Einführung immer dann wahrscheinlicher, wenn zuvor die Regierung ihre Entscheidungsfreiheit nicht im Sinne der Bürgerschaft verwendet hat und diese in kostspielige und verlustreiche Militäreinsätze verwickelt hat. Mit der Demokratisierungshypothese hat die „Nie wieder Krieg“-Hypothese gemein, dass sie die Schaffung von Institutionen bzw. die Ausweitung ihrer Kompetenzen als kostspielig betrachtet und nur erwartet, wenn damit auf einen klar definierten Bedarf reagiert wird. In Anbetracht einer Regierung, die sicherheitspolitisch versagt und das Land in einen verlustreichen Krieg geführt hat, gibt es aus dieser Perspektive einen dringenden Bedarf nach verstärkter Kontrolle der Regierung, um eine Wiederholung des Politikversagens unwahrscheinlicher zu machen. Ein Parlamentsvorbehalt erscheint also umso wahrscheinlicher, je kostspieliger und verlustreicher vergangene Militäreinsätze gewesen sind. Dies deckt sich mit Erkenntnissen der Policy-Forschung, dass Politikversagen immer auch ein Gelegenheitsfenster für umfassende Veränderungen, gerade auch im institutionellen Bereich schafft (Hall 1993; Walsh 2007).

Für die Plausibilität dieser Hypothese spricht die Verabschiedung der "War Powers Resolution" durch den US-Kongress in der Endphase des Vietnam-Kriegs, die Einführung eines Parlamentsvorbehalts in Spanien nach der unpopulären Beteiligung am Irak-Krieg sowie die Parlamentsvorbehalte bei den beiden Hauptverlierern des Zweiten Weltkrieges, Deutschland und Japan.

Die *Lessons-learnt*-Hypothese lautet:

Je größer das vergangene Politikversagen einer Regierung bei der Entsendung von Streitkräften ist, desto wahrscheinlicher existiert ein Parlamentsvorbehalt.

Während bei der Bestimmung von Transitionsstaaten eine Dichotomisierung sinnvoll erschien, bietet sich für die Messung von Politikversagen eine Intervallskalierung an. Ausgangspunkt ist der Befund der Konfliktforschung, dass ein Militäreinsatz umso mehr als gescheitert gilt, je höher die Zahl der eigenen Gefallenen ist. Zur Messung greifen wir auf

29 Dieser Topos findet sich bereits bei Immanuel Kant (1795) und wurde von der Demokratie/Frieden-Forschung aufgegriffen (Russett 1993). Allerdings hat die moderne Konfliktforschung den Kantschen Topos insofern modifiziert, als Kriege keineswegs unwahrscheinlich erscheinen, wenn sie zu geringen Kosten geführt werden können oder aber erhebliche Gewinne versprechen. Kritiker haben darüber hinaus auf Beispiele verwiesen, in denen Bürger und ihre Vertreter im Parlament kriegsbereiter waren als die Regierung (Elman 2000 mit Verweis auf Finnland im Zweiten Weltkrieg und Israel, 1977-1981) oder in denen ein hohes Maß parlamentarischer Kontrolle die Kriegsführung behindert hat und infolgedessen eher das Parlament als Ursache von Politikversagen erscheint. Trotz dieser Modifikationen besitzt der Befund, dass die Popularität amtierender Regierungen mit der Zunahme von Gefallenen aus Militäreinsätzen abnimmt, weiterhin Gültigkeit (vgl. Mueller 1973; Eichenberg et al. 2006). Wir konzentrieren uns daher bei unserer Entwicklung der "*Lessons-Learnt*-Hypothese" auf die Lesart der liberalen Konfliktforschung.

die Daten des *Correlates-of-War*-Projekts zurück. Zunächst entnehmen wir dem *Interstate War Participants Dataset* die Zahl eigener Gefallener aus allen zwischenstaatlichen Kriegen seit Beginn des Zweiten Weltkriegs.³⁰ Diese setzen wir dann zur Bevölkerungszahl zu Kriegsbeginn ins Verhältnis. Allerdings können Gefallene je nach Kontext in unterschiedlichem Ausmaß Regierungsversagen anzeigen. So steht zu vermuten, dass Gefallene in verlorenen Kriegen stärker ins Gewicht fallen als Gefallene in Kriegen, die gewonnen wurden. Zudem ist nicht auszuschließen, dass Gefallene in Kriegen, die die Regierung selbst initiiert hat, bedeutsamer sind als solche in Verteidigungskriegen. Die mögliche Bedeutung von Initiierung und Kriegsausgang berücksichtigen wir, indem wir neben der ungewichteten Fassung für die Variable verschiedene Varianten berechnen, in denen die Zahl der Gefallenen aus selbst initiierten und/oder verlorenen Kriegen jeweils mit dem Faktor 100 multipliziert wird.³¹ Für alle Varianten folgen wir außerdem dem Vorschlag von Chiozza und Goemans (2004), die Daten hyperbolisch zu transformieren, um dem abnehmendem Effekt über Zeit gerecht zu werden, das heißt wir dividieren die (gewichtete) Gefallenenanzahl durch die Zahl der Jahre seit dem Ende eines Krieges. Dadurch nehmen die Werte für das Politikversagen einer Regierung umso mehr ab, je weiter ein Konflikt zurückliegt. Gleichzeitig bleibt die Wirkung von verlustreichen Kriegen weit über das Konfliktende hinaus spürbar. Durch die hyperbolische Transformation unserer Daten können wir so darstellen, dass sich im unmittelbaren Anschluss an Politikversagen ein Gelegenheitsfenster für institutionelle Reformen öffnet, das sich allerdings in der Folgezeit mit abnehmender Geschwindigkeit wieder schließt.

IV.III Parlamentarische Kontrolle als Luxus? Die Bedrohungs-Hypothese

Die Bedrohungshypothese versteht innerstaatliche Entscheidungsprozesse als Resultat internationaler Einflüsse. Die Schwerfälligkeit und Transparenz, die liberale Theoretiker als Vorzug demokratischer Entscheidungsverfahren ansehen, sind aus Sicht der Bedrohungshypothese dysfunktional, weil sie jene schnellen und flexiblen Reaktionen erschweren, die angesichts äußerer Bedrohungen als notwendig angesehen werden können. Die Bedrohungshypothese knüpft somit an eine Tradition der Staats- und Demokratietheorie an, die die Außen- und Sicherheitspolitik als Privileg der Exekutive versteht und geringere Maßstäbe an ihre demokratische Kontrolle anlegt.³² Die Hypothese betont allerdings die Varianz äußerer Bedrohungen. Die Ausbildung demokratischer Entscheidungsverfahren wird demnach durch ein konfliktarmes sicherheitspolitisches Umfeld erleichtert bzw. durch ein bedrohliches Umfeld erschwert, denn *"decentralizing power in the face of threat would seem inefficient and highly dangerous, perhaps even inviting attack"* (Rasler/Thompson 2005: 44).

30 Da diese Datenbank 1997 endet, haben wir für den Zeitraum 1998 bis 2004 Daten ergänzt. Mit Hilfe des UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset (vgl. Harbom/Wallensteen 2007) haben wir den Kargil-Krieg zwischen Indien und Pakistan 1999 und den Irakkrieg 2003 hinzugefügt. Daten zu Gefallenenzahlen haben wir zum einen Ganguly (2001: 117), zum anderen dem *Iraq Coalition Casualties Count* (<http://icasualties.org> [letzter Zugriff im November 2009]) entnommen. In einer alternativen Analyse haben wir außerdem die Daten des *COW Extrastate War Participants Dataset* berücksichtigt. Dies enthält bis 1997 Daten über die Kriege, die Staaten gegen nicht-staatliche Akteure geführt haben, wozu in erster Linie die Dekolonisierungskriege zählen. Dies führt aber zu keiner erkennbaren Veränderung unserer Ergebnisse, da die Werte der Variable Politikversagen mit und ohne Berücksichtigung der *"extrastate wars"* nahezu identisch sind. In jedem Jahr beträgt der Korrelationskoeffizient für die Korrelation zwischen den beiden Berechnungsarten 1,0. Wir haben uns daher entschieden, auf die Berücksichtigung der *"extrastate wars"* zu verzichten, zumal im Falle verlustreicher und verllorener Kolonialkriege die naheliegendste Lehre aus Politikversagen nicht die Reform der Entscheidungsmechanismen ist, sondern die Entlassung der ehemaligen Kolonien in die Unabhängigkeit (für Frankreich während und nach dem Algerien-Krieg vgl. Krebs 2010).

31 Wiederum müssen wir die Daten für den Kargil- und den Irak-Krieg ergänzen. Für den Kargil-Krieg kodieren wir Indien als Initiator und den Ausgang als unentschieden (vgl. Ganguly 2001 und Rothermund 2002). Bei der Kodierung des Irakkrieges (mit Stand 2004!) folgen wir mit dem UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset, das die Koalitionstruppen als Initiator und Gewinner führt.

