

# Legitimationsdefizite der Luxemburger Außen- und Sicherheitspolitik

Dan Michels

*Bisher ist das Parlament bei Auslandseinsätzen der Luxemburger Armee sowie bei der Ausrichtung und der materiellen Bestückung der Armee nur unzureichend in den Entscheidungsprozess eingebunden. Und das soll der Regierung nach auch so bleiben.*

Die gemeinsame Anschaffung eines Airbus Transportflugzeuges mit Belgien illustriert diese undemokratische Vorgehensweise zur Genüge. Auch wenn die Außenpolitische Kommission der Chamber am 17. Januar 2005 über den Kauf des Airbus abstimmen durfte, so war bereits vor 4 Jahren eine verbindliche Absprache mit Belgien getroffen worden, ohne dass unser Parlament ein verbindliches Mitspracherecht, bzw. Vetorecht hatte.

Das gleiche gilt für die seit 5 Jahren im Aufbau befindliche schnelle militärische Eingreiftruppe der Europäischen Union, sowie für die am 22. November 2004 von unseren EU Ministern beschlossenen, noch flexibleren „Battle Groups“, welche binnen 15 Tagen einsatzfähig sein sollen. Auch hier hat die Regierung Luxemburg politisch verpflichtet, ohne eine vorherige Diskussion und einen verbindlichen Rahmenbeschluss des Parlaments anzuvisieren. Dies ist umso gravierender, weil solche Entscheidungen Luxemburg politisch wie finanziell über Jahrzehnte hinaus verpflichten.

Laut Verfassung ist der Großherzog offizieller Befehlshaber der Luxembur-

ger Armee und kann nur mit Zustimmung von zwei Drittel der Abgeordneten den Krieg erklären oder beenden. Diese Formulierung ist jedoch ziemlich unklar und betrifft nicht mehr die heute üblichen militärischen Interventionen.

Erstens werden immer mehr Kriege geführt, ohne je erklärt worden zu sein. Zweitens äußert sich die Verfassung

---

**Eine einfache Diskussion ohne  
Abstimmung ist keine  
demokratische Kontrolle,  
sondern höchstens eine Farce.**

---

nicht zum internen Entscheidungsprozess im Falle einer militärischen Aktion der verschiedenen Bündnisse, denen Luxemburg angehört. Beim NATO-Angriff auf Ex-Jugoslawien (1999) konnte die Rolle des Parlaments so zum Beispiel auf eine nachträgliche Debatte ohne Abstimmung reduziert werden.

Im Rahmen des OMP Gesetzes von 1992 („Opérations de Maintien de la Paix“), werden Auslandseinsätze der Luxemburger Armee derzeit über großherzogliche Reglements genehmigt,

die von der „Conférence des Présidents“ des Parlaments sowie vom Staatsrat nur unverbindlich begutachtet werden.

Das normale demokratische Verständnis gebietet jedoch, dass statt einer einfachen Begutachtung das Parlament solche Einsätze eigentlich im Voraus per Votum legitimieren sollte und diese demokratische Praxis auch in der luxemburgischen Verfassung verankert sein sollte.

In diesem Sinn hatte die Grüne Abgeordnete Renée Wagener bei parlamentarischen Arbeiten zur Verfassungsrevision folgenden Zusatz vorgeschlagen: „Les forces armées ne peuvent être envoyées à l'extérieur du territoire luxembourgeois qu'avec l'accord de la Chambre.“ Die Mehrheitsabgeordneten waren damals jedoch anderer Meinung und wollten der Regierung den größtmöglichen Spielraum lassen.

Bei den kürzlich beschlossenen und ab 2007 einsatzbereiten „Battle Groups“ gibt sich die EU jetzt nur noch maximal 5 Tage Zeit um ihre Entscheidung zu treffen und weitere 10 Tage bis zur tatsächlichen Entsendung der Truppen. Dass diese Prozedur die demokratischen Entscheidungsprozesse erheblich strapaziert, leuchtet ein.

