

OSCAR PRUST

Parlamentarische Rüstungskontrolle

Neue Technologien und
Sicherheitspolitik in der
Kontroverse



Verlag Barbara Budrich

Oscar Prust
Parlamentarische Rüstungskontrolle

Schriftenreihe des Wissenschaftlichen
Forums für Internationale Sicherheit e.V.
(WIFIS)

herausgegeben von
Prof. Dr. Johannes Varwick

Band 37

Oscar Prust

Parlamentarische Rüstungskontrolle

Neue Technologien und
Sicherheitspolitik in der Kontroverse

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2025

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Dieses Werk ist beim Verlag Barbara Budrich GmbH erschienen und steht unter der Creative Commons Lizenz Attribution 4.0 International (CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>
Diese Lizenz erlaubt die Verbreitung, Speicherung, Vervielfältigung und Bearbeitung unter Angabe der Urheber*innen, Rechte, Änderungen und verwendeten Lizenz. Stauffenbergstr. 7 | D-51379 Leverkusen | info@budrich.de | www.budrich.de



Die Verwendung von Materialien Dritter in diesem Buch bedeutet nicht, dass diese ebenfalls der genannten Creative-Commons-Lizenz unterliegen. Steht das verwendete Material nicht unter der genannten Creative-Commons-Lizenz und ist die betreffende Handlung gesetzlich nicht gestattet, ist die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers für die Weiterverwendung einzuholen. In dem vorliegenden Werk verwendete Marken, Unternehmensnamen, allgemein beschreibende Bezeichnungen etc. dürfen nicht frei genutzt werden. Die Rechte des jeweiligen Rechteinhabers müssen beachtet werden, und die Nutzung unterliegt den Regeln des Markenrechts, auch ohne gesonderten Hinweis.

Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit (<https://doi.org/10.3224/84743166>). Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-3166-4 (Paperback)
eISBN 978-3-8474-3304-0 (PDF)
DOI 10.3224/84743166

Umschlaggestaltung: Walburga Fichtner, Köln

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	8
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Abbildungsverzeichnis.....	14
Tabellenverzeichnis.....	16
1 Einleitung: Rüstungskontrolle und Parlamente.....	17
1.1 Paradigmenwechsel in der Rüstungskontrolle durch neue Technologien?	18
1.2 Parlamentarische Rüstungskontrolle: eine konzeptionelle Heranführung	27
1.3 Forschungsstand und Forschungsdesiderate sowie Mehrwert der Arbeit.....	30
1.4 Fragestellung	36
1.5 Gang der Untersuchung.....	37
2 Theorie und Methodik	39
2.1 Dynamisches Verhältnis von Regierung und Parlament: (Ent-)Parlamentarisierung der Außenpolitik?	39
2.1.1 Neoinstitutionalismus und akteurzentrierter Institutionalismus.....	43
2.1.2 Prinzipal-Agent- und Competence-Control-Theorie	46
2.2 Erfassung parlamentarischer Rüstungskontrolle	54
2.3 Konkretisierung der Forschungsfrage und Hypothesen.....	70
2.4 Fallauswahl und Untersuchungszeitraum.....	73
2.5 Methodik	77
2.5.1 Lineare Regression und Längsschnittanalyse (quantitative Voruntersuchung).....	78
2.5.2 Vergleichende Fallstudie (qualitative Analyse).....	81

3	Demokratische Qualität und Regierungssysteme als Determinanten für Rüstungskontrolle	85
3.1	Prädiktoren der Unterstützung von Rüstungskontrolle	85
3.2	Daten und Systematik	88
3.3	Empirische Befunde des internationalen Vergleichs	90
3.4	Empirische Befunde des NATO-Vergleichs	95
3.5	Zwischenbilanz I	107
4	Parlamentarische Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich	111
4.1	Deutschland.....	113
4.1.1	Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im Deutschen Bundestag	113
4.1.2	Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess.....	122
4.1.3	Akteure, Instrumente und Verfahren in der Legislative	161
4.1.4	Zwischenbilanz II	174
4.2	USA.....	177
4.2.1	Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im US-Kongress.....	177
4.2.2	Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess.....	184
4.2.3	Verteidigungsbudget und Appropriation Committees	205
4.2.4	Akteure, Instrumente und Verfahren in der Legislative	222
4.2.5	Zwischenbilanz III	231
4.3	Großbritannien	234
4.3.1	Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im UK Parlament	234
4.3.2	Rolle und Kompetenz der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess.....	238
4.3.3	Akteure, Instrumente und Verfahren in der Legislative	263
4.3.4	Zwischenbilanz IV	268
4.4	Frankreich	271
4.4.1	Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im Parlement français	271

4.4.2	Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess.....	274
4.4.3	Unterstützungsstrukturen, Mitarbeiter und Fraktionen.....	293
4.4.4	Zwischenbilanz V	298
4.5	Italien.....	301
4.5.1	Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im Parlamento italiano	301
4.5.2	Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess.....	306
4.5.3	Fraktionen, Mitarbeiter und weitere Unterstützungsstrukturen.....	329
4.5.4	Zwischenbilanz VI.....	332
4.6	Polen.....	335
4.6.1	Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im polnischen Sejm.....	335
4.6.2	Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess.....	342
4.6.3	Mitarbeiter, Unterstützungsstrukturen und Fraktionen.....	359
4.6.4	Zwischenbilanz VII	363
4.7	Diskussion und Vergleich	367
5	Fazit	379
5.1	Schlussfolgerung und Beantwortung der Forschungsfrage.....	379
5.2	Anschlussstellen für weitere Forschung.....	386
5.3	Ausblick	388
6	Literatur- und Quellenverzeichnis	391
6.1	Experteninterviews.....	391
6.2	Primärquellen	393
6.3	Literatur.....	423

Vorwort

Die vorliegende Studie widmet sich der Frage, wie nationale Parlamente die Rüstungskontrollpolitik zu neuen militärischen Technologien begleiten und beeinflussen. Der gerade im außen- und sicherheitspolitischen Bereich immer wieder bemühte, gleichwohl schillernde Begriff einer "parliamentization" fordert schlagwortartig zu einer Standortbestimmung parlamentarischen Einflusses in sicherheitspolitisch rauen Zeiten auf. Ausgehend von einer theoriegeleiteten Analyse politischer Steuerungs- und Kontrollkapazitäten wird der Forschungsgegenstand vergleichend untersucht. Vermittels eines kombinierten Designs aus qualitativer Fallstudie, Interviewauswertung und quantitativer Regressionsanalyse wird eine globale Voruntersuchung durchgeführt, die schließlich in einer Vergleichsstudie von sechs nationalen Parlamenten mündet. Dabei stehen nicht die externen Einflussfaktoren, sondern die internen Bedingungen und Effekte demokratischer Außenpolitik im Zentrum der Analyse. Daten, Quellen und Literatur wurden bis Ende 2021 berücksichtigt. Die russische Invasion in die Ukraine im Februar 2022 hat die Relevanz der Thematik in aller Deutlichkeit vor Augen geführt. Zugleich ist zu beobachten, dass sich nationale Parlamente seither verstärkt in rüstungspolitische Entscheidungsprozesse einbringen, insbesondere im Bereich der Beschaffung und technologischen Entwicklung, während rüstungskontrollpolitische Belange zunehmend in den Hintergrund treten. Diese Verschiebung verleiht der zentralen Fragestellung der vorliegenden Untersuchung eine gesteigerte Aktualität.

Die Studie wurde im Sommersemester 2025 von der Philosophischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg im Fach Politikwissenschaft als Dissertation angenommen und für die Veröffentlichung leicht überarbeitet. Die Fertigstellung dieses Werkes wäre ohne die intellektuelle, finanzielle und moralische Unterstützung anderer nicht möglich gewesen.

Allen, die durch kritische Begleitung die Entstehung der vorliegenden Arbeit ermöglicht haben, sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Mein besonderer Dank gilt meinem akademischen Lehrer, Doktorvater und Erstgutachter Herrn Prof. Dr. Johannes Varwick, dessen fordernde, aber stets förderliche Begleitung diese Arbeit intellektuell geschärft und strukturell geerdet hat. Seine Erfahrung und Offenheit haben mich bis zum Schluss zu Disziplin und Pragmatismus angehalten. Frau Prof. Dr. Petra Dobner, die dem Fortgang dieser Arbeit ebenso wie meiner wissenschaftlichen Karriere mit großer Unterstützung beistand, danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Zu Dank verpflichtet bin ich insbesondere auch Frau PD habil. Dr. Jana Windwehr, die nicht nur immer wieder zuverlässig Korrektur gelesen, sondern auch mit unermüdlicher Diskussionsbereitschaft wertvolle und sachkundige Hinweise und Kommentare beige-steuert hat. Meinen Dank schulde ich zudem Herrn Dr. Ondrej Rosendorf und Herrn Dr. Jasper Finkeldey für ihre hilfreichen Anregungen sowie

Frau Lena Strauß für ihre sorgfältige Korrektur und Zuarbeit bei der Erstellung der Grafiken und Tabellen. Für ihren motivierenden Beistand und ihre verlässliche Freundschaft während dieser herausfordernden Zeit, danke ich insbesondere Herrn Dr. Jakob Engel und Herrn Maximilian König aus vollem Herzen.

Mein Dank gilt auch den zahlreichen Vertretern aus Wissenschaft und Praxis für anregende Diskussionen und Hinweise während der Expertengespräche, ganz besonders den Abgeordneten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der nationalen Parlamente. Zuvorderst genannt seien die Vertreterinnen und Vertreter des Fachbereichs WD 2 der Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages.

Für ihre beständige Unterstützung, ihr Vertrauen in meinen Weg und ihre uneingeschränkte Fürsorge über das Studium und die Promotion hinweg danke ich meiner Mutter Andrea Prust zutiefst. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Abkürzungsverzeichnis

ABFTA	Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
ABM	Anti-Ballistic Missile Treaty
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency of the United States of America
AI/KI	Artificial Intelligence/Künstliche Intelligenz
APPG	All-Party Parliamentary Groups
ATT	Arms Trade Treaty
AVC	Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance
AWS	Autonome Waffensysteme
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BEOS	Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (Büro für regulatorische Folgenabschätzung)
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BRH	Bundesrechnungshof
CAE	Commission des affaires étrangères
CAEC	Committees on Arms Export Controls
CBO	Congressional Budget Office
CCAE	Commissione affari esteri e comunitar
CCD	Senato (Senat) Commissione difesa
CCM	Convention on Cluster Munitions
CCT	Competence-Control-Theorie
CCW	UN-Waffenübereinkommen (Convention on Certain Conventional Weapons)
CDFA	Commission de la Défense nationale et des Forces armées
CINC	Composite Index of National Capability
CPACC	Counter Proliferation and Arms Control Centre
CSET	Center for Security and Emerging Technology
CSKR	Campaign to Stop Killer Robots

CTBT	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty
DAEID	Direction des Affaires européennes, internationales et de défense
DARPA	Defense Advanced Research Projects Agency
DOD	Department of Defense of the United States of America
DOE	Department of Energy of the United States of America
DOS	Department of State of the United States of America
DPP	Documento Programmatico Pluriennale della Difesa
ENMOD	Umweltkriegsübereinkommen (Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques)
EP	Europäisches Parlament
ETRD	Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
EWIPA	Politische Erklärung zum Einsatz von Explosivwaffen in bevölkerten Gebieten (Political Declaration on Explosive Weapons in Populated Areas)
FCAS	Future Combat Air System
FCDO	Foreign, Commonwealth and Development Office of the United Kingdom
FPB	Komisja Finansów Publicznych (Haushaltsausschuss)
GAO	Government Accountability Office
GG	Grundgesetz
GGE on LAWS	Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapon Systems
GO-AN	Geschäftsordnung der Assemblée Nationale
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GSPV	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union
HAC	House Appropriations Committee
HASC	House Armed Services Committee
HC DSC	House of Commons Defence Select Committee

HC FAC	House of Commons Foreign Affairs Select Committee
HFAC	House Foreign Affairs Committee
HL IRDC	House of Lords International Relations and Defence Committee
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
INF	Intermediate Range Nuclear Forces Treaty
JACIG	Joint Arms Control Implementation Group
JCNSS	Joint Committee on the National Security Strategy
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LAWS	Letale autonome Waffensysteme (Lethal Autonomous Weapon Systems)
LCI	Legislative Constraints Index
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPM	Loi de programmation militaire
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (Außenministerium)
MBFR	Mutual Balanced Force Reductions
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen)
MGCS	Main Ground Combat System
MIRV	Multiple Independent Targetable Reentry Vehicle
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej (Verteidigungsministerium)
NAO	National Audit Office
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDAA	National Defense Authorization Act
NDPP	NATO-Verteidigungsplanungsprozess (NATO Defense Planning Process)
NGAD	Next Generation Air Dominance
NGO	Non-Governmental Organisation

NGWS	Next Generation Weapon System
NPT	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons
NSCAI	National Security Commission on Artificial Intelligence
OBN	Komisja Obrony Narodowej (Verteidigungsausschuss)
OCO	Oversea Contingency Operations
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAT	Prinzipal-Agenten-Theorie
PLF	Projet de loi de finances
ParlKab	Parlaments- und Kabinettsreferat
RDT&E	Research, Development, Testing, and Evaluation
S&T	Science and Technology
SAC	Senate Appropriations Committee
SASC	Senate Committee on Armed Services
SCAE	Commissione affari esteri ed emigrazione
SCD	Camera dei deputati Commissione Difesa
SDI	Strategic Defense Initiative
SFRC	Senate Foreign Relations Committee
STAA	Science, Technology Assessment, and Analytics
START	Strategic Arms Reduction Treaty
SZA	Komisja Spraw Zagranicznych (Auswärtiger Ausschuss)
TA	Technikfolgenabschätzung
TAB	Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag
TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons
UN	United Nations
UNGA	United Nations General Assembly
UVI	Ufficio Valutazione Impatto
WEU	Westeuropäische Union

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1.1: Entwicklung der Risikowahrnehmung	20
Abbildung 2.1.1: Kompetenz-Kontroll-Spektrum	51
Abbildung 2.1.2: Schematische Darstellung des Forschungsdesigns	53
Abbildung 2.2.1: Exemplarische Verortung im Kompetenz-Kontroll-Spektrum	57
Abbildung 3.4.1: Entwicklung der Länderpositionen zur Regulierung der Autonomie in Waffensystemen	96
Abbildung 4.1.1: Kontrolltätigkeit des Auswärtigen Ausschusses nach Wahlperioden	125
Abbildung 4.1.2: Zusammensetzung des Unterausschusses Rüstungskontrolle	129
Abbildung 4.1.3: Fraktionsstärke im Unterausschuss Rüstungskontrolle	132
Abbildung 4.1.4: Sitzungsstatistik zur Rüstungskontrolle neuer Technologien im Unterausschuss Rüstungskontrolle	134
Abbildung 4.1.5: Zeitliche Kontrolle der GGE im Unterausschuss	135
Abbildung 4.1.6: Entwicklung der behandelten BMF-Vorlagen im Verteidigungsausschuss	147
Abbildung 4.1.7: Anteil relevanter BMF-Vorlagen	148
Abbildung 4.1.8: Vergleich von Militärausgaben und Etat des Auswärtigen Amtes	152
Abbildung 4.1.9: Ausgaben für Wehrforschung und -entwicklung im BMVg	158
Abbildung 4.1.10: Differenz zwischen Regierungsentwurf und finaler Fassung des Haushaltsgesetzes zu rüstungskontrollrelevanten Ausgaben ..	159
Abbildung 4.1.11: Interpellationen im Deutschen Bundestag zur Autonomie in Waffensystemen	164
Abbildung 4.1.12: Gutachten zur Rüstungskontrolle aus WD 2 nach Kategorie	173
Abbildung 4.1.13: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Deutscher Bundestag	177
Abbildung 4.2.1: US-Rüstungskontrollabkommen nach Ratifizierungsart und Präsidentschaft	182
Abbildung 4.2.2: Unterausschussstruktur im SASC und HASC	197
Abbildung 4.2.3: Entwicklung der Berichtspflichten zu neuen Rüstungstechnologien in den NDAAs	200
Abbildung 4.2.4: US-Militärausgaben und ihr Anteil am BIP	206
Abbildung 4.2.5: Vergleich durchschnittlicher Mitgliedschaftsdauer im Repräsentantenhaus	212
Abbildung 4.2.6: Budgetanträge und deren Bewilligungen für Rüstungskontrollmaßnahmen des AVC	215
Abbildung 4.2.7: Beantragtes und bewilligtes Verteidigungsbudget nach Mehrheitsverhältnissen und Administration	217
Abbildung 4.2.8: DOD-Budgetanträge und deren Bewilligungen für wehrtechnische Forschung	217
Abbildung 4.2.9: Budgetanträge und endgültige Mittelbewilligungen für RDT&E und S&T	220
Abbildung 4.2.10: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: US-Kongress	233
Abbildung 4.3.1: Entwicklung des britischen Verteidigungsbudgets	259

Abbildung 4.3.2: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Britisches Parlament.....	270
Abbildung 4.4.1: Verteidigungsausgaben Frankreichs und Anteil der R&D-Mittel	286
Abbildung 4.4.2: Zusammensetzung und Entwicklung der R&D-Mittel des Verteidigungsbudgets	289
Abbildung 4.4.3: Veränderungen zwischen PLF und LFI nach Programmen	290
Abbildung 4.4.4: Vergleich der durchschnittlichen Verweildauer nach Ausschuss (14. und 15. Legislaturperiode)	292
Abbildung 4.4.5: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Französisches Parlament	301
Abbildung 4.5.1: Vergleich Sitzungstage der CCAE mit ausgewählten Ausschüssen	309
Abbildung 4.5.2: Regierungsvorlagen und Genehmigungspraxis zu Rüstungsprogrammen in CCD und SCD	317
Abbildung 4.5.3: Verteidigungsausgaben Italiens	320
Abbildung 4.5.4: Verzögerungen und Überprüfungszeitraum für DPP und Haushaltsentwurf	324
Abbildung 4.5.5: Entwicklung und Abweichung des italienischen Verteidigungshaushaltes	326
Abbildung 4.5.6: Entwicklung und Abweichung der italienischen F&E-Mittel	327
Abbildung 4.5.7: Entwicklung und Abweichung des MAECI-Haushaltes	327
Abbildung 4.5.8: Entwicklung und Abweichung der Mittel für Rüstungskontrolle (Programme 4.6)	328
Abbildung 4.5.9: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Italienisches Parlament.....	334
Abbildung 4.6.1: Vergleich der Importentwicklungen nach wichtigsten Partnerländern.....	341
Abbildung 4.6.2: Entwicklung der polnischen Verteidigungsausgaben und des Anteils am BIP	353
Abbildung 4.6.3: Entwicklung der polnischen F&E-Ausgaben	354
Abbildung 4.6.4: Entwicklung und Abweichung des polnischen Verteidigungsbudgets	358
Abbildung 4.6.5: Entwicklung und Abweichung der polnischen F&E-Mittel	358
Abbildung 4.6.6: Entwicklung und Variabilität des Budgets des polnischen Außenministeriums.....	359
Abbildung 4.6.7: Fraktionsstärke im Sejm nach Legislaturperiode	362
Abbildung 4.6.8: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Polnischer Sejm	365
Abbildung 4.7.1: Vergleich der Parlamente im Kompetenz-Kontroll-Spektrum.....	373
Abbildung 5.1.1: Institutionalisierung parlamentarischer Rüstungskontrolle	381

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.2.1: Bewertungskriterien für die Mitwirkung und Kontrolle nationaler Parlamente.....	56
Tabelle 2.2.2: Bewertungskriterien: Ausschusssystem	60
Tabelle 2.2.3: Bewertungskriterien: Informationszugang und parlamentsinterne wissenschaftlich-technische Beratung	62
Tabelle 2.2.4: Bewertungskriterien: Budgethoheit	64
Tabelle 2.2.5: Bewertungskriterien: Institutionelle Verschränkung und personelle Kontrolle exekutiver Entscheidungsträger.....	66
Tabelle 2.2.6: Bewertungskriterien zur parteipolitischen Zusammensetzung und Regierungsstabilität.....	68
Tabelle 2.4.1: Tabellarische Darstellung der Fallauswahl	76
Tabelle 3.4.1: Positionen der NATO-Mitgliedstaaten zur Rüstungskontrolle von LAWS (Stand: 2022).....	99
Tabelle 3.4.2: Vergleich innenpolitischer Veränderung mit eindeutiger Regulierungspositionen zu LAWS in NATO-Staaten	104
Tabelle 4.2.1: Relevante Aufsichtsbereiche von SFRC und HAFC im Vergleich	185
Tabelle 4.2.2: Maßnahmen bzgl. Rüstungskontrolle neuer Technologien (Auswahl)	188
Tabelle 4.2.3: Relevante Aufsichtsbereiche von SASC und HASC im Vergleich.....	194
Tabelle 4.2.4: Anhörungen der Defense Advanced Research Projects Agency	205
Tabelle 4.2.5: Berichte des CRS im Zusammenhang mit neuen Technologien im Rüstungsbereich (Auswahl)	226
Tabelle 4.2.6: Berichte des GAO im Zusammenhang mit neuen Technologien im Rüstungsbereich (Auswahl)	229
Tabelle 4.3.1: Vorlage und Genehmigung der Main Supply Estimates nach Haushaltsjahr	261
Tabelle 4.5.1: Verzögerungen bei der Einreichung des DPP und des Haushaltsentwurfs	323
Tabelle 4.5.2: Diversifizierung der Regierungsmehrheiten in Italien in der XVII. und XVIII. Legislaturperiode (2013-2018)	330
Tabelle 4.5.3: Entwicklung Verwaltungsmitarbeiter (dipendenti) im Senat	331
Tabelle 4.6.1: Parteien in der SZA nach Sitzanteil (2010-2023)	345
Tabelle 4.6.2: Behandlungsdauer der Haushaltsentwürfe im Sejm	355
Tabelle 4.6.3: Mitarbeiteranzahl mit jährlicher Veränderung	360
Tabelle 4.7.1: Vergleich der formalen und tatsächlichen Kontrollkapazität	368
Tabelle 4.7.2: Vergleich der Ausschusssysteme	369
Tabelle 4.7.3: Vergleich parteipolitischer Faktoren	370
Tabelle 4.7.4: Vergleich inhaltlicher und budgetärer Kontrollmechanismen.....	371
Tabelle 5.1.1: Bewertung und Überprüfung der Hypothesen	385

[M]achine-based decision-making as the basis for lethal action will remain a threshold legislatures [...] will likely be unwilling to cross (IISS 2014, S. 14).

[T]he fast pace of development, as well as the lack of publicly available information on how AI is being developed, pose issues for Parliamentary scrutiny [and] its ability to anticipate issues rather than reacting after the event (UK Parliament 2023a).

1 Einleitung: Rüstungskontrolle und Parlamente

Rüstungskontrolle – verstanden als das Bemühen, die Entwicklung, Lagerung, Verbreitung und den Einsatz von Waffen durch internationale Abkommen und Verträge zu regulieren und zu begrenzen, mit dem vorrangigen Ziel, die globale Sicherheit zu erhöhen und die Wahrscheinlichkeit bewaffneter Konflikte zu verringern (vgl. Goldblat 2002; Holik 2008; Jervis 1978) – durchläuft einen tiefgreifenden Wandel. Während sich Rüstungskontrollregime traditionell auf die Begrenzung konventioneller und nuklearer Waffensysteme sowie auf zwischenstaatliche Vertragsmechanismen konzentrierten, stellen die zunehmende Multipolarität der internationalen Ordnung, vor allem aber der technologische Fortschritt die etablierten Kontrollmechanismen vor erhebliche Herausforderungen. Die geopolitischen Verwerfungen unter dem Eindruck des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sowie die steigenden globalen Rüstungsausgaben verschärfen diesen Trend zusätzlich, indem sie den Fokus vieler Staaten von kooperativer Kontrolle hin zu militärischer Abschreckung verlagern.¹ Zum einen führt die Multipolarisierung zu einer machtpolitischen Verschiebung, die eine stärkere Berücksichtigung divergierender sicherheitspolitischer Interessen erfordert. Zum anderen führen technologische Innovationen wie der Einsatz künstlicher Intelligenz (KI), die Autonomisierung von Waffensystemen, die Entwicklung von Hyperschalltechnologien sowie die fortschreitende Militarisierung des Cyberspace zu einem Paradigmenwechsel. Denn diese neuen Technologien unterlaufen klassische Verifikationsmechanismen, verkürzen Innovationszyklen, verstärken Rüstungsdynamiken und erschweren präventive Kontrollmaßnahmen dadurch erheblich.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit auf nationaler Ebene subsidiäre Kontrollinstanzen Einfluss auf die Entwicklung, Beschaffung und Regulierung dieser Technologien nehmen und ob sie der Erosion

1 Zwischen 2009 und 2024 stiegen die weltweiten Rüstungsausgaben von rund 1,53 Billionen USD auf 2,46 Billionen USD und erreichten einen historischen Höchststand. Nach einem moderaten Wachstum bis 2011 stagnierten die Ausgaben Anfang der 2010er Jahre bzw. gingen leicht zurück, bevor ab 2015 ein erneuter Aufwärtstrend einsetzte, der sich vor allem in den Jahren ab 2022 angesichts zunehmender geopolitischer Spannungen deutlich beschleunigte (vgl. SIPRI 2011, 2020, 2024a, 2024b).

bestehender multilateraler Rüstungskontrollstrukturen entgegenwirken oder diese sogar beschleunigen. Dass Außenpolitik immer auch Innenpolitik ist, ist in der Politikwissenschaft hinlänglich erwiesen. Allerdings ist der Einfluss der Innenpolitik auf die Außenpolitik nicht in allen Staaten und zu allen Zeiten gleich (vgl. Hill 2016; Risse-Kappen 1991; Russett 1990; Russett und Deluca 1983). Die legislative Steuerung und Kontrolle rüstungspolitischer Entscheidungen könnte dabei eine entscheidende Rolle spielen – sei es durch die Gestaltung von Haushaltsprioritäten, die Ratifizierung internationaler Abkommen oder die kritische Begleitung exekutiver Strategien. Die Effektivität solcher Steuerungsmechanismen hängt jedoch maßgeblich von den institutionellen Rahmenbedingungen, der politischen Durchsetzungsfähigkeit sowie der Möglichkeit ab, technologische Risiken adäquat zu bewerten und regulatorisch zu adressieren.

Die vorliegende Studie untersucht daher, inwieweit innenpolitische Faktoren – insbesondere das Regierungssystem – das rüstungskontrollpolitische Verhalten von Staaten beeinflussen und welche Rolle Parlamente unter verschiedenen systemischen Bedingungen bei der Regulierung neuer Waffentechnologien spielen. Im Zuge dessen werden die strukturellen, prozeduralen und politischen Determinanten parlamentarischer Einflussnahme in diesem konkreten Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik aus einer agenturtheoretischen Perspektive analysiert und bestehende Annahmen der monadischen Theorien des demokratischen Friedens (vgl. Czempiel 1998; Rummel 2002; Senghaas 1994, 2004) kritisch hinterfragt.

Im Folgenden werden zunächst die konzeptionellen Grundlagen dargestellt: Zuerst wird der durch den technologischen Wandel bedingte Paradigmenwechsel in der Rüstungskontrolle als analytischer Bezugsrahmen skizziert (1.1.1). Anschließend erfolgt eine konzeptionelle Annäherung an den zentralen Untersuchungsgegenstand, nämlich die Einflussmöglichkeiten parlamentarischer Akteure auf die Rüstungskontrolle neuer Technologien (1.1.2). Es folgen drei Abschnitte zum Forschungsstand und den identifizierten Forschungsdesideraten (1.2), eine antizipierende Darstellung der Fragestellung (1.3) sowie ein Abschnitt zum Gang der Untersuchung (1.4).

1.1 Paradigmenwechsel in der Rüstungskontrolle durch neue Technologien?

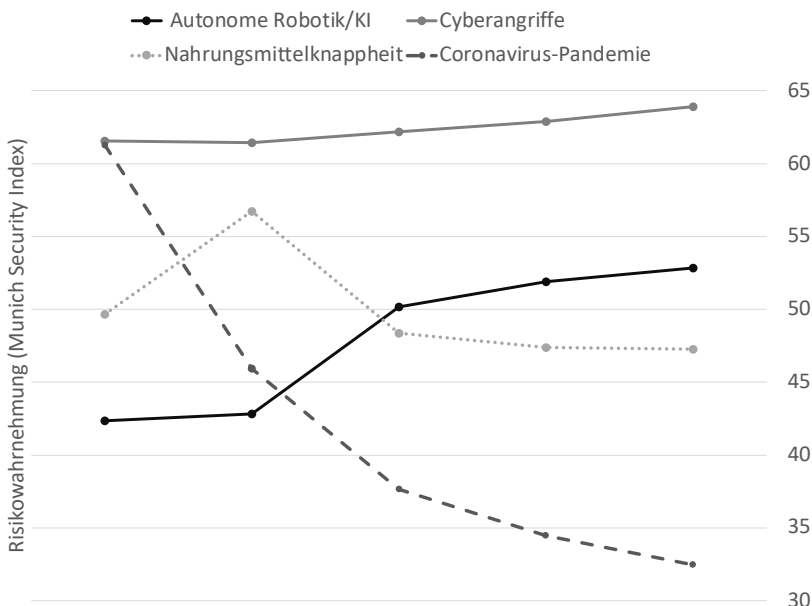
Neue Waffensysteme haben stets weitreichende Auswirkungen auf die Art und Weise der Kriegsführung, aber auch auf die bestehende Rüstungskontrollarchitektur. Nach einer längeren Phase des Aufschwungs ab den 190er Jahren erlebte Rüstungskontrolle seit Anfang der 2000er Jahre einen konjunkturellen Abschwung und trat spätestens seit Mitte der 2010er Jahre in eine

weitreichende Phase der Erosion hinsichtlich ihres Regelungsumfangs und der beteiligten Akteure ein (vgl. Neuneck 2009; Perrin 2021). Verstärkt wurde dieser Prozess vor allem durch den bewaffneten Konflikt in der Ukraine, der 2014 mit der Annexion der Krim begann und sich ab 2022 mit der massiven russischen Invasion massiv verschärfte. Gleichzeitig gehört der technologische Fortschritt zu den wichtigsten Impulsen internationaler Sicherheitspolitik (vgl. Verhagen 2023; E. Schmidt 2022). Der Munich Security Index (MSI) erfasst seit 2021 die globale Risikowahrnehmung in unterschiedlichen Problembereichen.

Während der MSI insgesamt moderaten Schwankungen unterliegt, zeichnet sich eine zunehmende sicherheitspolitische Sensibilisierung für technologische Risiken ab, während strukturelle Risiken eher stagnieren oder rückläufig sind. Die Risikowahrnehmung von autonomer Robotik und KI stieg zwischen 2021 und 2024 besonders stark, nämlich um 22,5 % von 42,4 auf 51,9 Punkte. Cyberangriffe blieben währenddessen mit einem Anstieg um 2,3 % von 61,5 Punkten auf 62,9 Punkte auf einem konstant hohen Niveau, worin sich die Wahrnehmung als etabliertes Sicherheitsrisiko widerspiegelt. Dagegen zeigen strukturelle Risiken, wie hier exemplarisch die Nahrungsmittelknappheit, eine rückläufige Tendenz (-4,5 %) bzw. starke Schwankungen wie im Fall der COVID-19-Pandemie, deren Risikowahrnehmung zwischen 2021 und 2024 um - 43,7 % gesunken ist und damit von einer dominanten Bedrohung zu einem Randphänomen verblasste (Abbildung 1.1.1).² Diese Entwicklungen legen allenfalls eine langfristige Bedeutungszunahme technologischer Risiken nahe, wobei insbesondere KI zunehmend als strategische Herausforderung wahrgenommen wird (vgl. Boulanin et al. 2020; Chyba 2020; Brundage et al. 2018). Technologische Risiken wie Cyberangriffe bleiben auf hohem Niveau stabil, was auf eine zunehmend technologiezentrierte Bedrohungswahrnehmung in der internationalen Sicherheitspolitik hindeutet. Kurzum: Während sich die Wahrnehmung nicht-technologischer Risiken als schwankend erweist, entwickeln sich die Konsequenzen des technologischen Fortschritts zusehends von hypothetischen Szenarien zu strukturell verankerten sicherheitspolitischen Kernrisiken.

2 Der MSI ist eine jährlich erhobene Messgröße der Münchener Sicherheitskonferenz (Munich Security Conference, MSC) in Zusammenarbeit mit Kekst CNC und erfasst die globale Risikowahrnehmung in den G7- und ausgewählten anderen Staaten. Der Index basiert auf jährlichen Befragungen von 12.000 Personen und kombiniert fünf Metriken – gesamt wahrgenommenes Risiko, erwartete Entwicklung, Schadenspotenzial, Imminenz und Vorbereitungskapazität – zu einer normierten Skala von 0 bis 100. Da der MSI keine globalen Werte ausweist, wurden die nationalen Punktwerte vorliegend aus den jährlichen Heatmaps extrahiert. Die Aggregation erfolgte durch Berechnung des arithmetischen Mittels der nationalen Punktwerte. Die prozentuale Veränderung wurde nach $(\text{Wert } 2025 - \text{Wert } 2021) / \text{Wert } 2021 \times 100$ berechnet. Dies ermöglicht eine vergleichbare Darstellung der zeitlichen Risikoentwicklung, siehe detaillierte Punktwerttabelle im Anhang.

Abbildung 1.1.1: Entwicklung der Risikowahrnehmung (2021-2024)



Quelle: eigene Darstellung nach MSC & Kekst CNC (2021, 2022, 2023, 2024).

Diese Entwicklung ist wenig überraschend, steigern neue Technologien wie Cyberwaffen, Robotik, Drohnen, Hyperschalltechnik und Künstliche Intelligenz doch das Potenzial sowohl defensiver als auch offensiver Systeme. Das forciert wiederum Rüstungsspiralen, die die Anwendbarkeit des gegenwärtigen Rüstungskontrollgerüsts unterminieren. Neuberger (2025, S. 19) konstatiert:

“The integration of artificial intelligence [AI], particularly through large language models, offers groundbreaking opportunities to improve intelligence operations and analysis, enabling the delivery of faster and more relevant support to decisionmakers. This technological revolution comes with significant downsides, however, especially as adversaries exploit similar advancements to uncover and counter U.S. intelligence operations. With an AI race underway, the United States must challenge itself to be first - first to benefit from AI, first to protect itself from enemies who might use the technology for ill, and first to use AI in line with the laws and values of a democracy.”

MacAskill (2022) betont die Risiken, die von neuen Technologien ausgehen, insbesondere solchen mit Dual-Use-Charakter. Sie könnten einerseits entscheidend zur Minderung lebensbedrohlicher Gefahren beitragen, etwa durch die Früherkennung von Krankheitserregern oder die Ablenkung von Asteroiden. Andererseits könnten unkontrollierte Fortschritte im Bereich der

Biotechnologie, der künstlichen Intelligenz oder bei nuklearen und nanotechnologischen Waffen zu globalen Katastrophen führen, sei es durch Unfälle oder vorsätzlichen Missbrauch. Indessen sorgen die innovative Natur und Proliferation neuer Technologien bei gleichzeitigen institutionellen Schwächen und einem Mangel an präventiver Regulierung und globaler Kooperation dafür, dass die Risiken des Fortschritts exponentiell wachsen. Schmidt (2023, S. 41) argumentiert dahingehend, dass Entscheidungsträger³ aufgrund der immensen wirtschaftlichen Bedeutung dieser Technologien eher gewillt sein könnten, diese Risiken einzugehen: “Rather than natural resource wealth or mastery of a given technology, the source of a country’s power now lies in its ability to continuously innovate.”

Daher – so wird vielfach befürchtet – läuft vor allem die unregulierte Entwicklung künstlicher Intelligenz Gefahr, in einen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel ähnlich der nuklearen Rüstung zu münden, der bestehende Kontrollmechanismen untergräbt und nur durch internationale Zusammenarbeit eingedämmt werden kann (vgl. Chyba 2020; Kissinger et al. 2021; Kissinger und Allison 2023; Neuneck 2009, S. 504). So ergeben sich Gestaltungsprobleme internationaler Rüstungskontrolle, die wiederum in divergierende Staatenpositionen münden. Während einige Staaten eine rüstungskontrollpolitische Regulierung dieser Technologie kategorisch ablehnen, sind andere Staaten daran interessiert und insgesamt bemüht, die Rüstungskontrolle neuer Technologien voranzutreiben. Insofern gelingt es der Staatenwelt trotz der genannten Risiken nicht, sich auf Ansätze zur Regulierung neuer Technologien im Rüstungsbereich, insbesondere der Autonomie in Waffensystemen, zu verständigen. Das sich daraus ergebende Spannungsfeld zwischen den Befürwortern und Kritikern einer Regulierung bildet den realpolitischen Bezugsrahmen der vorliegenden Studie und soll daher zunächst skizziert werden.

Als sicherheitspolitisches Konzept, das seine Geltung häufig einem spezifischen Problemdruck verdankt, war es seit jeher zentrale Aufgabe von Rüstungskontrolle „zu verhindern, dass sich das Wettrüsten mit der Automatik technologischer Neuentwicklung gegenüber der Rüstungskontrolldiplomatie verselbständigt, und der qualitativen Rüstungsentwicklung eine kriegsverhütende, stabilisierende Richtung zu geben“ (Högel 1990, S. 15). In diesem Sinne war es die Erkenntnis der fatalen Folgen wehrtechnischer Innovationen, die mit den Haager Friedenskonferenzen die erste nennenswerte Rüstungskontrollinitiative der modernen Staatenwelt hervorbrachte und zum Verbot der sogenannten Dum-Dum-Geschosse sowie des Einsatzes von erstickenden Gasen führte (vgl. Heintschel von Heinegg 2015, S. 16). Mit dessen Kodifizierung in

3 Im folgenden Verlauf dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Dies dient ausschließlich der sprachlichen Vereinfachung und impliziert keine geschlechtsspezifische Einschränkung. Alle Bezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter, ohne dass eine inhaltliche oder normative Wertung vorgenommen wird.

Art. 23 der Haager Landkriegsordnung von 1907 zur Vermeidung überflüssiger Verletzungen und unnötiger Leiden und der infolgedessen erlangten gewohnheitsrechtlichen Geltung konnte Rüstungskontrolle einen grundlegenden Erfolg verzeichnen. Aber diese Errungenschaften dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Rüstungskontrolle als sicherheitspolitisches Stabilitätsinstrument im Wesentlichen vom Interesse der Staaten abhängig blieb, sie zu befolgen.

Mit Fortschreiten der Waffentechnik traten humanitär-völkerrechtliche Erwägungen für Rüstungskontrolle sukzessive in den Hintergrund, während die Sorge um die eigene rüstungstechnologische Rückständigkeit und die damit einhergehenden strategischen sowie sicherheitspolitischen Nachteile zunehmend an Relevanz gewann – exemplarisch zu beobachten am erfolglosen russischen Vorschlag einer internationalen Rüstungskontrolle im Cyberspace (vgl. dazu ausf. Arimatsu 2012; UN 2011). Gleichermaßen lagen erfolgreichen Kontrollregimen wie dem ABM- oder INF-Vertrag oder auch dem Verbot umweltverändernder Technologien im Rahmen der ENMOD-Konvention weniger humanitäre Motive zugrunde als vielmehr die Erkenntnis der generellen Unkontrollierbarkeit oder des individuellen Destabilisierungspotenzials solcher Technologien (vgl. Heintschel von Heinegg 2015, S. 19–20; Holik 2008). Erschwerend wirkte sich aus, dass das Ende des Ost-West-Konflikts in den 1990er Jahren Rüstungskontrolle zur Einhegung der Konfliktdynamik zwischen den nuklearen Supermächten und ihren Bündnissen für die Verfolgung sicherheitspolitischer Ziele nachrangig, wenn nicht überflüssig erscheinen ließ – der Zwang zur Selbstmäßigung als zentrale Spielregel und Überlebensgebot der nuklearen Abschreckungsdisziplin griff nicht mehr (vgl. Neuneck und Mutz 2000, S. 11). Infolgedessen sank die politische Bereitschaft, Rüstungskontrollabkommen noch einzuhalten, geschweige denn zu erneuern, während der wehrtechnische Fortschritt gleichzeitig den Bedarf an technologischer Überlegenheit mehrte (vgl. Wisotzki und Kühn 2021; Arbatov 2020). Stand das verbliebene Rüstungskontrollgerüst insofern ohnehin auf tönernen Füßen, erodierte es unter dem massiven Veränderungsdruck neuer Technologien weiter.