32 Vgl. Locke 1960 [1690], insbesondere §§ 145-148 des *Second Treatise* sowie de Tocqueville 1990 [1835], S. 234f.

Die prominenteste Variante der Bedrohungshypothese ist von Kritikern des Demokratischen Friedens im Kontext der so genannten "*Reverse-causality*"-Debatte vorgebracht worden. Danach ist ein friedliches internationales Umfeld nicht Folge, sondern Voraussetzung für Demokratie, während umgekehrt äußere Bedrohungen und Kriege zum Zusammenbruch demokratischer Verfahren führen können (vgl. Thompson 1996). Von Vertretern einer liberalen Erklärung des Demokratischen Friedens ist zwar vehement bestritten worden, dass der Friede zwischen Demokratien ein reines Epiphänomen internationaler Konfliktformationen sei. Durchaus anerkannt wird allerdings der grundsätzliche Zusammenhang, dass "*international conflict, or an intense threat of conflict, is inimical to democracy*" (Russett/Oneal 2001: 199).

Die Bedrohungshypothese knüpft an die Debatte über "*reverse causality*" an, tut dies jedoch in differenzierter Form. Die in der Debatte vorgebrachten Überlegungen über den Zusammenhang zwischen äußerer Bedrohung und innerstaatlichen Institutionen stehen noch in einer Tradition der Demokratie-Frieden-Debatte, welche die Dichotomie Demokratie-Autokratie als Bezugspunkt hat und ihr Augenmerk nicht auf die feinen Unterschiede zwischen Demokratien richtet. Jüngere Arbeiten plädieren jedoch dafür, über die Dichotomie zwischen Demokratie und Autokratie hinauszugehen. Die Auswirkungen internationaler Bedrohungen und Krisen auf Demokratien könnten in ihrer Komplexität nur verstanden werden, wenn nicht die demokratische Qualität eines Staates in seiner Gesamtheit in den Blick genommen werde. Vielmehr sei es wichtig, das Augenmerk darauf zu richten, wie sich das internationale Umfeld auf einzelne Dimensionen demokratischer Politik auswirke (vgl. Krebs 2009). Die Bedrohungshypothese folgt diesem Ansatz, indem sie einen Zusammenhang zwischen äußerer Bedrohung und der An- oder Abwesenheit eines parlamentarischen Vetorechts herstellt.

Sie lautet:

Je höher die externe Bedrohung, der eine Demokratie ausgesetzt ist, desto wahrscheinlicher ist das Fehlen eines parlamentarischen Vetorechts bei Militäreinsätzen.

Für die Messung äußerer Bedrohung erscheinen vorhandene Indikatoren als nur wenig hilfreich. Traditionell diente die Zahl an Nachbarstaaten als Indikator für das Ausmaß äußerer Bedrohung (vgl. bspw. Midlarsky 1995). Diese Operationalisierung knüpft an den Befund der quantitativen Kriegsursachenforschung an, dass angrenzende Staaten mit größerer Wahrscheinlichkeit Krieg führen als andere Staatenpaare (vgl. dazu Bremer 1992). Insbesondere für den hier interessierenden Untersuchungszeitraum erscheint diese Operationalisierung allerdings aus mindestens zwei Gründen unangemessen. Erstens ist die bloße Anzahl angrenzender Staaten weit weniger bedeutsam als deren Absichten und militärische Möglichkeiten. Zweitens ist gerade die Zeitperiode seit dem Ende des Ost-West-Konflikts durch eine Entgrenzung der militärischen Bedrohungen charakterisiert.

In unserer Untersuchung haben wir daher zwei alternative Indikatoren für das Maß der äußeren Bedrohung verwendet: die Zahl vergangener militarisierter Konflikte und die Höhe der Verteidigungsausgaben. Die Verwendung zweier, sich ergänzender Indikatoren erscheint gerade bei der Bestimmung von Bedrohungen sinnvoll, weil sich diese definitionsgemäß auf Unbekanntes und Unwägbares beziehen und deshalb objektivierbaren Messungen besonders schwer zugänglich sind.

Die Zahl militarisierter Konflikte (MIDs),³³ in die ein Staat verwickelt war, zeigt das tatsächliche Ausmaß militärischer Gewalt, das ein Staat im Umgang mit anderen – angrenzenden oder weiter entfernten – Staaten erfahren hat. Die Häufigkeit militarisierter Dispute ist ein Indikator für die Konflikthaftigkeit des Sicherheitsumfelds und für die Wahrscheinlichkeit, in

33 Zur Definition vgl. Gochman/Maoz 1984.

militärische Auseinandersetzungen verwickelt zu werden. Die Häufigkeit zurückliegender militarisierter Konflikte ist dabei immer auch ein Indikator für das aktuelle Maß äußerer Bedrohung. Allerdings prägen vergangene MIDs das aktuelle Bedrohungsmaß umso weniger, je länger diese zurückliegen. Deshalb weisen wir jedem MID im stattfindenden Jahr den Wert "1" zu und transformieren diesen Wert für die folgenden Jahre wiederum hyperbolisch, indem wir ihn durch die Zahl der seit Ende des Konflikts vergangenen Jahre dividieren. Der MID-Datensatz erfasst nur den Zeitraum bis 2001, weshalb keine Werte für die Jahre 2002 bis 2004 errechnet werden können.

Definitionsgemäß beziehen sich Bedrohungen nicht nur auf bereits militarisierte Konflikte, sondern darüber hinaus auf das schwer zu kalkulierende Risiko einer Militarisierung latenter Konflikte. Für diese Einschätzung äußerer Bedrohung erscheinen die Verteidigungsausgaben als geeigneter Indikator. Natürlich müssen die Verteidigungsausgaben zum Bruttonationalprodukt eines Staates in Beziehung gesetzt werden, um Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Um Verzerrungen durch kurzfristige Schwankungen zu vermeiden, nehmen wir für jedes Staatenjahr das Dreijahresmittel aus dem betroffenen und den beiden vorangegangenen Jahren.

Für den von uns untersuchten Zeitraum kommen grundsätzlich zwei Datensammlungen in Frage, um die Verteidigungsausgaben zu erfassen: die jährlich in der "*Military Balance*" veröffentlichten Daten des International Institute for Strategic Studies (IISS) und die ebenfalls jährlich aktualisierten Daten des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Die Daten des SIPRI gelten gemeinhin als zuverlässiger und haben weitere Verbreitung in der Literatur. Sie weisen für unsere Zwecke den Nachteil auf, dass nicht für alle in ParlCon vorhandenen Länder und Jahre Daten vorhanden sind,³⁴ wodurch der bei den geringen Fallzahlen ohnehin schon schwierige Nachweis statistisch signifikanter Zusammenhänge weiter erschwert wird. Wir führen daher getrennte Auswertungen auf der Basis beider Datenquellen durch.

Alles in allem erscheint gerade für das schwer zu messende Konzept der äußeren Bedrohung die Verwendung zweier sich ergänzender Indikatoren sinnvoll. Während die ausschließliche Verwendung des MID-Indikators die Schwäche hätte, alle nicht bereits militarisierten Konflikte ignorieren zu müssen, hätte die ausschließliche Verwendung des Verteidigungsausgaben-Indikators den Nachteil, lediglich regierungsamtliche Bedrohungsperzeptionen zu erfassen, von denen noch dazu nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, dass sie neben sicherheitspolitischen auch rüstungspolitische Zielsetzungen verfolgen. Darüber hinaus könnte bei ausschließlicher Verwendung des MID-Indikators eingewandt werden, dass die Häufigkeit militarisierter Konflikte nicht Ursache, sondern Ergebnis parlamentarischer Kontrolle ist. Ein solches "*reverse causality*"-Argument kann für den Verteidigungsausgaben-Indikator nicht gemacht werden, weil alle hier untersuchten Parlamente unabhängig von der An- oder Abwesenheit eines Vetos bei Militäreinsätzen die Letztentscheidung über die Verteidigungsausgaben besitzen.

IV.IV Spiegel des politischen Systems: Demokratietyp-Hypothesen

Die bisherigen Hypothesen gehen alle von der Annahme aus, dass der Grad parlamentarischer Kontrolle von Entscheideentscheidungen von Faktoren innerhalb des Politikfeldes "Sicherheits- und Verteidigungspolitik" abhängt. Dagegen nehmen die aus der Vergleichenden Systemforschung gewonnenen "Demokratietyp"-Hypothesen an, dass sich der Grad parlamentarischer Kontrolle von Entscheideentscheidungen daraus ergibt, welche Rolle das Parlament generell im politischen System eines Landes spielt.