In diesem Zusammenhang, sowie auf Basis des Regierungsprogramms, deponierte die neue CSV-LSAP Regierung am 17. November 2004 einen Änderungsvorschlag zum OMP-Gesetz von 1992 (Projet de Loi n°5400). Mit der Streichung von Paragraph 3 des zweiten Artikels, soll nun die zeitraubende Prozedur des Règlement grand-ducal abgeschafft werden und lediglich die Außenpolitische Kommission der Chamber um ihre - unverbindliche - Meinung gefragt werden.

Die Regierung beteuert natürlich im "Exposé des motifs", dass die neue Prozedur die demokratische Kontrolle durch das Parlament keineswegs beeinträchtigt: "Il va sans dire que la Chambre des Députés garde ainsi toutes ses prérogatives et le dossier d'une participation luxembourgeoise peut, à tout moment, si besoin est, être abordé en session plénière pour un débat public, voire l'adoption d'une motion parlementaire." Und so ganz Unrecht hat sie ja nicht, da auch vorher schon keine volle demokratische Kontrolle gegeben war.

Eine einfache Diskussion ohne Abstimmung ist keine demokratische Kontrolle, sondern höchstens eine Farce. Anstatt das Luxemburger Parlament oder die Außenpolitische Kommission demokratisch aufzuwerten und ihre obligatorische Zustimmung im neuen Gesetzesprojekt festzuschreiben, werden die Legitimationsdefizite der luxemburgischen Außen- und Sicherheitspolitik so nur noch verstärkt. Dies ist ein unnötiger und falscher Weg.

Die ohnehin schwache demokratische Legitimation darf nicht vollends der operativen Effizienz geopfert werden. Besonders auch im Bezug auf die fehlende Kontrolle auf EU Ebene, wo im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik das EU Parlament oder der EU Gerichtshof von den Staats- und Regierungschefs als Kontrollorgane explizit ausgeschlossen wurden.

Dass es auch ganz anders geht zeigt sich zum Beispiel in Deutschland, wo die obligatorische Zustimmung des Parlaments in der Verfassung verankert ist. Trotz der kurzen Entscheidungszeiträume auf EU und NATO Ebene und trotz der Komplexität und den wesentlich größeren Konsequenzen der deut-

schen Entscheidungsfindung funktioniert es. Und Deutschland ist hier nicht das einzige mögliche Beispiel. Das eigentliche Problem scheint demnach nicht der Mangel an Zeit zu sein, sondern die uneffiziente Organisation der Entscheidungsfindung bei Regierung und Chamber.

---

**Das eigentliche Problem scheint nicht der Mangel an Zeit zu sein, sondern die uneffiziente Organisation der Entscheidungsfindung bei Regierung und Chamber.**

---

Ein weiteres Problem der neuen OMP Gesetzesvorlage ist die mehr oder weniger bewusste Vermischung von zivilen und militärischen Missionen im „Exposé des Motifs“. Die Ausführungen der Regierung gehen hierbei weit über die OMP Missionen hinaus. Im Hinblick auf den schnellen Ausbau der EU Außen- und Sicherheitspolitik kann man also davon ausgehen, dass verstärkt auf militärische Einsätze anstatt auf Prävention und zivile Missionen gesetzt werden soll.

Es werden sehr wohl nicht-militärische Initiativen auf EU Ebene diskutiert,

doch der Akzent liegt leider eindeutig auf der militärischen Konfliktbewältigung. Nur hier wurden bisher konkrete Entscheidungen getroffen. Präventionspolitik und zivile Konfliktreglung wurden zugunsten einer militärischen Interventionspolitik zurückgedrängt. Das zeigt auch die Kostenverteilung: Konfliktprävention lässt sich die EU momentan rund 150 Millionen Euro kosten, das Militärbudget beläuft sich aber auf 160 Milliarden !