Ein maßgeblicher Grund für diese Erosion war, dass sich Rüstungskontrolle seit jeher vor allem auf die quantitative Regulierung von Waffensystemen konzentrierte und qualitative Faktoren wie die Leistungsfähigkeit von Waffensystemen kaum einbezog. Diese quantitative Logik, die etwa dem KSE-Vertrag oder auch den START-Verträgen zugrunde lag, geriet angesichts der kampfkraftverstärkenden Wirkung neuer Technologien im Bereich der Aufklärungs-, Reichweiten- und Führungssysteme zunehmend in eine Schieflage (vgl. Arbatov 2020, S. 91–92; Neuneck 2009, S. 504 ff.). Nicht mehr die maximale Feuerkraft einer Waffe, sondern die Maximierung ihrer Effizienz durch die Überwindung reaktiver und kognitiver Grenzen wurde zum entscheidenden Element der Gewaltanwendung. Der rüstungstechnologische Fortschritt

unterminierte damit das militärische Gleichgewicht und trieb Rüstungs- und Eskalationsspiralen an (vgl. Lahl und Varwick 2021, S. 130). Angesichts der Unzulänglichkeit bestehender Regulierungsansätze in Verbindung mit der mangelnden Bereitschaft neue, adäquate Ansätze zu entwickeln, reichten auch die bestehenden Foren zum Austausch über rüstungstechnologischen Fortschritt und die Einführung neuer Waffensysteme, wie sie etwa in Ziffer 15 des Wiener Dokuments vorgesehen sind, nicht aus, um mit den rasanten technologischen Veränderungen Schritt zu halten und der Schieflage entgegenzuwirken.

In der Konsequenz entstand ein rüstungskontrollpolitisches Vakuum, in das sich der technologische Fortschritt ungehindert Bahn brach. Die Entwicklung und Implementierung neuer Technologien stellt sich somit gewissermaßen als „Achillesferse“ der etablierten Rüstungskontrollarchitektur dar, da etwa ihre Verifikationsmechanismen nicht auf die qualitativen Aspekte neuer Technologien ausgelegt sind und immer präzisere Waffensysteme sogar versprechen, die völkerrechtlichen Vorgaben besser einzuhalten. Das regulatorische Vakuum hat mithin zur Folge, dass der technologische Fortschritt das Sicherheitsdilemma verstärkt. Die Verhandlungen um das Chemiewaffenübereinkommen oder die politische Erklärung zur Reglementierung des Einsatzes von Explosivwaffen in bevölkerten Gebieten (Explosive Weapons in Populated Areas, EWIPA) verdeutlichen die Herausforderung, qualitative Rüstungsaspekte in einen komplementären vertrauensbildenden Ansatz zu integrieren, der wirksame Überwachungs- und Verifikationsmechanismen schafft, um die Einhaltung internationaler Vereinbarungen zu gewährleisten (vgl. bspw. Bagshaw 2023; Kelle und Forman 2022). Folglich bewegt sich die Rüstungskontrolle zu neuen Technologien im Spannungsfeld zweier Schlüsselfragen:

- Wie können internationale Kontrollregime mit dem rapiden technologischen Fortschritt Schritt halten?
- Wie können die Transparenz und das Vertrauen zwischen den Staaten im Hinblick auf neue Technologien hergestellt oder gar gestärkt werden?

Unter den zahlreichen neuen Technologien im Rüstungsbereich, die diese Fragen tangieren, haben insbesondere die rasante Entwicklung und das Autonomisierungspotenzial unbemannter Systeme die Sorge um ein neues qualitatives Wettrüsten genährt und die Debatte um adäquate Kontrollansätze wieder aufleben lassen. Durch unterschiedliche Autonomisierungsgrade ermöglichen unbemannte Systeme die kostengünstige Bereitstellung überlegener Aufklärungs-, Überwachungs- und Entscheidungsfähigkeiten in Echtzeit und verbessern damit die Schnelligkeit und Effizienz militärischer Operationen. Technisch ist es einfach, ein System zu konstruieren, das auf ein einfaches Signal hin eine Waffe auslöst (vgl. Durst und Gray 2014; Huang et al. 2005). Minen sind die am wenigsten komplexen Waffen dieser Art, und ihr Einsatz ist

dennoch nach dem humanitären Völkerrecht nicht prinzipiell verboten.⁴ Doch gerade die Integration neuer Technologien wie KI und maschinellen Lernens macht moderne Waffen immer komplexer und wirft Fragen nach ihrer Berechenbarkeit und Nachvollziehbarkeit auf.

Schneller und zielgerichteter als der Mensch kann KI riesige Datenmengen verarbeiten. Das verspricht, die Entscheidungsfindung bedeutend zu verbessern. Autonome Systeme ermöglichen beispielsweise die Abwehr von Hyper-schall-Flugkörpern, auf die der Mensch nur begrenzt reagieren kann. Allerdings wird damit auch die Verantwortung für weitreichende Entscheidungen auf Computersysteme übertragen, deren Verfahren für den Menschen mitunter schwer zu verstehen sind (vgl. Dickow und Jacob 2018, S. 3). Daher wird moniert, der menschliche Bediener werde durch die maschinelle Vorauswahl sukzessive ersetzt und von der Entscheidung über den Einsatz von Gewalt entkoppelt (vgl. Altmann 2019). Vor allem die Fortschritte in der Forschung hinsichtlich der Entwicklung autonomer Zielerfassungs- und Schwarmtechnologien haben vielfach ethische und völkerrechtliche Fragen zum Einsatz solcher Systeme aufgeworfen (vgl. Copeland et al. 2023; Asaro 2016, 2012; Frau 2015).

Die Schwierigkeit eines adäquaten Kontrollansatzes solcher Waffensysteme liegt darin, mit zunehmender Autonomie den menschlichen Entscheider als notwendige Abwägungsinstanz bei der Anwendung militärischer Gewalt und damit einen Kernbestand des humanitären Völkerrechts nicht zur Disposition zu stellen. Dahingehend besteht zwar Einvernehmen darüber, dass für eine völkerrechtskonforme Gewaltanwendung im Zusammenhang mit Autonomie in Waffensystemen ein angemessenes Maß an menschlichem Urteilsvermögen erforderlich ist (sog. *meaningful human control*, vgl. neben vielen Chengeta 2017). Umstritten ist allerdings, ob dieses Kriterium einer zusätzlichen rüstungskontrollpolitischen Regulierung bedarf oder ob die bestehenden Regelungen des humanitären Völkerrechts dies bereits hinreichend bestimmt festlegen (vgl. CCW/GGE 2021a, S. 23 ff.). Die Verfechter einer Regelungslücke im humanitären Völkerrecht konnten sich jedenfalls nicht durchsetzen. Stattdessen wurde bisher ein rüstungskontrollpolitischer Ansatz angestrebt.

Ausgangspunkt dieser internationalen Rüstungskontrollbemühungen zur Autonomie in Waffensystemen war ein Bericht vor dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen im Jahr 2013. Der damalige Sonderberichterstatter für extralegale, summarische und willkürliche Hinrichtungen, Christof Heyns, stellte fest, dass tödliche autonome Robotertechnologien „seriously undermine the ability of the international legal system to preserve a minimum of world order“ und empfahl „to convene, [...] a High Level Panel [...] consisting of experts from different fields“ (UN 2013, S. 21). In der Folge wurde Autonomie in Waffensystemen im Rahmen des UN-Waffenübereinkommens

4 Auch der Einsatz von Landminen bleibt für Nichtvertragsstaaten der Ottawa-Konvention zulässig, sofern er nicht gegen das humanitäre Völkerrecht, insbesondere Art. 51 Abs. 4 lit. b) ZP I, verstößt.

(Convention on Certain Conventional Weapons, CCW) zunächst informell diskutiert, bis auf der fünften CCW-Überprüfungskonferenz entschieden wurde, eine Regierungsexpertengruppe (Group of Governmental Experts, GGE) zu neuen Technologien im Bereich letaler autonomer Waffensysteme (LAWS) einzurichten, um die Beratungen über ein Instrument zum Umgang mit Autonomie in Waffentechnologien zu institutionalisieren (vgl. CCW 2016, S. 9). Nach ihrer konstituierenden Sitzung im November 2017 nahm die GGE ihre Arbeit ab April 2018 in halbjährlichen Sitzungen auf. Im Rahmen der sechsten CCW-Überprüfungskonferenz wurde ihr Mandat dann leicht ergänzt (CCW 2022, S. 9–10):

“In the context of the objectives and purpose of the Convention, the Group is to consider proposals and elaborate, by consensus, possible measures, including taking into account the example of existing protocols within the Convention, and other options related to the normative and operational framework on emerging technologies in the area of lethal autonomous weapon systems, building upon the recommendations and conclusions of the Group of Governmental Experts related to emerging technologies in the area of lethal autonomous weapon systems, and bringing in expertise on legal, military, and technological aspects.”

Als zentrales Verhandlungsforum konnte die GGE on LAWS einige Fortschritte bei der Identifizierung der zentralen Probleme im Zusammenhang mit der Autonomie in Waffensystemen erzielen.⁵ So haben praktisch alle Staaten die Bedeutung menschlicher Kontrolle über den Einsatz von Gewalt und die unbedingte Geltung des humanitären Völkerrechts anerkannt. Als ein Ergebnis einigte man sich im November 2019 auf elf Leitprinzipien zum Umgang mit Autonomie in Waffensystemen (vgl. CCW 2019). Die Prinzipien bilden jedoch eher einen normativen Rahmen als eine operative Bewertungsgrundlage für die Entwicklung und den Einsatz.



Eine detaillierte Zeitleiste zur Entwicklung der GGE on LAWS im Rahmen der UN CCW befindet sich in den Zusatzmaterialien.
<https://doi.org/10.3224/84743166A>

Ein grundlegendes Problem bleibt, eine einvernehmliche Definition des eigentlichen Kontrollgegenstandes „autonome Waffensysteme“ zu finden bzw. zwischen vollständiger und teilweiser Autonomie zu unterscheiden (vgl. ADR

-
- 5 Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sich neben der GGE auch verschiedene andere Foren, darunter Regionalkonferenzen und der Erste Ausschuss der UN-Generalversammlung, mit der Regulierung autonomer Waffensysteme befassen und die internationale Debatte vorantreiben. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Resolution 78/241 der Generalversammlung, die den Generalsekretär auffordert, einen Bericht über die Positionen der Staaten zu den Herausforderungen im Zusammenhang mit autonomen Waffensystemen zu erstellen (vgl. UN 2023). Nichtsdestotrotz bleibt die GGE das wohl wichtigste multilaterale und zwischenstaatliche Austauschforum für die Debatte über Autonomie in Waffensystemen.

2023, S. 4 ff.). Denn anders als bei bisherigen Verboten, z.B. von Streumunition oder Brandwaffen, können LAWS nicht über eine Definition der Waffenkategorie reguliert werden. Das autonome System gibt es nicht. Vielmehr sind autonome Funktionen auf unterschiedlichsten Plattformen und in verschiedenen Teilfunktionen möglich, auch im Zusammenspiel mit menschlichem Eingreifen (vgl. Frau 2014, S. 15). Auch das Kriterium der dahinterstehenden Technologien eignet sich kaum für eine Verbotsdefinition, da sie sich im Laufe der Zeit schnell verändern und Schlagworte wie KI selbst zu unscharf für eine definitorische Abgrenzung bleiben (vgl. Dahlmann et al. 2021). Ebenso wenig gibt es einen Konsens darüber, wie die erforderliche menschliche Kontrolle praktisch ausgestaltet sein soll. Aus diesem Grund existiert eine Reihe sich teilweise überschneidender Definitionen von LAWS:

Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) definiert LAWS als

“[a]ny weapon system with autonomy in its critical functions – that is, a weapon system that can select (search for, detect, identify, track or select) and attack (use force against, neutralize, damage or destroy) targets without human intervention” (Davison 2018, S. 5).

Das US-Verteidigungsministerium definiert ein autonomes Waffensystem als ein

“weapon system that, once activated, can select and engage targets without further intervention by an operator. This includes, but is not limited to, operator-supervised autonomous weapon systems that are designed to allow operators to override operation of the weapon system, but can select and engage targets without further operator input after activation” (DOD 2023, S. 21).

Die deutsche Bundesregierung differenziert zudem vollautonome Waffensysteme von solchen mit autonomen Funktionen, wobei LAWS zu ersterer Kategorie zählen:

„Vollautonome Waffensysteme (sogenannte „letale autonome Waffensysteme/LAWS“) sind vollständig der menschlichen Verfügungsgewalt entzogen. Sie unterliegen keinem Rahmen menschlicher Kontrolle“ (Bundesregierung zit. nach Deutscher Bundestag 2022b, S. 4).

Damit wird deutlich, dass bestehende internationale Regulierungsansätze angesichts neuer Technologien zunehmend an ihre Grenzen stoßen. Während sich die internationale Staatengemeinschaft bislang nicht auf einheitliche Kontrollmechanismen einigen konnte, stellt sich die Frage, welche politischen Akteure stattdessen in der Lage sind, Steuerungs- und Kontrollfunktionen in diesem Transformationsprozess wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang kommt nationalen Parlamenten eine potenziell wichtige Rolle zu – sei es aufgrund ihrer Gesetzgebungskompetenzen, ihrer Haushaltskontrolle oder ihrer Fähigkeit, öffentliche und politische Debatten über die Regulierung neuer Rüstungstechnologien anzustoßen (vgl. Lucas 2016, S. 1–5).

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden Abschnitt parlamentarische Rüstungskontrolle als konzeptionelle Kategorie eingeführt und ihr Verhältnis zur klassischen internationalen Rüstungskontrolle diskutiert werden.

1.2 Parlamentarische Rüstungskontrolle: eine konzeptionelle Heranführung

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die durch den technologischen Wandel bedingten Umbrüche in der Rüstungskontrollarchitektur und die daraus resultierenden Herausforderungen für die etablierten Regelungsmechanismen herausgearbeitet wurden, widmet sich der folgende Abschnitt einer bislang nur unzureichend systematisch erfassten Dimension rüstungskontrollpolitischer Steuerung, die zugleich den Untersuchungsgegenstand dieser Studie bildet: der parlamentarischen Rüstungskontrolle.

Zunächst wird Rüstungskontrolle in Anlehnung an Goldblat (2002, S. 11) und Jervis (1978) hier umfassend verstanden und schließt Abrüstungs- und Nichtverbreitungsmaßnahmen grundsätzlich mit ein, weil auch legislative Akteure diese Handlungsfelder in der Praxis selten getrennt voneinander bearbeiten. Darüber hinaus ist Rüstungskontrolle auf nationaler Ebene eng mit der ihr *prima facie* gegenläufigen Rüstungspolitik verzahnt. Es besteht ein reziprokes Verhältnis zwischen beiden, das die jeweiligen Handlungsspielräume der Entscheidungsträger wechselseitig bedingt. Vor dem Hintergrund der strukturellen Exekutivdominanz in diesem Politikfeld – die parlamentarische Kontrolle besonders herausfordernd macht – zielt Rüstungspolitik in erster Linie auf den Erhalt der nationalen Verteidigungsfähigkeit, während es der Rüstungskontrolle, wie dargelegt, um die Begrenzung bzw. Regulierung von Rüstungsgütern geht, die die nationale Sicherheit durch eine Rüstungsspirale gefährden könnten. In der Konsequenz können die Zielvorgaben des einen Bereichs den Handlungsrahmen des anderen determinieren. Das gilt besonders für die haushaltspolitische Konkurrenz beider Felder: Rüstungspolitik beansprucht erhebliche Finanzmittel, deren Allokation bei begrenzten Budgets zulasten präventiver Kontrollmaßnahmen wie Rüstungskontrolle gehen kann – nicht nur quantitativ, sondern auch hinsichtlich politischer Aufmerksamkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz.

Parlamentarische Rüstungskontrolle bezeichnet die institutionellen Mechanismen, legislativen Prozesse und politischen Steuerungsinstrumente, mit denen Parlamente Einfluss auf dieses Politikfeld, das heißt die Entwicklung, Beschaffung, Regulierung und Kontrolle von Rüstungsgütern nehmen (vgl. Wette 1984). Im Gegensatz zur klassischen internationalen Rüstungskontrolle, die primär durch multilaterale Vertragsregime völkerrechtlich geregelt ist, vollzieht sich parlamentarische Rüstungskontrolle auf nationaler Ebene. Sie dient der demokratischen Legitimation rüstungspolitischer Entscheidungen und gewährleistet zugleich die Wahrung sicherheits-, haushalts- und außenpolitischer Interessen. Sie lässt sich insofern konzeptionell im Rahmen des „Two-Level-Game“-Ansatzes von Putnam (1988) verorten, indem sie gewissermaßen das Level II der „Win-Sets“ exekutiver Handlungsoptionen im Bereich der

Rüstungskontrolle darstellt. Damit ist parlamentarische Rüstungskontrolle ein zentraler Pfeiler demokratischer Sicherheitspolitik.

Parlamentarische Rüstungskontrolle bewegt sich im Spannungsfeld zwischen technologischer Innovationsdynamik, nationalen Sicherheitsinteressen und internationalen Kontrollregimen. Sie ist sowohl eine Frage der politischen Steuerung als auch eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Legitimation sicherheits- und verteidigungspolitischer Maßnahmen. Wirksame parlamentarische Rüstungskontrolle beschreibt die Fähigkeit nationaler Parlamente, technologische Entwicklungen, sicherheitspolitische Interessen und internationale Verpflichtungen in Einklang zu bringen und so zu einer kohärenten Entscheidungsfindung beizutragen. Drei zentrale Herausforderungen bedingen diese Wirksamkeit und illustrieren zugleich die Relevanz parlamentarischer Kontrolle:

Erstens gehören technologische Innovationsprozesse zu den „schwierigsten und umstrittensten Materien politischer Willensbildung“ (Thaysen et al. 1988, S. 17). Während Staaten mit (rüstung-)technologischer Vorreiterrolle oft ein Interesse an der Entwicklung rüstungstechnologischer Kapazitäten haben, besteht zugleich ein strategischer Bedarf an zumindest partieller Rüstungskontrolle gegenüber systemischen Rivalen. Parlamente müssen adaptive Mechanismen entwickeln, um mit der Geschwindigkeit technologischer Entwicklungen Schritt zu halten und zu verhindern, dass regulatorische Lücken entstehen, die die Politik zu einem bloßen Zaungast des technologischen Fortschritts und seiner sicherheitspolitischen Implikationen degradieren (ebd.). *Zweitens* werden rüstungspolitische Entscheidungen primär auf Grundlage nationaler Sicherheitsinteressen getroffen, was häufig mit multilateralen Rüstungskontrollverpflichtungen kollidiert. Während die Exekutive oft kurzfristige sicherheitspolitische Notwendigkeiten priorisiert, obliegt es der Legislative sicherzustellen, dass nationale Entscheidungen langfristig mit internationalen Verpflichtungen vereinbar bleiben. Die Herausforderung besteht darin, parlamentarische Kontrollmechanismen so auszugestalten, dass sie eine Brücke zwischen nationaler Sicherheitsstrategie und internationaler Rüstungskontrollpolitik schlagen. *Drittens* erfordert die zunehmende Internationalisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik schnelle Entscheidungsprozesse in einem Mehrebenensystem, was eher zu einer Begrenzung als zu einer Ausweitung der Beteiligten auf nationaler Ebene, wie Parlamenten, führt (vgl. von Ondarza 2012; Wagner 2011; Schmidt-Radefeldt 2005). Dies erschwert auch eine effektive demokratische Kontrolle rüstungspolitischer Maßnahmen. Parlamente müssen daher solche Instrumente stärken, die eine kontinuierliche parlamentarische Aufsicht gewährleisten, ohne dabei die Handlungsfähigkeit der Exekutive unverhältnismäßig einzuschränken.

Vor allem bei der Entwicklung neuer Waffensysteme müssen Parlamente daher über ethische Grenzen und haushaltspolitische Prioritäten entscheiden, gesellschaftliche Interessen und Bedürfnisse gewichten und demokratisch

legitimierte Entscheidungen durchsetzen. Es geht darum, „die normativen „Leitplanken“ zu definieren, entlang derer sich die politische Begleitung technischer Entwicklungen in einem Verfassungsstaat vollziehen sollte [...] [J]ede innovative Technologie [ist] mit Chancen und Risiken verbunden, also eine herausfordernde Gestaltungsaufgabe“ (Lammert 2023, S. 20).

Den Parlamenten stehen hierfür eine Vielzahl von Steuerungs- und Kontrollmechanismen zur Verfügung, um die Exekutive wirksam zu kontrollieren und nötigenfalls Einfluss auf die relevanten Entscheidungen zu nehmen:

- *Haushaltskontrolle:* Die strategische Ausrichtung der nationalen Rüstungspolitik kann durch gezielte Mittelzuweisungen oder -verweigerungen im Rahmen der Budgethoheit beeinflusst werden. In Staaten mit starken parlamentarischen Budgetrechten stellt dies einen zentralen Hebel zur Beschränkung oder Förderung bestimmter Waffensysteme dar - mit potenziellen Auswirkungen auf die internationale rüstungskontrollpolitische Positionierung.
- *Gesetze und verbindliche Vorgaben:* Durch gesetzliche Bestimmungen und politische Maßgaben kann die Legislative die Entwicklung, die Produktion und den Export neuer Waffensysteme steuern.
- *Ausschusswesen und Interpellationen:* Solide ausgebaute parlamentarische Kontrollgremien und Untersuchungsinstrumente dienen dazu, exekutive Entscheidungen kritisch zu begleiten und gegebenenfalls alternative Präferenzen oder politische Handlungsempfehlungen zu formulieren.
- *Wissenschaftliche Beratung und Technikfolgenabschätzung:* Da technologische Entwicklungen im Rüstungsbereich hochkomplex und oft schwer vorhersehbar sind, bedarf es einer unabhängigen wissenschaftlichen Begleitung. Eine institutionalisierte Technikfolgenabschätzung durch parlamentsinterne Beratungsgremien kann dazu beitragen, rüstungstechnologische Trends kontinuierlich zu evaluieren.

Parlamentarische Rüstungskontrolle steht damit im Spannungsfeld zwischen Exekutivlastigkeit, demokratischer Kontrolle, sicherheitspolitischer Notwendigkeit und technologischer Dynamik. Während Parlamente rüstungspolitische Entscheidungen legitimieren sollen, erschweren Geheimhaltung, intransparente Mittelverwendung und exekutive Entscheidungsspielräume ihre Einflussmöglichkeiten. Gleichzeitig verstärkt der technologische Fortschritt die Notwendigkeit regulatorischer Anpassungsprozesse, wodurch Parlamente zunehmend mit Steuerungsdefiziten konfrontiert sind. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage an Relevanz, inwieweit parlamentarische Institutionen unter den gegebenen politischen und strukturellen Rahmenbedingungen in der Lage sind, Rüstungskontrollpolitik für neue Technologien mitzugestalten. Die vorliegende Studie will einen Beitrag zur Erforschung der Wechselwirkungen zwischen demokratischer Kontrolle, technologischer Innovation und

rüstungspolitischer Governance in einem sicherheitspolitischen Umfeld leisten, das durch eine zunehmende Erosion multilateraler Kontrollstrukturen gekennzeichnet ist. Ob und inwieweit die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen eine subsidiäre bzw. sekundierende parlamentarische Rüstungskontrolle einschließlich der notwendigen Anpassungsprozesse unterstützen oder behindern, ist Gegenstand der Untersuchung.

1.3 Forschungsstand und Forschungsdesiderate sowie Mehrwert der Arbeit

Der für die vorliegende Studie relevante Forschungsstand lässt sich im Wesentlichen in zwei mehr oder weniger getrennte Forschungsstränge unterteilen: Während sowohl der erste Strang – die Forschung zur parlamentarischen Beteiligung in der Außen- und Sicherheitspolitik – als auch der zweite – die Literatur zur Rüstungskontrolle neuer Technologien – in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat, ist die Schnittstelle beider Forschungsstränge weitgehend unterbelichtet geblieben.

Ein erster, grundlegender Teil der Literatur widmet sich der Frage, ob die zunehmende Internationalisierung aller Politikbereiche die parlamentarische Kontrolle eher stärkt oder schwächt. Vor allem mit Blick auf den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses, aber auch auf andere globale Integrationsdynamiken wie die Globalisierung gilt es in der Literatur als erwiesen, dass sich das Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative sukzessive und nachhaltig verändert hat. Als Verlierer dieser Entwicklung gelten gemeinhin die nationalen Parlamente, die legislative Kompetenzen eingebüßt haben (vgl. Tistuzza 2025; Nguyen 2018; Rudd und Patman 2005; Sturm und Pehle 2005; Börzel 2000; Moravcsik 1997).

Inwieweit dieser Zusammenhang auch für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gilt, ist allerdings umstritten. Während einige Studien argumentieren, dass die parlamentarische Kontrolle durch internationale Verpflichtungen zunehmend geschwächt wird (vgl. Auel 2014; Jungbauer 2012; von Ondarza 2012; Schulz 2011; Wagner 2011; Schmidt-Radefeldt 2005), betonen andere, dass gerade in parlamentarischen Demokratien eine regelrechte „Parlamentarisierung“ der Außenpolitik stattgefunden habe (vgl. von Achenbach 2024; Fuchs 2019; Mello 2017; Strong 2015; Lüddecke 2010; Krauß 2000; Lösche 2000). Schmidt (2002) argumentiert wiederum differenzierter, den nationalen Parlamenten komme in der Außen- und Sicherheitspolitik zwar eine stärkere Kontroll-, aber weniger eine Gestaltungsfunktion zu.

Kennzeichnend für die wissenschaftliche Diskussion um die Rolle parlamentarischer Institutionen in der Außen- und Sicherheitspolitik ist ein doppeltes Spannungsverhältnis zwischen exekutiven Handlungsspielräumen und

legislativen Kontrollmechanismen einerseits und der Notwendigkeit von sowohl Effizienz als auch Legitimität außenpolitischen Handelns andererseits (vgl. Krieger 2022; Dirk Peters und Wagner 2012). Während klassisch-realistische Ansätze den Staat als monolithischen Block begreifen, dessen außenpolitisches Handeln weitgehend vom Primat der Exekutive bestimmt wird (vgl. Mastanduno et al. 1989; Waltz 1979), haben in jüngerer Zeit zunehmend Ansätze Aufmerksamkeit gefunden, die sowohl aus strukturell-realistischer (vgl. Foulon 2018; Ripsman et al. 2016; Rose 1998) als auch aus liberaler Perspektive (vgl. Wagner 2018; Foyle und Van Belle 2010; Moravcsik 1997; Risse-Kappen 1991) die innenpolitischen Einflussfaktoren dieses Primats in den Blick nehmen. Den verschiedenen Strömungen dieses "Domestic Politics Turn in International Relations Theory" (Kaarbo 2015) ist gemein, dass sie die innenpolitische Arena als Filter dafür betrachten, wie außenpolitische Entscheidungsträger internationale Restriktionen und Opportunitäten in konkrete Entscheidungen umsetzen.

Die Existenz möglicher systembedingter Unterschiede erscheint naheliegend. Laut Hill (2003, S. 223–224) hängen die Einflussmöglichkeiten eines innenpolitischen Akteurs vor allem von seiner „Distanz“ zu den Entscheidungsträgern innerhalb der Regierung ab. Da in parlamentarischen Regierungssystemen eine strukturelle Interdependenz zwischen Exekutive und Legislative besteht, wird die Kontrolle sicherheitspolitischer Maßnahmen häufig von parteipolitischen Präferenzen beeinflusst (vgl. Raunio und Wagner 2020; Wenzelburger und Böller 2020; Dieterich et al. 2007). Demgegenüber wird der Legislative in semi-präsidentiellen und präsidentiellen Systemen aufgrund ihrer größeren institutionellen Autonomie eine unterschiedliche Steuerungsfähigkeit sicherheitspolitischer Entscheidungen zugeschrieben, die von spezifischen parteipolitischen, verfassungsrechtlichen und historischen Spaltungs- und Entwicklungslinien abhängig ist (vgl. Aslan 2022; Cadier 2021; Jeong und Quirk 2019; Kühn 2019; Milner und Tingley 2015; M. Müller 2020; Myrick 2021; Ostermann 2017).

Spätestens mit der zunehmenden Einbindung europäischer Staaten in bewaffnete Auslandseinsätze hat der Vergleich dieser parlamentarischen Beteiligung an der Außen- und Sicherheitspolitik in der Literatur an Bedeutung gewonnen. Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses steht dabei in der Regel die Frage, wie sich das institutionelle Setting auf die parlamentarische Beteiligung auswirkt. Ein wesentlicher Teil dieser Literatur untersucht die Kontrollmöglichkeiten von Parlamenten aus einer vergleichenden, eher formalen Perspektive (vgl. Anthony 2015; Bromley und Solmirano 2012; Dieterich et al. 2007; Finaud 2011; Mölling und von Voss 2015; Perrin 2021; Wagner et al. 2010). Mit Blick auf den tatsächlichen Einfluss wurde dann konstatiert, dass das institutionelle Setting zwar die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für parlamentarische Kontrolle in der Außen- und Sicherheitspolitik schaffe, der tatsächliche Einfluss aber durch innenpolitische Variablen wie parteipolitische

Präferenzen und öffentliche Meinung bedingt werde (vgl. Otjes et al. 2023; Raunio und Wagner 2020; Wenzelburger und Böller 2020).

Ein zweiter Teil der Literatur widmet sich den innenpolitischen Determinanten von Rüstungskontrolle. Zunächst wurde Rüstungskontrolle häufig aus einer neorealistischen Perspektive erklärt, wonach Staaten, die in einem anarchischen System mit Sicherheitsbedrohungen konfrontiert sind, Rüstungskontrollabkommen ablehnen, da diese ihre militärischen Fähigkeiten einschränken könnten (vgl. Jervis 1978, 1991). Damit wird Rüstungskontrolle zu einem Paradoxon: irrelevant, wenn sie möglich ist, und unmöglich, wenn sie notwendig ist (vgl. Kydd 2000; Gray 1992). Die empirische Evidenz für eine solche „Außenleitung“ ist laut Müller und Schörnig (2006, S. 63 f.) allerdings begrenzt. Vielmehr haben Studien einen solchen direkten Zusammenhang zwischen externen Bedrohungen und Rüstungskontrolle immer wieder in Frage gestellt und angedeutet, dass innenpolitische Faktoren eine größere Rolle spielen könnten bzw. der Einfluss externer Bedrohungen auf die staatliche Unterstützung von Rüstungskontrolle von innenpolitischen Dynamiken abhängt (vgl. Risse 2024a, 2024b; Sagan 1996; Miller 1984).

In der Literatur wurde bisher eine Reihe von innenpolitischen Determinanten identifiziert, die die staatliche Unterstützung für Rüstungskontrolle beeinflussen. Auch wenn sich ein Großteil der Literatur – wegen der starken Rolle des US-Senats – bislang nur auf die innenpolitische Ebene des Einzelfalls USA konzentriert, liefern diese Studien wertvolle Hinweise darauf, wie innenpolitische Dynamiken Rüstungskontrolle generell beeinflussen können:

Zum einen wird mit Blick auf den Regimetyp eines Staates festgestellt, dass innerstaatliche Institutionen durch Ratifizierungszwänge und Wahanreize einen erheblichen Einfluss auf Rüstungskontrollverhandlungen haben können (vgl. Hug und König 2002). Wie Risse (ebd.) argumentieren auch Becker et al. (2008) und Martin (2000), dass Demokratien aufgrund ihrer institutionellen Strukturen, insbesondere partizipativer Mechanismen und der Rechenschaftspflicht der Exekutive, eher bereit sind, Rüstungskontrollabkommen zu unterstützen und einzuhalten. Der Regimetyp allein gibt demnach jedoch keine eindeutige Auskunft über die Unterstützung von Rüstungskontrolle. In Bezug auf neue Technologien beobachtet Rosendorf (2021, S. 44–45), dass sowohl stark autokratische als auch stark demokratische Regime weniger wahrscheinlich ein Verbot von LAWS unterstützen als gemischte Regime, während dennoch bemerkenswert viele Demokratien ein Verbot oder zumindest eine zusätzliche Regulierung unterstützen.

Zum anderen wird die öffentliche Meinung als wichtiger innenpolitischer Faktor herausgestellt, der mitunter auf die legislativen Entscheidungsträger zurückwirken kann (vgl. Nizamani 2000; Knopf 1998; Morrow 1991). Einige Autoren argumentieren jedoch, dass der Einfluss der öffentlichen Meinung ohnehin keine restriktive Wirkung auf die Rüstungskontrolle habe, da diese primär von politischen Entscheidungsträgern und Experten gestaltet werde (vgl.

Smetana et al. 2024; Onderco et al. 2023; Sagan und Valentino 2017). Dementsprechend werden in anderen Studien Führungspersönlichkeiten als wichtige innenpolitische Variable für rüstungskontrollpolitische Entscheidungen hervorgehoben (vgl. S. Kreps et al. 2018; Way und Weeks 2014).

Darüber hinaus zeigt ein weiterer Forschungszweig, dass parteipolitische Polarisierung ein entscheidender Faktor für Rüstungskontrollpolitik ist und sich auf die legislative Beteiligung an Rüstungskontrolle auswirkt (vgl. Böller 2022; Delaet und Scott 2006; Kühn 2019). Wenzelburger und Böller (2020) beobachten, dass konservative Parteien in den USA tendenziell restriktiver gegenüber internationalen Rüstungskontrollverträgen eingestellt sind, während sozialdemokratische Parteien eher auf multilaterale Sicherheitsarchitekturen setzen (vgl. auch Cameron 2017). Dieser dritte Strang ist insofern aufschlussreich, als er zwischen den beiden zuvor genannten Forschungssträngen vermittelt, indem er die Unterstützung für Rüstungskontrolle auf eine allgemeinere normative Ebene der Akteursmotive hebt. Über die relevanten innenpolitischen Akteure und deren Interaktionslogiken gibt er allerdings noch wenig Auskunft.

Auf der anderen Seite des Forschungsstandes hat die Debatte um die Regulierung neuer Rüstungstechnologien in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen (vgl. neben vielen Reinhold und Schörnig 2022; Paoli et al. 2020). Gleichwohl werden die sicherheitspolitischen Implikationen neuer Technologien und ihrer Proliferation bereits seit Ende der 1980er Jahre als Faktor der Rüstungsdynamik diskutiert. Ausgehend von der sogenannten Revolution in Military Affairs (RMA) wurde wiederholt argumentiert, dass der rüstungstechnologische Fortschritt die Rüstungsdynamik forciert habe, während der Zusammenbruch des Ostblocks gleichzeitig die Anreize für eine stärkere Regulierung solcher Rüstungsgüter reduzierte (vgl. Din 1987; Altmann et al. 1998; Liebert und Neuneck 1991; Congressional Research Service 1995; Franklin et al. 1987; Alexander 1991; Goldstein 1992, S. 19; Mehser 1991; Metz und Kievit 1994; Reppy 1998; Thee 1990). Seitdem haben sich die Herausforderungen für eine effektive Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich zusehends verschärft. Insbesondere klassische Abrüstungsverträge und quantitative Rüstungsbegrenzungen entfalten angesichts des qualitativen Charakters neuartiger Waffensysteme kaum noch Wirkung (vgl. Chengeta 2022; Alwardt und Schörnig 2021; Neuneck 2009, S. 512–513; Wisotzki und Kühn 2021).

Hinsichtlich der politikwissenschaftlichen Aufarbeitung dieser Entwicklung in der Rüstungskontrolle sind zum einen die Arbeiten des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) zu den sicherheitspolitischen Implikationen von KI und autonomen Waffensysteme hervorzuheben (vgl. Boulanin et al. 2020; Boulanin 2019; Saalman 2019; Boulanin et al. 2019). Zum anderen sind insbesondere die Regulierungsversuche neuer Technologien im Rahmen der Vereinten Nationen durch das von der Stiftung Wissenschaft und

Politik (SWP) koordinierte International Panel on the Regulation of Autonomous Weapons (iPRAW) sowie das United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) umfassend wissenschaftlich aufgearbeitet worden (vgl. Hoffberger-Pippan et al. 2022; Dahlmann et al. 2021; iPRAW 2018; UNIDIR 2014). Auch aus rechtswissenschaftlicher Perspektive wächst die Literatur stetig (vgl. Copeland et al. 2023; Chengeta 2022; Kološa 2018; Chengeta 2017; Asaro 2016; Frau 2015). Gleichwohl wird die Wirksamkeit zusätzlicher multilateraler Regime regelmäßig in Frage gestellt (vgl. Christie et al. 2023; Heintschel von Heinegg 2015). Bromley und Maletta (2020) argumentieren, dass divergierende Staatenpositionen die Nachhaltigkeit und Effektivität internationaler Abkommen erheblich einschränken. Ähnlich kritisieren Dahlmann und Dickow (2019) die mangelnde Transparenz und Konsistenz nationaler Strategien und plädieren für stärkere Kontrollmechanismen auf nationaler Ebene.

Trotz der umfangreichen Forschung bestehen nach wie vor zentrale Forschungslücken. Vor allem die Frage nach der parlamentarischen Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich bleibt weitgehend unbeantwortet. Wette (1984) prägte erstmals den Begriff der „parlamentarischen Rüstungskontrolle“, als er die Versuche des Deutschen Reichstages während des Ersten Weltkrieges analysierte, durch legislative Maßnahmen und Untersuchungen Einfluss auf die Rüstungspolitik zu nehmen. Sein Konzept, das die frühen und begrenzten parlamentarischen Einflussmöglichkeiten auf das Rüstungsgeschehen beleuchtet, bietet einen wertvollen Ausgangspunkt für die vorliegende Studie. Petermann et al. (1996, 1997) haben darüber hinaus wichtige Beiträge im Kontext der militärischen Technikfolgenabschätzung als Möglichkeit parlamentarischer Einflussnahme im Rahmen der „präventiven Rüstungskontrolle“ geleistet (vgl. Altmann 2008; Feldmann 1994; Neuneck und Mutz 2000; auch Grünwald und Kehl 2020a; Petermann und Grünwald 2011).

Vergleichende Studien zur parlamentarischen Beteiligung im Bereich der Rüstungskontrolle liegen bislang nicht vor. Den einzigen Referenzpunkt bieten Brauch et al. (1997) mit ihrer Ländervergleichsstudie zur militärischen Technikfolgenabschätzung, in der auch legislative Akteure untersucht wurden, die aber inzwischen jeder Aktualität entbehrt. Ohnehin ist eine vergleichende empirische Untersuchung der verschiedenen legislativen Institutionen im Bereich der Rüstungskontrolle nicht unproblematisch, da diese in höchst unterschiedlichen politischen Systemen agieren, in denen ihre spezifische institutionelle Stellung und historische Entwicklung erhebliche Auswirkungen auf ihren Einfluss im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess haben. Eine Klarstellung erscheint vor dem Hintergrund des Forschungsstandes an dieser Stelle jedoch notwendig: Obwohl es sich bei allen in der vergleichenden Fallstudie untersuchten Parlamenten um Zweikammersysteme handelt, wurde im Einzelfall aufgrund der spezifischen institutionellen Gegebenheiten eine Abwägung getroffen, ob nur eine oder beide Kammern untersucht werden. Das

ist auch in der bisherigen Forschung nicht unüblich. Während der US-Kongress in Bezug auf seine außen- und sicherheitspolitische Rolle in der Literatur zumeist bikameral analysiert wird (vgl. M. Müller 2020; Milner und Tingley 2015; Owens 2010; Morrow 1991; Frye 1988; Laurance 1976; Yarmolinsky 1972), werden insbesondere in europäischen Demokratien regelmäßig nur die regierungstragenden Unterhäuser untersucht (vgl. Ostermann und Wagner 2024; Pochyły 2021; Raunio und Wagner 2020; D. Peters und Wagner 2011; Kaarbo und Kenealy 2017; von Ondarza 2012; Lüddecke 2010; Mello 2017). In dieser Arbeit wird in Anlehnung an Brauch et al. (ebd.) die tatsächliche Rolle der Parlamente im gesamtstaatlichen Gefüge der Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere der Rüstungskontrolle, in den Blick genommen und danach ausgewählt, ob eine oder beide Kammern untersucht werden.