34 Betroffen sind 55 Staatenjahre gegenüber drei Staatenjahren bei den IISS-Daten.

In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen parlamentarischem und präsidentiellem Regierungssystem von Bedeutung. Parlamentarische Systeme zeichnen sich durch die Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament aus (Steffani 1979: 39). Obwohl somit das Parlament im parlamentarischen Regierungssystem auf den ersten Blick eine besonders starke Stellung einnimmt, führt das Abberufungsrecht in der Regierungspraxis in aller Regel zu einer starken Verschränkung der Regierung mit der Mehrheit der sie unterstützenden Abgeordneten im Parlament, die durch starke Parteiorganisationen und einen daraus folgenden Fraktionszwang zusammengehalten werden. Die Kontrollfunktion des Parlaments wird daher in parlamentarischen und präsidentiellen Systemen auf unterschiedliche Weise wahrgenommen. In parlamentarischen Systemen kann die Regierungsmehrheit die Regierungspolitik stärker indirekt mitsteuern (Schwarzmeier 2001). Als Gegenspielerin der Regierung fungiert weniger das Parlament insgesamt als vielmehr die Opposition, die auf der Basis von Minderheitenrechten an der Kontrolle der Regierung mitwirkt. Ein formales Vetorecht für das Parlament über den exekutiven Einsatz militärischer Gewalt ist in der Funktionslogik eines solchen Systems nicht angelegt. Anders dagegen in präsidentiellen Systemen, in denen das Parlament als solches den Gegenpol zur Regierung darstellt. Ein verbrieftes parlamentarisches Vetorecht über den Einsatz von Streitkräften entspricht der Funktionslogik eines solchen Systems sehr viel eher. Vergleichende empirische Untersuchungen haben bestätigt, dass tatsächlich derartige explizite Kontrollmöglichkeiten von Parlamenten in präsidentiellen Regierungssystemen tendenziell größer sind als in parlamentarischen Systemen (Strøm 2000; Harfst/Schnapp 2003).

Die Parlamentarismus-Hypothese lautet daher:

In parlamentarischen Systemen ist die Existenz eines parlamentarischen Vetorechts bei Militäreinsätzen unwahrscheinlicher als in Präsidialsystemen.

Eine weitere Demokratietyp-Hypothese geht von den Besonderheiten der britischen Verfassungstradition aus. Die Grundlinien der britischen Verfassung haben sich durch das britische *Empire* weit über die Grenzen Großbritanniens hinaus ausgewirkt und die Verfassungsgebung in vielen vormals abhängigen Gebieten nachhaltig beeinflusst. Dies ist für unseren Gegenstand umso bedeutsamer, als sich im britischen System früh im Prozess der Demokratisierung und Parlamentarisierung eine eigene Doktrin in Bezug auf die Rolle des Parlaments bei Militäreinsätzen entwickelt hat. Demnach ist der Einsatz der Streitkräfte Teil des "*royal prerogative*", also ein Privileg der Exekutive, und bedarf keiner Zustimmung des Parlaments.³⁵ Wenn die britische Tradition in den Verfassungen der vormals abhängigen Gebiete weiter wirkt, ist es wahrscheinlich, dass in diesen Staaten das Entscheidungsrecht über den Einsatz der Streitkräfte der Exekutive vorbehalten ist.

In Ländern mit britischer Verfassungstradition ist die Existenz eines parlamentarischen Vetorechts bei Militäreinsätzen unwahrscheinlicher als in anderen Systemen.

Für die Identifizierung parlamentarischer Regierungssysteme greifen wir auf die *Database of Political Institutions* (DPI) zurück, die von der Weltbank erstellt wurde (Beck et al. 2001). Sie ist unseres Wissens die einzige Datenbank, die für alle von uns untersuchten Staaten Zeitreihen anbietet. Sie enthält eine "System"-Variable, welche die Werte "direkt präsidentiell", "starker, von Versammlung gewählter Präsident" oder "parlamentarisch" annehmen kann. Weil nur wenige Staaten in die zweite Kategorie fallen, haben wir uns zur Dichotomisierung der Variablen durch Zusammenfassung der letzten beiden Kategorien entschie-

35 Albert Venn Dicey, zitiert nach White (2003: 300). Nigel White und Brendan Donnelly verdanken wir darüber hinaus den Hinweis, dass es Teil der britischen politischen Kultur sei, Regierungen zwischen Wahlen weitreichende Gestaltungsspielräume zu gewähren. Dafür wird die Regierung bei den nächsten Wahlen umso eindeutiger zur Verantwortung gezogen, da die Politik der abgelaufenen Regierungsperiode in ihrer ausschließlichen Verantwortung lag und in deutlich geringerem Maße auf komplexe Aushandlungsprozesse zurückging, die die politische Kultur in vielen anderen Staaten kennzeichnen, die nicht von der britischen Verfassungstradition geprägt wurden.

den. Unsere Dummy-Variable "parlamentarisches System" unterscheidet daher parlamentarische (einschließlich semi-präsidentieller) von nicht-parlamentarischen Demokratien.³⁶

Mit 35 Staaten dominieren parlamentarische Demokratien unser *Sample*. Dem stehen zwölf präsidentielle Demokratien gegenüber. Für zwei Staaten hält die DPI einen Wechsel des Regierungssystems fest: Die Mongolei ging 1994 von einem semi-präsidentiellen, Israel 1997 von einem parlamentarischen zu einem präsidentiellen System über.³⁷

Als Indikator dafür, ob ein Land der britischen Verfassungstradition folgt, kann die Mitgliedschaft im *Commonwealth of Nations* gelten.³⁸ Mitglieder des *Commonwealth of Nations* sind neben dem Vereinigten Königreich Australien, Botswana, Kanada, Indien, Jamaica, Neuseeland, Papua Neuguinea, Südafrika,³⁹ Trinidad & Tobago und Zypern.

36 In wenigen Grenzfällen können die Kodierungsentscheidungen der DPI-Autoren in Frage gestellt werden. Wir haben uns dennoch gegen jeglichen Eingriff in die Datenbank entschieden, weil nur die vollständige Übernahme des gesamten Datensatzes den Verdacht ausräumen kann, Korrekturen seien – bewusst oder unbewusst - mit Blick auf den postulierten Zusammenhang zwischen Regierungssystem und parlamentarischem Vetorecht bei Militäreinsätzen erfolgt.

37 Außerdem wechselten Ungarn 1991 und Bulgarien 2001 von einem semi-präsidentiellen zu einem parlamentarischen System, was aber unsere Kodierung nicht verändert.

38 Die Wahl dieses Indikators führt zum Ausschluss Irlands von dieser Gruppe, was unseres Erachtens allerdings für die Validität des Indikators spricht, da sich die irische Verfassung tatsächlich in vielerlei Hinsicht weit weniger am britischen Vorbild orientiert als die anderer Staaten.

39 Südafrika wurde erst nach dem Ende der Apartheid 1994 in das Commonwealth aufgenommen. In unserem Datensatz wird Südafrika ebenfalls 1994 zum ersten Mal berücksichtigt.

V. Untersuchungsergebnisse

Welche Zusammenhänge gibt es zwischen den oben eingeführten Variablen und der An- oder Abwesenheit eines parlamentarischen Vetorechts bei der Entsendung des Militärs? Wir untersuchen den ParlCon-Datensatz auf einschlägige Muster, indem wir die Mittelwerte der verschiedenen Variablen zwischen den beiden Gruppen von Ländern mit und ohne parlamentarisches Vetorecht vergleichen. Dabei wird sich zeigen, dass Staaten ohne parlamentarisches Vetorecht vor allem in dreierlei Hinsicht deutlich (und statistisch signifikant) von Ländern mit Vetorecht abweichen. Sie blicken im Mittel auf verlustreichere verlorene Kriege zurück, sehen sich im Mittel stärkeren Bedrohungen ausgesetzt und zählen überdurchschnittlich häufig zur Gruppe der Commonwealth-Staaten.

Generell erschwert wird die Auswertung durch zwei Probleme: die starke Autokorrelation in unserem Datensatz und die geringe Fallzahl. Die Autokorrelation macht eine Zeitreihenanalyse wenig ergiebig. Da sich die Vetokompetenzen des Parlaments überhaupt nur in fünf Ländern substantiell über Zeit verändern, verspricht eine statistische Analyse solcher diachronen Veränderungen keinen Gewinn. Wir konzentrieren uns daher darauf, synchron die Unterschiede zwischen den Ländern zu untersuchen. Dazu analysieren wir unseren Datensatz für alle sechzehn Jahre getrennt und nutzen die Ergebnisreihen, um die Robustheit der Ergebnisse unseres Ländervergleichs über Zeit abzuschätzen. Um die Auswertung nicht allzu unübersichtlich werden zu lassen, berichten wir die Ergebnisse nur für jedes fünfte Jahr (also 1989, 1994, 1999, 2004) und fassen die Auswertungen der übrigen Jahre in den Anmerkungen zusammen.