Man darf zivile und militärische Missionen nicht miteinander vermischen. Auf EU Ebene wie auch in Luxemburg werden zivile Tätigkeiten zunehmend als einfaches Beiwerk der militärischen Einsätze betrachtet. Natürlich ist die Trennung nicht immer einfach, wenn etwa zivile Helfer ohne den Schutz von Militärkräften ihre Arbeit nicht verrichten können. Das ist jedoch längst nicht immer der Fall und ihre spezifischen Rollen sollten auch auf keinen Fall vermischt werden.

In Bezug auf das neue OMP Gesetzesprojekt, erscheint mir eine Trennung zwischen den zivilen und den militärischen Missionen eine weitaus bessere und elegantere Lösung. Dies würde es einerseits erlauben die jetzt vorgeschlagene schnelle Prozedur ohne obligatorische Zustimmung des Parlaments für die große Zahl an zivilen und friedenserhaltenden Missionen zu wählen.

Foto: Lëtzebuurger Armée



Für humanitäre Aktionen oder die Entsendung von Wahlbeobachtern, Richtern, Übersetzern, usw. und auch für die Verlängerung solcher Missionen genügt wohl eine einfache Konsultierung der Abgeordneten.

Andererseits müsste das Parlament aber bei militärischen Einsätzen zur Wiederherstellung des Friedens und den damit einhergehenden höheren Risiken für die Soldatinnen und Soldaten wie auch für die Staatsfinanzen, seine obligatorische Zustimmung geben. Unabhängig vom OMP Gesetz sollte diese obligatorische Vorab-Zustimmung natürlich auch für die Anschaffung von militärischem Material gelten. Dies ist umso wichtiger, da hier auf EU Ebene überhaupt keine parlamentarische Kontrolle stattfindet.

Die Regierung verteidigt sich natürlich mit dem Argument des steigenden politischen Drucks aus Brüssel, bzw. von den NATO-Verbündeten. So heißt es dort seit Jahren, dass auch unser kleines Land seinen Teil der Kosten und vor allem auch seinen Teil des militärischen, bzw. des humanen Risikos tragen muss. Und die vorige CSV-DP Regierung hat entgegen ihren Beteuerungen auch deutlich auf diesen Kurs eingelenkt.

Um diesem Druck besser Paroli zu bieten, greifen einige andere Staaten ganz bewusst auf eine ausdrückliche parlamentarische Mandatierung zurück. Ein im Vorfeld einer EU oder NATO Sitzung gestimmtes Verhandlungsmandat kann den politischen Spielraum einer Regierung ganz gezielt einengen und ihr somit bei Verhandlungen den Rücken stärken. Eine starke Einbindung der Chamber könnte also durchaus auch in dieser Hinsicht für Luxemburg von Vorteil sein.

Der frühere Verteidigungsminister Goerens betonte des Öfteren, dass Luxemburg keine „Verteidigungskultur“ besäße und die EU und NATO Partner dies verstehen müssten. Dank der deutlichen Steigerung der Militärausgaben und der neuen OMP Gesetzesvorlage wird aber allenfalls deutlich, dass das Großherzogtum noch immer keine vernünftige parlamentarische Mitentscheidungskultur besitzt.



## Vertrag über eine Verfassung für Europa

(29. November 2004)

### Artikel I-41 Besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

(1) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. [...]

(3) [...] Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Es wird eine Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung (Europäische Verteidigungsagentur) eingerichtet, deren Aufgabe es ist, den operativen Bedarf zu ermitteln und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung zu fördern, zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors beizutragen und diese Maßnahmen gegebenenfalls durchzuführen, sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung zu beteiligen sowie den Rat bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zu unterstützen.

(5) Der Rat kann zur Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission im Rahmen der Union beauftragen.

### Artikel III-309

(1) Die in Artikel I-41 Absatz 1 vorgesehenen Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Friedensschaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lagen nach Konflikten. Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet. [...]