Der Forschungsstand zeigt, dass die parlamentarische Kontrolle eine zentrale, aber bislang unzureichend erforschte Determinante rüstungskontrollpolitischer Entscheidungen darstellt. Damit ist die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Rolle von Parlamenten in der Rüstungskontrolle bislang nur am Rande erfolgt. Eine aktuelle und umfassende Darstellung und Gegenüberstellung der parlamentarischen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten bei der Entwicklung und dem Einsatz neuer Technologien im Rüstungsbereich fehlt – soweit ersichtlich – bislang ganz. Überhaupt sind die innenpolitischen Determinanten des rüstungskontrollpolitischen Verhaltens von Staaten bislang wenig erforscht. Das Forschungsfeld der neuen Technologien ist hierfür besonders geeignet, da die laufende technologische und regulatorische Entwicklung es erlaubt, die wechselseitige Beeinflussung von innenpolitischen Dynamiken und rüstungskontrollpolitischem Verhalten von Staaten systematisch zu erfassen. Die vorliegende Studie widmet sich diesem Forschungsdesiderat in dreifacher Hinsicht:

Erstens systematisiert sie die heterogenen Haltungen verbündeter demokratischer Staaten zur Regulierung neuer Technologien und trägt damit zu einem besseren Verständnis der Ursachen dieser Diversifizierung bei. Während bisherige Studien meist nationale Einzelfälle oder einzelne innenpolitische Determinanten in den Blick nehmen, verfolgt diese Arbeit einen vergleichenden Ansatz, der strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede über mehrere Staaten hinweg herausarbeitet. Dies ermöglicht nicht nur eine typologische Einordnung der unterschiedlichen Regulierungsansätze, sondern auch eine analytische Fundierung der Frage, welche politischen und institutionellen Faktoren diese Unterschiede erklären. Auf diese Weise lässt sich besser verstehen, ob die Heterogenität der staatlichen Positionen Ausdruck unterschiedlicher Bedrohungsperzeptionen, parteipolitischer Ideologien oder institutioneller Besonderheiten ist.

Zweitens erweitert die Studie das Verständnis der innenpolitischen Determinanten von Rüstungskontrolle, indem sie den Einfluss legislativer Akteure auf die Regulierung neuer Waffensysteme und multilaterale Entscheidungs-

prozesse empirisch untersucht. Ein zentraler Beitrag liegt dabei in der differenzierten Betrachtung formaler Beteiligungsmechanismen gegenüber tatsächlicher parlamentarischer Einflussnahme. Während bestehende Arbeiten häufig entweder die formalen Kompetenzen von Parlamenten oder die tatsächliche Wirkung einzelner Einflussfaktoren beleuchten, werden in dieser Studie formale Mitwirkungsregime identifiziert und deren tatsächliche Wirkung empirisch überprüft, um beide Dimensionen miteinander zu verknüpfen. Dies ermöglicht eine präzisere Erfassung parlamentarischer Einflussmöglichkeiten und zeigt auf, unter welchen Bedingungen Parlamente in der Lage sind, über ihre formelle Zuständigkeit hinaus Einfluss auf rüstungskontrollpolitische Prozesse zu nehmen. Damit wird der bislang häufig implizit vorausgesetzte Zusammenhang zwischen formalen Beteiligungsmöglichkeiten und tatsächlicher Einflussnahme genauer betrachtet.

Drittens leistet die Arbeit einen Beitrag zur besseren Einordnung und Gewichtung innenpolitischer Einflussfaktoren in der Rüstungskontrollpolitik. Die bisherige Forschung hat eine Vielzahl von Faktoren – etwa öffentliche Meinung, parteipolitische Ideologien oder institutionelle Vetospieler – identifiziert, deren relative Bedeutung jedoch oft unklar bleibt. Durch den systematischen Vergleich der Fallstudien versucht diese Arbeit, eine empirisch fundierte Einschätzung darüber zu gewinnen, wie diese Faktoren im parlamentarischen Rahmen zusammenwirken und sich gegenseitig verstärken oder abschwächen. Dabei wird auch analysiert, ob Lernprozesse zwischen den untersuchten Parlamenten stattfinden und ob sich aus den Fallstudien Muster ableiten lassen, die auf strukturelle „blinde Flecken“ der parlamentarischen Rüstungskontrolle hinweisen. Diese Erkenntnisse sind nicht nur für die wissenschaftliche Theoriebildung relevant, sondern liefern auch eine empirische Grundlage für die Diskussion über mögliche Anpassungen parlamentarischer Kontrollmechanismen in der Praxis.

Indem die vorliegende Studie parlamentarische Rüstungskontrolle als eigenständigen Untersuchungsgegenstand konzeptionell verankert, systematisch vergleicht und in den breiteren Kontext innenpolitischer Determinanten von Rüstungskontrolle einbettet, versucht sie eine wesentliche Forschungslücke zu schließen und eine neue Perspektive auf die Rolle der Legislative in der Rüstungskontrolle neuer Technologien zu liefern.

1.4 Fragestellung

Angesichts des rasanten technologischen Fortschritts befindet sich die Rüstungskontrolle wie angedeutet in einem weitreichenden Transformationsprozess. Der Forschungsstand zeigt, dass bestehende Studien zur internationalen Rüstungskontrolle zwar auf eine erhöhte Bedeutung innenpolitischer

Einflussfaktoren hinweisen, in der Betrachtung nationaler legislativer Steu-
rungskapazitäten jedoch vage bleiben. Das gibt Anlass der Frage nachzugehen,
inwieweit Parlamente als Kanäle dieser innenpolitischen Einflussfaktoren wir-
ken und die staatliche Ausgestaltung und Umsetzung von Rüstungskontrolle
prägen. An dieser Stelle setzt die vorliegende Studie an und fragt:

Wie beeinflussen parlamentarische Prozesse und Entscheidungsstrukturen die staatliche Ge-
staltung und Umsetzung von Rüstungskontrolle unter dem Eindruck der rasanten Entwick-
lung neuer Technologien?

Untersucht wird, ob parlamentarische Kontrolle lediglich ex-post exekutive
Entscheidungen nachvollzieht oder ob Parlamente aufgrund ihrer institutionel-
len und inhaltlichen Kapazitäten substanziellen Einfluss auf Rüstungskontroll-
politik nehmen können und als Akteure in der Rüstungskontrolle stärker be-
rücksichtigt werden sollten. Durch den systematischen Parlamentsvergleich
von sechs Staaten – Deutschland, USA, Großbritannien, Frankreich, Italien
und Polen – leistet die Studie einen Beitrag zur Debatte in der Außenpolitik-
forschung über die parlamentarische Kontrolle sicherheitspolitischer Entschei-
dungsprozesse in technologisch dynamischen Kontexten. Sie schlägt eine Brö-
cke zur bisherigen Forschung, indem sie parlamentarische Rüstungskontrolle
nicht als nachgelagerten Legitimationsprozess, sondern als potenziellen Steu-
erungsfaktor in der Rüstungskontrollpolitik neuer Technologien konzeptuali-
siert.

1.5 Gang der Untersuchung

Nachdem nun einleitend der Problemaufriss und Untersuchungsgegenstand
herausgearbeitet, der Forschungsstand und -desiderate vorgestellt und daraus
die Forschungsfrage abgeleitet wurden, gliedert sich die Untersuchung im Fol-
genden in vier Hauptkapitel. Den Ausgangspunkt bildet Kapitel 2, in dem die
theoretischen und methodischen Grundlagen der Arbeit entwickelt werden. Es
verortet die Untersuchung in institutionalistischen und agenturtheoretischen
Ansätze (2.1) und leitet daraus ein Kategoriensystem zur Operationalisierung
und Bewertung parlamentarischer Rüstungskontrolle ab. Anschließend wird
die Forschungsfrage konkretisiert und es werden forschungsleitende Hypothe-
sen gebildet (2.2). Sodann wird das methodische Vorgehen dargelegt, indem
die Fallauswahl begründet (2.3) und die Datenbasis der Regressionsanalyse
sowie das Vorgehen bei der Dokumenten- und Interviewauswertung erläutert
werden (2.4). Darauf aufbauend folgt in Kapitel 3 eine quantitative Vorunter-
suchung, in der mittels Regressions- und Längsschnittanalyse der Einfluss in-
nenpolitischer Faktoren auf die staatliche Unterstützung von Rüstungskon-
trollmaßnahmen trichterartig von einem globalen Vergleich hin zur letztlich

Fallauswahl empirisch überprüft wird (3.1 bis 3.4). Die statistischen Ergebnisse dienen der Identifikation kausaler Zusammenhänge und bilden zugleich eine empirische Grundlage für die anschließende vergleichende Fallstudienanalyse. Ein erstes Zwischenfazit reflektiert die gewonnenen Erkenntnisse und formuliert Schlussfolgerungen für den Parlamentsvergleich (3.5).

Kapitel 4 bildet den empirischen Kern der Untersuchung und widmet sich der systematischen Analyse der parlamentarischen Rüstungskontrolle in sechs Staaten (4.1 bis 4.6). Die Fallstudien sind qualitativ gestaltet und folgen einer einheitlichen Struktur. Sie untersuchen die Ausschussorganisation, die institutionellen Kontrollmechanismen und die inhaltlichen Einflussmöglichkeiten der jeweiligen Parlamente. Jedes Fallstudienkapitel schließt mit einem Zwischenfazit, welches die jeweiligen Ergebnisse konsolidiert und an den theoretischen Rahmen rückbindet. Sodann werden die Ergebnisse der Fallstudien vergleichend zusammengeführt, auf übergreifende Muster hin untersucht und in den theoretischen Kontext der Competence-Control-Theorie eingeordnet. Darüber hinaus werden herausragende Kontrollmechanismen einzelner Parlamente identifiziert, aus denen sich Best Practices für eine effektive parlamentarische Rüstungskontrolle ableiten lassen (4.7).

Den Abschluss der Arbeit bildet Kapitel 5, in dem die zentralen Erkenntnisse zusammengeführt, die Forschungsfrage vor dem Hintergrund der formulierten Hypothesen beantwortet und Implikationen für die wissenschaftliche Debatte diskutiert werden. Hierzu werden die quantitativen und qualitativen Ergebnisse integriert, um eine abschließende Bewertung der parlamentarischen Kontrolle rüstungskontrollpolitischer Prozesse vorzunehmen (5.1). In einem gesonderten Abschnitt werden mögliche Anschlussfragen für die weitere Forschung skizziert (5.2). Schließlich wird in einem Ausblick die veränderte sicherheitspolitische Lage seit Beginn des Krieges in der Ukraine 2022 reflektiert und deren Bedeutung für die parlamentarische Kontrolle in der Rüstungskontrolle diskutiert (5.3).

2 Theorie und Methodik

Im Folgenden werden die theoretischen und methodischen Grundlagen diskutiert. Zunächst wird das Verhältnis von Parlamenten und Regierungen in der Außen- und Sicherheitspolitik reflektiert. Anschließend wird der Untersuchungsgegenstand in der Außenpolitikanalyse verortet und im Lichte innenpolitischer Erklärungsansätze diskutiert (2.1). Daran schließt sich eine Einführung in die forschungsleitenden theoretischen Konzepte und ihre jeweiligen untersuchungsrelevanten institutionalistischen (2.1.1) und agenturtheoretischen Weiterentwicklungen (2.1.2) an. Daran anknüpfend erfolgt die Operationalisierung parlamentarischer Mitwirkungs- und Kontrollkapazität im Bereich der Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik anhand einer kriteriengestützten Bewertung der Beteiligungsmöglichkeiten einerseits und der tatsächlichen Beteiligung andererseits (2.1.3). Vor diesem Hintergrund wird die eingangs formulierte Forschungsfrage konkretisiert und es werden aus dem theoretischen Rahmen und der Operationalisierung Hypothesen zur Funktionsweise und Wirksamkeit parlamentarischer Kontroll- und Beteiligungsmechanismen im Zusammenhang mit neuen Rüstungstechnologien abgeleitet (2.2). Im weiteren Verlauf werden die Fallauswahl hinsichtlich der Parlamente und Politikfelder für die qualitativ vergleichende Fallstudie und der Untersuchungszeitraum begründet sowie deren Auswahlkriterien erläutert (2.3). Abschließend wird das methodische Vorgehen der quantitativen Voruntersuchung und der vertiefenden qualitativen vergleichenden Fallstudie vorgestellt.

2.1 Dynamisches Verhältnis von Regierung und Parlament: (Ent-)Parlamentarisierung der Außenpolitik?

Um ein tragfähiges Leitbild des modernen Parlamentarismus im Bereich der Außenpolitik zu gewinnen, ist es empfehlenswert, nicht abstrakt bei normativen Idealen des Parlamentarismus, sondern konkreten Regierungssystemen anzusetzen. Ein solcher „rekonstruktiver Ansatz“ (Reinhardt 2022) erfordert sowohl eine kurze Hinwendung zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen als auch zu den tatsächlichen Funktionsweisen parlamentarischer Institutionen, ihren Kapazitäten und Defiziten. Auf diese Weise kann eine realistische und zugleich normativ anspruchsvolle Konzeption entwickelt werden. Davon ausgehend besteht eine wesentliche Funktion von Parlamenten in allen Regierungssystemen in der effektiven Kontrolle der Herrschaftsausübung.

Eine Untersuchung der Rolle von Parlamenten für das rüstungskontrollpolitische Verhalten von Staaten muss sich mit dem Kräfteverhältnis zwischen der Legislative und der Exekutive befassen, also mit der Art und Weise, wie das Parlament die Regierung kontrollieren bzw. beeinflussen kann. Eine Untersuchung dieser Einflussfaktoren muss zunächst anerkennen, dass die strukturellen Bedingungen des internationalen Systems lediglich den Möglichkeitsraum staatlicher Außenpolitik abstecken. Es ist daher empfehlenswert, sich auf innenpolitische Erklärungsansätze zu konzentrieren, wie sie Waltz (1959) mit dem Konzept des „second image“ beschreibt. Innenpolitische Erklärungsansätze geben Aufschluss darüber, warum sich Staaten unter ähnlichen internationalen Rahmenbedingungen unterschiedlich verhalten, wenn sich die innerstaatlichen Parameter ihrer Außenpolitik unterscheiden oder verändern (vgl. Waltz 1996, S. 54–55). Sie sind daher „besonders geeignet, in vergleichender Perspektive grundsätzliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede der gesellschaftlichen Einflusschancen in verschiedenen Staaten mit demokratischen Herrschaftssystemen und deren Auswirkungen auf die Grundlinien des Außenverhaltens dieser Staaten aufzuzeigen“ (Brummer und Oppermann 2019, S. 47; vgl. auch Mesquita und Smith 2012; Haftendorn 1990; Rosenau 1968).

Innenpolitische Strukturen und Prozesse werden sowohl in realistischen (vgl. Ripsman et al. 2016; Rose 1998) als auch in liberalen Theorien (vgl. Katzenstein 1978, 1976; Putnam 1988) – wenn auch mit unterschiedlichem analytischen Fokus – zur Erklärung staatlicher Außenpolitik herangezogen. Während in theoretischen Ansätzen des Realismus innenpolitische Bedingungen lediglich intervenierende Variablen darstellen, modellieren liberale Herangehensweisen innenpolitische Aushandlungsprozesse als zentrale Erklärungsvariable außenpolitischen Handelns. Die Außenpolitik wird als Funktion gesellschaftlicher Präferenzen dargestellt, indem die Kräfteverhältnisse verschiedener innenpolitischer Akteure, d.h. ihr relativer Einfluss im innenpolitischen Prozess auf nationaler Ebene, abgebildet werden. Es wird davon ausgegangen, dass nicht Staaten per se, sondern in erster Linie die in ihnen agierenden Akteure entscheidungs- und handlungsfähig sind und daher im Mittelpunkt der Analyse stehen: „The state is its decision-makers“ (Snyder et al. 2002, S. 59). Innenpolitische Erklärungsansätze erlauben es daher, den Analysefokus auf die am außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess beteiligten Akteure und ihr Handlungsumfeld zu verlagern und damit die institutionellen Bedingungen zu untersuchen, unter denen rüstungskontrollpolitische Agenden gesetzt und Mittel zu ihrer Umsetzung bereitgestellt werden (vgl. Hill 2003, S. 223–224).

Außenpolitik wird demnach im Spannungsfeld zwischen internationalen und innenpolitischen Handlungsrestriktionen konzipiert. Die außenpolitischen Entscheidungsträger nationaler Regierungen sind gleichzeitig in zwei interdependente Spielkonstellationen auf internationaler und innerstaatlicher Ebene eingebunden (vgl. Putnam 1988, S. 433–452). Auf internationaler Ebene

werden Regierungsvertreter grundsätzlich versuchen, in der Interaktion mit den Regierungen anderer Staaten die eigenen außenpolitischen Interessen durchzusetzen und einen möglichst effektiven Einfluss auf die Ergebnisse internationaler Politik auszuüben. Das ist im Bereich der Rüstungskontrolle am Beispiel des TPNW oder auch der GGE on LAWS sehr deutlich zu erkennen (vgl. Dahlmann et al. 2021). Für Regierungen auf der innerstaatlichen Ebene besteht gleichermaßen die Notwendigkeit, innenpolitische Präferenzen zu berücksichtigen und umgekehrt eine ausreichende politische Unterstützung für ihr außenpolitisches Handeln in der Exekutive, insbesondere im Parlament und in der Zivilgesellschaft, zu mobilisieren (vgl. Oppermann und Höse 2007, S. 52). Dieses Erfordernis schränkt den Handlungsspielraum der Exekutive zum einen insofern ein, als eine Regierung, die selbst kein einheitlicher Akteur ist, eine außenpolitische Maßnahme im innenpolitischen Prozess formalrechtlich umsetzen muss. Zum anderen wird eine Regierung außenpolitische Entscheidungen stets unter dem Vorbehalt treffen, dass diese nicht im Widerspruch zu ihrem primären Ziel des innenpolitischen Machterhalts stehen (vgl. Moravcsik 1993, S. 15–17).

In der einschlägigen Literatur zur Rolle von Parlamenten wurde wiederholt eine „Entparlamentarisierung“, gleichzeitig aber auch eine „Parlamentarisierung“ konstatiert (vgl. Fuchs 2019; Strong 2015; Auel 2014; Jungbauer 2012; Lüddecke 2010; Börzel 2000; Schulz 2011). In der Außen- und Sicherheitspolitik greift diese dichotome Unterscheidung jedoch zu kurz. In internationalen Krisensituationen erweisen sich die Einflussmöglichkeiten innenpolitischer Akteure außerhalb der Regierung auf außenpolitische Entscheidungen regelmäßig als geringer im Vergleich zu langfristigen Planungsentscheidungen (vgl. Haftendorn 1990, S. 403 f.). Umgekehrt wird den Parlamenten in längerfristigen Problemlagen bescheinigt, über die Budgetkontrolle von Rüstungsausgaben frühzeitig Transparenz zu schaffen, die ein an innenpolitischen Interessen orientiertes Regierungshandeln begünstigt (vgl. Daalder 1992; Hans Günther Brauch et al. 1997, S. 9). Andere sehen den außenpolitischen Einfluss von Parlamenten in Abhängigkeit von verteilungspolitischen Fragen (vgl. Milner und Tingley 2015). Parlamentarischer Einfluss scheint also grundsätzlich durch eine Vielzahl endogener und exogener Faktoren bedingt zu sein.

Trotz der starken Fokussierung auf das innenpolitische Geschehen soll und kann die vorliegende Studie das internationale Umfeld der Außenpolitik nicht völlig ausblenden. Internationale Entwicklungen stellen eine wesentliche Kontextbedingung für innenpolitische Erklärungsansätze dar und sind Hintergrundvariable und zumeist Anlass für außenpolitische Entscheidungen (vgl. Fearon 1998, S. 304). Dies gilt umso mehr, als dass sowohl rüstungspolitisches als auch rüstungskontrollpolitisches Handeln per definitionem über die Grenzen eines Staates hinauswirkt. Gerade deshalb erweist sich eine isolierte Betrachtung innenpolitischer Erklärungsansätze als eher ungeeignet. Für Rosenau (1966, S. 31) ist “[f]oreign policy behavior [...] a reaction to both external and

internal stimulations, and [...] one breaks into the chain of causation only for analytical purposes". Daher wird hier das Kräfteverhältnis zwischen Legislative und Exekutive als ein "continuous process of (re-)calibration of powers and competences in response to developments within the political system, on the one hand, and in a state's international environment on the other" (Raunio und Wagner 2017a, S. 6) verstanden. Neue Rüstungstechnologien und Technologiesprünge stellen eine solche Entwicklung dar, die es hinsichtlich ihrer innenpolitischen Implikationen zu untersuchen gilt.

Um dieses dynamische Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative zu verstehen, ist es zunächst wichtig festzuhalten, dass beide Gewalten im Bereich der auswärtigen Beziehungen miteinander verschränkt sind. Insofern handelt es sich bei der auswärtigen Gewalt im modernen demokratischen Verfassungsstaat um eine „gemischte“ Gewalt, die Parlament und Regierung gewissermaßen gemeinsam zustehen (vgl. Baade 1962). Die Mitwirkung der Legislative an der auswärtigen Gewalt ist daher „keine ‚Durchbrechung‘, sondern im Gegenteil eine regelmäßige Begleiterscheinung demokratischer Gewaltenteilung“ (ebd.: 206). Damit kommt es zu einer wechselseitigen Beeinflussung von Ministerialbürokratie und politischen Entscheidungsträgern. Einerseits umfasst die Arbeit der Ministerien mehr als nur die Umsetzung politischer Zielvorgaben. Putnam (1976) kam nach einer Befragung hochrangiger europäischer Ministerialbeamter zu dem Ergebnis, dass nur etwa ein Viertel der Befragten eine legalistisch verengte Definition der Beamtentätigkeit anerkennt. Andererseits erfüllten auch Parlamentarier bürokratische Funktionen, um im komplexen Entscheidungsapparat der Ministerialbürokratie Einfluss zu nehmen (vgl. Treiber und Blankenburg 1972). Allerdings fehlt es den Parlamentariern in verteidigungspolitischen Fragen häufig an geeigneten Apparaten zur Informationsverarbeitung und -bewertung. Durch informellen Informationsaustausch mit der Ministerialbürokratie können sie sich jedoch in Detailfragen effektiv einbringen, weshalb der durchschnittliche Abgeordnete dazu neigt, sich eher für Entscheidungen mit geringer Tragweite einzusetzen. In der Folge verwenden die Parlamentarier ihre – ohnehin knappen – Ressourcen häufig auf die Mitsteuerung von Detailentscheidungen, können aber nicht richtungsweisend in strategische Entscheidungsprozesse eingreifen (vgl. Mätzig 2004, S. 157). Die vielschichtigen Verflechtungen erschweren eine klare institutionelle Abgrenzung, machen aber deutlich, dass Kontrolle und Mitbestimmung – in einem noch zu präzisierenden Ausmaß – grundsätzlich stattfinden. Dies gilt es im Kontext von neuen Rüstungstechnologien zu prüfen.

Für eine Untersuchung der Rolle von Parlamenten in der Rüstungskontrolle neuer Technologien ist es notwendig, einen theoretischen Rahmen zu schaffen, der die dynamischen Interaktionen zwischen Regierung und Parlament in diesem konkreten Kontext erfassen kann. Zu diesem Zweck werden im Folgenden zwei politikwissenschaftliche Konzepte herangezogen, die aufeinander aufbauen und die Untersuchung leiten sollen. Der Neoinstitutionalismus und seine

handlungstheoretische Modifikation des akteurzentrierten Institutionalismus (2.1.1) dienen lediglich als übergeordneter Bezugsrahmen für die Delegationstheorie, die ihrerseits forschungsleitend ist. Der neoinstitutionalistische Rahmen wird dann mit der Prinzipal-Agent-Theorie und ihrer als 'Competence-Control-Theory' firmierenden Weiterentwicklung delegationstheoretisch nutzbar gemacht (2.1.2). Für den theoretischen Rahmen sind die Konzepte gleichermaßen gewinnbringend. Sie stehen zwar jeweils für eine bestimmte Forschungsperspektive, ergänzen sich aber zusammengenommen im Hinblick auf den Zweck und Fokus dieser Untersuchung.

2.1.1 Neoinstitutionalismus und akteurzentrierter Institutionalismus

Parlamente und Regierungen können als Institutionen verstanden werden, die durch bestimmte Strukturen und Prozesse gekennzeichnet sind. Diese ermöglichen es den in ihnen agierenden Akteuren, ihre vielfältigen Interessen entlang festgelegter Spielregeln zu verfolgen. Der Institutionalismus stellt solche Institutionen und ihre Funktionsweise in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Ohne ausführlich auf ideengeschichtliche Hintergründe einzugehen, sei hier ein zentraler Bezugspunkt genannt: Max Weber beschreibt in seinen staatssoziologischen Studien den modernen Verfassungsstaat als Produkt eines fortschreitenden Rationalisierungsprozesses. Dieser manifestiert sich in einer „rationalen Staatsanstalt“, die Herrschaft durch ein Gewaltmonopol, formales Recht und eine bürokratisch organisierte Verwaltung strukturiert. Der daraus resultierende Herrschaftstypus, den Weber als „Herrschaft kraft Wissens“ bezeichnet, erfordert Anpassungsleistungen aller staatlichen Institutionen – nicht nur von Regierung und Verwaltung, sondern auch von Parlamenten, die unter Rationalisierungsdruck geraten, wenn sie Herrschaft ausüben oder legitimieren wollen (vgl. M. Weber 2002, S. 815–826, 857 ff.).

Seit den späten 1970er Jahren hat die Bedeutung von Institutionen für soziales Handeln in der breiteren sozialwissenschaftlichen Literatur verstärkt Beachtung gefunden (vgl. Goodin 1996), und es haben sich mehrere Ansätze herausgebildet, die unter dem Begriff „Neoinstitutionalismus“ firmieren (vgl. Patzelt 2020, S. 184). Der Neoinstitutionalismus erkennt an, dass politisches Handeln in einem komplexen institutionellen Umfeld stattfindet und dass Institutionen politisches Verhalten zwar beeinflussen, aber nicht vollständig determinieren. Sie bieten vielmehr einen gemeinsamen Handlungsrahmen, der den politischen Entscheidungsprozess durch formelle und informelle Regeln und Konventionen strukturiert (vgl. Dowding und King 2003, S. 44). Auf der Policy-Ebene wird untersucht, wie institutionelle Arrangements (*settings*) die Inhalte und Ergebnisse politischer Entscheidungen beeinflussen. Institutionen sind dabei – wie in dieser Untersuchung – die unabhängige Variable und nicht

wie auf der Polity-Ebene die abhängige Variable.⁶ Zu diesen Settings zählen etwa das Wahl- und Regierungssystem oder der Mitwirkungs- und Kontrollapparat parlamentarischer Akteure.

March und Olsen (1984, S. 747) konstatieren “[t]he organisation of political life makes a difference”. Demnach wirken Institutionen im politischen Prozess sowohl handlungsermöglichend als auch handlungsbeschränkend. Sie schaffen einen Ordnungsrahmen, der zunächst relativ unabhängig von Einzelinteressen und bestehenden Formalisierungsgraden ist. Die Akteure – z.B. Abgeordnete oder Parteien – werden als rationale Akteure modelliert, die ihren eigenen Nutzen maximieren wollen und daher bereit sind, Tauschgeschäfte (z.B. bzgl. politischer Unterstützung) einzugehen. Institutionen schaffen und verfestigen dabei Normen und Routinen durch dauerhafte Interaktionsmuster, die sie selbst prägen und die wiederum auf sie zurückwirken. So prägen beispielsweise Regierungs- und Wahlsysteme die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und damit auch die parlamentarische Arbeit (vgl. Patzelt 2020, S. 185 ff.). Rationalität spiele in solchen dynamischen Interaktionen lediglich eine begrenzte Rolle; wichtig seien vielmehr auch Wissensbestände und Erwartungen sowie etablierte Regeln zur Bewältigung von Interessenskonflikten (vgl. ebd.: 186).

Institutionen wirken demnach nicht nur als handlungskanalisierende Randbedingung für nutzenmaximierende Individuen, sondern generieren Erwartungssicherheit und bieten Orientierung, zumal unter Bedingungen von Informationsdefiziten und Unsicherheit, wenn Akteure dazu neigen, sich an etablierte Verhaltensmuster zu halten, anstatt ausschließlich nach Nutzenmaximierung zu streben (vgl. ebd.: 186). Angesichts der zentralen Bedeutung, die den so handelnden Akteuren nicht nur in der Theorie, sondern auch in der parlamentarischen Praxis zukommt, reicht die institutionalistische Perspektive allein jedoch nicht aus, um deren Einfluss auf politische Entwicklungen und Entscheidungen zu erklären. Hierzu bedarf es einer stärker ausgeprägten handlungstheoretischen Perspektive.

Der akteurzentrierte Institutionalismus (AZI) leistet dies durch die Integration institutionalistischer und handlungstheoretischer Perspektiven (vgl. Scharpf und Mayntz 1995). Der AZI erweitert den Neoinstitutionalismus, indem er Institutionen dezidiert als Rahmen konzipiert, der über die Verteilung von Macht, Kompetenzen und Ressourcen die darin stattfindenden Interaktionen der Akteure strukturiert und somit deren Ergebnisse beeinflusst (vgl. Scharpf 2006, S. 17). Insofern bilden nicht Institutionen, sondern die in ihnen agierenden Akteure, Akteurskonstellationen und Handlungspräferenzen die primäre Untersuchungseinheit (vgl. Treib 2015). Aus politikwissenschaftlicher

6 Bspw. untersucht Lüddecke (2010) auf der Polity-Ebene mit Hilfe des Neoinstitutionalismus anschaulich, wie sich der Wandel parlamentarischer Institutionen als Folge veränderter internationaler Rahmenbedingungen vollzieht und konzipiert Institutionen dementsprechend als vom internationalen Umfeld abhängige Variable.

Perspektive knüpft der AZI an die zentrale Frage an, welche Auswirkungen Institutionen auf das politische System, seine Regeln, Verfahren und – hier besonders relevant – Inhalte haben ("Do institutions matter?"). Institutionen schaffen Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den in ihnen agierenden Akteuren.

Damit wird es möglich, die Auswirkungen komplexer Interaktionen zwischen Akteuren zu verstehen, die in hoch organisierten gesellschaftlichen Bereichen auftreten (vgl. Scharpf und Mayntz 1995, S. 44). Parlamente können im Sinne des AZI als „kollektive Akteure“ verstanden werden, die sich zum einen aus individuellen Akteuren (Abgeordneten) und zum anderen aus Mischformen kollektiv-korporativer Akteure (Fraktionen und Parteien) zusammensetzen und einen gemeinsamen Willen bilden.⁷ Dazu benötigen sie bestimmte interne organisatorische Voraussetzungen, wie zentralisierte und hierarchisch oder mehrheitlich durchsetzbare Handlungsressourcen. Sie bilden die Bedingungen für die relative Einflussmacht der Akteure auf eine außenpolitische Entscheidung, wobei grundsätzlich vier Bedingungen unterschieden werden können.

- Erstens hängt außenpolitischer Einfluss von der Organisationsfähigkeit der Akteure ab, d.h. von ihrer Fähigkeit, homogene Interessen zu formulieren und durch kollektives Gruppenhandeln durchzusetzen (vgl. Gourevitch 2002, S. 310; Olson 1965).
- Zweitens vom Grad ihrer situativen Mobilisierung, der umso höher ist, je stärker sich die Akteure in ihrem Organisationszweck betroffen sehen oder je mehr sie eine bestimmte Handlungsoption präferieren (vgl. Milner 1997, S. 60–65).
- Drittens müssen ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen sowie immaterielle Ressourcen wie Information und Legitimation zur Verfügung stehen (vgl. Dowding 1991, S. 115–118).
- Viertens bestimmt der Zugang zum außenpolitischen Entscheidungsprozess maßgeblich den außenpolitischen Einfluss eines Akteurs. Die Zugangschancen variieren dabei je nach politischem System, d.h. ob es eher pluralistisch, wie in den USA, oder eher korporatistisch, wie in Deutschland, strukturiert ist (vgl. Lijphart 2012, S. 171–184; Brummer und Oppermann 2019, S. 54).

7 Im Gegensatz zu kollektiven Akteuren, die von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig sind und von diesen kontrolliert werden, können korporative Akteure weitgehend unabhängig entscheiden. Letztere zeichnen sich vor allem durch eine hierarchische Führung aus (Top-down-Organisationen). Kollektiven und korporativen Akteurstypen ist das Zusammenwirken mehrerer Akteure gemein, die ein gemeinsames Ziel verfolgen oder ein gemeinsames Gut produzieren (vgl. Treib 2015: 279 f.; Scharpf 2006). Fraktionen und die sie tragenden Parteien werden als eine Mischform dieser beiden Akteurstypen verstanden, da sie sich sowohl durch hierarchische Organisationsmerkmale, z.B. Fraktionsvorsitzende, als auch durch die Abhängigkeit von den Präferenzen ihrer Mitglieder, z.B. zuständige Berichterstatter, auszeichnen.

Die starke Systematisierung der Interaktionen im AZI führt zwar zu einem gewissen „Verlust an Tiefenschärfe“ (Scharpf und Mayntz 1995: 50), ist aber notwendig, um Komplexität zu reduzieren. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Neoinstitutionalismus und AZI eine differenzierte Betrachtung der Policy-Ebene ermöglichen, indem sie die Wirkung von Institutionen und der in ihnen stattfindenden Interaktionen auf Politikergebnisse – wie z.B. die Haltung zur Rüstungskontrolle neuer Technologien – aufzeigen. Zudem ordnen sie die Untersuchung in das „second image“ internationaler Politik ein. Rückschlüsse auf die der Interaktion zugrunde liegenden Dynamiken und Mechanismen sind damit allerdings noch nicht möglich.

2.1.2 Prinzipal-Agent- und Competence-Control-Theorie

Mit Blick auf die beiden Akteure „Parlament“ und „Regierung“ im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist im Anschluss an den AZI zu berücksichtigen, dass sie in einem besonderen, konstitutiven Delegations- und Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen, das für die Handlungsstrategien von zentraler Bedeutung ist, weil es die Verteilung von Kompetenzen sowie (im)materiellen Ressourcen, mithin die Machtausübung bestimmt. Die Agenturtheorie, ihrerseits auch Prinzipal-Agent-Theorie (PAT), rückt dieses ‚Machtverhältnis‘ und die ihm innewohnende Funktionslogik und Dynamik in den Mittelpunkt, indem sie die ‚Delegationsketten‘ und die ihnen zugrunde liegenden Informationsbeziehungen zwischen dem Auftraggeber (Prinzipal) und dem Auftragnehmer (Agent) einer Interaktion erfasst (vgl. Gilardi und Braun 2002; Patzelt 2020, S. 176–180). Die PAT konnte sich vielfach als leistungsfähiges Instrument zur Analyse der Herausforderungen und Steuerungsmechanismen von Parlamenten gegenüber Regierungen, auch in der Außen- und Sicherheitspolitik, bewähren (vgl. Raunio und Wagner 2017a; Lüddecke 2010; Milner 2006; Auel und Benz 2005; Harfst und Schnapp 2003; Lupia und McCubbins 2000; Saalfeld 2000; Strøm 2000). Ihr Mehrwert für diese Untersuchung liegt in der Systematisierung der durch Informationsasymmetrien und institutionelle Anreizstrukturen geprägten Interaktionen zwischen Parlament (Prinzipal) und Regierung (Agent). Der PAT liegen zwei Kernannahmen zugrunde, die sich insbesondere für die Untersuchung parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik als virulent erweisen (vgl. Bendor 1988, S. 363; Lupia 2006, S. 37):

- Es bestehen Interessenkonflikte zwischen Agent und Prinzipal sowie
- Informationsasymmetrien zugunsten des Agenten.

Hinsichtlich der ersten Annahme gilt, dass die Exekutive zur Erfüllung ihrer Aufgaben vor allem auf Veränderungen und Druck aus dem internationalen Umfeld reagieren muss, während die Legislative eher daran interessiert sein

wird, die Politik an verteilungspolitischen Fragen im Zusammenhang mit den Präferenzen der Wähler auszurichten (vgl. Milner und Tingley 2015; Romer und Rosenthal 1978; Shepsle und Weingast 1985). Gerade Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik ist mit internationalen Abhängigkeiten und verteilungspolitischen Fragen verbunden.

Mit Blick auf die zweite Annahme liegt die Initiative, Planung und Implementierung rüstungspolitischer Maßnahmen und Rüstungskontrollverhandlungen ganz überwiegend bei der Exekutive. Sie hat qua Mandat in der Regel zeitlich früheren Zugang (z.B. bei Planungsprozessen im Bündnis) zu mehr und teilweise geheimen Informationen (z.B. Vertragsdokumente) und kann überdies auf mehr Kompetenz im Kontext von Rüstungskontrolle und Rüstung zurückgreifen (vgl. Milner und Tingley 2015: 53). „Das Informationsgefälle [...] ist beträchtlich“ (R. Biermann 2004, S. 620). Entsprechend beschrieb bereits Max Weber (2002, S. 854–855) das Verhältnis zwischen den ‚Experten‘ in der Bürokratie und den ‚Laien‘ auf den Parlamentsbänken als eines, in dem erstere gegenüber letzteren einen uneinholbaren Vorteil aus ihrem akkumulierten Sach- und Dienstwissen zögen. Kann der Prinzipal, in diesem Fall das Parlament, dieses Informationsgefälle nicht rechtzeitig ausgleichen und verliert er an Einfluss, so besteht nach der PAT das Risiko, dass der Agent, also die Regierung, diesen strategischen Vorteil zugunsten seiner eigenen Interessen ausnutzt (sog. *Agenturverlust*).

Zur Vermeidung bzw. Minimierung von Agenturverlusten etabliert der Prinzipal daher institutionell verankerte Anreizsysteme – Kontroll- und Sanktionsmechanismen –, um eine präferenzgerechte Delegation sicherzustellen und einem Kontrollverlust über den Agenten entgegenzuwirken (vgl. Strøm et al. 2006). Im Zusammenhang mit Parlamenten lassen sich drei Arten solcher ‚Überwachungsmechanismen‘ unterscheiden (vgl. McCubbins und Schwartz 1984): (a) „Police-patrol oversight“ steht für eine permanente, aktive und kostenintensive Überwachung durch spezielle parlamentarische Instrumente (Ausschüsse, Unterstützung durch wissenschaftliche Dienste, Bibliotheken, Enquete-Kommissionen oder Rechnungshöfe). Demgegenüber ist (b) „fire-alarm oversight“ eine passive Form der Kontrolle, die weniger Ressourcen bindet und nur sporadisch aktiviert wird (Ombudsstellen, Interessengruppen und Verbände oder Wahlkreisbüros). Schließlich stellt (c) „procedural oversight“ eine kostengünstige Möglichkeit dar, die Exekutive durch formale Verfahren zur Offenlegung ihrer Informationen zu bewegen und damit das Informationsgefälle auszugleichen (Berichts- und Auskunftspflichten und andere administrative Mechanismen). Zwar können Agenturverluste durch den erfolgreichen Einsatz dieser Überwachungsmechanismen in dem Maße reduziert werden, in dem der Prinzipal fehlende Informationen substituieren und so die Präferenzen und das Verhalten des Agenten antizipieren kann (vgl. Lupia 2006, S. 43 ff.). Allerdings können sie nie vollständig eliminiert werden.