Daraus ergibt sich als zweites Problem allerdings eine sehr niedrige Fallzahl. Die absoluten Fallzahlen variieren zwischen 28 und 42 Staaten (1989 vs. 2002). Das erlaubt es uns nur sehr eingeschränkt, multivariate Analysen durchzuführen, also die Wirkung aller potentiellen unabhängigen Variablen auf die Existenz eines parlamentarischen Vetorechts gleichzeitig zu analysieren. Zwar gibt es keine festen Fallzahlgrenzen für die Durchführung einer multiplen logistischen Regression. Aber in der Literatur werden gemeinhin Richtwerte angegeben, die von unseren Daten nicht erreicht werden. Ausschlaggebend ist dabei weniger die Fallzahl insgesamt als vielmehr die Zahl der "Ereignisse", also in unserem Zusammenhang: die Zahl der Länder mit parlamentarischem Vetorecht. Peduzzi et al. (1996) empfehlen generell nicht weniger als zehn Ereignisse pro unabhängiger Variable für die Durchführung einer multiplen logistischen Regression. Vittinghoff/McCulloch (2007) haben dieses Kriterium jüngst etwas zurückgenommen und argumentiert, dass zwar bei einer Zahl von 2-4 Ereignissen pro unabhängiger Variable verzerrte Ergebnisse wahrscheinlich sind, die Fehler bei einer größeren Zahl von Ereignissen pro unabhängiger Variable jedoch vertretbar sein können. Unsere maximale Zahl von Ländern mit parlamentarischem Vetorecht liegt bei 16 (2002), d.h. selbst unter günstigen Umständen können wir mit maximal drei unabhängigen Variablen in einer logistischen Regression arbeiten.

Wir beschränken uns daher im Kern auf die Auswertung der bivariaten Beziehungen, zwischen den einzelnen unabhängigen Variablen und unserem *Explanandum*, der Existenz eines parlamentarischen Vetorechts über Militäreinsätze. Da eine ausschließliche Betrachtung bivariater Zusammenhänge Scheinkorrelationen nicht vollständig ausschließen kann, berichten wir abschließend kurz auch die Ergebnisse einer multiplen logistischen Regression für jene Jahre, in denen die Zahl der Länder mit parlamentarischem Vetorecht größer als 12 ist.

Demokratisierungs-Hypothese

Die Überprüfung der Demokratisierungshypothese wird zunächst durch die geringe Zahl von Transitionsdemokratien in unserem *Sample* erschwert. Der Anteil dieser Staaten beträgt in den meisten Jahren weniger als 5 Prozent und steigt nur 1993/94 kurz auf etwa 18% an. In Tabelle 2 ist zu sehen, dass Transitionsstaaten über die Jahre hin in beiden Gruppen, also bei den Staaten mit und bei jenen ohne Parlamentsveto, ungefähr gleich häufig oder besser: gleich selten vorkommen. Systematische Unterschiede sind nicht zu erkennen. Der erwartete Effekt der Demokratisierung lässt sich also nicht beobachten. Dies mag aber nicht zuletzt den geringen Fallzahlen geschuldet sein.

Tabelle 2: Verteilung der Transitionsdemokratien; zweiseitige Signifikanztests

Jahr	1989		1994		1999		2004	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
N Transitionsdemokratien/gesamt	1/11	0/17	3/12	3/21	0/14	0/23	1/13	1/28
Anteil Transitionsdemokratien	0,09	0	0,25	0,14	0	0	0,08	0,04
Exakter Test nach Fisher	p=0,393		p=0,643		n/a		p=0,539	

Lessons-learn-Hypothese

Die "*Lessons-learn*"-Hypothese schneidet auf den ersten Blick ebenso wenig erfolgreich ab (Tabelle 3). Die Kennzahlen für das Politikversagen unterscheiden sich zwar in allen Varianten in allen Jahren zwischen den Ländern mit parlamentarischem Vetorecht und jenen ohne. Fast durchweg zeigen dabei Staaten mit parlamentarischem Vetorecht im Mittel die erwarteten höheren Werte. Vor allem nach 1994, nachdem also Deutschland in die Analyse miteinbezogen wird, ist dieser Unterschied deutlich erkennbar. Allerdings sind die Unterschiede nur in einer Variante tatsächlich statistisch signifikant, nämlich dann wenn die Gefallenen, die ein Land in einem verlorenen Krieg hinnehmen musste, besonders stark gewichtet werden. Dies gilt für alle Jahre, nicht nur die in Tabelle 3 berichteten, von 1990 bis 2003. Die Gewichtung der selbst initiierten Kriege hingegen erzeugt keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Gruppen und auch in der ungewichteten Variante sind keine signifikanten Unterschiede zwischen der Gruppe mit und jener ohne parlamentarisches Vetorecht zu beobachten.

Es gibt also Anzeichen dafür, dass in Ländern, in denen in der Vergangenheit verlustreiche Kriege verloren wurden, eher ein parlamentarisches Vetorecht existiert als in anderen Demokratien. Herausragende Beispiele aus dem *Sample* sind Deutschland, Japan, Finnland und Ungarn, die die höchsten Gefallenenanzahlen für verlorene Kriege aufweisen und alle über ein Parlamentsveto verfügen.⁴⁰

40 Außer Ungarn im Jahr 2004.

Tabelle 3: Mittelwertvergleich für die Variable Politikversagen (mit unterschiedlichen Gewichtungen für die Zahl der Gefallenen) für Länder mit und ohne parlamentarisches Vetorecht. Angegeben sind die Mittelwerte, Standardabweichung in Klammern, zweiseitige Signifikanztests unter der Annahme ungleicher Varianzen (geprüft mit Levenes Test).

Jahr	1989		1994		1999		2004	
Parl. Vetorecht vor Militäreinsätzen	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
N	11	17	12	21	14	23	13	28
Kennzahl Politikversagen, ohne Gewichtung der Gefallenenzahlen	0,10 (0,21)	0,07 (0,07)	0,11 (0,20)	0,07 (0,09)	0,14 (0,26)	0,06 (0,08)	0,14 (0,24)	0,07 (0,09)
T-Test	p=0,671		p=0,518		p=0,286		p=0,305	
Kennzahl Politikversagen, Gefallene in verlorenen Kriegen gewichtet	9,6 (21,5)	0,2 (0,5)	10,6 (19,5)	0,2 (0,3)	14,0 (25,5)	0,1 (0,3)	11,9 (24,0)	2,1 (6,9)
T-Test	p=0,176		p=0,092		p=0,062		p=0,171	
Kennzahl Politikversagen, Gefallene in initiierten Kriegen gewichtet	0,1 (0,4)	0,3 (0,8)	0,1 (0,3)	0,2 (0,6)	5,9 (21,8)	0,2 (0,4)	5,9 (20,7)	0,2 (0,4)
T-Test	p=0,400		p=0,558		p=0,342		p=0,340	
Kennzahl Politikversagen, Gefallene in verlorenen und initiierten Kriegen gewichtet	14,7 (35,3)	11,3 (45,3)	14,8 (30,9)	7,0 (31,1)	594,8 (2179,2)	5,3 (24,0)	584,3 (2070,1)	5,6 (19,1)
T-Test	p=0,825		p=0,494		p=0,330		p=0,333	

Bedrohungs-Hypothese

Die äußere Bedrohung messen wir mit zwei Indikatoren und bei beiden sind die Unterschiede zwischen den Gruppen klar erkennbar (Tabelle 4). Staaten, in denen das Parlament ein Veto über den Einsatz des Militärs besitzt, haben im Mittel niedrigere Militärausgaben und sind seltener in militärische Konflikte verwickelt. Besonders klar nachweisen lässt sich der Zusammenhang bei den Verteidigungsausgaben. Die Unterschiede zwischen Staaten mit und ohne parlamentarisches Vetorecht sind klar erkennbar und weisen in die erwartete Richtung, unabhängig davon, ob die Zahlen des SIPRI oder des IISS zu Grunde gelegt werden. Bei den Zahlen des SIPRI, die in der Literatur gemeinhin als zuverlässiger eingestuft werden, sind die Unterschiede zwischen den Staatengruppen in 12 der 16 untersuchten Jahre statistisch signifikant, bei den IISS-Zahlen immerhin noch in sieben Jahren.⁴¹

41 Nach den SIPRI-Zahlen sind die Unterschiede zwischen den beiden Staatengruppen in allen Jahren außer 1991-1994 zumindest auf dem 10%-Niveau statistisch signifikant, nach den Zahlen des IISS in den Jahren 1993-1995 und 1997-2000.