Es wäre sicherlich zu kurz gegriffen, daraus zu folgern, Regierungen handelten stets wider die Interessen ihrer Parlamente, weshalb diese möglichst viel Mitsprache und Kontrolle einforderten, um Außen- und Sicherheitspolitik streng nach ihren Präferenzen zu gestalten. Vielmehr ist wie schon angedeutet anzuerkennen, dass Außen- und Sicherheitspolitik, gerade im rüstungskontrollpolitischen Kontext, traditionell weitgehend in die Kompetenz der Regierungen fällt und das Parlament (Prinzipal) zur Verfolgung seiner politischen Ziele (z.B. die Entwicklung eines Waffensystems oder die Erwirkung eines völkerrechtlichen Verbots desselben) gerade auf diese – delegationsbegründende – Kompetenz der Regierung (Agent) vertraut. Zwar variieren je nach Regierungssystem institutionelle Besonderheiten, die zu unterschiedlichen Delegations- und Abhängigkeitsverhältnissen zwischen Exekutive und Legislative und damit zu ganz unterschiedlichen Kontrollmechanismen und Gestaltungsmöglichkeiten führen (vgl. Harfst und Schnapp 2003, S. 7). Allerdings vollzieht sich Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik häufig nicht entlang legislativer Verfahren, sondern durch Realakte (Verhandlungen, Abstimmungen, Unterstützungsbekundungen oder Vergabeentscheidungen). Hinzu kommt, dass “[w]hen there is a cabinet crisis, certain ministers change or the same ministers are merely shifted around; but no civil servant is displaced, and the day-to-day administration continues without interruption” (Siegfried 1956: 399 nach Lijphart 2012, S. 117 f.). An parlamentarische Kontroll- und Sanktionsmechanismen wie ein Misstrauensvotum sind die handelnden Agenten somit allenfalls indirekt gebunden. Der Prinzipal nimmt also mögliche Agenturverluste wissentlich und willentlich in Kauf.

Diese Erkenntnis ist wichtig, da sie auf ein konzeptionelles Defizit der PAT hinweist. Die PAT betrachtet zwar die aus der Informationsasymmetrie resultierenden Kontrollprobleme, klammert jedoch das Bedürfnis des Prinzipals nach fachlicher Kompetenz des Agenten weitgehend aus (vgl. Abbott et al. 2017, S. 28). “[A]gent competence does not affect principal control, and control does not affect competence” (Abbott et al. 2020, S. 623). Aufgrund der für die Delegation konstitutiven Sachkompetenz des Agenten (ohne die kein Prinzipal mögliche Agenturverluste in Kauf nehmen würde) wird der Prinzipal dem Agenten einen gewissen Handlungsspielraum einräumen und ihn nur noch indirekt kontrollieren können.

Dementsprechend wird kritisiert, dass die PAT die Komplexität der qualitativ sehr unterschiedlich gestalteten Delegationsverhältnisse, insbesondere im Hinblick auf die Handlungsfreiheit des Agenten, verkennt. Der Delegation liege regelmäßig eine dauerhafte, durch Sozialisations- und Austauschprozesse geprägte Interaktion zugrunde, die die Kosten-Nutzen-Abwägungen des Prinzipals maßgeblich beeinflusse (vgl. G. Kreps 1990, S. 116). Angesichts des weiten rüstungs(kontroll)politischen Handlungsspielraums der Exekutive wiegt diese Kritik schwer. Denn sie macht deutlich, dass über den rein interessenbasierten Erklärungsansatz der PAT hinaus auch funktionale Erwägungen

hinsichtlich der notwendigen Kompetenz des Agenten berücksichtigt werden müssen, aufgrund derer der Prinzipal überhaupt Handlungsspielräume zugeht. Genau hier setzt die sogenannte Competence-Control-Theorie an, indem sie den interessenbasierten Ansatz der PAT um funktionale Erwägungen ergänzt.

Die Competence-Control-Theorie (CCT) adressiert Situationen, in denen der Prinzipal bereit sein muss, ein gewisses Maß an Kontrolle aufzugeben, um die notwendige Kompetenz des Agenten zu gewährleisten. Dazu betrachtet die CCT interessenbasierte und funktionale Erklärungen für die institutionelle Gestaltung von Delegationsprozessen nicht als konkurrierende Konzepte. Stattdessen werden sie als komplementäre theoretische Bausteine verstanden: Es wird davon ausgegangen, dass der Handlungsspielraum von Agenten gleichermaßen durch das Motiv des Prinzipals bestimmt wird, sich durch die Kompetenz des Agenten funktionale Vorteile zu sichern, und sein politisches Interesse, den Agenten zur Vermeidung hoher Kosten zu kontrollieren (vgl. Abbott et al. 2020). Aufbauend auf den Konzepten der PAT findet der noch junge Ansatz zunehmend Verbreitung in der institutionenanalytischen Literatur, insbesondere im Kontext der Europäischen Union (vgl. Rittberger et al. 2024; Obendiek und Seidl 2023; Tamm 2023; F. Biermann und Rittberger 2020).

Im Zentrum steht die Überlegung, dass ein politischer Prinzipal (Governor) immer sowohl die Beauftragung kompetenter Agenten (Intermediaries) als auch deren Kontrolle bevorzugt:

“The governor thus faces a dilemma: if it emphasizes control, it limits intermediary competence and risks policy failure; if it emphasizes competence, it empowers potentially opportunistic intermediaries and risks control failure” (Abbott et al. 2020, S. 619).

Dieses inhärente Spannungsverhältnis (“Governor’s Dilemma”) zwingt die Prinzipale zu einer strategischen Abwägung zwischen Kontrolle und Kompetenz und erklärt die empirische Vielfalt bestehender Governance-Arrangements. Abbott et al. (2020, S. 623) unterscheiden vier idealtypische Delegationsmodi entlang zweier Dimensionen: (1) Initiierung von Autorität (wird Autorität aktiv durch den Prinzipal vergeben oder nutzt der Prinzipal vorhandene Autorität des Intermediärs?) und (2) Ausübung von Kontrolle (erfolgt Kontrolle durch hierarchische Eingriffe oder durch nicht-hierarchische, indirekte Einflussnahme?). Daraus werden vorliegend die folgenden vier idealtypischen Governance-Modelle abgeleitet:

- *Delegation*: Ein Parlament gewährt der Exekutive formale Autorität und behält gleichzeitig durch explizite hierarchische Kontrollmechanismen (z. B. Gesetzgebung, Haushaltskontrolle) Einflussmöglichkeiten.
- *Trusteeship*: Struktur: Das Parlament gewährt der Exekutive Autorität, verzichtet jedoch weitgehend auf direkte Eingriffsmöglichkeiten und vertraut auf Selbstbindung und institutionelle Regeln.

- *Co-optation*: Das Parlament nutzt die bestehende Autorität der Exekutive, behält aber formale hierarchische Eingriffsrechte, um sie indirekt zu steuern.
- *Orchestration*: Das Parlament nutzt die Autorität der Exekutive und übt Kontrolle lediglich über informelle Anreize, Debatten oder politische Rahmensetzung aus, ohne direkte Eingriffsmöglichkeiten.

Diese Einteilung ist geeignet, das Verhältnis von Parlament und Regierung in seinen Grundzügen zu klassifizieren. Angesichts der eingangs beschriebenen Heterogenität der Verflechtung von Legislative und Exekutive in der Außen- und Sicherheitspolitik erscheint die Vorstellung einer idealtypischen Einteilung allerdings noch zu starr, um die dynamischen Beziehungen zwischen Parlamenten und Regierungen und deren länderspezifische Unterschiede empirisch präzise zu erfassen und zu vergleichen.

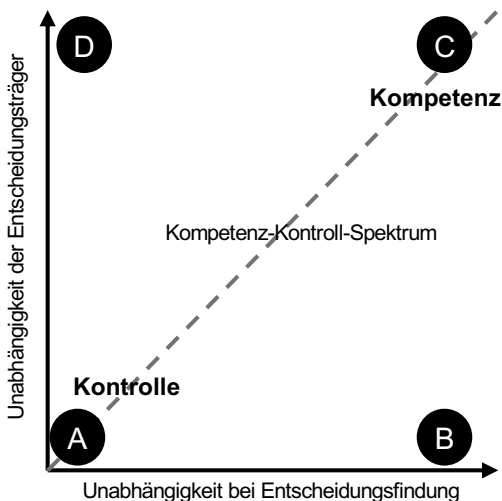
Rittberger et al. (2024) konstatieren, dass der Prinzipal nicht zwangsläufig mehr Kontrolle gegen weniger Kompetenz eintauschen müsse und umgekehrt. Vielmehr könne er auf verschiedene Mechanismen zurückgreifen, die es ihm ermöglichen einem Agenten die notwendige Handlungsautonomie zu gewähren und damit das Dilemma zu beheben. Das eindimensionale Kontinuum der CCT, wobei Kompetenz und Kontrolle zwangsläufig gegeneinander gehandelt werden, wird dazu erweitert und es werden zwei institutionelle Gestaltungsdimensionen konzipiert, mittels derer ein Prinzipal das je nach Aufgabe erforderliche Verhältnis von Kompetenz und Kontrolle kalibrieren kann (Abb. 2.1) (vgl. Rittberger et al. 2024):

- *Unabhängigkeit der Entscheidungsträger* (decision-maker independence): Die erste Dimension bezieht sich auf die personelle Unabhängigkeit eines Agenten in Bezug auf den Schutz leitender Entscheidungsträger (z.B. Staatssekretäre oder Abteilungsleiter) vor politischer Einflussnahme durch Entlassung. Eine größere Unabhängigkeit der Entscheidungsträger stellt sicher, dass die Entscheidungen der Agenten auf der Grundlage von Fachwissen und nicht aufgrund politischer Erwägungen getroffen werden (vgl. Gailmard und Patty 2012). Dadurch wird das Risiko opportunistischer, ineffektiver Entscheidungen, die “directed towards reading their principals’ minds” (Rittberger et al. 2024, S. 1424) sind, gemindert.
- *Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung* (decision-making independence): Die zweite Dimension bezieht sich auf die inhaltliche Unabhängigkeit eines Agenten, politische Prioritäten und Arbeitspläne eigenständig festzulegen und Entscheidungen unabhängig von politischer Einflussnahme zu treffen. Agenten mit einem hohen Maß an Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung sind in der Lage, politische Probleme schneller zu erkennen und effiziente Methoden zu entwickeln, um darauf zu reagieren, ohne auf Vorgaben des

Prinzipals warten zu müssen. Hingegen besteht bei zu hoher Entscheidungsunabhängigkeit das Risiko, dass sich die Entscheidungen des Agenten nicht ausreichend an den Bedürfnissen und Interessen des Prinzipals orientieren oder dessen politischen Zielen zuwiderlaufen.

Diese Unterscheidung eröffnet einen „zweidimensionalen institutionellen Gestaltungsraum“, in dem der Prinzipal entweder in beiden Dimensionen starke (oder schwache) Unabhängigkeit gewährt und damit die Kompetenz (oder Kontrolle) des Agenten betont; oder er gewährt in nur einer der beiden Dimensionen starke (oder schwache) Unabhängigkeit, während er in der anderen Dimension schwache (oder starke) Unabhängigkeit gewährt. Durch die beliebige Kombination dieser Mechanismen steht dem Prinzipal ein breites Spektrum an institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung, um zu entscheiden, wie Kompetenz und Kontrolle des Agenten je nach Aufgabe kalibriert werden sollen. Dabei würden Kosten und Nutzen der Delegation stets gegeneinander abgewogen (vgl. Rittberger et al. 2024, S. 1419). Abbildung 2.1.1 stellt diesen institutionellen Gestaltungsraum – das Kompetenz-Kontroll-Spektrum – dar.

Abbildung 2.1.1: Kompetenz-Kontroll-Spektrum



Quelle: eigene Darstellung nach Rittberger et al. 2024.

Die CCT ließe erwarten, dass sich Prinzipale für institutionelle Settings entscheiden, die auf der Diagonalen zwischen den Polen A und C liegen. Während interessenbasierte Settings die Kontrolle hervorheben (Pol A), betonen

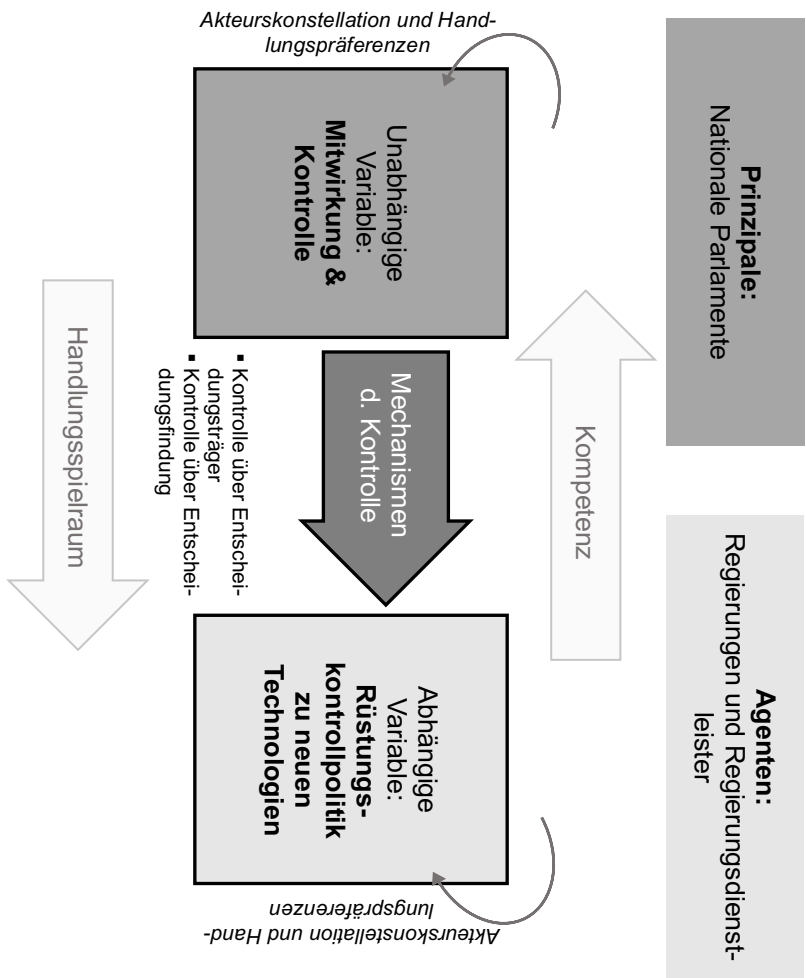
funktionale Settings die Kompetenz (Pol C). Der zweidimensionale Gestaltungsraum des hier verfolgten Ansatzes erweitert dieses Kontinuum, indem auch Abweichungen von der Diagonalen in Richtung zunehmender oder abnehmender Kontrolle in einer der beiden Dimensionen (Pole B und D) identifiziert werden können. Innerhalb des sich so eröffnenden „Kompetenz-Kontroll-Spektrums“ können Agenten in beiden Dimensionen überhaupt keine Unabhängigkeit besitzen, d.h. der vollständigen Kontrolle des Prinzipals unterliegen; solche Agenten lägen um den Pol A. Im Gegensatz dazu können Agenten mit vollständiger Unabhängigkeit vom Prinzipal in beiden Dimensionen ausgestattet sein, d.h. keiner Kontrolle unterliegen und wären dementsprechend um den Pol C angesiedelt. Wenn der Prinzipal den Agenten mit einem hohen Maß an Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung ausstattet und gleichzeitig durch ein geringes Maß an Unabhängigkeit der Entscheidungsträger eine strikte Kontrolle über seine Mitarbeiter ausübt, wird sich der Agent um den Pol B bewegen. Umgekehrt können Prinzipale ihre Agenten auch mit einem hohen Maß an Unabhängigkeit der Entscheidungsträger ausstatten und damit Anreize für die Entwicklung von Kompetenz schaffen, gleichzeitig aber die Fähigkeit des Agenten, diese Kompetenz in konkreten Maßnahmen umzusetzen, durch ein geringes Maß an Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung stark einschränken. Agenten, auf die diese Überlegung zutrifft, rangieren um Pol D.

Im Bereich der Rüstungskontrolle neuer Technologien erfüllen Agenten verschiedene Aufgaben, die von der *Repräsentation* über die *Vorbereitung und Planung* bis hin zur *Implementierung* reichen und im Sinne der CCT unterschiedlich stark der Unabhängigkeit bzw. Kontrolle der Entscheidungsträger und der Entscheidungsfindung unterliegen. Beispielsweise unterliegt die deutsche Bundesregierung bei der Vorbereitung und Planung des Verteidigungshaushaltes prima facie sowohl einer starken parlamentarischen Kontrolle der Entscheidungsträger, insbesondere in Person des Verteidigungsministers und der zuständigen Staatssekretäre, als auch einer starken parlamentarischen Kontrolle der Entscheidungsfindung im Wege der Haushaltsgesetzgebung; sie müsste folglich um den Pol A rangieren. Am anderen Ende des Spektrums wären etwa Rüstungsunternehmen zu vermuten, die bei der Implementierung von in Auftrag gegebenen Rüstungsprojekten weder einer starken Kontrolle ihrer Entscheidungsträger (z.B. der zuständigen Projektleiter) noch einer starken Kontrolle ihrer – allenfalls indirekt über die Mittelvergabe limitierten – Entscheidungsfindung durch die Parlamente unterliegen, mithin dem Pol C zuzuordnen wären. Eine wiederum andere Kalibrierung der Kontrolle wäre hinsichtlich der Repräsentation in der GGE zu LAWS zu erwarten, usw.

Insgesamt liegt der Mehrwert der CCT in ihrem Potenzial, parlamentarische Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten im Spannungsverhältnis von Kompetenz und Kontrolle zu analysieren, wie es in einem komplexen Politikfeld wie der Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik entsteht. Auf diese Weise kann erklärt werden, inwieweit nationale Parlamente Einfluss auf

rüstungs(kontroll)politische Maßnahmen nehmen und wovon dieser Einfluss abhängt, insbesondere unter welchen Bedingungen Einflussmechanismen ineffektiv sind und daher überarbeitet werden sollten. Dies gilt umso mehr für ein erst im Entstehen begriffenes Politikfeld mit entsprechenden Anpassungsmöglichkeiten, wie es die Rüstungskontrolle neuer Technologien darstellt.

Abbildung 2.1.2: Schematische Darstellung des Forschungsdesigns



Quelle: eigene Darstellung.

Auf diese Weise kann gezeigt werden, inwieweit parlamentarische Einflussnahme eine kohärente Außen- und Sicherheitspolitik im Rüstungsbereich fördert oder aber zu einer strategischen Entkoppelung von Rüstungskontrolle und Rüstungspolitik im Bereich neuer Technologien führt. Der Fokus auf grundlegende Kontroll- und Machtstrukturen und die damit verbundenen Dynamiken, Herausforderungen und Handlungsstrategien ermöglicht eine differenzierte Betrachtung des Einflusses nationaler Parlamente auf Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik, die es im Ländervergleich herauszuarbeiten gilt. Die Untersuchung konzentriert sich dabei nicht ausschließlich auf die vorhandenen formellen Instrumente, die auch mit dem Neoinstitutionalismus adäquat erfasst werden könnten, sondern unter Rückgriff auf die delegationstheoretischen Ansätze der PAT und CCT vor allem auch auf die informellen Kanäle und Entscheidungsstrukturen.

2.2 Erfassung parlamentarischer Rüstungskontrolle

Um den Einfluss der nationalen Parlamente im Bereich der Rüstungskontrolle neuer Technologien vergleichbar analysieren zu können, wird „Einfluss“ im Sinne der CCT operationalisiert als die Entscheidungskompetenz, die den Agenten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben durch parlamentarische Mitwirkungs- und Kontrollmechanismen gewährt wird. Dabei wird die Entscheidungskompetenz der Agenten in Anlehnung an Rittberger et al. (2024) anhand von zwei Dimensionen bewertet: *Ausprägung parlamentarischer Kontrollmechanismen bezüglich exekutiver Entscheidungsträger* und *Ausprägung parlamentarischer Kontrollmechanismen bezüglich der exekutiven Entscheidungsfindung*. Es gilt: je stärker ein Parlament die Entscheidungsträger bzw. die Entscheidungsfindung der Exekutive durch entsprechende Mechanismen kontrolliert, desto weniger Unabhängigkeit bzw. Kompetenz wird ihr attestiert. Es wird daher untersucht, über welche Mechanismen die nationalen Parlamente verfügen, um die zuständigen Regierungsressorts zu kontrollieren und deren Entscheidungen zu beeinflussen.

Dazu werden in diesem Abschnitt Indikatoren entwickelt (Tabelle 2.1.1), anhand derer parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle methodisch erfasst und bewertet werden können. Zum einen werden die formalen Voraussetzungen für Mitwirkung und Kontrolle (*opportunity*) herausgearbeitet und verglichen. Zum anderen wird deren Ausübung, d.h. die tatsächliche Einflussnahme

und damit die Kontrollkapazität (*willingness*)⁸ bei der Aufgabenerfüllung vorrangig am Beispiel der relevanten Rüstungskontrollverhandlungen in der GGE on LAWS sowie relevanter Rüstungsprojekte in den Bereichen Drohnentechnologie und Kampfflugzeuge der sechsten Generation analysiert. Dabei wird in den jeweiligen Fallstudien ein synchroner Analyseansatz verfolgt: Während die Untersuchung der Rüstungskontrollverhandlungen im Rahmen der GGE on LAWS zeigt, inwieweit Parlamente Einfluss auf multilaterale Abrüstungs- und Kontrollmechanismen nehmen können, wird parallel analysiert, wie sich parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle auf den technologischen Fortschritt und die strategischen Rüstungsentscheidungen im Bereich der Drohnentechnologie und der Kampfflugzeuge der sechsten Generation auswirken.

Die synchrone Betrachtung ermöglicht es, die Wechselwirkungen zwischen internationaler Diplomatie und nationaler Verteidigungsinnovation differenziert zu erfassen. Zum einen wird untersucht, in welchem Maße parlamentarische Akteure in der Lage sind, auf die Normsetzung und strategische Ausrichtung internationaler Kontrollverhandlungen einzuwirken. Zum anderen wird untersucht, ob und inwieweit Parlamente Einfluss auf die Entwicklung und Implementierung neuer Rüstungstechnologien nehmen können oder ob sie in diesen Innovationsprozessen eher nachgelagert agieren. Dabei werden sowohl die institutionellen Rahmenbedingungen als auch die realpolitische Praxis berücksichtigt, um eine ganzheitliche Bewertung der parlamentarischen Kontrollkapazität in beiden Bereichen vornehmen zu können. Dabei werden sowohl die institutionellen Rahmenbedingungen als auch die realpolitische Praxis berücksichtigt, um eine ganzheitliche Bewertung der parlamentarischen Kontrollkapazität in beiden Bereichen vornehmen zu können. Auf diese Weise wird nicht nur die Wechselwirkung von Rüstungskontrolle und Rüstungsinnovation auf dem Gebiet der parlamentarischen Rüstungskontrolle herausgearbeitet, sondern auch eine differenzierte Einordnung parlamentarischer Einflussnahme im Spannungsfeld von sicherheitspolitischen Interessen, technologischer Machbarkeit und diplomatischen Verpflichtungen ermöglicht.

Aus bisherigen Untersuchungen zur Rolle nationaler Parlamente in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden insgesamt 14 Bewertungskriterien abgeleitet. Sie greifen die institutionellen und inhaltlichen Kontrollmechanismen aus agenturtheoretischer Sicht auf und geben das Ausmaß parlamentarischer Kontrolle bezüglich der Unabhängigkeit des Agenten bei der Aufgabenerfüllung an (Tabelle 2.1.1). Die Kriterien zur Kontrolle in Bezug auf die Entscheidungsfindung werden auf einer fünfstufigen Skala mit Punkten (0 bis 4) bewertet. Die Kontrolle der Entscheidungsträger wird wiederum auf einer vierstufigen Skala mit Punkten (0 bis 3) bewertet.

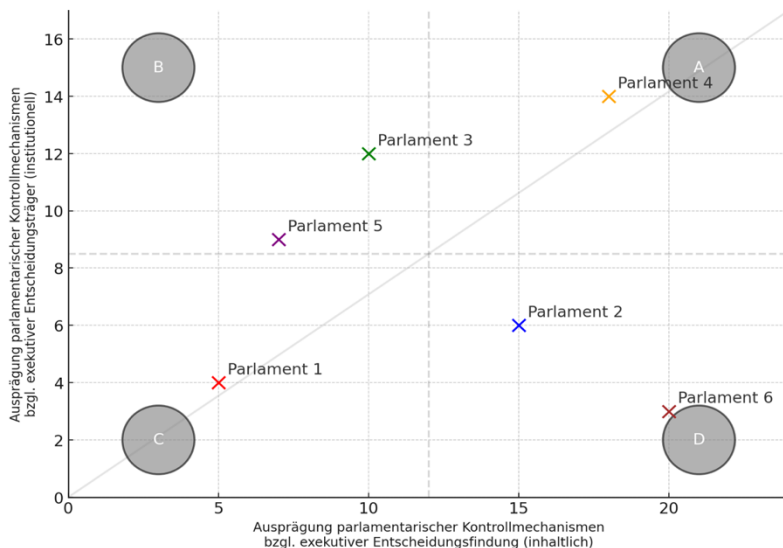
8 Die analytische Differenzierung zwischen formaler und tatsächlicher Dimension politischer Einflussmöglichkeiten findet auch in anderen internationalen Vergleichsstudien Anwendung (vgl. neben vielen Brunclik und Kubát 2018; Siverson und Starr 1990).

Tabelle 2.2.1: Bewertungskriterien für die Mitwirkung und Kontrolle nationaler Parlamente

Formale Voraussetzungen	Tatsächliche Nutzung
Ausdifferenzierung und Kongruenz mit Ministerialbereichen	Häufigkeit der Befassung in Fachausschüssen
Ausschussgröße	Abweichung von effizienter Ausschussgröße nach Benda (1997: 23)
Spezialisierung der Abgeordneten	Mehrfachmitgliedschaften in relevanten Gremien
Personelle Kontinuität der Ausschussmitgliedschaft	Dauer der durchschnittlichen Mitgliedschaft in relevanten Ausschüssen im Untersuchungszeitraum
Personelle Ausstattung (Ausschusssekretariate und Mitarbeiter)	Anzahl und Funktion der Mitarbeiter
Zugang zu Information im Kontext von Rüstungskontrolle und Waffeninnovation	Zeitpunkt und Umfang der verfügbaren Information sowie daran anknüpfende Befassung im Parlament
Budgetrechte	Einfluss des Parlaments auf relevante Haushaltsposten im Kontext neuer Rüstungstechnologien und deren Kontrolle
Wissenschaftliche Hilfsdienste	Ausstattung und Nutzung der Hilfsdienste bzgl. neuer Technologien im Rüstungsbe- reich
Regierungssystem	Institutioneller Verschränkungsgrad von Legislative und Exekutive im Untersuchungszeitraum
Mitwirkung bei der Ernennung	Ausübung und politikfeldspezifische Relevanz einschlägiger Entscheidungsträger
Einfluss auf Entlassung	Ausübung und politikfeldspezifische Relevanz einschlägiger Entscheidungsträger
Parteilpolitische Polarisierung im Parlament	Mehrheitsverhältnisse und Ausschussvorsitze
Parteilpolitische Diversifizierung der Regierung	Anzahl und Verteilung der Koalitionspartner auf relevante Ressorts
Regierungsstabilität	Regierungswechsel und Misstrauensvoten

Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 2.2.1: Exemplarische Verortung im Kompetenz-Kontroll-Spektrum



Quelle: eigene Darstellung.

Die Werte werden tabellarisch erfasst, aggregiert und auf die betreffende Achse übertragen. Dadurch ergeben sich Skalenwerte von 0 bis 24 auf der X-Achse (inhaltliche Ausprägung parlamentarischer Kontrollmechanismen bzgl. exekutiver Entscheidungsfindung) bzw. von 0 bis 17 auf der Y-Achse (institutionelle Ausprägung parlamentarischer Kontrollmechanismen bzgl. exekutiver Entscheidungsträger). Dementsprechend signalisieren hohe Werte eine stärkere Betonung der Kontrolle, d.h. eine Positionierung um den Pol A herum, während niedrigere Werte eine stärkere Betonung der Kompetenz, d.h. eine Positionierung um den Pol C herum, anzeigen (Abbildung 2.1.3). Auf diese Weise kann der Einfluss der nationalen Parlamente auf dem Kompetenz-Kontroll-Spektrum verortet und bewertet werden.

Durch den Vergleich der aufgabenbezogenen Verortung im Spektrum können dann Muster und Abweichungen erkannt und deren Ursachen untersucht werden. So könnte es z.B. sein, dass in den Parlamenten 1, 2 und 3 die Regierungen völlig unabhängig von den Parlamenten strategische Prioritäten setzen und Rüstungsbeschaffungen im Bereich neuer Rüstungstechnologien vornehmen können, gleichzeitig aber nur in Parlament 1 damit verbundene Rücktritte oder Regierungswechsel zu verzeichnen sind. Im Falle von Parlament 1 wäre das Verhältnis von Kompetenz und Kontrolle unausgewogen. Wenn die Kontrolle des Prinzipals nur über die Entscheidungsträger oder nur über die Entscheidungsfindung überwiegt, kann der Agent keine ausreichende

Lösungskompetenz im Sinne der CCT aufbauen und umgekehrt. Ein solches Ungleichgewicht gilt es im Interesse einer kohärenten Politikgestaltung zu vermeiden. Je näher ein Parlament also im oberen rechten Quadranten an der Diagonalen liegt, desto ausgeprägter und ausgewogener ist seine Kontrollkapazität gegenüber exekutiven Entscheidungsträgern und der exekutiven Entscheidungsfindung. Dieses Vorgehen ermöglicht eine transparente und vergleichbare Darstellung der Ergebnisse, birgt jedoch mehrere methodische Herausforderungen:

Erstens bleibt trotz klar definierter Kriterien eine subjektive Bewertungsdimension bestehen, die im Vergleichskapitel reflektiert werden muss. Zweitens ist die Generalisierbarkeit begrenzt. Die Kriterien sind auf demokratische Systeme angepasst und erfassen andere Regimetypen nur unzureichend. Drittens bleibt die Analyse aufgrund des in die Tiefe gehenden Untersuchungsdesigns statisch, obwohl sich die Steuerungsmechanismen im Zeitablauf möglicherweise verändern. Beides, mangelnde Generalisierbarkeit und eventuell verdeckte Entwicklungstendenzen, sind bei der Darstellung der Ergebnisse zu berücksichtigen. Viertens könnte die aus forschungspragmatischen Gründen gewählte Gleichgewichtung der Punktwerte verzerrend wirken, da einige Faktoren – wie etwa die Budgetkontrolle – einen stärkeren Einfluss auf die Exekutive haben als andere. Eine differenzierte Gewichtung der Ergebnisse kann deren Aussagekraft erhöhen. Schließlich geht die numerische Bewertung zwecks besserer Vergleichbarkeit zwangsläufig auf Kosten qualitativer Nuancen. Kontextabhängige Faktoren wie Pfadabhängigkeiten und „parlamentarische Kultur“ (von Ondarza 2012, S. 292) lassen sich mittels Punktwerten nicht adäquat erfassen. Dennoch bleibt das Punkteschema ein wesentliches Instrument zur Objektivierung, Vergleichbarkeit und Visualisierung parlamentarischer Kontrolle. Die Ergebnisse bedürfen jedoch einer kritischen Diskussion und Einordnung, um ihre Validität zu erhöhen. Insofern gilt es, die numerische Ergebnisdarstellung im Vergleichskapitel (Kap. 4.7) durch eine Kontextualisierung der Befunde auszugleichen, um ihre Aussagekraft zu erhöhen.

Im Folgenden werden die in Tabelle 2.1.1 aufgeführten Bewertungskriterien hergeleitet und erläutert. Dabei werden thematisch zusammenhängende Kriterien der inhaltlichen oder institutionellen Kontrolldimension teilweise gruppiert aufgeführt, um eine übersichtliche Darstellung zu gewährleisten.

Ausschusssystem

Im Hinblick auf die inhaltliche Kontrolldimension parlamentarischer Einflussmöglichkeiten ist zunächst die Struktur und Effizienz der parlamentarischen Gremien entscheidend. Strukturelle Merkmale wie das Ausschusswesen geben Auskunft über die Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung im Parlament und damit über die Möglichkeiten, die für eine effektive Mitwirkung notwendige Expertise in Unterstrukturen aufzubauen und vorzuhalten (vgl. Bergman et al. 2003, S. 175; Harfst und Schnapp 2003, S. 11). Ausschüsse ermöglichen

Spezialisierung und tragen zur Rechenschaftslegung der Regierung bei, indem sie Kontrollmechanismen stärken und politische Entscheidungen (kritisch) begleiten (vgl. Demir und Reddick 2024; Siefken und Rommetvedt 2021) – ein Aspekt, der auch für die Außen- und Sicherheitspolitik relevant ist (Adan 2020; vgl. Adelani und Ukwani 2024). Unzureichende Strukturen können im Extremfall dazu führen, dass potenziell verwertbare Informationen in späteren Kontrollphasen ausgeschlossen oder fehlerhaft bewertet werden (vgl. Maurer 2001, S. 69).

Zwei zentrale Indikatoren für die Effizienz des Ausschusswesens sind sein Differenzierungsgrad und die Größe der Ausschüsse. Zum einen erhöht eine ausreichende Anzahl von Fachausschüssen die Kontrollkapazität, während eine übermäßige Fragmentierung ebenfalls zu Koordinationsverlusten führen kann. Da eine ideale Anzahl nicht normativ festgelegt werden kann, wird in Anlehnung an Harfst und Schnapp (2003, S. 13) die Kongruenz zwischen Ausschüssen und rüstungspolitisch relevanten Ministerien bzw. Ministerialbereichen als Maßstab herangezogen. Zum anderen beeinflusst auch die Ausschussgröße die Arbeitsfähigkeit. Ausschüsse dürfen nicht „zu groß“ sein, um Prozesse effizient zu gestalten (vgl. Döring 1995, S. 31–32; Strøm 1997, S. 58). Eine präzise Festlegung einer idealen Größe bleibt ebenfalls schwierig.

In einer vergleichenden Untersuchung von Verteidigungsausschüssen beschreibt Benda (1997, S. 22) eine Mitgliederzahl von 13 bis 25 als effizient. Betrachtet man die Bildung von Unterausschüssen als ein Mittel, große Ausschüsse wieder auf eine arbeitsfähige Mitgliederzahl zu reduzieren, so finden sich empirische Anhaltspunkte für eine solche „Sollgröße“, z.B. im US-Senat oder im Deutschen Bundestag. Der Parlamentsvergleich selbst liefert somit einen weiteren Bewertungsmaßstab für die Ausschussgröße.

Neben Struktur und Größe sind die Spezialisierung der Abgeordneten sowie die personelle Kontinuität und Ausstattung der Ausschüsse entscheidend. Harfst und Schnapp (2003, S. 18) gehen davon aus, dass eine kontrollfördernde Spezialisierung der Parlamentarier auf ein bestimmtes Politikfeld am ehesten dann erfolgen kann, wenn der einzelne Abgeordnete nur in wenigen, inhaltlich möglichst nahe beieinander liegenden Ausschüssen mitarbeitet. Dies kann auf der Basis von Parlamentsarchiven systematisch untersucht werden.

Darüber hinaus argumentiert Welsh (2004), dass personelle Kontinuität die parlamentarische Kontrolle verbessert, da erfahrene Abgeordnete die Politikgestaltung maßgeblich beeinflussen können. Dementsprechend wird angenommen, dass eine langfristige Ausschussmitgliedschaft die Kontrollkapazität stärkt, indem sie den Aufbau von Expertise und institutionellem Wissen ermöglicht. Letzteres kann empirisch über die durchschnittliche Dauer der Mitgliedschaft in den untersuchten Ausschüssen über den Untersuchungszeitraum hinweg erfasst werden. Darüber hinaus wird in der Literatur betont, dass gut ausgestattete Ausschusssekretariate mit qualifiziertem Personal die parlamentarische Kontrolle verbessern (vgl. Hertel-Fernandez et al. 2019; R. W. Mills

und Selin 2017; Romzek 2000). Die Anzahl der Sekretariatsmitarbeiter und deren Funktionen lassen sich teils aus der Literatur, teils ergänzend aus Experteninterviews erschließen.

Tabelle 2.2.2: Bewertungskriterien: Ausschusssystem

Kriterium	Ausprägung	Punkte
Ausdifferenzierung und Kongruenz mit Ministerialbereichen	Stark ausdifferenziert: Sonder- oder Unterausschussstrukturen kongruent zu einzelnen Ministerialbereichen	3
	Moderat ausdifferenziert: Kongruenz mit Ministerien, ohne Sonder- oder Unterausschüsse	2
	Schwach ausdifferenziert: Nur ein außen- und verteidigungspolitischer Ausschuss	1
Ausschussgröße (nach Benda)	Optimal, innerhalb ($\leq 13 \times \leq 25$)	3
	Moderate Abweichung ($\leq 20 \%$)	2
	Stärkere Abweichung ($> 20\%$)	1
Spezialisierung der Abgeordneten	Formal festgelegte Mehrfachmitgliedschaft in relevanten Ausschüssen	2
	De facto Mehrfachmitgliedschaft in relevanten Ausschüssen	1
	Keine Mehrfachmitgliedschaft	0
Personelle Kontinuität der Ausschussmitgliedschaft	Durchschnittliche Mitgliedschaft $> 50\%$ des Untersuchungszeitraums	3
	Durchschnittliche Mitgliedschaft $\approx 50\%$ des Untersuchungszeitraums	2
	Durchschnittliche Mitgliedschaft $< 50\%$ des Untersuchungszeitraums	1
Größe und Rolle der Ausschussesekretariate	≥ 15 Mitarbeiter mit inhaltlichen Aufgaben	3
	< 15 Mitarbeiter mit inhaltlichen Aufgaben	2
	≥ 15 Mitarbeiter ohne inhaltliche Aufgaben	1
	< 15 Mitarbeiter ohne inhaltliche Aufgaben	0

Quelle: eigene Darstellung.

Zugang zu Information und wissenschaftliche Beratung

Eine weitere zentrale Voraussetzung für eine wirkungsvolle inhaltliche Kontrolle ist der Zugang zu relevanten Informationen. Milner und Tingley (2015, S. 52) stellen mit Nachdruck fest: “information is power. The actor who has more information often has more capacity to influence the outcome”. Dies gilt insbesondere für die Rüstungskontrolle, da Parlamente ohne ausreichende Informationen kaum in der Lage sind, das internationale Handeln der Exekutive effektiv zu kontrollieren. Entscheidend sind dabei sowohl formale Informationsrechte als auch deren tatsächliche Nutzung durch adäquate parlamentarische Kontrollinstrumente. Während sich bisherige Studien zur Rolle von Parlamenten in der Außen- und Sicherheitspolitik häufig auf formale Beteiligungsrechte konzentrieren (vgl. Mölling und von Voss 2015; Wagner et al. 2010), betont Raunio (2005, S. 321) darüber hinaus den Umfang und die Funktionsfähigkeit der Mitwirkungsrechte. Neben dem Recht auf Information als Grundvoraussetzung seien vor allem die Art und Anzahl der zugänglichen Dokumente und Informationen relevant, aber auch die institutionellen und ressourceseitigen Rahmenbedingungen, die eine effektive Beteiligung erst ermöglichen (auch Hänggi 2005, S. 4–12).

Ein wesentliches Kriterium für die empirische Erfassung und Bewertung parlamentarischer Einflussmöglichkeiten im Bereich der Rüstungskontrolle ist daher die Nutzung von Kontrollinstrumenten wie Interpellationen, Anhörungen und Berichten mit Blick auf neue Technologien, insbesondere LAWS. Sie ermöglichen es den Parlamenten, sich aktiv mit Fragen der Rüstungskontrolle zu befassen, die Exekutive zur Rechenschaft zu ziehen und öffentliche Debatten anzustoßen. Entscheidend sind dabei die Häufigkeit und der Zeitpunkt der Befassung. Zeitpunkt und Häufigkeit finden sich daher auch in früheren Studien zur parlamentarischen Kontrolle außen- und insbesondere europapolitischer Themen. Maurer (2001, S. 68–71) operationalisiert in Anlehnung an frühere Arbeiten Effektivität und Effizienz parlamentarischer Kontrolle u.a. durch „Timing and Management“ (ähnlich schon Laprat 1995). Findet die Kontrolle regelmäßig und in engem zeitlichem Zusammenhang mit internationalen Verhandlungen statt, deutet dies auf eine hohe parlamentarische Kontrollkapazität hin. Eine mäßige oder seltene Nutzung dieser Instrumente deutet hingegen auf eine geringe Einflussmöglichkeit hin, während ein völliger Verzicht auf parlamentarische Befassung auf eine mangelnde Kontrolle schließen lässt.