Tabelle 4: Mittelwertvergleich für die Bedrohungsindikatoren für Länder mit und ohne parlamentarisches Vetorecht. Angegeben sind die Mittelwerte, Standardabweichung in Klammern, zweiseitige Signifikanztests.⁴²

Jahr	1989		1994		1999		2004	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Parl. Vetorecht vor Militäreinsätzen								
Anteil der Militärausgaben am BSP in % (Dreijahresmittel), SIPRI-Daten	1,9 (0,8)	4,0 (3,1)	1,8 (0,6)	2,9 (2,3)	1,5 (0,4)	2,5 (1,7)	1,4 (0,6)	2,2 (1,5)
N	8	15	10	20	13	21	13	26
T-Test	p=0,077		p=0,131		p=0,012		p=0,068	
Anteil der Militärausgaben am BSP in % (Dreijahresmittel), IISS-Daten	2,0 (1,0)	3,7 (3,1)	1,9 (0,6)	3,2 (2,1)	1,6 (0,5)	2,7 (2,1)	1,4 (0,7)	2,1 (1,6)
N	10	17	12	21	14	23	13	28
T-Test	p=0,113		p=0,057		p=0,016		p=0,113	
Kennzahl MID-Beteiligung	2,5 (3,4)	4,3 (5,6)	1,1 (1,5)	4,2 (5,5)	1,9 (2,9)	4,6 (4,8)	keine Daten	
N	11	17	12	21	14	23		
T-Test	p=0,351		p=0,066		p=0,074			

Auch im Hinblick auf die Beteiligung an MIDs unterscheiden sich Staaten mit und ohne parlamentarisches Vetorecht wie erwartet, allerdings sind die Unterschiede nur in 5 der 13 Jahre, für die Daten vorliegen, statistisch signifikant.⁴³ Zwar könnte man vermuten, dass die Ergebnisse durch die Existenz von zwei Extremfällen verzerrt sind. So verfügt Israel über besonders hohe Verteidigungsausgaben, deren Anteil am Bruttonationalprodukt in jedem Jahr rund doppelt so hoch wie die des jeweils folgenden Staates ist. Außerdem liegen die Kennzahlen der USA für die Beteiligung an MIDs mehr als doppelt so hoch wie die des folgenden Staates. Doch selbst wenn man diese Extremfälle aus der Untersuchung ausschließt, bleiben die Unterschiede zwischen Staaten mit und ohne parlamentarisches Vetorecht deutlich sichtbar und statistisch signifikant.

Demokratiety-Hypothesen

Auch hinsichtlich des politischen Systems unterscheiden sich Staaten mit und ohne Vetokompetenz erheblich (Tabelle 4). Zwar spiegelt sich die generelle Unterscheidung zwi-

42 Signifikanz wurden in jenen Jahren unter der Annahme ungleicher Varianzen berechnet, für die Levenes Test statistisch signifikante Unterschiede ($p < 0,05$) in den Varianzen anzeigt. Das betrifft für die Variable Militärausgaben/SIPRI-Daten die Jahre 1992-1994 und 1996-2000; und bei der Variable Militärausgaben/IISS-Daten die Jahre 1990-1991, 1994 und 1998-2000.

43 In den Jahren 1993-1995 und 1998-1999 ist $p < 0,1$.

schen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen nicht in den Vetorechten wider. So liegt der Anteil parlamentarischer Systeme sowohl bei den Staaten mit als auch bei jenen ohne Parlamentsveto über die Jahre hinweg bei etwas über 75 Prozent, mit kleineren aber unsystematischen Abweichungen.⁴⁴ Die Commonwealth-Mitglieder ballen sich dagegen geradezu in der Gruppe der Staaten ohne parlamentarisches Vetorecht. Hier ist der Anteil der Commonwealth-Staaten durchweg um ein Vielfaches höher als in der Gruppe der Länder mit Parlamentsveto. Obwohl statistische Signifikanztests hier durch die vergleichsweise geringen Fallzahlen in einzelnen Kategorien erschwert werden, ist dieses Muster immerhin noch in mehr als der Hälfte der untersuchten Jahre statistisch signifikant.⁴⁵ Erkennbar ist der Zusammenhang vor allem daran, dass nur in einem einzigen der elf Commonwealth-Staaten das Parlament durchweg ein Vetorecht über die Entsendung des Militärs genießt, nämlich in Papua-Neuguinea.⁴⁶

Tabelle 5: Verteilung der Demokratietypen; zwei-seitige Signifikanztests

Jahr	1989		1994		1999		2004	
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
N parl. Systeme/gesamt	8/11	14/17	9/12	16/21	11/14	18/23	10/13	23/28
Anteil parlamentarische Systeme	0,73	0,82	0,75	0,76	0,79	0,78	0,77	0,82
Exakter Test nach Fisher	p=0,653		p=1,000		p=1,000		p=0,692	
N Commonwealth/gesamt	1/11	7/17	1/12	7/21	1/14	10/23	2/13	9/28
Anteil Commonwealth-Staaten	0,09	0,41	0,08	0,33	0,07	0,43	0,15	0,32
Exakter Test nach Fisher	p=0,099		p=0,206		p=0,027		p=0,451	

Gesamteinschätzung

Auf bivariater Ebene bewähren sich also drei Hypothesen. Wir erkennen einen Zusammenhang zwischen dem Politikversagen in früheren Konflikten, ablesbar an der Zahl der Gefallenen in verlorenen Kriegen, und der Existenz eines parlamentarischen Vetos über Militäreinsätze; zwischen der Bedrohung, der ein Staat ausgesetzt ist, und den Vetokompetenzen des Parlaments sowie zwischen der britischen Verfassungstradition und den untersuchten Parlamentskompetenzen. Für die Bedeutung der Demokratisierung eines Staates und für die Relevanz der Unterscheidung zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen konnten wir hingegen keine Belege finden. Um wenigstens abschätzen zu können, ob die untersuchten Variablen auch bei gleichzeitiger Analyse einen Einfluss auf die Existenz eines parlamentarischen Vetorechts haben, führen wir abschließend eine multiple Regression mit den eingangs genannten Einschränkungen durch. Das heißt: Wir beschränken uns auf die Einbeziehung von drei unabhängigen Variablen und die Untersuchung jener Jahre, in denen die Zahl der Länder mit parlamentarischem Vetorecht

44 Dies gilt unabhängig davon, ob semi-präsidentielle Systeme, wie in Tabelle 6, als parlamentarische oder aber als präsidentielle System klassifiziert werden.

45 $p < 0,1$ gilt für die Jahre 1989-1990 und 1997-2003.

46 2004 kommt Zypern hinzu, indem das Parlament Ende 2003 ein Vetorecht über Militäreinsätze eingeräumt bekam.

über 12 liegt.⁴⁷ Dies sind die Jahre 1995-2004 außer 2001. In einer solchen Analyse mit grenzwertig niedriger Fallzahl sind vor allem "Typ II"-Fehler nicht auszuschließen (Vittinghoff/Culloch 2007: 717; McCall Smith 2000: 170) - unter Umständen werden also Hypothesen abgelehnt, obwohl sie in der Grundgesamtheit zutreffen würden. Umgekehrt gilt aber: Wenn Zusammenhänge in der Analyse als statistisch signifikant erkannt werden, kann davon ausgegangen werden, dass sie sich auch in einem größeren *Sample* bzw. in der Grundgesamtheit nachweisen ließen.

Die Ergebnisse dieser multiplen Regression sind in Tabelle 6 dargestellt. Wir beziehen zunächst die beiden Variablen ein, die in der bivariaten Analyse als die wichtigsten identifiziert wurden, Bedrohung und Zugehörigkeit zum Commonwealth. Bedrohung bestimmen wir dabei jeweils durch einen unserer beiden Indikatoren (Modelle I und II). Die Zahlen zeigen, dass in einer multiplen Regression selbst bei unseren niedrigen Fallzahlen die Zusammenhänge substantiell und statistisch signifikant sind. Dies gilt unabhängig davon, ob die Verteidigungsausgaben oder die Beteiligung an MIDs als Bedrohungsindikator benutzt werden.⁴⁸ Die Hinzunahme der Variable Politikversagen (Modelle III und IV) führt zwar zu einer erkennbaren Verbesserung der Erklärungskraft der Modelle insgesamt. Allerdings bleibt der Koeffizient für die zusätzliche Variable unterhalb der Schwelle statistischer Signifikanz.⁴⁹ Dies liegt nicht zuletzt an einer Korrelation zwischen der Mitgliedschaft im Commonwealth und niedrigen Werten für die Variable Politikversagen: Mitglieder des Commonwealth haben seltener als andere Staaten verlustreiche Kriege verloren. Aufgrund der besonderen Probleme der multiplen logistischen Regression bei solch niedrigen Fallzahlen kann dies aber nicht letztgültig als Scheitern der *Lessons-learned*-Hypothese interpretiert werden.

47 Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Fallzahlen durch fehlende Werte bei einigen unabhängigen Variablen weiter eingeschränkt werden. SIPRI-Daten liegen für maximal 14 Länder mit parlamentarischem Vetorecht vor (2000, 2002), Daten über die MID-Beteiligung nur für die Jahre bis 2001.

48 Dies gilt für Modell I in allen untersuchten Jahren außer 2004 und für Modell II in allen untersuchten Jahren außer 1996 und 1997.

49 Dies gilt in allen untersuchten Jahren. Außerdem erreicht der Koeffizient für die Variable Commonwealth das 10%-Signifikanzniveau nur noch in den Jahren 1997-2000 (Modell III) bzw. 1998-2000 (Modell IV).

Tabelle 6: Ergebnisse der logistischen Regression mit der abhängigen Variable "parlamentarisches Vetorecht vor Entsendung des Militärs" (1 = vorhanden). Angegeben sind die Chancenverhältnisse (*odds ratios*), Standardfehler in Klammern.