Neben dem Zugang zu Informationen spielen parlamentarische wissenschaftliche Dienste eine zentrale Rolle für die Qualität der Kontrolle. Sie können den Parlamentariern unabhängige Analysen und technische Expertise zur Verfügung stellen und so die Informationsasymmetrie gegenüber der oft ressourcenstärkeren Exekutive kompensieren. Gerade im Bereich neuer Technologien wie autonomer Waffensysteme sind technische Expertise und Risikoanalysen für eine fundierte Kontrolle unerlässlich. In diesem Zusammenhang

ist vor allem relevant, ob Parlamente über spezifische Kapazitäten zur Technikfolgenabschätzung (TA) verfügen und inwieweit diese gezielt für Fragen der Rüstungskontrolle neuer Technologien genutzt werden. Eine hohe parlamentarische Kontrollkapazität ist folglich dann gegeben, wenn spezialisierte wissenschaftliche Dienste existieren und aktiv zur Kontrolle in diesem Bereich beitragen. Sind solche Kapazitäten zwar vorhanden, werden sie aber nicht für Rüstungskontrollfragen genutzt, ist die Einflussnahme bereits deutlich eingeschränkt. Fehlen sie gänzlich, sind die Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle erheblich eingeschränkt.

Tabelle 2.2.3: Bewertungskriterien: Informationszugang und parlamentsinterne wissenschaftlich-technische Beratung

Kriterium	Ausprägung	Punkte
Zugang zu Information im Kontext von Rüstungskontrolle zu LAWS	Regelmäßig 1 Monate vor nach Verhandlungen in GGE on LAWS	3
	Moderate Häufigkeit mit größerem Abstand (≥ 2 Monate) nach Verhandlungen in GGE on LAWS	2
	Seltene Befassung ohne zeitlichen Zusammenhang mit Verhandlungen in GGE on LAWS	1
	Keine Befassung	0
Parlamentsinterne wissenschaftliche Hilfsdienste und deren Rolle	Spezielle TA-Kapazitäten und Nutzung bzgl. neuer Technologien im Rüstungsbereich	3
	Spezielle TA-Kapazitäten, aber keine Nutzung bzgl. neuer Technologien im Rüstungsbereich	2
	Keine TA-Kapazitäten, aber wissenschaftliche Beratung zu neuen Technologien im Rüstungsbereich	1
	Keine wissenschaftliche Beratungskapazitäten zu neuen Technologien im Rüstungsbereich	0

Quelle: eigene Darstellung.

Die Bewertung der inhaltlichen Kontrollkapazität erfolgt daher anhand der Nutzung von Interpellationen, Anhörungen und Berichten zur Rüstungskontrolle sowie der Verfügbarkeit und Nutzung parlamentarischer wissenschaftlicher Dienste im Bereich neuer Rüstungstechnologien. Beide Faktoren

bestimmen, inwieweit Parlamente die exekutive Entscheidungsfindung inhaltlich kontrollieren können. Empirisch stützt sich die Bewertung auf rechtliche Vorgaben, Parlamentsdokumente, Presseberichte sowie die Experteninterviews.

Budgethoheit

“Legislatures can play a role in all four stages of the budget process. They can help set the main contours of the budget and define priorities, and they can monitor budget implementation and review audit reports” (IBP 2018, S. 29).

Die Haushaltskontrolle gilt als „schärfstes Schwert“ der legislativen Kontrolle und ist wohl eines der wirksamsten parlamentarischen Instrumente zur Einflussnahme auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Trotz zunehmender transnationaler Koordination in NATO und EU bleibt die Finanzierung rüstungspolitischer Maßnahmen primär in nationaler Verantwortung. Während die NATO keine speziellen Finanzierungsmechanismen für Rüstungsvorhaben vorsieht und die EU lediglich Kofinanzierungsinstrumente bereitstellt, werden moderne Rüstungsprojekte und rüstungskontrollrelevante Organisationen wie die Vereinten Nationen oder die OECD fast ausschließlich aus nationalen Haushalten finanziert. Die nationalen Parlamente setzen damit die finanziellen Rahmenbedingungen für rüstungs- und rüstungskontrollpolitische Maßnahmen, insbesondere für die wehrtechnische Forschung und Entwicklung neuer Technologien. In diesem Sinne halten sie das „Schicksalsbuch der Nation“ (Stern 2022: 1189) in ihren Händen. Dementsprechend kann die Budgetkontrolle ein aussagekräftiger Indikator für den parlamentarischen Einfluss auf neue Technologien im Rüstungsbereich sein.

Ein erster entscheidender Faktor für die Wirkung der parlamentarischen Haushaltskontrolle ist die institutionelle Einbindung der Fachausschüsse in den Budgetprozess. Art (1985, S. 228–239) betont, dass eine effektive Kontrolle des Verteidigungshaushalts nur dann gegeben ist, wenn die Fachausschüsse nicht nur formale Kontrollrechte haben, sondern aktiv in die Haushaltsverhandlungen eingebunden sind. Die Haushaltskontrolle des Verteidigungsetats wird bislang jedoch häufig nur unter formalen Gesichtspunkten untersucht, wobei sich bereits im transatlantischen Vergleich erhebliche Unterschiede in der Reichweite und Anwendung parlamentarischer Budgetrechte zeigen (vgl. von Ondarza 2012, S. 154 f.; van Eekelen 2013; Mölling und von Voss 2015). Während in einigen Staaten eine detaillierte Prüfung und Änderung einzelner Haushaltsposten möglich ist, beschränkt sich die Kontrolle andernorts auf eine pauschale Zustimmung zum Gesamthaushalt.

Ein zweites zentrales Kriterium für die Bewertung der parlamentarischen Kontrollkapazität ist die Zeit, die einem Parlament für die Beratung des Haushalts zur Verfügung steht. Da es sich um ein hochkomplexes Gesetzgebungsvorhaben handelt, wird die zur Verfügung stehende Budgetierungszeit als Indikator für die Kontrollkapazität des Parlaments herangezogen (vgl. Harfst und

Schnapp 2003, S. 31). Eine längere Budgetierungszeit ermöglicht eine gründlichere Prüfung und gegebenenfalls gezielte Änderungen. Darüber hinaus gibt das Verhältnis der der Exekutive für die Haushaltsaufstellung zur Verfügung stehenden Zeit zur parlamentarischen Bearbeitungszeit Aufschluss über das Kräfteverhältnis zwischen Legislative und Exekutive.

Aus einschlägigen Datenbanken (vgl. IPU 2025a; IBP 2022) und der Dokumentenanalyse lassen sich vergleichbare Angaben darüber ableiten, in welcher Zeit ein Parlament üblicherweise die Haushaltvorlage der Regierung, verabschieden muss. Da es sich hierbei um ein Gesetz von höchster Bedeutung für die parlamentarische Kontrolle und gleichzeitig um ein Gesetz von hoher Komplexität handelt, wird die Budgetierungszeit als Stellvertretermaß für die Bearbeitungszeit des Parlamentes verwendet (Harfst und Schnapp 2003 ebd.). Die Bearbeitungszeit, die das Parlament gegenüber der Regierung für Vorbereitung und Diskussion des Haushaltplanes innerhalb eines Fiskalzyklus hat, gibt somit Rückschlüsse auf die Kontrollkapazität, mithin das Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Exekutive zur Ausarbeitung des Haushaltplanes mehr Zeit benötigt als das Parlament zu seiner Kontrolle. Der Zeitvorteil der Exekutive gibt also an, um welchen Faktor die Exekutive mehr Zeit als das Parlament hat, sich mit dem Budgetentwurf zu befassen.

Tabelle 2.2.4: Bewertungskriterien: Budgethoheit

Kriterium	Ausprägung	Punkte
Budgetäre Einflussnahme auf relevante Haushaltsposten	Mehr Zeit als Exekutive, Mitwirkung der Fachausschüsse und deutliche Modifizierung	4
	Weniger Zeit als Exekutive, aber Mitwirkung der Fachausschüsse und moderate Modifizierung	3
	Weniger Zeit als Exekutive ohne Mitwirkung der Fachausschüsse und geringe Modifizierung	2
	Weniger Zeit als Exekutive, nur Verabschiedung des Gesamthaushalts und keine Modifizierung	1
	Keine Budgetrechte	0

Quelle: eigene Darstellung.

Empirisch wird deshalb untersucht, inwieweit nationale Parlamente ihr Budgetrecht tatsächlich ausüben. Die Analyse erfolgt in zwei Schritten: Erstens wird erhoben, ob und in welchem Umfang die Parlamente bzw.

Ausschüsse formal das Recht haben, einzelne Haushaltsposten im Bereich der Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik gesondert zu prüfen und zu verändern. Zweitens wird anhand eines Vergleichs zwischen den ursprünglichen Haushaltsentwürfen der Regierung und den endgültig verabschiedeten Haushaltsgesetzen untersucht, inwieweit ein Parlament tatsächlich Einfluss auf die konkret relevanten Haushaltsposten nimmt und wieviel Zeit ihm für dafür zur Verfügung steht. Die hierfür erforderlichen Daten werden aus einer umfassenden Dokumentenanalyse sowie ergänzend aus einschlägigen Datenbanken gewonnen. In Parlamenten mit weitreichenden Budgetrechten stellt zudem die formale Zustimmungspflicht zu einzelnen Rüstungsprojekten eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit dar. Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgende Bewertungsskala zur Erfassung der parlamentarischen Budgetrechte und ihrer praktischen Ausübung:

Institutionelle Verschränkung und personelle Kontrolle exekutiver Entscheidungsträger

Das institutionelle Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive hat entscheidenden Einfluss auf die Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente, auch im Zusammenhang mit neuen Technologien im Rüstungsbereich. Insbesondere der Grad der personellen und parteipolitischen Verflechtung zwischen beiden Gewalten bestimmt, inwieweit Parlamente Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Exekutive und damit auf die Priorisierung bestimmter Politikfelder nehmen können. Da dies sowohl ex ante durch Mitwirkungsrechte bei der Ernennung von Regierungsmitgliedern oder hochrangigen Beamten als auch ex post durch Einflussmöglichkeiten bei deren Entlassung geschehen kann, findet diese Form der Kontrolle typischerweise Eingang in agenturtheoretische Untersuchungen (vgl. Rittberger et al. 2024; Raunio 2005, S. 322 f.; Bergman et al. 2003, S. 175 f.; McCubbins et al. 1989).

Ein zentraler Ausgangspunkt für die Analyse ist das Regierungssystem, das das Verhältnis von Exekutive und Legislative strukturell bestimmt. In parlamentarischen Systemen ist die institutionelle Verflechtung besonders eng, da die Regierung auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen ist (vgl. Lijphart 2012, S. 105–129). Aber auch in präsidentiellen Systemen, in denen die Exekutive grundsätzlich unabhängig agiert, kann die Legislative in vielen Fällen Personalentscheidungen kontrollieren. Empirisch lassen sich verschiedene Grade der parlamentarischen Kontrolle von Ernennungs- und Entlassungsprozessen unterscheiden: Während einige Parlamente Anhörungs- oder Zustimmungsrechte für bestimmte Minister oder hohe Beamte haben, erstreckt sich die Beteiligung in anderen Fällen nur auf die Ernennung des Regierungschefs oder entfällt ganz. Eine stigmatische Einteilung in parlamentarisch, semipräsidentiell und präsidentiell wird der politischen Realität nicht gerecht.

Tabelle 2.2.5: Bewertungskriterien: Institutionelle Verschränkung und personelle Kontrolle exekutiver Entscheidungsträger

Kriterium	Ausprägung	Punkte
Regierungssystem und Gewaltenteilung	Starke Verschränkung: Kontinuierliche, institutionelle Verflechtung zwischen Exekutive und Legislative	3
	Moderate Verschränkung: Begrenzte Verschränkung und parlamentarische Einflussmechanismen	2
	Schwache Verflechtung: Keine institutionelle, aber ggf. parteipolitische Anbindung der Exekutive an Legislative	1
Einfluss des Parlaments auf Ernennung der Exekutive	Hoher Einfluss: Parlamentarische Mitwirkung bei der Ernennung spezifischer Ministerialbeamter	3
	Moderater Einfluss: Parlamentarische Mitwirkung bei der Ernennung einzelner Minister	2
	Geringer Einfluss: Parlamentarische Mitwirkung nur bei der Ernennung des Regierungschefs	1
	Kein Einfluss auf Ernennungen	0
Einfluss des Parlaments auf Entlassung der Exekutive	Starke Kontrolle: Wiederholte Entlassung relevanter Ministerialbeamter oder Minister infolge parlamentarischen Misstrauens oder politischen Drucks	3
	Begrenzte Kontrolle: Einmalige Entlassung relevanter Ministerialbeamter oder Minister infolge parlamentarischen Misstrauens oder politischen Drucks	2
	Symbolische Kontrolle: Öffentliche Missbilligung	1
	Keine Kontrolle	0

Quelle: eigene Darstellung.

Das Regierungssystem gibt demnach zwar den institutionellen Rahmen vor. Innerhalb dieses Rahmens ist aber die konkrete Beteiligung des Parlaments an der Ernennung und Abberufung exekutiver Entscheidungsträger ein weiterer wichtiger Indikator für die institutionelle Kontrollkapazität. Die Möglichkeit, über Zustimmungsverfahren, Anhörungen oder Vorschlagsrechte Einfluss auf

die Besetzung von Minister- oder hochrangigen Exekutivämtern zu nehmen, erhöht die demokratische Legitimation der Entscheidungsträger und kann dazu beitragen, politisch motivierte Ernennungen zu begrenzen (vgl. Raunio 2005, S. 322 f.; Bergman et al. 2003, S. 175 f.). Eine starke parlamentarische Beteiligung kann Transparenz und Verantwortlichkeit fördern (vgl. Rasmussen und Reher 2023), während eine rein exekutive Personalentscheidung das Risiko birgt, dass politische Loyalität gegenüber dem Regierungschef Vorrang vor fachlicher Qualifikation erhält. Gleichzeitig wird beobachtet, dass unabhängige Entscheidungsträger eher aus fachlichen als aus politischen Erwägungen heraus entscheiden (vgl. Gailmard und Patty 2012; auch Hufstedt et al. 2015).

Während Ernennungsmechanismen eine präventive Kontrolle darstellen, ist die Möglichkeit der Abberufung ein wesentliches Instrument der Ex-post-Kontrolle. Je nach Regierungssystem und verfassungsrechtlicher Ausgestaltung variiert das Spektrum parlamentarischer Einflussmöglichkeiten auch hier erheblich: In parlamentarischen Systemen kann eine Regierung durch ein Misstrauensvotum gestürzt werden, während in präsidentiellen Systemen direkte parlamentarische Abwahlmöglichkeiten meist nur eingeschränkt oder gar nicht existieren. Zudem zeigt sich, dass Parlamente auch über informelle Mechanismen wie politischen Druck oder öffentliche Missbilligung Einfluss auf die Exekutive nehmen können (vgl. Kesgin und Kaarbo 2010). Aus der Kombination dieser drei Faktoren ergibt sich somit ein erster Baustein der institutionellen Kontrolldimension.

Empirisch werden sie durch eine systematische Analyse der Verfassungs- und Gesetzeslage, parlamentarischer Dokumente sowie Experteninterviews erfasst. Während die formalen Mechanismen anhand der verfassungsrechtlichen Grundlagen untersucht werden, geben die Fallstudien Aufschluss über die tatsächliche Beteiligung bei Ernennungen und Entlassungen sowie über informelle Einflussmöglichkeiten.

Parteipolitische Zusammensetzung und Regierungsstabilität

Die parteipolitischen Verhältnisse in einem Parlament und die Stabilität der Regierung sind weitere wesentliche Determinanten der institutionellen Dimension parlamentarischer Kontrollkapazität (vgl. Wenzelburger und Böller 2020; Loewenberg 1971). Sie bedingen sowohl die Opportunitätskosten der Legislative, die Exekutive wirksam zu kontrollieren, als auch die Kohärenz und Verlässlichkeit parlamentarischer Mehrheiten. Entscheidend sind dabei drei eng miteinander verknüpfte Faktoren: die parteipolitische Polarisierung und die Mehrheitsverhältnisse in den relevanten Ausschüssen, die parteipolitische Diversifizierung der Regierungsmehrheit und die Stabilität der Regierung.

Tabelle 2.2.6: Bewertungskriterien zur parteipolitischen Zusammensetzung und Regierungsstabilität

Kriterium	Ausprägung/Beschreibung	Punkte
Parteipolitische Polarisierung	Stabile Mehrheitsverhältnisse und Ausschussvorsitze	2
	Geringere institutionelle Kontinuität durch häufig wechselnde Mehrheitsverhältnisse und Ausschussvorsitze	1
Legislative Diversifizierung	Geringe Diversifizierung: Überwiegend Ein-Partei-Regierungsmehrheit	3
	Moderate Diversifizierung: Überwiegend Zwei-Parteien-Regierungsmehrheit	2
	Hohe Diversifizierung: Überwiegend Regierungsmehrheit aus drei oder mehr Parteien	1
	Minderheitsregierung ohne Mehrheit	0
Regierungsstabilität	Sehr stabile Regierung: Kein Regierungswechsel, ≤ 1 erfolgloses Misstrauensvotum	3
	Moderate Stabilität: 1-2 Misstrauensvoten oder 1 Regierungswechsel im Untersuchungszeitraum	2
	Geringe Stabilität: 3 Misstrauensvoten oder 2 Regierungswechsel im Untersuchungszeitraum	1
	Keine Stabilität: >3 Misstrauensvoten oder Regierungswechsel, was auf eine erhebliche Exekutivinstabilität hinweist	0

Quelle: eigene Darstellung.

Ein stark polarisiertes Parlament kann Entscheidungsprozesse somit verlangsamten oder sogar blockieren, wenn ein einzelnes Ressort oder die Exekutive insgesamt einer anderen politischen Strömung angehört als die Parlamentsmehrheit. Das kann sich wiederum auf die parlamentarische Kontrollfähigkeit gegenüber der Exekutive auswirken, indem beispielsweise Konsensfindungsprozesse erschwert und oppositionelle Kontrolldynamiken verstärkt werden. Dieser Effekt ist in der einschlägigen Literatur zum US-Kongress wiederholt beobachtet worden (vgl. Böller 2022; Kühn 2019; Delaet und Scott 2006; Krepon und Caldwell 1991). Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Mehrheitsverhältnisse in den relevanten Ausschüssen. Ausschüsse bilden den institutionellen Kern der parlamentarischen Kontrolltätigkeit, da sie die Regierung direkt befragen, Maßnahmen prüfen und parlamentarische Initiativen vorantreiben. Es wird daher angenommen, dass eine geringe Polarisierung und stabile Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen eine

kontinuierliche und effektive Kontrolle ermöglichen, während häufig wechselnde Mehrheiten und Vorsitzende die institutionelle Kohärenz der Kontrolle beeinträchtigen.

Zudem können Einparteienregierungen in der Regel kohärenter agieren, während Mehrparteienregierungen stärkere interne Aushandlungsprozesse erfordern. So kann eine hohe parteipolitische Diversifizierung, insbesondere in Koalitionsregierungen mit drei oder mehr Parteien, zu einem gesteigerten internen Aushandlungsbedarf führen und indirekt die Unabhängigkeit bzw. Durchsetzungsfähigkeit der Regierung schwächen, wenn die Koalitionspartner untereinander keine absolute Geschlossenheit wahren können (vgl. Raunio und Wagner 2020; Wenzelburger und Böller 2020; Oppermann et al. 2017).

Schließlich steht die Regierungsstabilität damit in direktem Zusammenhang. Je stabiler eine Regierung ist, desto geschlossener kann sie Entscheidungen durchsetzen, was die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments einschränken kann. Eine Regierung, die über einen längeren Zeitraum ohne Misstrauensvotum oder Regierungswechsel agieren kann, verfügt insofern vermutlich über eine höhere institutionelle Resilienz gegenüber parlamentarischer Einflussnahme. Umgekehrt können instabile Regierungen mit einem stärkeren Einfluss parlamentarischer Prozesse korrelieren, da häufige Machtwechsel und Misstrauensvoten die Exekutive zwingen, stärker auf parlamentarische Mehrheiten Rücksicht zu nehmen (vgl. Huber und Lupia 2001; Warwick und Easton 1992; Loewenberg 1971). Gleichzeitig kann sich eine hohe Instabilität der Exekutive auch negativ auf die parlamentarische Kontrolle auswirken, da Kontrollmechanismen in Krisenzeiten eher kurzfristig und reaktiv genutzt werden, anstatt langfristig institutionalisierte Aufsicht auszuüben (vgl. Laver und Shepsle 1998; Moe und Caldwell 1994).

Die empirische Untersuchung dieser Kriterien erfolgt durch die Analyse der parlamentarischen Zusammensetzung, der Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen, der Regierungskonstellationen und der Anzahl von Misstrauensvoten bzw. Regierungswechseln. Ergänzend werden Experteninterviews zur Erfassung informeller Einflussmechanismen der parlamentarischen Kontrolle in unterschiedlichen Regierungskonstellationen herangezogen.

2.3 Konkretisierung der Forschungsfrage und Hypothesen

Forschungsfrage

Aufbauend auf den Erkenntnissen bisheriger Studien und dem in Abschnitt 2.1 vorgestellten konzeptionell-theoretischen Rahmen zur Analyse der Rolle von Parlamenten wird zunächst nach dem Einfluss relevanter innenpolitischer Variablen auf die staatliche Unterstützung von Rüstungskontrolle auf internationaler Ebene insgesamt gefragt. Anschließend werden die zur Verfügung stehenden institutionellen Mechanismen zur Kontrolle und Mitwirkung von Parlamenten in der Rüstungspolitik detailliert untersucht. Im Zentrum der Fallstudien steht der Vergleich der parlamentarischen Beteiligung in rüstungs- und kontrollpolitischen Handlungsfeldern im Kontext neuer Technologien. Die zentrale Forschungsfrage lautet:

Wie beeinflussen parlamentarische Prozesse und Entscheidungsstrukturen die staatliche Gestaltung und Umsetzung von Rüstungskontrolle unter dem Eindruck der rasanten Entwicklung neuer Technologien?

Im Hinblick auf Strukturen und Prozesse sind folgende Fragen zu beantworten: Welche Rolle kommt der Innenpolitik grundsätzlich zu? Welche Unterschiede sind zwischen den nationalen Parlamenten zu beobachten und wie lassen sich diese erklären? Welche Beteiligungsmechanismen sind in den ausgewählten Fallbeispielen zentral, welche eher ineffektiv? Zeichnen sich mittel- und langfristige Entwicklungslinien ab?

Mit Blick auf die – vermuteten – Handlungspräferenzen der parlamentarischen Akteure stellen sich weitere Fragen: Verfolgen die Parlamentarier gezielte Einflussstrategien in den jeweiligen Handlungsfeldern? Wenn ja, sind sie für die Rüstungskontrolle neuer Technologien eher förderlich oder hinderlich und über welche Kanäle und Strategien werden sie umgesetzt? Lassen sich Aussagen über den Erfolg dieser Einflussversuche machen und wenn ja, nach welchem Muster?

Hypothesen

Hinsichtlich des Einflusses nationaler Parlamente auf die staatliche Rüstungskontrolle zu neuen Technologien lassen sich – teils widersprüchliche – Hypothesen formulieren, die der folgenden Analyse zugrunde gelegt werden. Regierungen sind im Zusammenhang mit neuen Technologien im Rüstungsbereich mit unterschiedlichen Aufgaben betraut (Implementierung, Vorbereitung und Planung, Repräsentation). Unabhängig von der konkreten Aufgabenstellung wird in Anlehnung an agenturtheoretische Prämissen davon ausgegangen, dass Parlamente generell daran interessiert sind, dass die Agenten funktionale

Lösungen für das anstehende Problem bereitstellen (Nutzen), während sie gleichzeitig versuchen, unerwünschte verteilungspolitische Folgen des Handelns der Agenten zu begrenzen (Kosten) (vgl. Rittberger et al. 2024, S. 1422). Entsprechend wird angenommen, dass sich die Art der Aufgabe unterschiedlich auf diese Kosten und Nutzen und damit auf die Kontrolle auswirkt:

- H1: Je stärker eine an die Regierung (Agent) delegierte Aufgabe im Kontext neuer Technologien im Rüstungsbereich mit verteilungspolitischen und parteipolitisch sensiblen Fragen verbunden ist, desto stärker fällt die parlamentarische Kontrolle der Entscheidungsträger und der Entscheidungsfindung aus.

Dementsprechend ist zu erwarten, dass vor allem Implementierungsaufgaben im Kontext der Entwicklung und Beschaffung neuer Technologien einer stärkeren parlamentarischen Einflussnahme unterliegen, während Rüstungskontrollverhandlungen oder Planungsprozesse im Bündnis zu neuen Technologien einer geringeren parlamentarischen Einflussnahme unterliegen.

Hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung der Kontrollmechanismen wird angenommen, dass die Entscheidungskompetenz der Agenten davon abhängt, inwieweit die Mechanismen Erwartungssicherheit und klare Handlungsorientierungen für den Prinzipal herstellen:

- H2a: Je stärker die Kontrolle durch informelle Mechanismen erfolgt, desto stärker beeinträchtigt sie die Erwartungssicherheit und Handlungsorientierung des Parlaments (Prinzipal) und damit die Kompetenz der Regierung (Agent) bei der Aufgabenerfüllung.
- H2b: Je stärker die Kontrolle durch informelle Mechanismen erfolgt, desto stärker gewährt sie Handlungsspielräume und fördert damit die Kompetenz der Regierung bei der Aufgabenerfüllung.

Insbesondere mit Blick auf unterschiedliche Regierungssysteme, denen die außen- und sicherheitspolitische Legislativ-Exekutiv-Beziehung zugrunde liegt, wäre demnach eine unterschiedliche Betonung von Kompetenz und Kontrolle zu erwarten, wobei zu klären ist, ob informelle Mechanismen zu einer ausbalancierten Kalibrierung oder zu einem Übergewicht der Kontrolle beitragen.

In der Literatur wird die Rolle von Abgeordneten mit Blick auf die Effektivität und Produktivität des Gesetzgebungsprozesses sowie auf die Expertise einzelner Abgeordneter und ihrer Mitarbeiter untersucht. Eine wichtige Erkenntnis ist, dass die Effektivität der Gesetzgebung nicht allein an der Verabschiedung von Gesetzen gemessen werden kann, sondern dass auch die Fähigkeit der einzelnen Parlamentarier, sich im komplexen Gesetzgebungsprozess zurechtzufinden, von entscheidender Bedeutung ist. Studien wie die von Vol den und Wiseman (2014) analysieren, welche Abgeordneten dabei am erfolgreichsten ihre Präferenzen vermittelt Kooperation und Kontinuität durchsetzen (vgl. Hertel-Fernandez et al. 2019; Ragusa 2015). Die Forschung legt nahe,

dass Mitglieder, die sich auf den Aufbau von Beziehungen und das Verständnis institutioneller Prozesse konzentrieren, tendenziell erfolgreicher sind:

- H3: Hypothese: Nationale Parlamente, in denen Abgeordnete durch institutionelle Kontinuität und spezialisierte Expertise über Rüstungskontrolle verfügen, üben einen stärkeren Einfluss auf die staatliche Haltung zur Rüstungskontrolle neuer Technologien aus.

Es ist zu erwarten, dass dieser Einfluss besonders in politischen Systemen sichtbar wird, die eine stärkere Einbindung des Parlaments in die Ausgestaltung von Sicherheits- und Rüstungspolitik ermöglichen, indem die Fähigkeit der Abgeordneten, komplexe technologische Themen zu verstehen und langfristige politische Allianzen aufzubauen, die Entscheidungsfindung der Exekutive maßgeblich mitbestimmt.

Das internationale Sicherheitsumfeld, das zusätzlich als exogener Faktor parlamentarischer Einflussnahme betrachtet wird, wirft schließlich die Frage auf, wie sich intergouvernementale Entscheidungsstrukturen auf die politische Gestaltungsfähigkeit von Parlamenten auswirken:

- H4: Je stärker ein Politikfeld durch intergouvernementale Entscheidungsstrukturen geprägt ist, desto geringer ist die politische Gestaltungsfähigkeit nationaler Parlamente zu neuen Technologien im Rüstungsbereich.

Internationale Verhandlungen im Bereich neuer Rüstungstechnologien erfolgen häufig innerhalb intergouvernementaler Institutionen, in denen primär exekutive Akteure die Entscheidungsprozesse dominieren. Diese intergouvernementalen Strukturen schränken die direkte Mitgestaltungsmöglichkeiten nationaler Parlamente ein, da diese zumeist nur nachgelagert in die Ratifizierung oder Umsetzung internationaler Abkommen eingebunden sind. Zudem können supranationale Verpflichtungen und diplomatische Verhandlungen die Handlungsautonomie der Legislative weiter einschränken, da bereits auf der Ebene der Exekutive verbindliche politische Zusagen gemacht werden. Dies betrifft insbesondere technologisch hochkomplexe und sicherheitspolitisch sensible Bereiche, in denen Entscheidungsprozesse oft informell und geheim ablaufen. Parlamente können in solchen Kontexten nur ex-post Kontrolle ausüben oder indirekt über Budgetentscheidungen Einfluss nehmen, während die eigentliche Verhandlungsführung und Strategieentwicklung in den Händen der Exekutive verbleiben. Die empirische Überprüfung der Hypothesen erfolgt entlang des Vergleichs der Kontrollintensität zwischen den für die Fallstudien ausgewählten Politikfeldern – wehrtechnische Forschung und Entwicklung sowie multilaterale Verhandlungen in der GGE on LAWS – in den sechs nationalen Parlamenten.

2.4 Fallauswahl und Untersuchungszeitraum

Die Entscheidung für den Untersuchungsgegenstand *neue (disruptive) Technologien im Rüstungsbereich* erfolgte zum einen aus Gründen der praktischen Relevanz, da der mit der Digitalisierung verbundene technologische Wandel zu den zentralen Impulsen der internationalen Sicherheitspolitik zählt. Die damit verbundenen Chancen und Risiken werden in vielen NATO-Mitgliedsstaaten intensiv diskutiert. Zudem gewinnen rüstungstechnologische Innovationen im Vergleich zu Beschaffungsausgaben in den nationalen Haushalten zusehends an Bedeutung. Zum anderen beruht die Wahl des Untersuchungsgegenstandes darauf, dass es sich um ein noch emergentes Feld der Rüstungskontrolle handelt, in dem sich innenpolitische Dynamiken erst konstituieren, so dass Strukturen und Prozesse parlamentarischer Einflussnahme in einem frühen Stadium staatlicher Positionierung analytisch erfasst werden können. Eine detaillierte Analyse der tatsächlichen Nutzung dieser Beteiligungsmöglichkeiten ermöglicht es, das Ausmaß des parlamentarischen Einflusses auf dieses Politikfeld zu beurteilen. Da eine umfassende nationale Untersuchung aller NATO-Mitgliedsstaaten den Rahmen dieser Studie sprengen würde, wird neben den statistischen internationalen Vergleichsverfahren eine repräsentative Auswahl getroffen. Die Auswahl der Fälle erfolgt sowohl hinsichtlich (a) der rüstungspolitischen Handlungsfelder als auch (b) der zu betrachtenden Staaten bzw. Parlamente mittels der Differenzmethode (*most similar systems design*, vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 31 f.). Eine vollständige Betrachtung aller für die Rüstungskontrolle relevanten Aktivitäten wäre nicht durchführbar, daher konzentriert sich die vorliegende Studie auf folgende Bereiche:

- Forschung, Entwicklung und Beschaffung, begründet durch die stetig steigenden Verteidigungsausgaben, insbesondere im Bereich Forschung und Entwicklung (vgl. Greig und Enterline 2021), sowie die zunehmende Bedeutung neuer Rüstungstechnologien in der NATO 2024. Der Fokus liegt dabei – soweit möglich – auf Forschung, Entwicklung und Beschaffung im Zusammenhang mit Drohnentechnologien.
- Rüstungskontrolle neuer Technologien, motiviert durch die laufenden Verhandlungen über neue Technologien im Rahmen der Regierungsexpertengruppe zu LAWS (GGE on LAWS), die das wichtigste internationale Forum für die Diskussion über die Rüstungskontrolle neuer Technologien darstellt; zusätzlich motiviert durch die beobachteten stark divergierenden Positionen der NATO-Mitgliedstaaten hinsichtlich einer Regulierung innerhalb der GGE on LAWS.

Im Rahmen der Fallauswahl der untersuchten Staaten bzw. Parlamente war aus forschungspraktischen Gründen eine engere Auswahl für die qualitative

Analyse zu treffen, zumal sich die Zahl der NATO-Mitgliedsstaaten im Laufe der Bearbeitungszeit auf 32 erhöhte. Die Auswahl erfolgte anhand mehrerer Kriterien: NATO-Mitgliedstaaten, die a) aufgrund ihrer Verteidigungsausgaben und Bevölkerungszahl ein bedeutsames sicherheitspolitisches Gewicht innerhalb der NATO besitzen, b) unterschiedliche Regierungssysteme bzw. Demokratieformen aufweisen, c) unterschiedliche sicherheitspolitische Orientierungen repräsentieren, d) im Untersuchungszeitraum bewaffnete Drohnentechnologie in ihre Streitkräfte integriert bzw. mit deren Entwicklung begonnen haben und schließlich e) in den Rüstungskontrollverhandlungen der GGE zu LAWS divergierende Positionen vertreten. Auf Basis dieser Kriterien wurden neben Deutschland die USA, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien und Polen als Länderstudien ausgewählt. Tabelle 2.3.1 fasst die Auswahl und ihre Begründung zusammen.

Die Konzentration auf die sechs ausgewählten NATO-Mitgliedsstaaten ermöglicht eine vertiefte Untersuchung der parlamentarischen Mitwirkung in einem dynamischen Politikfeld von hoher Relevanz. Die Staaten repräsentieren ein breites Spektrum demografischer, wirtschaftlicher, sicherheitspolitischer und (militär-)technologischer Faktoren. Die paarweise Gruppierung ähnlicher Fälle bietet zudem die Möglichkeit, Nuancen parlamentarischer Einflussnahme herauszuarbeiten und die Auswirkungen unterschiedlicher Regelungsansätze zwischen den NATO-Partnern zu vergleichen. Fallstudien haben sich in der Politikwissenschaft als ein wirksames Instrument zur Untersuchung mittlerer Fallzahlen und Differenzen in der unabhängigen Variable erwiesen. Dabei gibt es keine klaren Grenzen für die maximale Anzahl ausgewählter Fälle. Lieberman spricht von einer "handful of nations or organizations" und bezieht sich dabei auf Stichproben von zwei bis sieben Fällen (vgl. Lieberman 1991, S. 307 f.). Indes weist Small darauf hin, dass eine zu starke Begrenzung der Stichprobe, etwa auf einen Einzelfall, problematisch sein kann (vgl. Small 2009, S. 17). Nach Blatter et al. (2018, S. 174) werden in der Regel ein bis vier Fälle analysiert, selten mehr als zehn. Demnach liegt die vorliegende Studie mit insgesamt sieben Staaten bzw. Parlamenten durchaus im oberen Bereich. Die Gruppierung und parallele Gegenüberstellung in ähnlichen Fallgruppen reduziert jedoch die Komplexität des Vergleichs und ermöglicht es gleichzeitig, nicht nur Unterschiede zwischen verschiedenen Regierungssystemen, sondern auch Detailunterschiede innerhalb ähnlicher Systeme zu identifizieren und damit die Erklärungskraft der unabhängigen Variable zu schärfen.

Für eine vergleichende Analyse der nationalen Kontroll- und Mitwirkungsmechanismen der Parlamente in der Rüstungspolitik ist zunächst ein synchroner Vergleich notwendig. Die Strategien parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle lassen sich jedoch nur durch eine ergänzende diachrone Betrachtung ihrer Entwicklung adäquat erfassen. Ausgangspunkt der vorliegenden Studie ist die Beobachtung, dass einerseits die ab 2014 beginnenden CCW-Verhandlungen über LAWS einen Wendepunkt in der Rüstungskontrolle neuer

Technologien markieren. Parallel dazu haben neue Technologien in den nationalen Rüstungspolitiken der USA mit dem Projekt Next Generation Air Dominance (NGAD) ebenfalls ab 2014, in Deutschland und Frankreich mit dem Future Combat Air System (FCAS) ab 2017 und in Italien und Großbritannien mit Tempest ab 2018 deutlich an Dynamik gewonnen. Gleichzeitig markierte die russische Annexion der Krim im März 2014 einen Wendepunkt, der mit den Versuchen einer Wiederbelebung der Rüstungskontrolle, etwa im Rahmen des New START-Vertrags, nicht vereinbar war und deren Erosion weiter vorantrieb. Die Aggression wurde von den westlichen Alliierten breit verurteilt und läutete eine neue Ära geopolitischer Rivalität ein.

Diese Entwicklungen setzen die Institutionen der nationalen Rüstungspolitik einem unmittelbaren Anpassungsdruck aus. Der Untersuchungszeitraum beginnt daher Mitte der 2010er Jahre. Er endet mit dem Jahr 2021, was auf die forschungspraktische Notwendigkeit zurückzuführen ist, die weitreichenden rüstungs- und rüstungskontrollpolitischen Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine nicht in die Untersuchung einzubeziehen. Die Folgen des Krieges stellen eine bedeutende Zäsur für die parlamentarische Beteiligung dar, die einer gesonderten und detaillierten Analyse bedürfte. Um die Kohärenz und Vergleichbarkeit der Studie zu gewährleisten, ist es daher sinnvoll, den Untersuchungszeitraum vor diesem Ereignis enden zu lassen. Dies ermöglicht es, die parlamentarische Mitwirkung an der Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik ohne die Verzerrungen durch die außergewöhnlichen Umstände des Krieges zu betrachten. Darüber hinaus bietet die Untersuchung der vor dem Krieg bestehenden Mechanismen und Strukturen eine solide Grundlage für zukünftige Forschungen, die sich speziell mit den Auswirkungen des Krieges befassen. Im Ausblick der Studie wird trotz der bewussten Ausklammerung der Ereignisse nach 2021 eine kurze Bilanz der sich abzeichnenden Auswirkungen der „Zeitenwende“ auf die parlamentarische Partizipation gezogen. Sie skizziert erste Entwicklungslinien und Tendenzen parlamentarischer Partizipation in Zeiten globaler Unsicherheit.

Tabelle 2.4.1: Tabellarische Darstellung der Fallauswahl

	USA	UKG	GER	FRA	ITA	POL
Verteidigungspolitisches Gewicht	604.452 USD (1) 322,2	52.498 USD (2) 65,8	38.281 USD (4) 81,9	47.201 USD (3) 64,7	22.309 USD (5) 59,4	9.073 USD (9) 38,2
wicht						
Regierungssystem	Präsidentielle Republik	Parlamentarische Monarchie	Parlamentarische Republik	Semipräsidentielle Republik	Parlamentarische Republik	Semipräsidentielle Republik
Sicherheitspolitische und rüstungstechnologische Orientierung	Eine der führenden globalen Mächte im Bereich KI-Rüstungstechnologie; zentraler Akteur der NATO	Historisch bedeutende Rüstungsindustrie und relevanter Akteur im Bereich KI-Rüstungstechnologie, auch bei europäischer Rüstungskoordination	Gehobene Stellung in der europäischen Rüstungsindustrie, steigende F&E-Ausgaben, kooperativ ausgerichtet	Traditioneller rüstungspolitischer Akteur; v.a. im Rahmen europäischer Verteidigungspolitische Projekte	Traditioneller rüstungspolitischer Akteur; v.a. süd-europäische Rüstungsindustrie, wachsende Bedeutung bei militärischer KI	Erhebliche Erhöhung der Verteidigungsausgaben und aufstrebender Akteur in Rüstungsindustrie
Position in der GGE on LAWS	multilaterale Regulierung (-)	multilaterale Regulierung (-)	multilaterale Regulierung (+)	multilaterale Regulierung (+)	multilaterale Regulierung (+/-)	multilaterale Regulierung (-)

Verteidigungspolitisches Gewicht = Verteidigungsausgaben und Bevölkerung in Mio. im Jahr 2016 (vgl. Greig/Enterline 2021).

Quelle: eigene Darstellung.

2.5 Methodik

Die Studie ist als Fallstudienvergleich mit einem integrierten Kausalmodell konzipiert und verfolgt einen mehrdimensionalen methodischen Ansatz, um die Vorteile einzelner Methoden zu nutzen, ihre jeweiligen Nachteile zu kompensieren und die einzelnen Methoden zu einem kohärenten und ergiebigen Ansatz zu kombinieren (Triangulation). Das gewählte Forschungsdesign ermöglicht es, Theorien über Ursache-Wirkungs-Beziehungen mittels empirischer Daten zu testen und so zu plausibilisieren. Dazu werden quantitative und qualitative Methoden in einem Mixed-Methods-Ansatz kombiniert, um eine umfassende Untersuchung des Einflusses von Parlamenten (unabhängige Variable) auf die staatliche Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik zu neuen Technologien (abhängige Variable) zu ermöglichen. Dem qualitativen Methodenschwerpunkt dieser Studie wird dabei eine quantitative Komponente vorangestellt, um die theoretischen Annahmen zum Einfluss der unabhängigen auf die abhängige Variable einer ersten statistischen Überprüfung zu unterziehen und allgemeine Muster und Trends über den Zusammenhang der Variablen zu identifizieren. Die anschließende qualitative Analyse in Form einer vergleichenden Fallstudie ermöglicht es, diesen Einfluss im spezifischen rüstungs- und rüstungskontrollpolitischen Kontext zu untersuchen und ein tieferes Verständnis des untersuchten abhängigen Phänomens – der Staatenpräferenz bei der Rüstungskontrolle neuer Technologien – auf der Policy-Ebene zu erlangen. Die Methodenkombination zielt darauf ab, sowohl die Breite als auch die Tiefe des Forschungsproblems zu erfassen und ein umfassenderes und differenzierteres Bild der Rolle von Parlamenten in Zusammenhang mit neuen Technologien im Rüstungsbereich zu zeichnen.

Eine quantitative Untersuchung kann definitionsgemäß nur die quantifizierbare Wirklichkeit messen und damit subtile Einflussfaktoren möglicherweise gar nicht oder nicht ausreichend differenziert abbilden. Entsprechend stellt Schnapp (2007, S. 209) mit Blick auf den Versuch, verschiedene parlamentarische Kontrollinstrumente zu Indizes zusammenzufassen und als Kontrollkapazität quantifizierbar zu machen, fest, dass „Ausmaß und Qualität der Rechenschaftsbeziehung im demokratischen Delegationsprozess [zwar vergleichbar, aber] nicht angemessen durch standardisierte Indikatoren und Instrumente erfasst werden“. Denn die Quantität der erhobenen Daten garantiert nicht deren Qualität oder Aussagekraft. Gerade Außen- und Sicherheitspolitik umfasst oft hochkomplexe und sensitive Themen, die sich schwer in einfache numerische Daten fassen lassen. Indikatoren, die in quantitativen Studien verwendet werden, sind oft grobe Vereinfachungen, die die tatsächliche Kontrolle nur ungenau abbilden. Beispielsweise kann die Anzahl der Anfragen oder Debatten nur bedingt Aufschluss über die tatsächliche Auswirkung der Kontrolle geben. Qualitative Aspekte, wie die Art und Weise, in der Debatten geführt

werden oder die Hintergründe bestimmter Entscheidungen, bleiben in quantitativen Studien unberücksichtigt. Zudem sind viele Entscheidungen und Prozesse in der Außen- und Sicherheitspolitik vertraulich, was die Datenlage zusätzlich einschränkt. Eine rein quantitative Untersuchung würde den komplexen und oft intransparenten Zusammenhängen sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse – in denen ein erheblicher Teil der parlamentarischen Kontrolle nicht unmittelbar sichtbar, sondern im Verborgenen stattfindet – daher nicht gerecht.

Eine qualitative Untersuchung, die dieses Politikfeld in der Tiefe durchdringt und komplexe Zusammenhänge freilegt, ist daher unverzichtbar. Qualitative Methoden ermöglichen es, tiefere Einblicke in die Mechanismen und Prozesse der parlamentarischen Kontrolle zu gewinnen. Interviews, Fallstudien und Dokumentenanalysen können der mangelnden Datenverfügbarkeit entgegenwirken und wertvolle Informationen liefern, die in einer rein quantitativen Analyse verloren gehen würden. Insofern dient die quantitative Komponente hier lediglich als systematischer Überblick, um einen generellen Einfluss der untersuchten Variablen als notwendigen Ausgangspunkt für die qualitative Vergleichsstudie aufzuzeigen. Jede Methode hat ihre Stärken und Schwächen und liefert unterschiedliche Arten von Erkenntnissen, um die theoretischen Annahmen zu plausibilisieren. Die Kombination beider Ansätze ermöglicht ein umfassenderes und reichhaltigeres Verständnis dieses noch weitgehend unerforschten Forschungsproblems.

2.5.1 Lineare Regression und Längsschnittanalyse (quantitative Voruntersuchung)

Für eine erste Überprüfung des Einflusses innenpolitischer Faktoren auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle wird zunächst eine lineare Regression mit einem Querschnittsdatensatz von 190 Staaten im Jahr 2016 durchgeführt.⁹ In statistischen Analysen (large-N studies) liefern Korrelationen zwischen den Werten der unabhängigen (X) und abhängigen (Y) Variablen empirische Evidenz für Schlussfolgerungen über die Beziehung zwischen X und Y. Regressionsanalysen helfen, die Auswirkungen von X auf Y zu verstehen, wenn X variiert wird. Im vorliegenden Fall soll dies erste Belege dafür liefern, ob innenpolitische Faktoren bezüglich der Rolle von Parlamenten überhaupt einen Effekt auf die rüstungskontrollpolitische Praxis von Staaten haben, Rüstungskontrolle also kein allein durch externe Anreize des internationalen Systems determiniertes Politikfeld ist (so die sog. Theorien der Außenleitung, vgl. H.

9 Die Datenauswertung erfolgt mit JAMOVİ, Version 1.6.15 vom 2.3.2021, einem auf C++ basierenden Computerprogramm zur Datenanalyse und Durchführung statistischer Tests unter Verwendung von Codes in R, <https://www.jamovi.org/download.html>, letzter Zugriff am 3.3.2024.

Müller und Schörnig 2006, S. 45 ff.) und eine Untersuchung innenpolitischer Erklärungsansätze fruchtbar ist.

Die abhängige Variable bildet der auf einem Beitrag von Risse (2024a) basierende Datensatz ‚state support for arms control‘, der die Präferenzen von Staaten für Rüstungskontrolle anhand ihres Abstimmungsverhaltens bemisst. Rüstungskontrolle wird dabei – wie vorliegend – in einem umfassenden Sinne verstanden, der auch Abrüstungs- und Nichtverbreitungsmaßnahmen einschließt (vgl. Goldblat 2002, S. 3; Risse 2024a, S. 215). Der Datensatz verwendet UNGA-Abstimmungsdaten, kombiniert mit einer manuellen Kodierung von 1.178 Resolutionen, die zwischen der 49. und 71. Sitzung (1994/1995 bis 2016/2017) eingebracht wurden. Anhand eines fünfstufigen Kodierschemas wird bewertet, ob eine Resolution Rüstungskontrolle fördert oder konterkariert, und weist darauf aufbauend den Staaten eine Position zu, die von der Kategorisierung der jeweiligen Resolution abhängt (vgl. Risse 2024a, S. 216–220). Dieser Zugang ist generalisierbar und geht im Gegensatz zu bisherigen Fallstudien varianzbasiert über einen einzelnen Staat oder eine Region mit spezifischen Merkmalen hinaus. Das Abstimmungsverhalten ist mittlerweile zu einer gängigen Datenquelle zur Erfassung außenpolitischer Positionen geworden (vgl. Bailey et al. 2017, S. 430). Da die Generalversammlung, insbesondere ihr Erster Ausschuss (für Abrüstung und internationale Sicherheit), eine zentrale Rolle in internationalen Rüstungskontrollverhandlungen spielt und das gesamte Spektrum der Rüstungskontrollthemen, einschließlich neuer Technologien, abdeckt (vgl. H. Müller et al. 2013), stellt sie ein nützliches Forum für die Untersuchung rüstungskontrollpolitischer Positionen dar, das im Gegensatz zu Reden oder Erklärungen zur Unterstützung (Co-Sponsoring) einen Vergleich der Positionen aller Staaten zum selben Gegenstand ermöglicht (vgl. Finke 2023, S. 286–287). Die UNGA befasste sich denn auch im Oktober 2022 mit letalen autonomen Waffensystemen und verabschiedete Ende 2023 erstmals auch eine Resolution dazu und stellt insofern ein zunehmend wichtiges Forum für die Untersuchung rüstungskontrollpolitischer Positionen im Rahmen dieser Studie dar (vgl. UN 2023).

Die Auswahl der unabhängigen Variablen folgt den folgenden Überlegungen: Theorien ‚innengeleiteter‘ Rüstung stellen die These einer rein durch externe Anreize beeinflusste, d.h. außergeleitete Rüstungsdynamik und -kontrolle in Frage und richten den Blick auf innerstaatliche Bedingungen. Risse (2024a, S. 225) beobachtet, „[that] democratic states seem to be more favourable toward arms control“, und betont die Notwendigkeit einer genaueren Analyse innerstaatlicher Faktoren. Ähnlich argumentiert Müller (1985, S. 20): „Eine im Wort- und Bedeutungssinne außergeleitete Rüstungspolitik gibt es nicht. Sie ist stets innengeleitet oder innenbestimmt.“ Es liegt daher nahe, innenpolitische Indikatoren als unabhängige Variable für die staatliche Haltung zu Rüstungskontrolle heranzuziehen. Die Auswahl konzentriert sich auf zwei Bedingungen, die die Stellung und damit die potenziellen Einfluss-

möglichkeiten von Parlamenten in einem Staat wesentlich prägen: das Regierungssystem und freie Wahlen. Beide stellen wichtige Grundvoraussetzungen für die politische und verfassungsrechtliche Rolle eines Parlaments dar und beeinflussen die parlamentarische Arbeit (vgl. Lijphart 2012, S. 130; auch Tu-salem 2023; Fish und Kroenig 2009; Matthew Søberg Shugart 2008; Linz 1994). Zudem eignen sie sich aufgrund ihrer Generalität und Zugänglichkeit gut für die statistische Analyse großer Fallzahlen und werden insbesondere für die spätere Fallauswahl im qualitativen Teil herangezogen.

Als Maß für demokratische Strukturen werden zwei Variablen verwendet, welche das Demokratieniveau (Polity Score, vgl. Marshall und Gurr 2020) und die Inklusivität demokratischer Wahlen (Electoral democracy Index, vgl. Teo-rell et al. 2024). Der metrische Electoral democracy Index (kurz: *Polyarchy*) reicht von niedrig bis hoch (0-1) und misst den Zugang zu und die Freiheit bei der Wahl der Staats- und Regierungschefs, deren Ernennungs- und Abberufungsrechte sowie die Zusammensetzung und Struktur der Legislative. Der Polity Score misst das demokratische Niveau eines Staates auf einer Skala von -10 (autokratisch) bis +10 (demokratisch), basierend auf institutionellen Merkmalen. Als zweites Maß wird das – an der Vetomacht des Regierungschefs gemessene – Regierungssystem (*Government system*) herangezogen (vgl. Cruz et al. 2021, S. 3–5). Die nominal skalierte Variable unterscheidet Regierungssysteme zwischen ‚Parliamentary‘ (2), ‚Assembly-elected President‘ (1), ‚Presidential‘ (0) (ebd.).

Ein Vergleich der Messgrößen zeigt eine anfänglich unbedenkliche Multikollinearität (VIF 1,22 und Toleranz 0,82), was darauf hindeutet, dass es zwar gewisse Überschneidungen gibt, sich die beiden Variablen aber deutlich voneinander unterscheiden. Durch die Verwendung beider Datensätze werden also unterschiedliche innenpolitische Faktoren erfasst, die sich in verschiedener Weise auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle auswirken können. Dennoch werden die Variablen zunächst in separaten Modellen berechnet, um ihre jeweiligen Effekte isoliert zu betrachten und nuanciertere Aussagen über deren unterschiedlichen Einfluss auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle zu treffen. Anschließend werden beide Variablen in einem kombinierten Modell getestet, um zu prüfen, ob sich die Effekte verändern und es Interaktionen zwischen demokratischem Niveau und Regierungssystem gibt.¹⁰

Darüber hinaus werden mehrere Kontrollvariablen in das Modell aufgenommen, um potenzielle Störfaktoren zu kontrollieren und den Einfluss der primären unabhängigen Variablen isoliert zu evaluieren. Erstens wird als endogene parlamentsspezifische Variable der nominalskalierte „Legislative Index of Electoral Competitiveness“ (vgl. Cruz et al. 2021, S. 14 f.) aufgenommen, der die relative Stärke der Exekutive im Parlament anhand der

10 Die Fallzahl wurde für die Regression aufgrund fehlender Daten bereinigt und verringert sich dadurch leicht: Im Electoral Democracy Index (Polyarchy) sind 174 Staaten (21 fehlend) abgebildet, im Government System Index sind 175 Staaten (20 fehlend) erfasst.

tatsächlichen Sitzverteilung der Parteien erfasst.¹¹ Zweitens werden sieben exogene ökonomische, militärische und technologische Faktoren berücksichtigt: Das logarithmierte BIP pro Kopf (vgl. Weltbank 2024a) und die CINC-Werte (vgl. Greig und Enterline 2021; Singer 1988) berücksichtigen potenzielle Effekte der Wirtschaftskraft sowie militärischer Kapazitäten. Mit den dichotomen, nominal skalierten (0/1) Variablen „NATO-Mitglied“ und „EU-Mitglied“ wird der Effekt der Zugehörigkeit zu diesen internationalen Organisationen berücksichtigt. Schließlich wird der Effekt (militär-)technologischer Veränderungen berücksichtigt, indem die Entwicklung, der Besitz und der Einsatz bewaffneter Drohnen dichotom nominalskaliert (0/1) berücksichtigt werden (vgl. Bergen et al. 2020). Die Einbeziehung dieser Kontrollvariablen trägt dem komplexen Zusammenspiel politischer, ökonomischer und technologischer Erwägungen bei der Gestaltung von Rüstungskontrollpolitik Rechnung. Die Darstellung und Interpretation der Ergebnisse (siehe Kapitel 3) dient als Einstieg in die weitere qualitative Analyse, indem sie die Bedeutung des (statistischen) Zusammenhangs zwischen den innenpolitischen Faktoren und der Einstellung zur Rüstungskontrolle unterstreicht.

2.5.2 Vergleichende Fallstudie (qualitative Analyse)

Die vergleichende Fallstudie bildet den methodischen Schwerpunkt mit dem Ziel – ausgehend von der linearen Regression – ein detailliertes Verständnis der Rolle von Parlamenten im Zusammenhang mit neuen Technologien im Rüstungsbereich zu erlangen. Die unabhängigen Variablen „demokratische Wahlen“ und „Regierungssystem“ eignen sich aufgrund ihrer Breite und Offenheit zwar für die Large-N-Studie der quantitativen Voruntersuchung. Für eine Small-N-Studie, deren primäres Forschungsinteresse dem Einfluss nationaler Parlamente auf die Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik im Bereich neuer Technologien gilt, sind sie jedoch zu breit. Entsprechend der Schwerpunktsetzung werden die unabhängigen Variablen für die Fallstudien daher entlang der inhaltlichen und institutionellen Kontrolldimension als *formale Kontrollregime* und *tatsächliche Kontrollkapazität* modifiziert und präzisiert.

Fallstudien erweisen sich insbesondere dann als zielführend, wenn das Forschungsinteresse auf ein besseres Verständnis der Funktionsweise eines politischen Phänomens gerichtet ist (vgl. Blatter et al. 2018, S. 10). Darüber hinaus zeichnen sie sich durch kleine bis mittlere Fallzahlen in realweltlichen Kontexten, eine Vielzahl unterschiedlicher und meist nicht standardisierter empirischer Beobachtungen pro Fall sowie eine gründliche und vor allem iterative Reflexion über das Verhältnis von konkreten Beobachtungen und abstrakten Theorien aus (vgl. ebd.: 174). Aufgrund dieser Eigenschaften wurden

11 Der nominalskalierte „Legislative Index of Electoral Competitiveness“ (LIEC) reicht von „keine Legislative“ (1) bis „größte Partei hat weniger als 75% der Parlamentssitze“ (7).

international vergleichende Studien bereits mehrfach zur Untersuchung parlamentarischer Kontrolle in der Außen- und Sicherheitspolitik eingesetzt (vgl. Raunio und Wagner 2017b; von Ondarza 2012; Lüddecke 2010; Wagner et al. 2010).

Die vergleichende Fallstudie folgt einem zweistufigen Analyseansatz: Zunächst werden in einem deskriptiv-analytischen Schritt die institutionellen Rahmenbedingungen parlamentarischer Rüstungskontrolle systematisch erfasst. Dazu gehören neben ökonomischen und historischen Kontextfaktoren vor allem die formalen Beteiligungsrechte im rüstungskontrollpolitischen Entscheidungsprozess. Anschließend wird in einem kausalanalytischen Schritt untersucht, inwieweit diese institutionellen Voraussetzungen in der Praxis genutzt werden, um Einfluss auf die Rüstungskontrollpolitik neuer Technologien zu nehmen. Im Mittelpunkt steht dabei die tatsächliche Kontrollkapazität der Fachausschüsse, die Steuerung des Verteidigungshaushaltes sowie die Nutzung parlamentarischer Unterstützungsstrukturen. Diese zweistufige Analyse ermöglicht eine präzise Verortung der Parlamente im Kompetenz-Kontroll-Spektrum der Rüstungskontrolle und trägt der Verknüpfung neoinstitutionalistischer mit agenturtheoretischen Erklärungsansätzen Rechnung.

Um eine fundierte Untersuchung der Mitwirkungs- und Kontrollkapazität im Bereich der Rüstungskontrolle neuer Technologien zu ermöglichen, basiert die vergleichende Fallstudie auf der Erhebung empirischer Daten aus Primärquellen und Experteninterviews. Zu diesem Zweck werden zunächst Primärquellen der Parlamente (v.a. Protokolle, Tagesordnungen, Gesetzesentwürfe, parlamentarische Anfragen, Anträge und Berichte sowie Geschäftsordnungen) und der Exekutive (v.a. Strategiepapiere, Richtlinien, Verordnungen, Weißbücher, Konzeptpapiere) ausgewertet. Ziel dieser Dokumentenanalyse (vgl. Bueger 2023) ist es insbesondere, den Umfang der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns sowie deren zeitliche Zusammenhänge herauszuarbeiten. Zwar könne offiziellen Dokumenten eine weitgehende innere Konsistenz und Repräsentativität für die Standpunkte der jeweiligen Institutionen und Akteure beigemessen werden. Sie ließen jedoch keine oder kaum Rückschlüsse auf die Hintergründe ihrer Entstehung und mögliche Konflikte dabei zu (vgl. Windwehr 2022, S. 51). Um diesem Defizit zu begegnen, wird die vorhandene Sekundärliteratur zu den jeweiligen Teilaspekten gesichtet und ausgewertet. Bei der Auswertung der relevanten Dokumente ergeben sich jedoch weitere methodische Schwierigkeiten: Der Zugang zu Dokumenten kann teilweise eingeschränkt und die Bedeutung von Aussagen stark kontextabhängig sein. Zudem können Dokumente aufgrund verschiedener Geheimhaltungserfordernisse relevante Informationen auslassen (vgl. zu dieser Problematik Mühlich 2008; Reh 1995).

Diese Probleme bleiben ungelöst, wenngleich explizite Verweise in den jeweiligen Dokumenten in Verbindung mit einer zeitlichen Sequenzierung entsprechende Hinweise liefern können (vgl. Windwehr 2022, S. 51). Denn

Regierungsdokumente verweisen nicht notwendigerweise auf parlamentarische Ursprünge von Politiken und Ideen, selbst wenn es solche gibt, und andererseits der Verweis auf die parlamentarische Ebene umgekehrt auch nur der Absicherung und Legitimierung ohnehin im exekutiven Kontext geplanter Maßnahmen dienen kann. Die Analyse liefe folglich Gefahr, den parlamentarischen Einfluss zu über- oder unterschätzen. Zudem ist eine klare Trennung von Legislative und Exekutive in parlamentarischen Systemen schwierig, da „unter parteienstaatlich-pluralistischen Bedingungen eine enge Verbindung der Regierung mit der sie tragenden Parlamentsmehrheit besteht“ (Ismayr 2013, S. 175). So sind „Regierungs- und Fraktionsebene durch verschiedene informelle Koalitionsgruppen miteinander verklammert“ (ebd.: 176). Es kann daher einerseits nur um eine bestmögliche Plausibilisierung der parlamentarischen Einflüsse gehen. Andererseits sollten die entsprechenden Erkenntnisse durch Expertenbefragungen auf beiden Akteursebenen validiert werden (vgl. Meuser und Nagel 2009).

Als weitere methodische Komponente wurden daher Experteninterviews mit Vertretern der nationalen Parlamente und Regierungen (primär im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik) sowie ergänzend mit einzelnen Vertretern aus Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen (Forschungsinstitute, Think Tanks etc.) aus den sechs ausgewählten Ländern geführt. Die Interviews wurden speziell für die vorliegende Studie geführt, wobei die Anzahl der Interviews je nach Rücklauf bzw. Bereitschaft zu Expertengesprächen von Land zu Land variiert. Dieser Umstand und die Fokussierung des Vergleichs auf den deutschen Fall bedingen, dass mehr Expertengespräche mit deutschen Vertretern geführt wurden. Die insgesamt 52 Expertengespräche folgen dem Typus des halbstrukturierten Leitfadeninterviews: Ein weitgehend einheitlicher Fragenkatalog strukturiert den Gesprächsverlauf und gewährleistet die Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Zugleich kann flexibel auf die Gesprächssituation und die spezifische Expertise der Befragten reagiert werden (vgl. Windwehr 2022, S. 52; Goldberg und Hildebrandt 2020, S. 468; Gläser und Laudel 2010, S. 42). Die Gesprächspartner werden teils im direkten persönlichen Gespräch, teils aus Ressourcengründen auch virtuell oder fernmündlich befragt – nicht primär als Individuen, sondern als Repräsentanten ihrer jeweiligen Institution (vgl. Meuser und Nagel 2009, S. 467), wobei sich in ihren Einschätzungen bezüglich der Sinnzusammenhänge, Akteurskonstellationen und Handlungslogiken im jeweils betrachteten Handlungsfeld unausweichlich auch eine subjektive Komponente widerspiegelt. Interviews können zudem generell politisch oder durch strategisches Antwortverhalten geprägt sein. Dementsprechend ist der jeweilige institutionelle Hintergrund der Befragten stets zu berücksichtigen, denn “(t)aking them at face value [...] leads to ventriloquial repetition of the official discourse“ (Barbier 2004, S. 20). Die Interviews wurden überwiegend – und stets mit Genehmigung der Interviewpartner – zum Zwecke der Transkription aufgezeichnet und später in anonymisierter Form

wiedergegeben, um die Teilnahmereitschaft zu erhöhen und die Chance auf ehrliche und umfassende Auskünfte zu verbessern. Insbesondere der Abschnitt zur Rüstungskontrollpolitischen Praxis in den Fallstudien basiert aufgrund der nur sporadisch verfügbaren Forschungsliteratur weitgehend auf den Ergebnissen der Experteninterviews. Der Abschnitt zum Vergleich der Kontrollkapazitäten, der sich überwiegend auf Dokumente und Internetauftritte der Parlamente stützt, wird in einzelnen Fällen zusätzlich durch die Interviews gestützt.

Die Auswahl der Gesprächspartner konzentriert sich entsprechend der für die Fragestellung der vorliegenden Studie relevanten Bereiche auf die Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik: In erster Linie handelt es sich um Abgeordnete aus den relevanten Ausschüssen und Arbeitsbereichen Verteidigung, Auswärtiges, Haushalt und Technikfolgenabschätzung. Als zentrale Analyseeinheit können Abgeordnete die parlamentarische Perspektive und die von ihnen genutzten und als (nicht) wirksam eingeschätzten Kontrollmechanismen darstellen, die sie bei der Kontrolle der Regierungspolitik anwenden bzw. nicht anwenden. Zweitens wurden Regierungsvertreter aus den relevanten Abteilungen des Außen- und Verteidigungsministeriums befragt. Aufgrund ihrer "gatekeeping power" (Vaubel 2006, S. 130) und ihrer zentralen Rolle in internationalen Organisationen sind die Akteure der Ministerialbürokratie maßgeblich an der Vorbereitung und Selektion politischer Handlungsalternativen beteiligt. Sie bieten einzigartige Einblicke in politische Entscheidungsprozesse und die Beteiligung und den Einfluss der Parlamente auf die ihnen obliegende Umsetzung der Rüstungskontrolle und Rüstungspolitik. Drittens wurden die Ausschussmitarbeiter, die Mitarbeiter der wissenschaftlichen Dienste, die Referenten der Fraktionen bzw. Gruppen und die persönlichen Mitarbeiter der Abgeordneten befragt. In ihrer Scharnierfunktion auf der Arbeitsebene kommt den Parlamentsmitarbeitern eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung zwischen den beteiligten politischen Akteuren zu. Sie sind häufig die ersten Ansprechpartner der Ministerialbeamten und können daher wertvolle Einblicke in die innere Dynamik und die informellen Mechanismen politischer Entscheidungsfindung geben (vgl. Schöne 2005; Jekewitz 1995). Wissenschaft und Zivilgesellschaft spielen zwar grundsätzlich eine wichtige Rolle für die tägliche Arbeit der Abgeordneten. Sie bereiten aber eher Informationen für die Abgeordneten auf, indem sie als Sachverständige in Ausschusssitzungen mündliche oder schriftliche Stellungnahmen abgeben. Sie tragen somit eher auf der inhaltlichen Ebene bei und werden daher nur am Rande dieser Studie untersucht, die auf die Prozesse und Strukturen der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle neuer Rüstungstechnologien abzielt.



Eine schematische Darstellung des Variablendesigns und der verwendeten Methoden befindet sich in den Zusatzmaterialien.
<https://doi.org/10.3224/84743166A>

3 Demokratische Qualität und Regierungssysteme als Determinanten für Rüstungskontrolle

In diesem Kapitel wird zunächst quantitativ untersucht, wie die für die Rolle von Parlamenten relevanten innenpolitischen Faktoren – demokratische Qualität und Regierungssysteme – die rüstungskontrollpolitische Haltung von Staaten beeinflussen. Ziel ist es, den Rahmen für die vertiefte qualitative Untersuchung des Einflusses parlamentarischer Akteure auf die Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik in den Fallstudien abzustecken. In einem ersten Schritt wird der Einfluss der Innenpolitik auf die Rüstungskontrolle mittels einer linearen Regression untersucht. In einem zweiten Schritt werden die Ergebnisse der Regression zur Eingrenzung der Fallauswahl genutzt und mittels einer deskriptiven Längsschnittanalyse im Hinblick auf den parlamentarischen Einfluss zur Rüstungskontrolle neuer Technologien verdichtet. Als Nächstes wird ein kurzer Überblick über bisherige Erkenntnisse zu exogenen und endogenen Erklärungsfaktoren für die Unterstützung von Rüstungskontrolle gegeben (3.1). Anschließend werden die verwendeten Daten und die Systematik der beiden Analyseschritte vorgestellt (3.2). Sodann werden zuerst die empirischen Befunde des Regressionsmodells (3.3) und darauf aufbauend der deskriptiven Längsschnittanalyse (3.4) präsentiert und jeweils erste Schlussfolgerungen daraus abgeleitet. Abschließend werden die Erkenntnisse zusammengefasst und für das folgende Fallstudienkapitel fruchtbar gemacht (3.5).

3.1 Prädiktoren der Unterstützung von Rüstungskontrolle

Rüstungskontrolle erfordert heute – davon zeugen die Verhandlungen in der GGE on LAWS ebenso wie zu EWIPA, das CCM, der ATT oder der TPNW – das Engagement einer weitaus größeren Zahl von Staaten als noch zu Zeiten des Ost-West-Konflikts (vgl. Kühn 2020). Diese „Multipolarisierung“ (MSC 2025) der internationalen Sicherheit erschwert seit den 1990er Jahren die Verabschiedung und Umsetzung von Rüstungskontrollabkommen, da sich Interessen und Perspektiven diversifiziert haben (vgl. Gallagher 1997). Besonders deutlich wird dies an neuen Technologien, deren Proliferation und Sichtbarkeit die Debatte über ihre strategischen, ethischen und rechtlichen Implikationen vorantreiben. Die wachsende Kluft zwischen den ressourcenstarken und ressourcenschwachen Akteuren dieser militärischen Innovationsdynamik birgt die Gefahr, internationale Verhandlungsprozesse, wie etwa jene im Rahmen der GGE on LAWS, in eine diplomatische Sackgasse zu führen. Ein

konsensfähiger Ansatz zur Regulierung erscheint gegenwärtig in weiter Ferne. Dennoch gibt es – trotz der Opposition einiger militärisch signifikanter Akteure – eine nicht unerhebliche Zahl von Staaten, die sich um rüstungskontrollpolitische Fortschritte bemühen. Zugleich geben viele Staaten seit den 1990er Jahren einen immer größeren Teil ihrer Verteidigungsausgaben für Waffen aus (vgl. Tan 2010: 3). Angesichts dieser Entwicklung hat die Frage, was die Haltung von Staaten zur Rüstungskontrolle bestimmt, an Bedeutung gewonnen und es braucht eine aktuelle, systematische Bestandsaufnahme dessen, was Staaten dazu bewegt, Rüstungskontrolle zu unterstützen oder abzulehnen (vgl. Risse 2024a, S. 214).

Häufig werden externe Bedrohungen als Erklärungsfaktor für die Ablehnung von Rüstungskontrolle angeführt. Das erscheint zunächst naheliegend. Aus neorealistischer Perspektive haben bedrohte Staaten in einem anarchischen System einen erhöhten Bedarf an Rüstungsgütern und werden daher internationale Vereinbarungen, die ihren Waffenerwerb einschränken, eher ablehnen (vgl. Sagan 1996; Jervis 1978). Folglich würden sie Rüstungskontrolle gleichermaßen ablehnen, wenn sie miteinander im Konflikt oder verbündet sind, so dass Rüstungskontrolle letztlich zu einem „Paradox“ werde: irrelevant, wenn sie möglich ist, und unmöglich, wenn sie notwendig ist (vgl. Kydd 2000, S. 231; Gray 1992).

Die empirische Evidenz für eine solche primär exogen bestimmte Haltung zur Rüstungskontrolle bleibt allerdings begrenzt. Einige konzentrieren sich auf die Ratifizierung von Rüstungskontrollverträgen, da dies die Haltung der Staaten zur Rüstungskontrolle widerspiegele (vgl. Brender 2018; Vaynman 2014; Krepon und Caldwell 1991). Zwar hängt die Ratifizierung von Verträgen bis zu einem gewissen Grad von politischen Präferenzen und Positionen ab. Allerdings wird sie auch von einer Reihe anderer Faktoren wie institutionellen Zwängen bestimmt (vgl. Hug und König 2002; S. Kreps et al. 2018). Zudem ist die Ratifizierung nur als Maß für die Unterstützung bestehender Verträge geeignet und birgt damit die Gefahr einer Selektionsverzerrung. Andere kommen zu uneindeutigen Ergebnissen (vgl. Jo und Gartzke 2007) oder beschränken sich auf einzelne Fallstudien (vgl. Steinberg 1994). Die wenigen vorhandenen länderübergreifenden Analysen beschränken sich auf die Beschaffung von Rüstungsgütern (vgl. Blomberg und Tocoian 2016; Fuhrmann und Horowitz 2015; Collier und Hoeffler 2007; Singh und Way 2004) und leiten daraus nur implizit eine mögliche Positionierung zur Rüstungskontrolle ab. Paradoxerweise kann Aufrüstung mitunter sogar auf eine Unterstützung von Rüstungskontrolle hindeuten (vgl. S. Kreps et al. 2018). Und umgekehrt können Staaten auf externe Bedrohungen mit Rüstungskontrollbemühungen reagieren, wenn deren Nutzen die eigenen Kosten eines riskanten Rüstungswettlaufs übersteigt (vgl. Glaser 1994).

Es kann also nicht automatisch auf eine Ablehnung von Rüstungskontrolle geschlossen werden, nur weil eine externe Bedrohung den Erwerb von

Rüstungsgütern zur Folge hat. Rosendorf (2021, S. 15) sieht in Bezug auf die GGE on LAWS keinen Zusammenhang zwischen externen Bedrohungen und der Unterstützung von Rüstungskontrolle neuer Technologien und führt dies auf die Sorge vor technologisch überlegenen Konkurrenten zurück, die in Zukunft die vorrangigen Nutzer von LAWS sein könnten: “For states such as Cuba and Pakistan, the ban may be attractive precisely because it provides a means for balancing the military-technological advantage of their rivals – the United States and India”. Risse (2024a) stellt einen Zusammenhang zwischen externen Bedrohungen und Rüstungskontrolle denn auch gänzlich in Frage. Eine primär exogen bedingte Haltung von Staaten gegenüber Rüstungskontrolle erscheint daher zumindest fraglich.

Damit wird der Blick zwangsläufig auf interne Erklärungsfaktoren rüstungspolitischer Entscheidungen gelenkt. Eine Reihe von Studien befasst sich mit dem Einfluss verschiedener innenpolitischer Variablen auf die Rüstungskontrollpolitik. Dazu gehören zivilgesellschaftliches Engagement (vgl. Knopf 1998; Narang 2014, S. 36–39), (rüstungs-)wirtschaftliche Interessen (vgl. Milner und Tingley 2015, S. 51; O’Keefe 1978; Schörnig 2007; Solingen 2007), Überzeugungen der politischen Führung (vgl. Sakaki und Maslow 2020; Mattes et al. 2015) und die öffentliche Meinung (Press et al. 2013; vgl. Sagan und Valentino 2017). Darüber hinaus wurden vor allem parteipolitische Differenzen (vgl. S. Kreps et al. 2018; Cameron 2017; Delaet und Scott 2006; Krepon und Caldwell 1991), der Regierungstyp eines Staates (vgl. Way und Weeks 2014; Hymans 2012; Becker und Müller 2005) und Wahlergebnisse (vgl. Morrow 1991) als wichtige Einflussfaktoren identifiziert. Dies legt die Vermutung nahe, dass gerade in Demokratien die Innenpolitik rüstungskontrollpolitisches Handeln beeinflusst.

Zwar konzentriert sich ein Großteil der Literatur auf die USA. Dennoch deuten auch andere Studien auf einen Erklärungszusammenhang zwischen Demokratien – und hier insbesondere mit Blick auf die Legislative – und Rüstungskontrolle hin. Martin (2000) argumentiert insoweit, dass die Legislative – und insbesondere die problematisch konnotierte Offenheit ihrer Verfahren – der Außenpolitik dienlich ist, indem sie den eingegangenen internationalen Verpflichtungen Glaubwürdigkeit verleiht. Raunio und Wagner (2020) und Morrow (1991) beobachten, dass Wahlen den Bürgern ermöglichen, ihre außen- und sicherheitspolitischen Präferenzen zu artikulieren, was zu mehr Transparenz und Verantwortlichkeit der Regierungsparteien gegenüber ihren Wählern führt. Zwar lässt sich grundsätzlich feststellen, dass westliche Demokratien in den 1930er Jahren (vgl. Murray 1996) oder nach dem Zweiten Weltkrieg (vgl. Holik 2008, S. 12) eher auf defensive Maßnahmen als auf die Entwicklung oder Aufrechterhaltung offensiver Fähigkeiten setzten, doch gibt es kaum länderübergreifende Studien, die diesen Zusammenhang quantitativ untersuchen. Zwar bemerkt Rosendorf (2021) mit Blick auf LAWS, dass Demokratien nicht weniger rüstungskontrollfreundlich seien als Autokratien.

Allerdings weist Risse (2024a, S. 225) darauf hin, “that one should also take into account developments within states: democratic states seem to be more favourable toward arms control”.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Kapitel der Annahme nachgegangen, dass innenpolitische Determinanten wie der Grad demokratischer Wahlen und das Regierungssystem einen Einfluss auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle haben: Die Unterstützung internationaler Rüstungskontrollmaßnahmen wird durch ein höheres Maß an Demokratie und ein parlamentarisches Regierungssystem begünstigt. Im nächsten Abschnitt werden die zur Überprüfung dieser Hypothese verwendeten Daten und die Systematik des empirischen Verfahrens erörtert.

3.2 Daten und Systematik

Der erste Schritt der Analyse erfolgt als internationaler Vergleich mittels einer linearen Regression entlang eines Querschnittsdatensatzes von 190 Staaten im Jahr 2016. Da sich die rüstungskontrollpolitischen Positionen von Staaten, wie erläutert, nicht ohne Weiteres aus dem Umfang ihrer Rüstungsaktivitäten ableiten lassen, wird als *abhängige Variable* ein Maß verwendet, das die rüstungskontrollpolitischen Positionen von Staaten im Rahmen einschlägiger UN-Resolutionen angibt. Die Variable wird durch den auf Risse (2023) basierenden Datensatz repräsentiert, in dem Abstimmungsdaten der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGA) mit einer manuellen Kodierung von 1.178 Rüstungskontrollresolutionen zwischen der 49. und 71. Sitzung (1994/1995 bis 2016/2017) kombiniert werden. Die *unabhängigen Variablen* erfassen die innenpolitischen Einflussfaktoren. Zudem werden zusätzliche *Kontrollvariablen* in das Regressionsmodell aufgenommen, um Störfaktoren zu kontrollieren, Verzerrungen zu reduzieren und die Modellgenauigkeit zu erhöhen. Sie erfassen insbesondere die wirtschaftlichen Faktoren und militärischen Kapazitäten der Staaten. Beide, die unabhängigen Variablen und die Kontrollvariablen, werden durch die in Kap. 2.4.1 ausgewählten Datensätze abgebildet.

Im zweiten Schritt werden die Ergebnisse der Regression mittels einer Längsschnittanalyse näher beleuchtet, um den Untersuchungsfokus auf Rüstungskontrolle neuer Technologien zu schärfen und den Einfluss der innenpolitischen Faktoren (unabhängige Variablen) auf die nationalen Positionen zur Regulierung von LAWS innerhalb der NATO (abhängige Variable) über den achtjährigen Untersuchungszeitraum hinweg nachvollziehen zu können. Die Länderpositionen wurden anhand der Zusammenschau verschiedener Datensätze und Primärdokumente erfasst. Dazu wurden die Daten der Jahresberichte der *Campaign to Stop Killer Robots* (CSKR) mit denen des

korrespondierenden *State Position Monitor Project* von *Automated Decision Research* (ADR) kombiniert. Beide Datensätze erfassen die nationalen Positionen der Staaten zu den Verhandlungen über ein Instrument zur Regulierung autonomer Waffensysteme und basieren auf offiziellen Stellungnahmen der nationalen Delegationen bei den Vereinten Nationen, insbesondere im Rahmen der CCW, der GGE und der Generalversammlung (ADR 2023; vgl. CSKR 2020).

Die Jahresberichte spiegeln in erster Linie die Haltung zu einem verbindlichen Verbot wider, während das Monitor-Projekt die allgemeine Haltung zur Verhandlungsbereitschaft zwischen den beiden Polen erfasst. Daher wurden die Informationen beider Datensätze zunächst einer vergleichenden Analyse unterzogen und anschließend konsistent zusammengeführt. Auf diese Weise konnten die Positionen der Staaten im Zeitverlauf dargestellt werden. Um die Validität der Daten zu gewährleisten, wurden sie auf explizite Verweise in UN-Dokumenten sowie in relevanten Experteninterviews und nationalen Reden überprüft und gegebenenfalls angepasst. Darauf aufbauend wurden die Daten auf einer vierstufigen Skala manuell kodiert, um zu bestimmen, ob die Staaten eine Regulierung befürworten oder ablehnen, und ihnen basierend auf den Stellungnahmen eine Position zugewiesen. Dabei signalisiert ein Wert von 1 starke und konsequente Unterstützung für Regulierungsmaßnahmen, ein Wert von 2 grundsätzliche Unterstützung mit einigen spezifischen Aspekten oder Einschränkungen, ein Wert von 3 teils neutrale oder abwartende Haltung gegenüber Regulierungsvorschlägen, und ein Wert von 4 Ablehnung mit aktiver Gegenstimme zu Regulierungsmaßnahmen.