Independent Variable	1995				1999			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
G.AUSGABEN	0,29*		0,34*		0,12**		0,17*	
SIPRI-Daten	(0,18)		(0,21)		(0,13)		(0,17)	
MID-BETEILIGUNG		0,74*		0,31*		0,70**		0,24**
		(0,13)		(0,20)		(0,13)		(0,13)
COMMONWEALTH-STAAT	0,10*	0,12*	0,16	0,14	0,05**	0,07**	0,09*	0,04**
(dummy; 1= Commonwealth-Mitglied)	(0,13)	(0,15)	(0,20)	(0,19)	(0,07)	(0,08)	(0,12)	(0,06)
POLITIKVERSAGEN, Gefallene in verl. Kriegen gewichtet			1,17	1,30			1,16	1,44
			(0,31)	(0,37)			(0,31)	(0,36)
N	32	35	32	35	34	37	34	37
Log Likelihood	-16,72	-18,82	-14,50	-12,18	-15,28	-18,07	-13,55	-9,28
Chi-Quadrat	9,79	8,54	14,23	21,81	14,67	12,95	18,13	30,53
p	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
McFaddens Pseudo-R ²	0,23	0,19	0,33	0,47	0,32	0,26	0,40	0,62

* p<0,1; ** p<0,05

VI. Schlussfolgerungen

Unseres Wissens ist der ParlCon-Datensatz die bislang umfangreichste Sammlung von Daten zum Entsenderecht in Demokratien. Er erlaubt eine weitaus systematischere Untersuchung von empirischen Mustern und möglichen Erklärungen als dies bislang möglich war. Bedauerlicherweise ist die Fallzahl dennoch nicht hoch genug, um in der quantitativen Analyse möglicher Erklärungsursachen nicht doch mit einer Reihe methodischer Schwierigkeiten zu kämpfen zu haben. Aus diesem Grund können insbesondere unsere Befunde zu den Ursachen unterschiedlicher Entsenderechte nicht als besonders robust gelten. Sie liefern allerdings deutliche Hinweise auf wahrscheinliche Zusammenhänge.

Der ParlCon-Datensatz verschafft zunächst einen Überblick über das Entsenderecht in Demokratien. Drei Befunde sind dabei besonders hervorzuheben: Erstens besitzt die Mehrheit von Demokratien kein parlamentarisches *Ex-ante* Vetorecht; zweitens ist das Entsenderecht in den allermeisten Staaten keinen nennenswerten Änderungen unterworfen; drittens fallen Reformen in der Regel zu Ungunsten des Parlaments aus. Wenn das Entsenderecht also überhaupt novelliert wird, handelt es sich in der Regel um eine Schwächung von Parlamentsrechten.

Hinsichtlich der Erklärung von parlamentarischen Vetorechten in Demokratien können wir aus unserer quantitativen Analyse zwei Befunde festhalten: Zum einen erhöht sich mit dem Ausmaß externer Bedrohung die Wahrscheinlichkeit, dass Entscheidungen über Militäreinsätze ein alleiniges Privileg der Exekutive sind und dem Parlament kein Vetorecht zugestanden wird. Dieser Befund zeigt sich unabhängig davon, ob Bedrohung anhand der Zahl von Konflikten gemessen wird, in die ein Staat verwickelt war, oder ob anhand der Verteidigungsausgaben der Bedrohungswahrnehmung eine bedeutsamere Rolle beigemessen wird. Zum zweiten setzt sich in den Commonwealth-Staaten jene Tradition der britischen Verfassung fort, nach der die Außen- und Sicherheitspolitik als Privileg der Exekutive zu betrachten ist. Es gibt außerdem Indizien dafür, dass auch vergangene Kriegserfahrungen eine Rolle für die Gestaltung der parlamentarischen Mitspracheregeln spielen. Staaten, die in der Vergangenheit verlustreiche Kriege verloren haben, tendieren zu einem parlamentarischen Veto über Militäreinsätze.

Alles in allem ergibt sich so ein komplexes Muster, in dem die sicherheitspolitische Rolle des Parlaments weniger von generellen Aspekten des politischen Systems (wie der Unterscheidung zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien), sondern vielmehr von spezifischen kulturellen Gegebenheiten und Erfahrungen gemeinsam mit der Bedrohung, der sich ein Staat ausgesetzt sieht, beeinflusst wird. So erweist sich zunächst die Verfassungs- und die Konfliktgeschichte eines Landes als wichtig. Ein parlamentarisches Veto über Militäreinsätze ist fast nur in Ländern zu finden, die keine direkte Verbindung zur britischen Verfassungstradition haben. Erfahrungen mit verlorenen Kriegen, die zahlreiche eigene Opfer gefordert haben, tragen hingegen tendenziell zur Einrichtung eines parlamentarischen Vetos bei. Evidenz für dieses Muster findet sich zum Beispiel in Staaten wie Deutschland und Japan, wo die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs zu großen Vorbehalten gegen den Einsatz militärischer Gewalt durch die Exekutive geführt haben, die sich verfassungsrechtlich in eine starke Rolle des Parlaments übersetzt haben.

Hinzu kommt die Wirksamkeit des sicherheitspolitischen Umfelds einer Demokratie. Der Zusammenhang zwischen Bedrohung und Stellung des Parlaments bei der Entscheidung über den Einsatz des Militärs lässt sich gut am Beispiel Israels illustrieren: Israel befindet sich in einer äußerst prekären Sicherheitslage und das Militär steht verfassungsrechtlich selbstverständlich unter der Entscheidungsgewalt der Exekutive, während das Parlament auch in der Praxis nur geringe Kontrollfunktionen wahrnimmt (Maoz 2006: 527-530).

Unsere Befunde bestätigen in dieser Hinsicht die "*Second image reversed*-These", wonach der innere Aufbau von Staaten von ihrer Position im internationalen System beeinflusst ist. Da die Entscheidungsverfahren in Demokratien wiederum nachweislich ihr Konfliktverhalten beeinflussen, wie die Forschung zum Demokratischen Frieden gezeigt hat, können sich hier wechselseitig verstärkende Zusammenhänge ergeben: In einer friedlichen Umwelt neigen Demokratien eher dazu, Parlamenten ein Vetorecht bei Militäreinsätzen zu geben, was wiederum vor allem in Konstellationen, in denen die Regierung bellizistischer ist als die Bürgerschaft, eine friedliche Außenpolitik wahrscheinlicher macht. Umgekehrt verfügen Regierungen in einer bedrohlichen Umwelt häufiger über große Entscheidungsspielräume beim Einsatz des Militärs, was wiederum die Verwicklung in militariserte Konflikte wahrscheinlicher macht.

VII. Literaturangaben

- Auerswald, David P. 1999: Inward Bound. Domestic Institutions and Military Conflicts, in: *International Organization* 53: 2, 469-504.
- Auerswald, David 2001: *Disarmed Democracies. Domestic Institutions and the Use of Force*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beck, Thorsten/Clarke, George/Groff, Alberto/Keefer, Philip/Walsh, Patrick 2001: New Tools in Comparative Political Economy. *The Database of Political Institutions*, in: *The World Bank Economic Review* 15: 1, 165-176.
- Bono, Giovanna 2005: National parliaments and EU external military operations: Is there any parliamentary control?, in: *European Security* 14: 2, 203–229.
- Born, Hans/Dowling, Alex/Fuior, Teodora/Gavrilescu, Suzana/Mickiewicz, Antoni/Wills, Aidan 2007: *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, Genf.
- Born, Hans/Hänggi, Heiner (eds) 2004: *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot.
- Born, Hans/Hänggi, Heiner 2005: Governing the use of force under international auspices: Deficits in parliamentary accountability, in: *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmaments and International Security*, Oxford, 199–222.
- Born, Hans/Urscheler, Marlene 2004: Parliamentary accountability of multinational peace support operations: A comparative perspective, in: Born, Hans/Hänggi, Heiner (Hrsg.): *The 'Double Democratic Deficit': Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot, 53–72.
- Bremer, Stuart 1992: Dangerous Dyads. Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965, in: *Journal of Conflict Resolution* 36: 2, 309-341.
- Brissa, Enrico 2005: *Die italienischen Streitkräfte und ihr internationales Engagement. Eine rechtliche, politikwissenschaftliche und historische Untersuchung*, Frankfurt u.a.
- Chan, Steve 1984: Mirror, Mirror on the Wall.... Are the Freer Countries more Pacific?, in: *Journal of Conflict Resolution* 28: 4, 617-648.
- Chiozza, Giacomo/Goemans, Hein 2004: International Conflict and the Tenure of Leaders. Is War Still Ex Post Inefficient?, in: *American Journal of Political Science* 48: 3, 604-619.
- Collier, Ellen C. 1994: Statutory Constraints: The War Powers Resolution, in: Stern, Gary M./Halperin, Morton H. (eds.): *The US Constitution and the Power to Go to War: Historical and Current Perspectives*, Westport, CT, 55-82.
- Damrosch, Lori 2002: The interface of national constitutional systems with international law and institutions on using military forces: Changing trends in executive and legislative powers, in: Charlotte Ku and Harold Jacobsen (eds): *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge, 39–60.
- Dieterich, Sandra/Hummel, Hartwig/Marschall, Stefan 2009: "Kriegsspielverderber"? Europäische Parlamente und der Irakkrieg 2003, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 5-38.
- Doyle, Michael W. 1983: Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, in: *Philosophy and Public Affairs* 12: 3-4, 205-235 & 323-353.
- Dunay, Pal 2004: Hungary, in: Giessmann, Hans J. (Hrsg.): *Security Handbook 2004*, Baden-Baden, 147–179.