Die innenpolitischen Variablen bestehen zum einen aus denselben Variablen wie im Regressionsmodell. Aufgrund der innenpolitischen Ähnlichkeiten der Staaten innerhalb der NATO als „Allianz von Demokratien“ (Ganser et al. 2018, S. 16) und vor allem da die Regierungssysteme nur wenig Veränderung erwarten lassen, wird die Analyse zum anderen um zwei weitere unabhängige Variablen ergänzt, um differenziertere Erkenntnisse zu fördern. Erstens wird der aus dem V-Dem-Datensatz stammende Legislative Constraints Index (LCI) (vgl. Coppedge et al. 2024, S. 54) herangezogen und zweitens der Polity Score aus dem Polity-V-Datensatz (vgl. Marshall und Gurr 2020, S. 14). Beide Datensätze stellen die institutionalisierten Beschränkungen der Machtausübung der Exekutive als wesentliches, interdependentes Element von Demokratie in den Mittelpunkt der Analyse.¹²

- Der LCI bewertet anhand von vier Einzelindikatoren auf einer kontinuierlichen Skala von 0 bis 1 die institutionellen Grenzen, die der Exekutive bei ihrer Machtausübung explizit durch die Legislative gesetzt sind.

12 Der Polity Score liegt bis einschließlich 2018 und der LCI bis einschließlich 2022 vor.

- Der Polity Score erfasst, inwieweit die Regimeautorität bei der Exekutive konzentriert oder innenpolitischem Wettbewerb ausgesetzt ist. Dazu wird die Regimeautorität anhand von zehn Einzelindikatoren auf einer 21-Punkte-Skala erfasst, wobei eine dreistufige Regimetypisierung in „Autokratien“ (-10 bis -6), „Anokratien“ (-5 bis +5 sowie drei Sonderwerte: -66, -77 und -88) und „Demokratien“ (+6 bis +10) vorgenommen wird.

Eine negative Entwicklung bzw. ein geringerer Wert der unabhängigen Variablen deuten auf eine Erosion bzw. einen Abbau institutionalisierter Schranken und damit auf ein Mehr an exekutiver Machtausübung hin. Im Sinne der Competence-Control-Theorie würde dies einen Kontrollverlust der Legislative und umgekehrt einen Kompetenzzuwachs, d.h. größere Entscheidungs- und Ermessensspielräume der Regierung, nahelegen. Besonders die Hinzunahme des LCI und des Polity Score kann also Auskunft über das Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Parlament geben. Die Verwendung weiterer Indizes diversifiziert nicht zuletzt die Bemessungsgrundlagen und trägt zur Reliabilität der Ergebnisse bei. Die Gegenüberstellung der Positionen zur Regulierung von LAWS mit den ausgewählten innenpolitischen Variablen im gleichen Zeitraum ermöglicht schließlich das Aufzeigen etwaiger Muster und Zusammenhänge. Sie dienen wiederum als Ausgangspunkt für die qualitativen Fallstudien im nächsten Kapitel.

3.3 Empirische Befunde des internationalen Vergleichs

Zu Beginn wurden isolierte bivariate Analysen mit den innenpolitischen Präaktoren Polyarchy, Polity Score und Government System Index durchgeführt. Es zeigte sich zunächst kein signifikanter Effekt. Mit der Aufnahme der Kontrollvariablen steigt der Zusammenhang jedoch deutlich an. Die Ergebnisse der vier Hauptmodelle zeigen eine robuste Signifikanz der Variablen *Polyarchy* und *Polity Score*, während der Einfluss des *Government System* je nach Modellkonstellation variiert. Die Modelle wurden jeweils separat mit *Polyarchy* und mit dem *Polity Score* geschätzt, da die hohe Multikollinearität zwischen beiden Indizes eine gleichzeitige Einbeziehung in dasselbe Modell verzerrte Schätzungen und eine eingeschränkte Interpretierbarkeit der Koeffizienten zur Folge gehabt hätte. In den Modellen ohne NATO-EU-Interaktion bleibt die Wirkung der Regierungsform statistisch signifikant, insbesondere für präsidentielle Systeme im Vergleich zur parlamentarischen Referenzkategorie. Mit der Einbeziehung der NATO-EU-Interaktion steigt das adjustierte R^2 leicht an, was auf eine verbesserte Modellgüte hindeutet, während die Signifikanz des *Government System* abnimmt und sich der p-Wert leicht über die gängige

Signifikanzschwelle von 0.05 hinausbewegt (0.067 bzw. 0.079). Dies deutet darauf hin, dass die NATO-EU-Interaktion einen moderierenden Einfluss auf die Erklärungskraft der Regierungsform hat und potenziell einen Teil der Varianz absorbiert, die zuvor dem *Government System* zugeschrieben wurde. Die konstant niedrigen p-Werte für *Polyarchy* und *Polity Score* unterstreichen hingegen deren stabilen Effekt über alle Modellvarianten hinweg, womit sich ihre Relevanz als zentrale erklärende Faktoren bestätigt.

Die Analyseergebnisse stützen damit die eingangs formulierte Annahme, dass das Demokratieniveau und das Regierungssystem einen Einfluss auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle haben. Das moderate Bestimmtheitsmaß (adjustiertes R^2) von 0.513 bzw. 0.502 in den Modellen mit NATO-EU-Interaktion reflektiert die Vielschichtigkeit der zugrunde liegenden Mechanismen, weist aber angesichts der für eine statistische Analyse begrenzten Fallzahl auf eine solide Erklärungskraft hin. Die robuste Signifikanz der Haupteffekte unterstreicht zudem die Reliabilität der Ergebnisse und deutet darauf hin, dass innenpolitische Merkmale eines Staates einen substanziellen Einfluss auf seine rüstungskontrollpolitischen Entscheidungen haben können.

Die Ergebnisse verdeutlichen weiter eine konsistente Signifikanz der Variablen *Polyarchy* und *Polity Score*, unabhängig von der Modellkonstellation. Beide Indikatoren für demokratische Strukturen weisen über alle Modelle hinweg stabile Effekte auf, wobei die positiven Schätzwerte darauf hindeuten, dass ein höheres Maß an demokratischer Partizipation mit einer stärkeren Unterstützung für rüstungskontrollpolitische Maßnahmen korreliert. Der positive Zusammenhang zwischen dem Grad demokratischer Strukturen und der Unterstützung für Rüstungskontrolle ist somit konsistent mit der Annahme, dass Demokratien eher bereit sind, internationale Abkommen zu unterstützen, da sie bei stärkeren Rechenschaftspflichten und Partizipationsmöglichkeiten eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft ermöglichen und die öffentliche Meinung stärker berücksichtigen, was auch zur Unterstützung von Rüstungskontrollmaßnahmen beiträgt (vgl. L. L. Martin 2000; Risse 2024a; Sagan und Valentino 2017; Knopf 1998). Die Effekte des *Government System* sind hingegen weniger robust: Während präsidentielle Systeme in den Modellen ohne NATO-EU-Interaktion signifikant negativ mit der abhängigen Variable assoziiert sind, verliert dieser Zusammenhang in den Modellen mit NATO-EU-Interaktion an statistischer Signifikanz. Dies deutet darauf hin, dass die NATO-EU-Dynamik einen Teil der Varianz absorbiert, wodurch die Erklärungskraft der Regierungsform abnimmt.

Die in den Interaktionsmodellen abnehmende Signifikanz des *Government System* deutet darauf hin, dass die NATO-EU-Interaktion die Erklärungskraft der nationalen Regierungsform moderiert. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass internationale Institutionen wie die NATO und die EU einen koordinierenden Einfluss auf rüstungskontrollpolitische Entscheidungen haben, wodurch nationale Systemdifferenzen an Einfluss verlieren. Besonders

relevant ist hierbei, dass parlamentarische Systeme in der EU überwiegen, so dass die Berücksichtigung der NATO-EU-Interaktion möglicherweise einen Teil des ursprünglichen Effekts des *Government System* absorbiert. Dies legt nahe, dass rüstungskontrollpolitische Entscheidungen in parlamentarischen Systemen tendenziell stärker in kollektive Entscheidungsstrukturen eingebunden sind, während präsidentielle Systeme autarker agieren, was sich ohne Berücksichtigung internationaler Einflüsse deutlicher in den Ergebnissen widerspiegelt.



Die Regressionstabellen sowie die zugehörigen Forest-Plots sind in den über den QR-Code zugänglichen Zusatzmaterialien einsehbar.
<https://doi.org/10.3224/84743166A>

Die moderaten Bestimmtheitsmaße (adjustiertes R^2 zwischen 0.485 und 0.513) reflektieren die Komplexität der Thematik, liefern aber angesichts der Fallzahl dennoch belastbare Evidenz für die zentrale Bedeutung innenpolitischer Strukturen bei rüstungskontrollpolitischen Entscheidungen. Die Konfidenzintervalle bestätigen, dass die Haupteffekte stabil und nicht von einzelnen Ausreißern getrieben sind.

Darüber hinaus liefern die Kontrollvariablen weitere Erkenntnisse über den Zusammenhang: Erstens weisen Staaten mit starken materiellen (CINC) und militärtechnologischen Kapazitäten (Armed drone developer) eine signifikant geringere Unterstützung für Rüstungskontrollinitiativen auf. Besonders auffällig ist, dass die Entwicklung bewaffneter Drohnentechnologie in allen Modellen hochsignifikant negativ mit der Unterstützung rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen korreliert, während auch der Einsatz bewaffneter Drohnen einen stark negativen und signifikanten Effekt aufweist. Dies deutet darauf hin, dass Staaten, die solche Technologien aktiv nutzen oder in deren Weiterentwicklung investieren, strukturell weniger geneigt sind, sich rüstungskontrollpolitischen Restriktionen zu unterwerfen. Demgegenüber zeigt der bloße Besitz bewaffneter Drohnen einen gegenläufigen Effekt: In allen Modellen ist der Besitz bewaffneter Drohnen signifikant positiv mit der Unterstützung von Rüstungskontrolle assoziiert. Dies könnte darauf hindeuten, dass Staaten, die zwar über Drohnentechnologie verfügen, aber nicht aktiv in deren Weiterentwicklung investieren oder offensive Einsatzstrategien verfolgen, eher bereit sind, sich auf Regelwerke einzulassen. Diese Ergebnisse spiegeln eine grundlegende Differenzierung zwischen Staaten wider, die Drohnen lediglich als strategisches Mittel besitzen, und solchen, die ihre Einsatzfähigkeit aktiv entwickeln oder militärisch nutzen.

Aus innenpolitischer Sicht ist dieser Zusammenhang im Modell durchaus plausibel: Technologisch fortschrittliche Staaten erweitern ihre strategischen (Offensiv-)Fähigkeiten durch rüstungstechnologische Innovationen (vgl. Goldman und Andres 1999, S. 88–89). Die Legislative legitimiert

innenpolitisch sowohl direkt über die Haushaltsgesetzgebung die Kosten für Forschung und Entwicklung als auch indirekt – durch Duldung – den Einsatz dieser Technologien, etwa die Autonomie in Waffensystemen. Regierungen könnten demnach zögern, Rüstungskontrollabkommen zu unterstützen, da sie auf innenpolitischen Widerstand stoßen könnten, wenn dadurch die legislativ beschlossenen und gegebenenfalls bereits finanzierten militärischen Fähigkeiten und gewonnene strategische Vorteile eingeschränkt werden könnten (vgl. Coe und Vaynman 2020). In der Konsequenz würde dies eher mit Zurückhaltung in der Rüstungskontrolle einhergehen.

Das differenziert die bisherigen Befunde insofern, als Demokratien nicht per se rüstungskontrollfreundlicher sein müssen. Vielmehr scheint die Unterstützung von Rüstungskontrolle auch stark von der Förderung und Legitimierung neuer Militärtechnologien abzuhängen. Mit anderen Worten könnte eine legislativ vorangetriebene Forschung und Entwicklung neuer Rüstungstechnologien Regierungen dazu veranlassen, internationale Rüstungskontrollabkommen nicht oder zurückhaltender zu unterstützen (ähnlich Coe und Vaynman 2020; Krass 1985; Rosendorf 2021, S. 43). Diese Beobachtung verdeutlicht die komplexe Dynamik zwischen Innenpolitik, rüstungstechnologischer Innovation und Rüstungskontrolle. Insbesondere im zweiten Fallstudienkapitel wird es von zentraler Bedeutung sein, diesen Zusammenhang anhand des Rüstungs-innovations- und -beschaffungsprozesses nachzuzeichnen und zu plausibilisieren.

Zweitens verweisen die Ergebnisse auf eine komplexe Wechselwirkung zwischen der Mitgliedschaft in der NATO und der EU und der Haltung von Staaten zur Rüstungskontrolle. Staaten, die Mitglied der NATO, aber nicht der EU sind und umgekehrt, unterstützen Rüstungskontrolle nicht signifikant anders als jene Staaten, die in keiner der beiden Organisationen Mitglied sind. Aber Staaten, die sowohl in der NATO als auch in der EU sind, unterstützen Rüstungskontrolle signifikant weniger stark als Staaten, die in keiner der beiden Organisationen sind. Diese hochsignifikant negative Auswirkung der simultanen Mitgliedschaft in beiden Organisationen auf die Unterstützung für Rüstungskontrolle ist bemerkenswert, zumal es sich bei allen Staaten um Demokratien handelt.

Eine mögliche Erklärung für diesen Effekt könnte sein, dass Staaten, die sowohl in der NATO als auch in der EU sind, in einem sicherheitspolitischen Spannungsfeld unterschiedlicher strategischer Interessen stehen. Aus der in dieser Studie eingenommenen (neo-)institutionalistischen Perspektive können Institutionen und ihre normativen Vorgaben das Verhalten von Staaten durchaus maßgeblich beeinflussen (vgl. Jupille und Snidal 2006; Keohane und Martin 1995). Die verschiedenen normativen und operativen Interaktionsrahmen von NATO und EU könnten zu der beobachteten Diskrepanz beitragen (Meyer 2006, S. 138 ff.). Im Kern als Verteidigungsbündnis konzipiert (Art. 5 Nordatlantikvertrag) betont die NATO militärische Stärke nach außen, während die

EU nicht zuletzt qua ihres Friedensauftrags (Art. 3 Abs. 5 EUV) friedliche Lösungen nach innen und außen bevorzugt. Einerseits müssten die betreffenden Länder den militärischen Anforderungen der NATO gerecht werden, andererseits den weniger rein militärisch geprägten Kurs der EU berücksichtigen. Staaten, die sowohl in der NATO als auch in der EU Mitglied sind, könnten eine hybride Strategie entwickelt haben, die gleichzeitig militärische und friedensorientierte Ansätze integriert, was zu einer ambivalenten Haltung gegenüber Rüstungskontrolle führen könnte.

Indes bleibt das Verhältnis von EU und NATO in Ermangelung eines klaren Kooperationsrahmens bis auf Weiteres durch die dominante Stellung der USA innerhalb der NATO und deren ambivalente Haltung gegenüber einer „Europäisierung“ der Sicherheits- und Verteidigungspolitik geprägt. Den europäischen Projekten der GASP und der GSVP haftet dieses ambivalente Interesse der USA an, das sich „wie ein roter Faden durch das Verhältnis USA-Europa“ (Varwick 1998, S. 354) zieht. Zudem sind die sicherheitspolitischen Interessen der europäischen Staaten divers. Während etwa Frankreich für mehr europäische Eigenständigkeit einsteht, hat Deutschland ein militärisches und politisches Interesse, EU und NATO eng zu verknüpfen; Polen und die baltischen Länder präferieren hingegen das eine glaubhafte Abschreckung an der EU-Ostgrenze durch die NATO (vgl. Varwick und Prust 2023, S. 129). Die duale Mitgliedschaft könnte Staaten dazu veranlassen, eine vorsichtiger Haltung gegenüber Rüstungskontrolle einzunehmen, um nicht ins Spannungsfeld der unterschiedlichen Bündnisinteressen zu geraten.

Zusammenfassend liefert die Regressionsanalyse substanzielle Anhaltspunkte dafür, dass Rüstungskontrolle durchaus von innenpolitischen Faktoren beeinflusst wird. Die signifikanten Effekte von *Polyarchy* und *Polity Score* in allen Modellvarianten deuten darauf hin, dass demokratische Strukturen einen positiven Zusammenhang mit der Unterstützung rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen aufweisen. Gleichzeitig deutet die abnehmende Signifikanz des Regierungssystems in den Modellen mit *NATO-EU-Interaktion* darauf hin, dass internationale Institutionen wie die NATO und die EU die Erklärungskraft der nationalen Regierungsform moderieren könnten, indem sie rüstungskontrollpolitische Entscheidungen stärker kollektiv ausrichten. Dies könnte insbesondere für die parlamentarischen Systeme der EU-Staaten von Bedeutung sein, da diese stärker in multilaterale Entscheidungsstrukturen eingebunden sind. Die Modellergebnisse legen nahe, dass Staaten mit hochentwickelten demokratischen Strukturen trotz technologischer Fähigkeiten oder strategischer Bedrohungslagen Rüstungskontrollverhandlungen unterstützen können, sofern dies innenpolitisch präferiert wird (vgl. Delaet und Scott 2006; Krass 1985, S. 736). Um den tatsächlichen Einfluss innenpolitischer Dynamiken auf rüstungskontrollpolitische Entscheidungen abschätzen zu können, muss jedoch analysiert werden, inwieweit nationale Regierungen über Entscheidungskompetenzen verfügen oder ob sie in einem System geteilter Kontrolle auf die

Präferenzen anderer innenpolitischer Akteure Rücksicht nehmen müssen. Diese Annahmen sind in den Länderstudien qualitativ-analytisch zu überprüfen. Darüber hinaus bedürfen die Modellergebnisse einer vertieften Analyse, da im Untersuchungszeitraum teilweise gegenläufige empirische Beobachtungen vorliegen. So begannen Frankreich und Deutschland bereits 2015 mit der Forschung am Euro MALE RPAS Programm, dessen Entwicklungsphase 2018 begann, obwohl beide Staaten mittlerweile eine stärkere Regulierung bewaffneter UAS-Systeme befürworten. Dieses Spannungsfeld zwischen technologischer Entwicklung und rüstungskontrollpolitischer Positionierung unterstreicht die Notwendigkeit einer weiterführenden Untersuchung

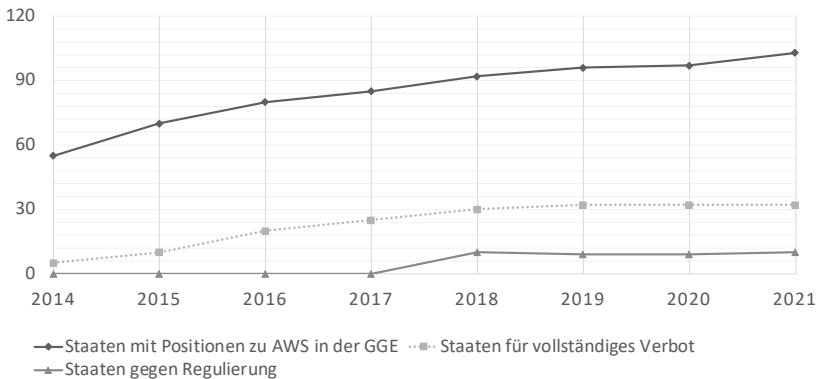
3.4 Empirische Befunde des NATO-Vergleichs

Die Regressionsanalyse hat gezeigt, dass die Unterstützung von Rüstungskontrolle durchaus durch die innenpolitischen Bedingungen beeinflusst wird. Insbesondere der Grad demokratischer, d.h. transparenter, rechenschaftspflichtiger und partizipativer Strukturen sowie das Regierungssystem erwiesen sich als wichtige Prädiktoren für die Haltung von Staaten in diesem sicherheitspolitisch sensiblen Bereich. Ihre grundsätzliche Bedeutung für die Rolle und die Einflussmöglichkeiten nationaler Parlamente wurde an anderer Stelle ausführlich erläutert (Kap. 2.4). Die statistische Voruntersuchung weist zudem auf einen hochsignifikanten Einfluss der Mitgliedschaft in NATO und EU hin. Eine Mitgliedschaft in beiden internationalen Organisationen wirkt sich negativ auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle aus, was die Fallauswahl zusätzlich stützt. Es gilt nun diese generellen Erkenntnisse zur Unterstützung von Rüstungskontrolle für die Unterstützung von Rüstungskontrolle neuer Technologien im Konkreten anhand des Beispiels der Verhandlungen zur Regulierung von LAWS fruchtbar zu machen.

Dazu werden in einer deskriptiven Längsschnittanalyse zunächst die international existierenden unterschiedlichen nationalen Positionen zur Regulierung von LAWS herausgearbeitet, um ihnen dann die NATO-Mitglieder zuzuordnen. Grundsätzlich positionieren sich immer mehr Staaten in multilateralen Gremien bezüglich einer Regulierung. Darunter treten vor allem die Unterstützer eines völkerrechtlich bindenden rüstungskontrollpolitischen Verbots von LAWS und die Gegner, die eine zusätzliche Regulierung prinzipiell ablehnen, in den Verhandlungen auf (Abbildung 3.4.1). Nach Beginn der formellen Verhandlungen in der GGE im November 2017 ist zu beobachten, dass sich diese Lager auf einem weitgehend stabilen Niveau eingependelt haben, während sich gleichzeitig immer mehr Staaten an der Diskussion beteiligen. Das macht deutlich, dass eine Positionierung nicht zwangsläufig die dichotome Unterstützung oder Ablehnung eines Verbots bedeuten muss, sondern sich die Positionen

sukzessive ausdifferenzieren. Zudem macht es deutlich, dass die GGE als geeignetes Forum für die rüstungskontrollpolitische Diskussion akzeptiert wird oder diese jedenfalls fördert (vgl. bspw. Permanent Mission of Germany 2018a; Permanent Mission of Australia 2023; Permanent Mission of Italy 2023).

Abbildung 3.4.1: Entwicklung der Länderpositionen zur Regulierung der Autonomie in Waffensystemen



Quelle: eigene Darstellung.

Angesichts der Probleme und Herausforderungen, die sich bei der Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich ergeben, kann diese Ausdifferenzierung der Positionen kaum verwundern. Die internationale Staatengemeinschaft lässt sich entlang der Positionen zur Aushandlung eines gesonderten völkerrechtlich bindenden Instruments zur Kontrolle von Autonomie in Waffensystemen grob in vier Gruppen einteilen:

1. Staaten, die sich für ein neues internationales Verbot eines breiten Spektrums autonomer Waffensysteme und weitreichende Verpflichtungen für zulässige autonome Waffensysteme aussprechen.
2. Staaten, die sich für die Einführung negativer Verpflichtungen, z.B. in Form eines Verbots vollautonomer Waffensysteme, und positiver Verpflichtungen für zulässige autonome Waffensysteme einsetzen.
3. Staaten, die für eine Konkretisierung des bestehenden völkerrechtlichen Rahmens plädieren, aber (noch) nicht bereit sind, sich möglichen Verboten oder positiven Verpflichtungen anzuschließen oder sich zu diesen Fragen zu äußern.
4. Staaten, die das bestehende Völkerrecht für ausreichend halten und keine zusätzlichen Maßnahmen befürworten.

Die erste Gruppe kristallisierte sich zügig nach Beginn der inoffiziellen Verhandlungsrunden 2014 heraus und es kamen zügig mehrere Unterstützer hinzu. Inzwischen haben 30 Staaten ein umfassendes völkerrechtlich bindendes Verbot für ein breites Spektrum autonomer Waffensysteme, die gänzlich ohne menschliche Verfügungsgewalt operieren, sowie ergänzende Verpflichtungen bezüglich völkerrechtlich zulässiger Autonomie in Waffensystemen gefordert (vgl. CSKR 2020). Allerdings ist die Durchsetzbarkeit eines solchen Verbots nicht zuletzt wegen der Probleme bei der Verifikation umstritten. Zudem scheint die Unterstützung für ein Verbot mit steigenden finanziellen und technologischen Kapazitäten eines Landes sowie bei besonders ausgeprägten demokratischen und autokratischen Staaten abzunehmen.

Entsprechend liegt eine besondere Problematik darin, dass gerade diejenigen Staaten, in denen massiv an der Weiterentwicklung von Autonomie in Waffensystemen geforscht wird, die Aushandlung eines rechtlich bindenden Instruments strikt ablehnen oder sich, wie China, unklar positionieren (vgl. Human Rights Watch 2020, S. 3; Rosendorf 2021). Die Mitglieder dieser vierten Gruppe der ablehnenden Staaten, darunter Russland, Indien, die USA, Israel und Großbritannien, argumentieren, das humanitäre Völkerrecht biete einen ausreichenden Rahmen zum verantwortungsvollen Einsatz von Autonomie in Waffensystemen und eine gesonderte Regulierung sei daher “neither necessary nor desirable” und angesichts des rasanten technologischen Wandels “premature” (CCW/GGE 2021a, S. 20). Insbesondere trage Art. 36 ZP I der technischen Entwicklung schon dadurch hinreichend Rechnung, dass neue Kampfmittel bereits in der Entwicklungsphase daraufhin geprüft werden müssten, ob ihr Einsatz durch eine völkerrechtliche Bestimmung stets oder unter bestimmten Umständen verboten ist (vgl. ebd., S. 20, 24, 46, 54). Dieser Ansatz erscheint zunächst plausibel. Er erkennt jedoch, dass die zunehmende Autonomie in Waffensystemen auch Probleme hinsichtlich der konkreten Durchsetzung völkerrechtlicher Vorgaben, etwa im Rahmen von Art. 36 ZP I, aufwirft (vgl. Copeland et al. 2023; Arendt 2016; Frau 2015, S. 20; S. Weber 2015; Asaro 2012). Um diese Probleme auszuräumen, bedürfte es zunächst eines hinreichenden Maßes an Transparenz darüber, wie KI-Systeme entwickelt und zu welchem Zweck sie genutzt werden. Das erscheint jedoch angesichts militärischer Geheimhaltung, des Dual-Use-Charakters neuer Technologien sowie ihrer verstärkten Integration in Rüstungsvorhaben zunehmend unrealistisch (vgl. Krause 2021, S. 34).

Anstelle eines generellen Verbots setzen sich daher einige Staaten proaktiv für eine differenzierte Regulierung mittels eines zweistufigen rüstungskontrollpolitischen Instruments ein. Sie bilden die zweite Gruppe. Ein als “two-tiered approach” bekannt gewordener Vorschlag sieht einerseits negative Verpflichtungen für vollständig der Kontrolle des Menschen entzogene, mithin völkerrechtswidrige autonome Waffensysteme vor und soll andererseits völkerrechtskonform nutzbare Systeme mittels *Soft Law* explizit regulieren. Er

wurde erstmals von Frankreich und Deutschland im Jahr 2021 in die GGE eingebracht und seither von einer wachsenden Gruppe von Staaten¹³ unterstützt (vgl. CCW/GGE 2021b, 2022). Einen ähnlichen Ansatz verfolgten Belgien und Portugal, allerdings in separaten Konstellationen mit anderen Partnern. Ob solche Ansätze Erfolg haben werden, bleibt jedoch abzuwarten. Denn es ist, wie schon erläutert, problematisch überhaupt ein Einvernehmen über die Definition des zu verbietenden Waffensystems zu finden. Dies gilt umso mehr, als dass sich die betreffenden Technologien extrem rapide weiterentwickeln (vgl. Interview 32). Die ablehnenden Staaten monieren daher, ein differenzierter Verbotsansatz würde im Ergebnis nur *expressis verbis* verbieten, was ohnehin schon durch das humanitäre Völkerrecht verboten ist (vgl. van den Boogaard 2024). Ein solches Instrument hätte mithin kaum mehr als deklaratorische Wirkung und fände nicht zuletzt mit Blick auf die Probleme bei der Verifikation sonstiger zu regulierender Systeme vermutlich keine Mehrheit.

Auch deshalb sind viele Staaten, darunter ein Großteil der NATO-Mitglieder, noch unentschlossen oder haben sich hinsichtlich der Aushandlung eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments noch nicht eindeutig positioniert. Staaten dieser dritten Gruppe plädieren zwar in den meisten Fällen für eine Präzisierung des bestehenden völkerrechtlichen Rahmens, sind aber gleichzeitig (noch) nicht bereit, sich möglichen Verböten oder positiven Verpflichtungen anzuschließen oder sich zu diesen Fragen zu äußern. Unter den demokratischen Verbündeten der NATO ergibt sich insofern ein heterogenes Bild. Tabelle 3.4.1 ordnet die divergierenden nationalen Positionen der Bündnispartner zur Aushandlung eines rechtsverbindlichen Instruments seit Beginn der formellen Verhandlungen in der GGE den vier vorgestellten Gruppen zu. Sie zeigt, wie sich die nationalen Positionen zwischen der ersten ordentlichen Sitzung der GGE im April 2018 und dem Ende der letzten Sitzung im Juli 2022 entwickelt haben. Dabei geht sie über den eigentlichen Untersuchungszeitraum hinaus, um etwaige Auswirkungen der parlamentarischen Einflussnahme bis Ende 2021 auf die nationalen Positionen im Folgejahr abzubilden. In den Jahresberichten der CSKR werden Deutschland bis einschließlich 2018 und Frankreich bis einschließlich 2020 zu den ablehnenden Staaten gezählt, da sie sich zunächst nur zu einer politischen Erklärung bekannten, bevor sie im September 2021 formell den “two-tiered approach” in die GGE einbrachten (vgl. CCW/GGE 2021b) und Frankreich zudem begann in militärische KI-Anwendungen zu investieren.

13 Bis 2023 umfasst die Gruppe elf Staaten: Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Spanien und Schweden (vgl. CCW/GGE 2023 [UN Doc. CCW/GGE.1/2023/Joint Statement], 2022 [UN Doc. CCW/GGE.1/2022/WP.7]).

Tabelle 3.4.1: Positionen der NATO-Mitgliedstaaten zur Rüstungskontrolle von LAWS (Stand: 2022)

Land	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Deutschland	3	3	3	3	3	2	2	2	2
Frankreich	3	3	3	3	3	2	2	2	2
Portugal	3	3	3	3	3	3	3	2	2
Belgien	3	3	3	3	4	3	3	3	2
Niederlande	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Norwegen	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Slowenien	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Spanien	3	3	3	3	4	3	3	3	2
Albanien									
Bulgarien	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Dänemark	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Griechenland	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Island									
Italien	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Kanada	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Kroatien	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Lettland	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Litauen	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Luxemburg	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Montenegro						3	3	3	3
Nordmazedonien							3	3	3
Rumänien	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Slowakei	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Tschechien	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Ungarn	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Türkei	3	3	3	3	3	3	4	4	4
Estland	3	3	3	3	3	3	4	4	4
Polen	3	3	3	3	3	4	4	4	4
Vereinigtes Königreich	3	3	3	3	4	4	4	4	4
USA	4	4	4	4	4	4	4	4	4

Die Werte in der Tabelle spiegeln die o. g. Haltung zu einer Regulierung wider. Leeres Feld = Staat hat sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht positioniert. Montenegro trat der NATO 2017 bei, Nordmazedonien 2020. Finnland und Schweden, deren Beitritt zur NATO nach dem Untersuchungszeitraum im April 2023 bzw. März 2024 erfolgte, sind nicht gelistet, aber seit 2022 in Gruppe 2 einzuordnen.

Quelle: eigene Darstellung.

Diese Einordnung bleibt jedoch den offiziellen internationalen Verlautbarungen verhaftet und verkennt, dass sich sowohl die französische als auch die

deutsche Regierung bereits im Frühjahr 2019 für die Notwendigkeit einer multilateralen Regulierung von AWS ausgesprochen haben (vgl. Maas 2019a, 2019b; Macron 2020; Parly 2019). Dementsprechend gibt es auch „seit 2019 einen intensiven Austausch [Deutschlands] mit Frankreich zu autonomen Waffensystemen“ (Interview 32). Zudem plädierten beide Länder bereits bei der 73. Sitzung der UN-Generalversammlung im September 2018 für eine politische Erklärung zur menschlichen Kontrolle über zukünftige letale Waffensysteme (vgl. Permanent Mission of Germany 2018b). Aus diesem Grund werden Deutschland und Frankreich hier ab 2019 der zweiten Gruppe zugeordnet. Belgien und Spanien wurden entsprechend der CSKR-Berichte und der ADR-Projektdaten zu Beginn der formalen Verhandlungen zunächst in Gruppe 4 eingeordnet. Sie äußerten sich tatsächlich anfangs kritisch gegenüber einer Regulierung. Das belgische Parlament setzte sich aber ab 2018 verstärkt für ein Verbot autonomer Waffensysteme ein (vgl. Pax for Peace 2018). Im Jahr 2021 beriet es über zwei Beschlüsse, welche die Aufnahme autonomer Waffensysteme in das belgische Gesetz über verbotene Waffen und eine belgische Führungsrolle bei den Verhandlungen in der GGE on LAWS forderten (vgl. Article36 2021). In der Folge ist eine Veränderung der belgischen Position zu beobachten.

Die Diskrepanz zwischen den Positionen der NATO-Staaten zur Rüstungskontrolle von LAWS wird deutlich erkennbar. Mit Beginn der formalen Verhandlungen in der GGE haben sich immer mehr Staaten positioniert. Obwohl kein NATO-Staat ein umfassendes und verbindliches Verbot von LAWS fordert, sind bis Ende Juli 2022 drei Lager erkennbar. Von den letztlich 30 NATO-Mitgliedstaaten ist eine knappe Mehrheit von 17 Staaten (56,67 %) noch unentschlossen, acht Länder (26,67 %) unterstützen die Aushandlung eines verbindlichen Instruments und fünf Staaten (16,67 %) lehnen dies ab. Insofern gehen die einzelstaatlichen Positionen zum Teil stark auseinander. Belgien und Spanien verändern ihre Position sogar zugunsten einer Regulierung (vgl. ADR 2023; CSKR 2018, 2019, 2020, S. 20). Außerdem ist auffällig, dass Montenegro und Nordmazedonien sich erst nach ihrem jeweiligen NATO-Beitritt aktiv positioniert haben.

Vor allem aber wird eine wachsende Polarisierung der Haltungen innerhalb der Allianz deutlich. Auf der einen Seite stehen die USA, Großbritannien, die Türkei sowie seit 2020 Estland und seit 2021 Polen, die ein rechtlich bindendes Instrument kategorisch ablehnen. Auf der anderen Seite stehen seit 2019 Deutschland, Frankreich, seit 2021 Portugal und seit 2022 Belgien, die Niederlande, Norwegen und Slowenien, die ein zusätzliches rüstungskontrollpolitisches Instrument grundsätzlich unterstützen. Bis auf Norwegen handelt es sich dabei ausschließlich um EU-Mitglieder. Dass sie kein umfassendes Verbot unterstützen, sondern über den “two-tier-approach” einen zurückhaltenden Ansatz verfolgen, stützt die Ergebnisse der Regressionsanalyse, wonach die gleichzeitige Mitgliedschaft der vollständigen Unterstützung von Rüstungskontrolle entgegenwirkt. Als weiterer Beleg mag gelten, dass Österreich

als Mitglied der EU, aber nicht der NATO, ein umfassendes Verbot unterstützt, während die reinen NATO-Mitglieder USA und Türkei eine Regulierung ablehnen. Estland, Polen und das erst im Februar 2020 aus der EU ausgetretene Großbritannien stellen hier Ausnahmen dar. Dies könnte für Spannungen innerhalb der Allianz sorgen, vor allem mit Blick auf die Identifizierung gemeinsamer Fähigkeitslücken im NATO-Verteidigungsplanungsprozess.

Der Abgleich der divergierenden Positionen mit den innenpolitischen Determinanten unter allen NATO-Staaten lässt lediglich vermuten, dass ein niedriger Skalenwert tendenziell mit einer Ablehnung für Rüstungskontrolle zu korrelieren scheint. Die Schwankungen der Werte sind jedoch zu groß, und die Daten lassen keine zuverlässigen Rückschlüsse zu. Für eine fundierte Analyse der innenpolitischen Determinanten der Rüstungskontrollpolitischen Positionen innerhalb der NATO wird die Analyse deshalb auf jene Staaten konzentriert, die bereits eine klare Haltung eingenommen haben. Sie bieten wertvolle Daten für eine valide und belastbare Untersuchung. Länder, die sich noch nicht positioniert haben, könnten die Analyse hingegen verzerren und keine verlässlichen Rückschlüsse auf innenpolitische Faktoren zulassen. Daher wurden die Staaten der dritten Gruppe aus der weiteren Analyse entfernt, um möglichst präzise und aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen. Lediglich Italien wird in die Analyse mit aufgenommen, da es trotz einer negativen innenpolitischen Entwicklung in der GGE im Juni 2023 an einem *Joint Statement* für einen zweistufigen Ansatz mitzeichnet und sich im Oktober 2023 im Ersten Ausschuss der 78. UN-Generalversammlung dafür ausspricht, „that a two-tier, ban-or-regulate approach is the best way forward“ (Permanent Mission of Italy 2023). Die Einbeziehung Italiens in die Analyse kann daher Aufschluss über die innenpolitischen Triebkräfte eines letztlich befürwortenden, aber über den gesamten Untersuchungszeitraum unentschlossenen Staates geben. Damit fällt die Auswahl auf die 13 in Tabelle 3.4.2 verglichenen Staaten.

Der Vergleich schärft die Erkenntnisse aus der Regressionsanalyse mit Blick auf das Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Er bestätigt die Tendenz, dass Länder mit relativ stabileren und absolut höher bewerteten demokratischen Strukturen eher dazu neigen, eine multilaterale Regulierung von LAWS zu unterstützen. Die Unterstützer einer Regulierung zählen zwischen 2011 und 2021 auch durchweg zu den am stärksten ausgeprägtesten Demokratien (vgl. Boese et al. 2022, S. 10). Obwohl fast alle Staaten im Untersuchungszeitraum einen relativen Rückgang ihres Demokratieniveaus verzeichnen, lassen sich Unterschiede in der Intensität dieser Entwicklung erkennen und weiter differenzieren. Die Entwicklung des Polyarchy-Index bekräftigt überwiegend die Ergebnisse des Regressionsmodells. Auffällige Ausreißer bilden allerdings das ablehnende, sich aber positiv entwickelnde Estland auf der einen und das unterstützende, sich aber negativ entwickelnde Slowenien. Zudem verzeichnen die Türkei und Polen angesichts ihrer autokratischen Tendenzen extreme Negativbewegungen auf der Polyarchy-Skala. Der

Regierungssystem-Index gibt erwartungsgemäß wenig Aufschluss. Lediglich die Türkei verzeichnet einen Wechsel nach der Verfassungsreform im Jahr 2017, durch die die Exekutivbefugnisse in der Hand des Staatspräsidenten gebündelt und „das System der parlamentarisch kontrollierten Regierung abgeschafft“ (Rumpf 2017) wurden. Differenziertere Ergebnisse liefern dagegen erwartungsgemäß die Entwicklungen der beiden spezifischeren Indizes des Polity Scores, insbesondere des LCI:

- Der Polity Score zeigt, dass Demokratien mit Werten ≤ 9 Regulierung meist ablehnen. Die USA und Großbritannien sanken ab 2016 von 10 auf 8; Großbritannien sprach sich 2018 erstmals klar gegen Regulierung aus. Estland (konstant 9) und die Türkei (Rückgang bis -4, 2018) lehnen ebenfalls ab. Polen bildet eine Ausnahme, da es trotz konstantem Wert von 10 seit 2021 gegen Regulierung ist. Befürworter wie Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Slowenien und Norwegen halten durchgehend den Maximalwert 10.
- Der LCI zeigt, dass Staaten mit negativer Entwicklung Rüstungskontrollverhandlungen zu LAWS ablehnen. Zwischen 2014 und 2022 sanken die Werte in den USA (-2,43%), Polen (-22,55%, leichte Stabilisierung ab 2021) und Großbritannien (-2,20%). Estland verzeichnete einen leichten Anstieg (+0,94%), lehnt aber ebenfalls Regulierung ab. Unter den Befürwortern ist das Bild uneinheitlicher: Frankreich, Belgien und Deutschland weisen schwankend positive Entwicklungen (+0,72% bis +5,33%) auf, während Niederlande und Slowenien trotz Rückgängen (Slowenien: -8,53%) Regulierung unterstützen.