- Eichenberg, Richard/Stoll, Richard/Lebo, Matthew 2006: War president. The Approval ratings of George W. Bush, in: *Journal of Conflict Resolution* 50: 6, 783-808.
- Elman, Miriam Fendius 2000: Unpacking Democracy. Presidentialism, Parliamentarianism, and Theories of Democratic Peace, in: *Security Studies* 9: 4, 91-126.
- Ganguly, Sumit 2001: *Conflict Unending. India-Pakistan Tensions Since 1947*, New York.
- Geis, Anna/Wagner, Wolfgang 2011: How far is it from Königsberg to Kandahar? Democratic Peace and Democratic Violence in International Relations, in: *Review of International Studies* 37:4, 1555-1577.
- Gochman, Charles/Maoz, Zeev 1984: Militarized Interstate Disputes 1816-1976, in: *Journal of Conflict Resolution* 28: 4, 585-616.
- Gourevitch, Peter 1978: The second image reversed: the international sources of domestic politics, in: *International Organization* 32: 4, 881-912.
- Gray, Christine 2008: *International Law and the Use of Force*, Oxford.
- Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25: 3, 275-296.
- Harbom, Lotta/Wallensteen, Peter 2007: Armed Conflicts 1989-2006, in: *Journal of Peace Research* 44: 5, 623-634.
- Harfst, Philipp/Schnapp, Kai-Uwe 2003: *Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien (Discussion Paper SP IV 2003-201)*, Berlin.
- Hänggi, Heiner 2004: The Use of Force under International Auspices: Parliamentary Accountability and 'Democratic Deficits', in: Born, Hans/Hänggi, Heiner (eds): *The 'Double Democratic Deficit'. Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices*, Aldershot: Ashgate, 3-16.
- Kant, Immanuel 1984 [1795]: *Zum ewigen Frieden*, Stuttgart.
- King, Anthony 1976: Modes of Executive-Legislative Relations. Great Britain, France, and West Germany, in: *Legislative Studies Quarterly* 1: 1, 11-36.
- Koh, Harold 1995: *The National Security Constitution*, Yale University Press, 1990.
- Krebs, Ronald R. 2009: In the Shadow of War. The Effects of Conflict on Liberal Democracy, in: *International Organization* 63: 1, 177-210.
- Krebs, Ronald R. 2010: International Conflict and the Constitutional Balance: Executive Authority after War, in: Kier, Elizabeth/Krebs, Ronald R. (eds): *In War's Wake: International Conflict and the Fate of Liberal Democracy*, Cambridge, 187-210.
- Ku, Charlotte/Jacobsen, Harold 2002: *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge.
- Linz, Juan 1990: The Virtues of Parliamentarism, in: *Journal of Democracy* 1: 4, 84-91.
- Locke, John 1960 [1690]: *Two Treatises of Government*, herausgegeben von Peter Laslett, Cambridge.
- Lord, Christopher 2008: Is there a role for parliamentary participation in European security co-ordination?, in: Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang/Deitelhoff, Nicole (eds): *The Parliamentary Control of European Security Policy*, Oslo, 51-76.
- Maillet, Aurore 1999: *Die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).
- Mansfield, Edward D./Pevehouse, Jon C. 2006: Democratization and International Organizations, in: *International Organization* 60: 1, 137-167.

- Mansfield, Edward D./Pevehouse, Jon C. 2008: Democratization and the Varieties of International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 52: 2, 269-294.
- Mansfield, Edward/Snyder, Jack 1995: Democratization and the Danger of War, in: *International Security* 20: 1, 5-38.
- Mansfield, Edward/Snyder, Jack 2005: *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, MA.
- McCall Smith, James 2000: The Politics of Dispute Settlement Design. Explaining Legalism in Regional Trade Pacts, in: *International Organization* 54: 1, 137-180.
- Maoz, Zeev 2006: *Defending the Holy Land. A Critical Analysis of Israel's Security and Foreign Policy*, Ann Arbor.
- Midlarsky, Manus 1995: Environmental Influences on Democracy. Aridity, Warfare and a Reversal in the Causal Arrow, in: *Journal of Conflict Resolution* 39: 2, 224-262.
- Mittag, Jürgen 2003: *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP. Options for the European Convention*, Brüssel/Köln.
- Morgan, T. Clifton/Campbell, Sally Howard 1991: Domestic Structure, Decisional Constraints, and War: So Why Kant Democracies Fight?, in: *Journal of Conflict Resolution* 35: 2, 187-211.
- Mueller, John E. 1973: *War, Presidents, and Public Opinion*, New York.
- Owen, John 1994: How Liberalism Produces Democratic Peace, in: *International Security* 19: 2, 87-125.
- Peduzzi, Peter/Concato, John/Kemper, Elizabeth/Holford, Theodore R./Feinstein, Alvan R. 1996: A Simulation Study of the Number of Events per Variable in Logistic Regression Analysis, in: *Journal of Clinical Epidemiology* 49: 12, 1373-1379.
- Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang 2011: Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy. Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989-2004, in: *Parliamentary Affairs* 64: 1, 175-192.
- Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang 2010: Parlamentsvorbehalt oder Exekutivprivileg? Ursachen unterschiedlicher Entscheidungsverfahren beim Einsatz von Streitkräften, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 17: 2, 203-234.
- Rasler, Karen/Thompson, William 2005: *Puzzles of the Democratic Peace. Theory, Geopolitics, and the Transformation of World Politics*, Basingstoke.
- Reiter, Dan/Stam, Allen 2002: *Democracies at War*, Princeton.
- Rothermund, Dietmar 2002: *Krisenherd Kaschmir. Der Konflikt der Atomkräfte Indien und Pakistan*, München.
- Rummel, Rudolph 1995: Democracies are Less Warlike Than Other Regimes, in: *European Journal of International Relations* 1: 4, 457-479.
- Russett, Bruce 1993: *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, NJ.
- Russett, Bruce/Oneal, John 2001: *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence and International Organization*, New York.
- Schörnig, Niklas 2007: Die Vision des wohlfeilen Krieges. Hightech-Antworten zur Umgehung der Opfersensibilitätsfalle, in: Geis, Anna/Müller, Harald/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): *Schattenseiten des Demokratischen Friedens*, Frankfurt, 93-122.
- Schwarzmeier, Manfred 2001: *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informellen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Wiesbaden.

- Siverson, Randolph M. 1995: Democracies and War Participation. In Defense of the Institutional Constraints Argument, in: *European Journal of International Relations* 1: 4, 481-489.
- Steffani, Winfried 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen.
- Strøm, Kaare 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research* 37: 3, 261-289.
- Thompson, William 1996: Democracy and Peace: Putting the Cart before the Horse?, in: *International Organization* 50: 1, 141-174.
- Tocqueville, Alexis de 1990 [1835]: *Democracy in America*, Band I, New York.
- Vittinghoff, Eric/McCulloch, Charles E. 2007: Relaxing the Rule of Ten Events per Variable in Logistic and Cox Regression, in: *American Journal of Epidemiology* 165: 6, 710-718.
- Walsh, James Igoe 2007: How and Why Britain Might Join the Single Currency: The Role of Policy Failure, in: *Review of International Political Economy* 14: 5, 868-892.
- Wagner, Wolfgang/Peters, Dirk/Glahn, Cosima 2010: *Parliamentary War Powers Around the World, 1989-2004. A New Dataset*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper No. 22.
- Waltz, Kenneth N. 1959: *Man, the State, and War. A Theoretical Analysis*, New York.
- Watts, Stephen 2008: Air war and restraint. The role of public opinion and democracy, in: Evangelista, Matthew/Müller, Harald/Schörnig, Niklas (Hrsg.): *Democracy and Security*, London, 53-71.
- Weart, Spencer 1998: *Never At War. Why Democracies Will not Fight Another*, New Haven, CO.
- White, Nigel 2003: The United Kingdom. Increasing commitment requires greater parliamentary involvement, in: Ku, Charlotte/Jacobson, Harold (Eds): *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge, 300-322.
- White, Nigel 2009: *Democracy Goes to War. British Military Deployments under International Law*, Oxford.

Über die Autoren

Dirk Peters ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main. Er studierte Politikwissenschaft und Linguistik des Deutschen in Tübingen und Minneapolis und promovierte 2008 über den Einfluss internationaler Strukturen auf die Haltung Großbritanniens und Deutschlands zur Schaffung der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter zunächst am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen und dann am Institut für Politikwissenschaft der Johannes Gutenberg Universität Mainz, bevor er 2007 an die HSFK wechselte. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Demokratie und Sicherheitspolitik, Außenpolitikanalyse sowie EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 2010 erschien "Constrained Balancing: The EU's Security Policy" bei Palgrave Macmillan.

Wolfgang Wagner ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Sicherheit an der Vrije Universiteit Amsterdam (VUA). Nach dem Studium der Politikwissenschaft und der Neuen Deutschen Literatur in Tübingen und Yellow Springs/Ohio, USA promovierte er 2001 an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main über die „Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich“. Zwischen 2002 und 2007 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt/Main, der er seitdem als Gastforscher verbunden ist. Nach Vertretungsprofessuren in Konstanz und Frankfurt am Main trat er 2007 eine Stelle an der Vrije Universiteit Amsterdam an und wurde 2010 dort auf den Lehrstuhl für Internationale Sicherheit berufen. Arbeitsschwerpunkte sind Friedens- und Konfliktforschung und europäische Außenbeziehungen. Zuletzt erschien „Die demokratische Kontrolle internationalisierter Sicherheitspolitik. Demokratiedefizite bei Militäreinsätzen und in der europäischen Politik innerer Sicherheit“ in der Reihe „Weltpolitik im 21. Jahrhundert“ bei Nomos in Baden-Baden.

Folgende Publikationen sind über die DSF zu beziehen:

Forschung DSF (Auswahl):

- Alexander Kelle/Kathryn Nixdorff/Malcolm Dando: A Paradigm Shift in the CBW Proliferation Problem: Devising Effective Restraint on the Evolving Biochemical Threat. Osnabrück 2008 (Heft 12).
- Sabine Klotz: Der Beitrag des Zivilen Friedensdienstes zur zivilen Konfliktbearbeitung in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Osnabrück 2008 (Heft 13).
- Sven Chojnacki: Wandel der Gewaltformen im internationalen System, 1946-2006. Osnabrück 2008 (Heft 14).
- Susanne Buckley Zistel: Between Past and Future. An Assessment of the Transition from Conflict to Peace in Post-genocide Rwanda. Osnabrück 2008 (Heft 15).
- Jürgen Altmann: Millimetre Waves, Lasers, Acoustics for Non-Lethal Weapons? Physics Analyses and Inferences. Osnabrück 2008 (Heft 16).
- Helmut Breitmeier: Globaler Klimawandel und Gewaltkonflikte – Eine Studie zum internationalen Forschungsstand im Auftrag der Deutschen Stiftung Friedensforschung. Osnabrück 2009 (Heft 17).
- Matthias Basedau/Peter Körner: Zur ambivalenten Rolle von Religionen in afrikanischen Gewaltkonflikten. Osnabrück 2009 (Heft 18).
- Wolfgang Liebert/Matthias Englert/Christoph Pistner: Kernwaffenrelevante Materialien und Präventive Rüstungskontrolle: Uranfreie Brennstoffe zur Plutoniumbeseitigung und Spallationsneutronenquellen. Osnabrück 2009 (Heft 20)
- Andreas Heinemann-Grüder: Föderalismus als Konfliktregelung. Osnabrück 2009 (Heft 21).
- Matthias Dembinski/Andreas Hasenclever/Katja Freistein/Britta Weiffen/Makiko Yamauchi: Managing Rivalries – Regional Security Institutions and Democracy in Western Europe, South America, Southeast Asia and East Asia. Osnabrück 2009 (Heft 22).
- Andreas Mehler/Daniel Lambach/Judy Smith-Höhn: Legitimate Oligopolies of Violence in Post-conflict Societies with particular Focus on Liberia and Sierra Leone. Osnabrück 2010 (Heft 23).
- Dr. Volker Franke/Marc von Boemcken: Attitudes, Values and Professional Self-Conceptions of Private Security Contractors in Iraq. An Exploratory Study. Osnabrück 2011 (Heft 24).
- Sabine Kurtenbach/Oliver Hensengerth: Politische und gesellschaftliche Brüche nach dem Krieg: Jugendgewalt in Kambodscha und Guatemala. Osnabrück 2010 (Heft 25).
- Ulrike Joras/Karsten Palme/Tina Alluri/Martina Leicher: Tourismus, Frieden und Konflikt: Effekte, Strategien und das privatwirtschaftliche Engagement in der Friedensförderung. Osnabrück 2011 (Heft 26).

- Wolfgang Frindte/Bertram Scheufele/Nicole Haußecker/Jens Jirschitzka/Susan Gniechwitz/Daniel Geschke/Katharina Wolf: Terrorismus – mediale Konstruktion und individuelle Interpretation: Ein friedenswissenschaftlicher Beitrag zur medien- und sozialwissenschaftlichen Analyse und Bewertung terroristischer Bedrohungen in Deutschland. Osnabrück 2011 (Heft 27).
- Dirk Peters/Wolfgang Wagner: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen in westlichen Demokratien. Osnabrück 2011 (Heft 28).
- Tobias Pietz/Leopold von Carlowitz: Ownership in Practice: Lessons from Liberia and Kosovo. Osnabrück 2011 (Heft 29).
- Volker Lenhart/Alamara Karimi/Tobias Schäfer: Feldevaluation friedensbauender Bildungsprojekte. Osnabrück 2011 (Heft 30).
- Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann: The Evolution of Organizational Learning in the UN Peace Operations Bureaucracy. Osnabrück 2011 (Heft 31).

Arbeitspapiere DSF:

- Friedenskonsolidierung: Handlungsoptionen und Risiken beim Aufbau stabiler Friedensordnungen. 2. Interdisziplinärer Workshop von DSF und AFB am 3. und 4.12.2004 in Hannover. Osnabrück 2005 (Heft 1).
- Die Rolle von Religionen in Gewaltkonflikten und Friedensprozessen. 2. Interdisziplinärer Workshop von DSF, EAD und FEST zur Einrichtung eines multidisziplinären Forschungsverbundes „Religion und Konflikt“ am 12. und 13. Mai 2006 in Loccum. Osnabrück 2007 (Heft 2).
- Grundprobleme der Konfliktbeteiligung und Friedenkonsolidierung mit besonderer Berücksichtigung der Konfliktherde auf dem afrikanischen Kontinent. Osnabrück 2007 (Heft 3).
- Wie lässt sich die globale Aufrüstungsdynamik umkehren? Handlungsoptionen für eine friedenssichernde Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik. Beiträge zum Parlamentarischen Abend der DSF am 25. September 2008 in Berlin. Osnabrück 2009 (Heft 4).
- Erhöhte menschenrechtliche Anforderungen an multilaterale Friedensmissionen? „Menschliche Sicherheit“ als Herausforderung für die internationale Friedenspolitik. Fachgespräch mit dem „Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik“ und der „Arbeitsgruppe Wehrpolitik“ der CSU Fraktion im Bayerischen Landtag am 15.1.2009 in München. Osnabrück 2009 (Heft 5).
- Mit Hamas und Taliban an den Verhandlungstisch? Möglichkeiten und Grenzen der Einbindung von Gewaltakteuren in Friedensprozesse. Beiträge zum Parlamentarischen Abend der DSF am 28. September 2010 in Berlin. Osnabrück 2011 (Heft 7).

Forum DSF:

- 5 Reden zur Eröffnung. Die Deutsche Stiftung Friedensforschung im Ledenhof Osnabrück. Osnabrück 2001 (Heft 1).
- Impulse für Friedensforschung und Politik. Stand und Weiterentwicklung der Stiftungsaktivitäten. Osnabrück 2004 (Heft 2).
- Deutsche Stiftung Friedensforschung: 2001 bis 2006/100 Jahre Friedensnobelpreis: Bertha von Suttner. Osnabrück 2006 (Heft 3).
- Normen, Akteure und Konflikte im Wandel? Friedenspolitik in einer multipolaren Welt. Veranstaltung aus Anlass des zehnjährigen Bestehens der Deutschen Stiftung Friedensforschung im Haus der EKD Berlin, 2. Dezember 2010. Osnabrück 2011 (Heft 4).

Jahresberichte DSF:

- Jahresberichte 2001-2010.

Publikationen aus eigenen Tagungen und Kooperationsveranstaltungen:

- Stephan Albrecht/Reiner Braun/Thomas Held (Hrsg.): Einstein weiterdenken. Thinking beyond Einstein. Frankfurt am Main: Peter Lang 2006.
- Volker Rittberger/Martina Fischer (Hrsg.): Strategies for Peace. Contributions of International Organizations, States, and Non-State Actors. Leverkusen: Opladen 2008.
- Reiner Braun/Fritz Brickwedde/Thomas Held/Eberhard Neugebohm/Ole von Uexküll (Hrsg.): Kriege um Ressourcen. Herausforderungen für das 21. Jahrhundert. München: Oekom 2009.