Aber welchen Mehrwert liefern diese empirischen Befunde nun in Bezug auf den Einfluss nationaler Parlamente auf Politik zur Rüstungskontrolle neuer Technologien? Ein Rückgang der Skalenwerte weist auf eine Erosion institutionalisierter Beschränkungen der Machtausübung der Exekutive hin. Aus agenturtheoretischer Perspektive wären Regierungen, die geringeren institutionellen Einschränkungen ihrer Machtausübung ausgesetzt sind, somit womöglich eher in der Lage, kohärente Strategien zu formulieren, weil die Entscheidungsträger in ihrer Entscheidungsfindung unabhängiger sind, da sie gegenläufige politische Präferenzen anderer innenpolitischer Akteure nicht oder nur diskretionär zu berücksichtigen haben und somit verschiedene Aspekte eines Politikfeldes zu einer Gesamtstrategie miteinander verzahnen können. Das gilt mit Blick auf neue Technologien etwa für die rüstungskontrollpolitische Regulierung von LAWS auf der einen und deren Forschung und Entwicklung auf der anderen Seite. Umgekehrt würde es Regierungen in besonders stark ausgeprägten Demokratien schwerer fallen, eine kohärente Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik zu formulieren, da sie die Präferenzen anderer innenpolitischer Akteure, insbesondere der sie tragenden Parlamentsmehrheit, schon im

Entscheidungsprozess verstärkt berücksichtigen müssen. In einer für den europäischen Kontext seltenen Studie zeigen Jerneck et al. (1988), dass die Außen- und Sicherheitspolitik im schwedischen Riksdag zwar durch Konsens gekennzeichnet ist, dass aber die allgemeine Verteidigungspolitik – die oft einen starken Bezug zur Wählerschaft hat, etwa durch Entscheidungen über die Standorte von Militärbasen im Inland – zu Konflikten in den Ausschüssen führt (ähnlich Milner und Tingley 2015, S. 259).

Diese grundlegende Logik spielt insbesondere in Koalitionsregierungen eine wichtige Rolle. Kaarbo und Beasley (2008) argumentieren, dass die Entscheidungsfindung in Koalitionsregierungen unter anderem durch institutionelle Faktoren beeinflusst wird, was oft zu weniger kohärenten außenpolitischen Ergebnissen führt. Sie betonen, dass der notwendige Konsens und die Machtverteilung innerhalb der Koalition die Effektivität der Außenpolitik mindern können. Entsprechend kann auch die Ressortverteilung erhebliche Auswirkungen auf die außenpolitische Entscheidungsfindung haben, insbesondere wenn das Außenministerium einem Juniorpartner zugeteilt wird, was die Kohärenz der Politik weiter beeinträchtigen kann (vgl. Oppermann et al. 2017). Die unterschiedlichen Interessen und Prioritäten der beteiligten Parteien führen häufig zu Kompromissen in der Entscheidungsfindung, was die Klarheit und Konsistenz der Außenpolitik beeinträchtigen kann. Die Zahl der beteiligten Akteure und die Notwendigkeit, Konsens zwischen den Koalitionspartnern herbeizuführen, erschweren es, eine einheitliche außenpolitische Präferenz zu verfolgen. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass es sich bei den regulierungsbefürwortenden Ländern mehrheitlich um Konsensdemokratien handelt, während die regulierungsablehnenden Länder überwiegend als Mehrheitsdemokratien zu charakterisieren sind (vgl. zu dieser Unterscheidung Lijphart 2012).

Ausnahmen bilden das mehrheitsdemokratische, aber regulierungsfreundliche Frankreich sowie das regulierungsablehnende Polen, das in sich grundsätzlich sowohl konsens- als auch mehrheitsdemokratische Elemente vereint. In beiden Fällen sind besonders die Veränderung der parteipolitischen Konzentration der Exekutive im Parlament (vgl. ebd., S. 79 ff.) sowie der Grad der Dominanz der Exekutive über die Legislative (vgl. ebd., S. 105 ff.) beachtenswert: In Polen nehmen im Untersuchungszeitraum die mehrheitsdemokratischen Elemente durch die zunehmende Dominanz der Exekutive im Sejm unter der PiS-Regierung und dem zuvor der PiS angehörenden Staatspräsidenten zu. Demgegenüber waren die französischen Regierungskabinette durch parteipolitische Fragmentierung und teilweise fehlende Parlamentsmehrheiten gekennzeichnet.

Tabelle 3.4.2: Vergleich innenpolitischer Veränderung mit eindeutiger Regulierungspositionen zu LAWS in NATO-Staaten (2014-2022)

	Polarchy (± %)	LCI (± %)	Polity (±)	Score	Demokratie- typ ¹⁴	Regulierungs- position
GER	+2,14	+0,72	0		Konsensual	Unterstützend
FRA	+7,49	+5,33	0		Konsensual	Unterstützend
NLD	-1,71	-0,82	0		Konsensual	Unterstützend
BEL	+3,65	+2,43	0		Konsensual	Unterstützend
SLO	-6,9	-4,62	0		Konsensual	Unterstützend
NOR	0	0	0		Konsensual	Unterstützend
ITA	-0,89	-0,21	0		Konsensual	Unentschlossen
TUR	-55,52	-46,33	-7		Majoritär	Ablehnend
EST	+1,43	+0,94	0		Konsensual	Ablehnend
POL	-31,1	-22,55	0		Majoritär	Ablehnend
UKG	-3,47	-2,2	-2		Majoritär	Ablehnend
USA	-4,86	-2,43	-2		Majoritär	Ablehnend

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 3.4.2 vergleicht die Position zur Regulierung von LAWS mit den innenpolitischen Variablen zum Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Es wird deutlich, dass Länder, die Konsensdemokratien sind und gleichzeitig relativ stabilere Skalenwerte verzeichnen, eine multilaterale Regulierung

14 Für die Typologisierung der nicht schon in Lijphardt (2012) analysierten Staaten wurde die Einordnung mittels der dort genannten Indikatoren vorgenommen: Konzentration der Exekutivmacht, Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative, Fragmentierungsgrad des Parteiensystems, Wahlsystem, Staat-Verbände-Beziehungen, Staatsstruktur (unitarisch vs. föderal), Legislativstruktur (Ein- oder Zweikammersystem), Hürden zur Verfassungsänderung, Unabhängigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit, Autonomie der Zentralbank (auch M. G. Schmidt 2019).

von LAWS eher unterstützen. Mit Blick auf die parteipolitische Konzentration der Exekutive im Parlament bei außenpolitischen Entscheidungen stellen Raunio und Wagner (2019, S. 7) fest: “Even in the case of single-party majority cabinets (like those normally in the United Kingdom), lack of unity within the ruling party may act as a significant constraint on the prime minister and the government”. Die Wahrscheinlichkeit innergouvernementaler Konflikte, mithin die Durchsetzungsfähigkeit der Regierung in außenpolitischen Fragen, sinkt daher auch mit der Anzahl der Koalitionspartner (vgl. Wenzelburger und Böller 2020, S. 15; Kaarbo 2012; Rathbun 2004). Denn in solchen Fällen haben die Fraktionen der Regierungsparteien, insbesondere die der kleineren Parteien im Kabinett, stärkere Anreize, den Handlungsspielraum der Exekutive einzuschränken (vgl. L. W. Martin und Vanberg 2020; Strøm 2000).

Mit Blick auf die Dominanz der Exekutive lässt sich zunächst festhalten, dass hinsichtlich der gemeinsamen Entscheidungsfindung von Legislative und Exekutive in außenpolitischen Fragen durchaus Unterschiede zwischen verschiedenen Typen demokratischen Regierens bestehen (vgl. Wagner et al. 2010, S. 20). In Konsensdemokratien ist das Machtverhältnis zwischen Parlament und Exekutive durch eine starke parlamentarische Beteiligung gekennzeichnet. Das Parlament hat eine wichtige Kontrollfunktion und muss vielen außenpolitischen Entscheidungen zustimmen, was umfangreiche Debatten und Diskussionen mit sich bringt. Ein breiter Konsens soll zu stabileren und kohärenteren Entscheidungen führen. In Mehrheitsdemokratien hingegen sind die außenpolitischen Machtverhältnisse zugunsten einer dominanten Exekutive verschoben. Entscheidungsprozesse sind weniger von parlamentarischen Hürden geprägt, was zu schnelleren Entscheidungen führt, die aber auch von der Geschlossenheit der Regierungspartei und deren Prioritäten abhängen (vgl. Raunio und Wagner 2019, S. 7). Je stärker also die Exekutive - wie in Konsensdemokratien - als funktionale Einheit mit der regierenden Mehrheit im Parlament besteht, desto unwahrscheinlicher ist eine formale Aufhebung außenpolitischer Entscheidungen durch die Legislative.

Ein Blick auf die parlamentarische Beteiligung an bewaffneten Auslandseinsätzen zeigt, dass insbesondere der konsensdemokratisch geprägte Deutsche Bundestag deutlich häufiger über Militäreinsätze abstimmt als andere westliche Parlamente (vgl. Wagner 2017, S. 61; Ostermann und Wagner 2024). Parlamentarische Vetos gegen Auslandseinsätze sind im Bundestag wie in anderen konsensdemokratischen Parlamenten jedoch äußerst selten.¹⁵ Wenn es sie gibt, dann eher in Mehrheitsdemokratien. Dass David Cameron 2013 keine Mehrheit für einen Militärschlag gegen die syrische Regierung fand, und die

15 Dass es der Opposition im Deutschen Bundestag dennoch seit 1994 immer wieder gelungen ist, sich vor dem Bundesverfassungsgericht bezüglich ihrer Rechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen durchzusetzen, kann hier dahinstehen, da die Entscheidung zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung längst erfolgt war und der Bundestag auch in keinem Fall von seinem Revokationsrecht aus § 9 ParlBG Gebrauch gemacht hat.

Weigerung der türkischen Nationalversammlung, den USA die Nutzung der Türkei als Basis für eine Invasion des Irak zu erlauben, können als Belege dafür gelten (vgl. Kaarbo und Kenealy 2017, 2016). Wagner et al. (2010, S. 20) konstatieren dahingehend auch, dass “[v]arieties of parliamentarianism also impact on decisionmaking over military missions. The need to build cross-party support for military deployments is more pronounced in consensus democracies.”

Brummer (2014) weist insofern darauf hin, dass der Bundestag zwar formal über starke Kompetenzen verfügt, diese aber in der Praxis nicht nutzen kann, da sich die regierende Mehrheit kaum gegen die „eigene“ Regierung stellen würde und daher auch noch nie einen Regierungsantrag zur Entsendung der Bundeswehr ins Ausland abgelehnt hat. Daraus aber zwangsläufig eine Entwertung der Parlamentsbeteiligung als „stumpfes Schwert“ konsensdemokratischen Regierens abzuleiten, wäre zu kurz gegriffen. Schließlich verkennt eine solche Interpretation, dass gerade in Konsensdemokratien umgekehrt die Regierung erst gar kein Mandat einbringen wird, von dem sie weiß, dass es vom Parlament nicht gebilligt wird (Interview 5; ähnlich Wagner 2017, S. 62). Entsprechend wirken sich parteipolitische Faktoren bei höheren institutionellen Hürden wie in Konsensdemokratien auch stärker auf den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung aus (vgl. Wenzelburger und Böller 2020, S. 15).

Dazu beobachtet von Ondarza (2012, S. 297–299), dass die konsensdemokratischen Parlamente in Deutschland und Irland bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Streitkräfte vor allem von informellen Partizipationsmöglichkeiten profitieren. Lüddecke (2010, S. 310) attestiert sowohl den Konsensdemokratien Deutschland und Dänemark als auch der Mehrheitsdemokratie Großbritannien sogar eine „Parlamentarisierung“ ihrer Außenpolitik und führt diese ebenfalls auf die verstärkte Nutzung informeller Partizipationsmöglichkeiten zurück (vgl. ebd.: 311 ff.). Für eine umfassende Beurteilung des parlamentarischen Einflusses in der Außen- und Sicherheitspolitik ist es daher unerlässlich, die informellen Einflusskanäle zu berücksichtigen, um die Gesamtprozesse außenpolitischer Entscheidungsfindung zu verstehen. Dies gilt für die vorliegende Studie umso mehr, als die parlamentarische Beteiligung an der Rüstungskontrolle weitaus latenter und weniger formalisiert ist als etwa bei der Mandatierung militärischer Auslandseinsätze (vgl. Hans Günther Brauch et al. 1997). Ein Vergleich, der sich allein auf die formellen, sichtbaren Kontrollressourcen konzentriert, blendet vor allem diese in der Außenpolitik so wichtigen informellen Partizipationsmöglichkeiten der parlamentarischen Praxis aus.

Die Typologisierung in Konsens- und Mehrheitsdemokratien legt zunächst nur einen generellen Zusammenhang zwischen dem Grad institutioneller Beschränkungen exekutiver Machtausübung und der Haltung zur Rüstungskontrolle neuer Technologien nahe. Diesen Zusammenhang gilt es nun als Ausgangspunkt für eine vertiefende qualitative Analyse zu nutzen, um den Einfluss

und möglichst auch seine Wirkungsrichtung genauer zu beleuchten und weiter zu plausibilisieren.

3.5 Zwischenbilanz I

Ziel des Kapitels war eine quantitative Voruntersuchung des Einflusses von Parlamenten und anderen relevanten innenpolitischen Faktoren – insbesondere demokratischen Repräsentations- und Regierungssystemen – auf die rüstungskontrollpolitische Haltung von Staaten in zwei Untersuchungsschritten: einer linearen Regression zur international vergleichenden Untersuchung des Einflusses von Innenpolitik auf Rüstungskontrolle und einer deskriptiven Längsschnittanalyse zur Verdichtung der Ergebnisse, auch für die endgültige Fallauswahl. Die Ergebnisse der linearen Regression zeigen, dass innenpolitische Faktoren die Rüstungskontrollpolitik von Staaten zum Teil signifikant beeinflussen können. Demokratische Repräsentations- und Regierungssysteme spielen dabei eine wichtige Rolle. Demokratien sind tendenziell rüstungskontrollfreundlicher als ihre autokratischen Antipoden.

Dieser Befund wird auch durch die deskriptive Längsschnittanalyse abgesichert, die zudem einen langfristigen Einfluss institutioneller Restriktionen der Exekutive durch die Legislative auf die Rüstungskontrolle nahelegt. Stärkere parlamentarische Einflussmöglichkeiten korrelieren mit einer konsequenteren Unterstützung von Rüstungskontrollmaßnahmen und einer kritischeren Haltung gegenüber LAWS. Da demokratische Staaten naturgemäß einem gewissen innenpolitischen Wettbewerb ausgesetzt sind, ist ein parlamentarischer Konsens als notwendige Bedingung für die Unterstützung oder Ablehnung von Rüstungskontrollverhandlungen grundsätzlich plausibel (Delaet und Scott 2006; vgl. Kühn 2019). Die Befunde sprechen jedenfalls gegen die neorealistische Vorstellung einer strikten externen Konditionalität staatlicher Unterstützung für Rüstungskontrolle. Vielmehr sind es innenpolitische Dynamiken und Präferenzen, die diese Haltung mitbestimmen. Die dahinterliegenden Entscheidungsmechanismen und Handlungslogiken gilt es im weiteren Verlauf dieser Studie zu untersuchen.

Darüber hinaus hat die quantitative Voruntersuchung offenbart, dass die gleichzeitige Mitgliedschaft in NATO und EU einen signifikanten Einfluss auf die Einstellung zur Rüstungskontrolle hat. Staaten, die Mitglied in beiden Organisationen sind, tendieren unter dem Einfluss unterschiedlicher sicherheits- und rüstungspolitischer Handlungszwänge zu einer zurückhaltenderen Haltung in der Rüstungskontrolle. Außerdem korrelieren die Forschung und Entwicklung militärischer Dronentechnologie tendenziell mit einer restriktiveren Haltung in der Rüstungskontrolle, während der bloße Besitz bewaffneter Drohnen keinen signifikanten Einfluss hat. Dies legt nahe, dass Staaten, die

Drohntechnologien erforschen und entwickeln, auch die daraus resultierenden technologischen Vorteile nutzen und längerfristige industriepolitische Interessen verfolgen wollen.

Doch obwohl eine gemeinsame Stoßrichtung in der GGE die Verhandlungsmacht der Nationen einzeln, aber auch im Bündnis stärken würde, bleibt ein kohärentes rüstungskontrollpolitisches Vorgehen im Sinne von Interoperabilität (vgl. Ganser et al. 2018, S. 18; Schörnig 2012, S. 45–46). oder zumindest kollektiver Sicherheit (sog. bandwagoning, vgl. Waltz 1979, S. 67) aus. Auf die nationale Positionierung zur Rüstungskontrolle neuer Technologien scheint das Bündnis prima facie kaum Auswirkungen zu haben. Als vornehmlich verteidigungsorientiertes Bündnis mag es nicht in der Natur der NATO liegen, eine kohärente Rüstungskontrolle der Mitgliedstaaten zu fördern. Zwar wurde Rüstungskontrolle historisch zeitweise als strategisches Element in die NATO-Doktrinen integriert, etwa im Harmel-Bericht oder im Zuge des KSE-Prozesses. Allerdings kann jeder souveräne Mitgliedstaat trotz oder gerade wegen der gemeinsamen Planung in der NATO seine eigenen nationalen Interessen verfolgen. Dieser Befund wird auch von den Interviewpartnern aufgegriffen und auf die nationalen Interessen und deren inhärente innenpolitische Zwänge zurückgeführt (vgl. Interview 11; Interview 12; Interview 32).

Vor allem im Rüstungsbereich fließen wirtschaftliche Faktoren, geopolitische Interessen und innenpolitische Dynamiken zusammen, sodass nationale Interessen dort häufig sehr unterschiedlich ausfallen. Hinsichtlich wirtschaftlicher Faktoren zeigt sich, dass technologisch und finanziell hoch entwickelte Staaten sowohl unter den Befürwortern als auch unter den Gegnern einer Regulierung von LAWS zu finden sind. Bemerkenswert ist dabei, dass Polen trotz geringerer finanzieller und technologischer Kapazitäten, insbesondere im Rüstungsbereich (vgl. Śledź 2024, S. 12–14), untypischerweise eine Regulierung ablehnt. Hinsichtlich der geopolitischen Interessen dürften akute externe Bedrohungen, insbesondere die Annexion der Krim durch Russland im März 2014, die Haltung Polens wie auch Estlands zur Regulierung von LAWS freilich beeinflusst haben, führten bei den geopolitisch ähnlich betroffenen NATO-Partnern allerdings nicht zu einer Ablehnung eines rüstungskontrollpolitischen Instruments. Da sie jedenfalls nicht überall in gleichem Maße und in gleicher Weise auftreten, scheinen technologisch-finanzielle Kapazitäten und externe Bedrohungen wohl als hinreichende, aber nicht als notwendige Bedingungen für die Unterstützung von Rüstungskontrolle zu wirken (vgl. dazu Risse 2024a; Rosendorf 2021). So scheinen auch die nationalen Positionen zur Rüstungskontrolle das Ergebnis eines komplexen Faktorenbündels zu sein, in dem auch innenpolitische Dynamiken eine wichtige Rolle spielen.

Die Ergebnisse der Längsschnittanalyse zeigen weiter wichtige Zusammenhänge zwischen dem Demokratiegrad und der Unterstützung für die Regulierung von LAWS. Konsensdemokratien zeigen eine höhere Bereitschaft, eine internationale Rüstungskontrolle von LAWS zu unterstützen und sich aktiv an

deren Umsetzung zu beteiligen. Diese Demokratien zeichnen sich häufig durch eine breite politische Partizipation und eine stärkere Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen aus, was zu einer stärkeren Unterstützung multilateraler Rüstungskontrollinitiativen zu führen scheint. Mehrheitsdemokratien hingegen, die durch eine stärkere Konzentration der Entscheidungsgewalt bei der Exekutive gekennzeichnet sind, zeigen tendenziell weniger Unterstützung für multilaterale Rüstungskontrollmaßnahmen zu LAWS und verfolgen häufiger unilaterale Ansätze. Insofern erweist sich die Hinzunahme der mehrheits- bzw. konsensdemokratischen Klassifikation als nützlicher Referenzpunkt für den Einfluss des Legislativ-Exekutiv-Verhältnisses auf die nationale Rüstungskontrollpolitik im Bereich neuer Technologien. Unabhängig von ihrer Effektivität oder Intensität scheint vor allem die Form der parlamentarischen Beteiligung und Kontrolle einen Einfluss zu haben. Während Parlamente in Mehrheitsdemokratien eher auf formale Kontrollmechanismen zurückzugreifen scheinen, nutzen Parlamente in Konsensdemokratien vor allem informelle Partizipationsmöglichkeiten, die es ebenso wie die verschiedenen formalen Instrumente näher zu untersuchen gilt.

Zur Beurteilung der Rolle nationaler Parlamente ist zu analysieren, welche formellen und informellen Kontrollmechanismen in der Rüstungskontrollpolitik bestehen und wie diese genutzt werden. Daraus lassen sich nicht zuletzt auch Handlungsempfehlungen ableiten, insbesondere im Hinblick auf LAWS, deren ethische Implikationen und Automatisierung bei gleichzeitig wachsendem Bedarf eine enge parlamentarische Kontrolle und internationale Kooperation notwendig erscheinen lassen.

Dieses Kapitel bildet den Ausgangspunkt für den nun folgenden qualitativen Teil der Studie. Die Fallstudien sollen die bisherigen Befunde verdichten und Bedingungen parlamentarischer Einflussnahme im Kontext laufender LAWS-Verhandlungen untersuchen. Dadurch lässt sich das Verständnis der Rolle demokratischer Institutionen in der Sicherheitspolitik vertiefen und ein Beitrag zu wirksameren Strategien der Rüstungskontrolle neuer Technologien leisten.

4 Parlamentarische Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich

Dieses Kapitel knüpft an die vorangegangene quantitative Untersuchung des grundsätzlichen Einflusses der Innenpolitik auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle an. Die folgenden sechs Fallstudien flankieren die Ergebnisse der Regression auf Basis der durchgeführten Experteninterviews und Dokumentenanalysen, um einen detaillierten Einblick in die nationalen Entscheidungsmechanismen im Bereich der Rüstungskontrolle neuer Technologien zu gewinnen. Ziel ist es, die in der quantitativen Analyse herausgearbeiteten empirischen Befunde und Zusammenhänge durch eine vertiefende qualitative Analyse des parlamentarischen Einflusses zu plausibilisieren. Auf diese Weise können qualitative Aspekte wie Art und Umfang der parlamentarischen Kontrolle oder die Hintergründe bestimmter Entscheidungsprozesse berücksichtigt und der Einfluss nationaler Parlamente auf die Rüstungskontrollpolitik eingehender bewertet werden. Die Fallauswahl basiert auf den beschriebenen Kriterien (Kap. 2.3), die durch die Ergebnisse der quantitativen Studie zusätzlich gestützt werden. Die deutsche Fallstudie ist entsprechend dem fokussierten Vergleichsdesign detaillierter angelegt als die Referenzstudien.

Es wird untersucht, wann, wie und in welchem Umfang die nationalen Parlamente die staatliche Position zur Rüstungskontrolle neuer Technologien, insbesondere LAWS, beeinflusst haben oder sie womöglich durch andere innenpolitische Kräfte unterminiert wurden. Mit Blick auf die erkenntnisleitenden Annahmen der Competence-Control-Theorie lassen sich aus der quantitativen Untersuchung hinsichtlich des parlamentarischen Einflusses im Wesentlichen folgende Befunde ableiten, deren spezifische Wirkungszusammenhänge nachfolgend vertieft werden:

Erstens hat die Innenpolitik eines Staates, insbesondere das Regierungssystem sowie der Grad an politischer Partizipation und politischem Wettbewerb, einen substanziellen Einfluss auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle. Zum einen scheinen transparente und partizipative politische Strukturen die Beteiligung unterschiedlicher Akteure und Interessengruppen zu begünstigen, so dass ein breites Spektrum von Perspektiven und Interessen zu außenpolitischen Fragen in den Diskurs einfließen und als politische Forderung an die Entscheidungsträger adressiert werden kann (vgl. auch Moravcsik 2003, S. 161–163; Carlsnaes et al. 2002, S. 339). Komplexe Themen wie die Rüstungskontrolle neuer Technologien könnten unter solchen Bedingungen möglicherweise differenzierter behandelt werden, da nicht nur die Interessen der Mehrheit, sondern auch die der Minderheit Gehör finden. Vor diesem Hintergrund lassen sich erste Hinweise darauf erkennen, dass Staaten, die eine Regulierung von LAWS befürworten, tendenziell stärker demokratisch geprägte Konsensdemokratien sind, während Staaten, die eine Regulierung ablehnen, eher

Merkmale schwächer demokratisch geprägter Mehrheitsdemokratien aufweisen. Ob diese vorläufige Tendenz einer weitergehenden empirischen Überprüfung standhält und inwieweit sich entsprechende Mechanismen tatsächlich auf die parlamentarische Praxis im Kontext der Rüstungskontrolle neuer Technologien auswirken, bleibt jedoch noch eingehender zu untersuchen.

Zum anderen zeigen präsidentielle Regierungssysteme einen negativen Einfluss auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle, während parlamentarische Systeme keinen signifikanten Einfluss haben. In parlamentarischen Systemen können Parteien ihre Interessen leichter durchsetzen, da sie ihren Mitgliedern eine institutionalisierte Form der Interessenartikulation bieten (vgl. Wenzelburger und Böller 2020, S. 15; Rathbun 2004, S. 206). Das gilt umso mehr für die besonders stark organisierte innerparlamentarische Ebene der Ausschüsse und Fraktionen. Präsidentsielle Systeme hingegen reduzieren die Rechenschaftspflicht des Staatsoberhauptes gegenüber seiner Partei und können die parteipolitische Bindung in der Außenpolitik verringern, je nachdem, ob der Präsident von den Präferenzen seiner Partei abweicht (vgl. Rathbun ebd.). Kleineren Koalitionspartnern dürfte es daher unter Umständen gelingen, ihre rüstungskontrollpolitischen Präferenzen gegen den Willen des größeren Koalitionspartners durchzusetzen. Insofern ist zu untersuchen, ob und inwieweit sich der Demokratietyp und die Art des Regierungssystems auf die Einflussmöglichkeiten der Parlamente bei der Rüstungskontrolle von LAWS auswirken und unterscheiden.

Zweitens lehnen Staaten, die sowohl der EU als auch der NATO angehören, Rüstungskontrolle eher ab. Auch dieser Befund verdient besondere Beachtung. Denn bei den betreffenden Staaten handelt es sich vor allem um besonders stabile und ausgeprägte Demokratien (vgl. Boese et al. 2022, S. 10), was – wie eben beschrieben – eigentlich eine Befürwortung von Rüstungskontrolle nahelegt (vgl. Risse 2024a, S. 222). Die Fallstudien können zum einen klären, ob die betreffenden Staaten angesichts der unterschiedlichen normativen und operativen Vorgaben in der im Kern als Verteidigungsbündnis konzipierten NATO und der weniger rein militärisch geprägten EU versuchen, einen Mittelweg zu finden und gerade deshalb eine ambivalente Haltung gegenüber Rüstungskontrolle entwickeln. In Bezug auf LAWS ist der "two-tier-approach" ein erster Anhaltspunkt für eine solche ambivalente Haltung. Zum anderen geben sie Aufschluss darüber, inwieweit die parlamentarische Beteiligung und Kontrolle tatsächlich von einer solchen Ambivalenz zwischen EU und NATO geprägt ist und die Haltung zur Rüstungskontrolle beeinflusst.

Drittens schließlich lehnen Staaten, die selbst bewaffnete Drohnentechnologie entwickeln und aktiv einsetzen, Rüstungskontrolle eher ab als Staaten, die lediglich über Drohnentechnologie verfügen. Goldman und Andres (1999, S. 88) stellen diesbezüglich fest, dass "[l]arge, wealthy states [...] have a greater incentive and capacity to adopt offensive technologies and practices". Tatsächlich wirkt sich die finanzielle und technologische Leistungsfähigkeit eines

Staates negativ auf dessen Unterstützung für Rüstungskontrolle von LAWS aus (vgl. Rosendorf 2021, S. 37). Die Gründe hierfür mögen vielfältig sein, denkbar ist jedoch, dass Staaten, die Drohnentechnologien entwickeln, aufgrund industriepolitischer Interessen und langfristiger Investitionen in diese Technologien deren militärische Vorteile nutzen und das *Know-how* nicht verlieren wollen und daher weniger bereit sind, sich einer Regulierung dieser Technologien zu unterwerfen. Die qualitative Untersuchung kann Aufschluss darüber geben, ob diese Überlegungen in der innenpolitischen Debatte um die Regulierung von LAWS eine Rolle gespielt haben und inwieweit sie im Entscheidungsprozess von der Legislative berücksichtigt wurden.

Diese vorläufige Interpretation der empirischen Ergebnisse der quantitativen Untersuchung formuliert zunächst nur grobe Hypothesen über Wirkungszusammenhänge, die im Folgenden in den Länderstudien plausibilisiert und zur Überprüfung der theoretischen Annahmen verglichen werden. Gemäß dem Untersuchungsdesign werden, mit der umfassenderen deutschen Fallstudie beginnend, in den Länderstudien (4.1 bis 4.6) jeweils zunächst die historischen und konzeptionellen Rahmenbedingungen der parlamentarischen Rüstungskontrollpolitik beleuchtet, um dann, unter adäquater Berücksichtigung potenzieller Pfadabhängigkeiten, die formalen Beteiligungsmöglichkeiten sowie die tatsächliche Beteiligung zu analysieren und zu bewerten und schließlich im Kompetenz-Kontroll-Spektrum zur Rüstungskontrollpolitik zu verorten. Abschließend werden die Ergebnisse hinsichtlich der Verortung der Parlamente im Spektrum verglichen und diskutiert (4.7).

4.1 Deutschland

4.1.1 *Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im Deutschen Bundestag*

Die deutsche Rüstungskontrollpolitik ist tief verwurzelt in dem im Grundgesetz angelegten Ziel, „dem Frieden in der Welt zu dienen“ und der damit verbundenen „Kultur der machtpolitischen Zurückhaltung“ (Gareis 2021, S. 11). Zum Schutz der Gewaltenteilung und aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit ist die Rolle der – mit Bundestag und Bundesrat – grundsätzlich bikameralen Legislative in diesem Bereich in doppelter Hinsicht institutionell begrenzt.¹⁶

- Zum einen verfügt der Bundesrat zwar gemäß Artikel 30 GG und § 11 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung über einen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, in den traditionell die 16 Regierungschefs

16 BVerfG, Urt. v. 22.11.2001, BvE 6/99 = BVerfGE 105, 151 (207).

der Bundesländer entsandt werden. Als „Politischer Ausschuss“ tritt er daher nur aus wichtigem Anlass zusammen. Gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG wird er grundsätzlich auch mit der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge befasst. Allerdings nimmt er diese Aufgabe – wie auch der Bundespräsident, der die Bundesrepublik gemäß Artikel 59 Absatz 1 GG völkerrechtlich vertritt – überwiegend förmlich wahr, d.h. im schriftlichen Verfahren durch einfache Stellungnahmen (vgl. Deutscher Bundesrat 2023). Eine kursorische Analyse der Parlamentsarchive belegt, dass der Bundesrat kaum eine aktive Rolle in völkervertraglichen Fragen der Rüstungskontrolle spielt. Dies ist strukturell durch Artikel 73 Absatz 1 Nr. 1 GG bedingt, der dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung zuweist. Dadurch wird der Einfluss der Länder systematisch minimiert. Infolgedessen ist der Bundesrat in der legislativen Kontrolle der Rüstungskontrollpolitik de facto marginalisiert. Er agiert primär als formales Organ ohne substanzielle Kontroll- oder Gestaltungsbefugnisse. Aus diesen Gründen wird der Bundesrat in der vorliegenden Untersuchung nicht weiter berücksichtigt.

- Zum anderen postuliert Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG mit Blick auf völkerrechtliche Verträge zwar grundsätzlich eine legislative Mitwirkung des Bundestages durch ein formelles Zustimmungsgesetz, was dementsprechend auch für Verträge zur Rüstungskontrolle gilt. Allerdings fallen Aushandlung und Ausführung solcher Verträge nach Art. 32 Abs. 1 GG grundsätzlich in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Damit sind auch die formalen Kontrollressourcen des Bundestages wesentlich beschränkt.

Die der Bundesregierung insoweit anvertraute Rüstungskontrollpolitik ist damit aber nicht der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Vielmehr bedingen die zunehmende Verflechtung von Außen- und Innenpolitik sowie die Internationalisierung der Sicherheitspolitik eine Zunahme des parlamentarischen Einflusses im Bereich der Außenpolitik (vgl. Pilz 2008, S. 108; neben vielen auch Ismayr 2013; Krauß 2000). Die Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages beschränken sich damit aber weitgehend auf politische Einflussnahme. Entsprechend war der Deutsche Bundestag auch in der Vergangenheit in Fragen der Rüstungskontrolle kein willfähiger Zuschauer. Dennoch erlebte die Rüstungskontrolle nach der Wiedervereinigung eine kurze Phase der Rezession im parlamentarischen Geschehen, nachdem sie nach dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere während des Ost-West-Konflikts von zentraler Bedeutung war. Diese Konjunktur rüstungskontrollpolitischer Beteiligung im Deutschen Bundestag soll im Folgenden herausgearbeitet werden, um die formale und faktische Mitwirkung im weiteren Verlauf der Studie sachgerecht vor dem Hintergrund potenzieller Pfadabhängigkeiten untersuchen und einordnen zu können.

Vor 1990 war die Abwehr der Bedrohung durch die Sowjetunion unbestritten das übergeordnete Ziel (west-)deutscher Sicherheitspolitik (vgl. Hellmann 2013, S. 607). Angesichts der Hochrüstung des Warschauer Paktes und seiner offensiven strategischen Ansätze sowie seiner konventionellen Überlegenheit schien eine wirksame Sicherung des damaligen deutschen Ziels von „Frieden in Freiheit“ (vgl. u.a. Ziffer 3, Weißbuch 1985) lange Zeit nur durch eine Strategie der nuklearen Abschreckung möglich. Eine solche Strategie war für Deutschland jedoch mit erheblichen Ambivalenzen verbunden. Denn lange Zeit galt es nicht nur, die Sowjetunion abzuschrecken, sondern auch den westlichen Verbündeten glaubhaft zu vermitteln, dass von Deutschland keine Gefahr mehr ausging. Diesen Drahtseilakt bewältigte die junge Bundesrepublik durch den Beitritt zur NATO, die mit der Wiederbewaffnung ab 1955 als „Operationsrahmen und Grundlage westdeutscher Sicherheitspolitik“ (Schwarz 1975, S. 484) fungierte. Da aber eine allein auf nuklearer Abschreckung basierende Strategie im Falle ihres Scheiterns gerade für das geteilte Deutschland verheerende Folgen gehabt hätte, setzte sich in den 1960er und 1970er Jahren auch im Bundestag zunehmend die Auffassung durch, die Abschreckung durch Entspannungsbemühungen zu flankieren, um der Gefahr einer Eskalation vorzubeugen (vgl. Interview 17; Interview 18). Diese Zwei-Säulen-Logik fand mit dem Harmel-Bericht von 1967 dann auch Eingang in die Strategie der NATO (vgl. Haftendorn 1992, S. 216, 220; Locher und Nuenlist 2004) und wurde im Bundestag kritisch debattiert (vgl. Deutscher Bundestag 1970, 1971a, 1971b).¹⁷ Bis zur Wiedervereinigung umfassten diese Entspannungsbemühungen übergreifende Konferenzen wie die KSZE und eben auch verschiedene Rüstungskontrollabkommen (vgl. neben vielen Baldus et al. 2023).

Dabei wurde die deutsche Haltung zur Rüstungskontrolle innenpolitisch durch zwei zentrale Erfahrungen geprägt, die beide mit neuen Technologien im Rüstungsbereich verbunden waren:

Erstens führte der NATO-Doppelbeschluss von 1979 zu erheblichen innenpolitischen Spannungen. Bundeskanzler Helmut Schmidt, der den Beschluss maßgeblich initiiert hatte, forderte die Stationierung nuklear bestückter amerikanischer Mittelstreckenraketen in Westeuropa (vgl. Berghofer 2022, S. 88;

17 Im Harmel-Bericht Ziff. 5 heißt es: „Das Atlantische Bündnis hat zwei Hauptfunktionen. Die erste besteht darin, eine ausreichende militärische Stärke und politische Solidarität aufrechtzuerhalten, um gegen Aggression und andere Formen der Druckausübung abschreckend zu wirken und das Territorium der Mitgliedstaaten zu verteidigen, falls es zu einem Angriff kommt [...] Die Bündnispartner werden das notwendige militärische Potenzial aufrechterhalten, um das Gleichgewicht der Kräfte zu sichern und dadurch ein Klima der Stabilität, der Sicherheit und des Vertrauens zu schaffen. In diesem Klima kann das Bündnis seine zweite Funktion erfüllen: die Suche nach weiteren Fortschritten auf dem Weg zu dauerhaften Beziehungen, mit deren Hilfe die grundlegenden politischen Fragen gelöst werden können. Militärische Sicherheit und Entspannungspolitik sind keine Gegensätze, sondern ergänzen einander. Kollektive Verteidigung ist ein stabilisierender Faktor in der Weltpolitik. Sie schafft die notwendigen Voraussetzungen für eine wirksame Politik der Entspannung.“

Thränert 2001, S. 57). Angesichts innerparteilicher Vorbehalte in der SPD und des Einflusses der westdeutschen Friedensbewegung verband er diese Forderung mit einem Angebot zur Rüstungskontrolle, das bei den westlichen Bündnispartnern jedoch auf Ablehnung stieß und die SPD spaltete, woraufhin es am 1. Oktober 1982 zum Bruch der sozialliberalen Koalition kam (vgl. ebd.). Helmut Kohl wurde neuer Bundeskanzler und 1983 stimmte der Bundestag der Stationierung nuklearer Mittelstreckenraketen vom Typ MGM-31 „Pershing II“ zu (vgl. Deutscher Bundestag 1983). Gleichzeitig spielte die US-amerikanische Strategic Defense Initiative (SDI) eine wichtige Rolle in der Nachrüstungsdebatte. Diese rüstungstechnologische Innovation gefährdete das strategische Gleichgewicht und spaltete den Bundestag erneut in der Frage, ob den wirtschaftlich-technologischen Chancen durch Kooperationsabkommen oder den militärisch-strategischen Implikationen von SDI Vorrang eingeräumt werden sollte (vgl. Feldmann 1993, S. 107–108, 112). Obwohl oder gerade weil diese Entwicklungen letztlich zum Abschluss des INF-Vertrages im Dezember 1987 führten und damit wesentlich zur Abrüstung und Stabilität in Europa beitrugen, wirkten sich ihre innenpolitischen Begleiterscheinungen nachhaltig auf die Mitwirkung des Bundestages in Fragen der Rüstungskontrolle aus. So wurde in der Folge das Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB) eingerichtet, mit dem sich der Bundestag eine unabhängige Institution zur Abschätzung und Bewertung neuer Technologien schuf (vgl. Deutscher Bundestag 1989; auch Interview 3; Interview 18).

Angesichts der russischen Annexion der Krim kam es im Frühjahr und im Herbst 2015 noch einmal zu abrüstungspolitischen Debatten, unter anderem mit Blick auf die Modernisierung der in Deutschland stationierten US-Atomwaffen, wobei die Bundesregierung auf die Fragen der Abgeordneten hin stets an ihrem Ziel einer mittelfristigen Abrüstung festhielt (vgl. Deutscher Bundestag 2015a, 2015b). Mit dem bevorstehenden Auslaufen des INF-Vertrages kam es dann zu einer erneuten Intensivierung der parlamentarischen Beteiligung (vgl. Deutscher Bundestag 2018a, 2018b, 2018c, 2019a, 2019b). Aufgrund der anhaltenden russischen Annexion der Krim und aus Sorge vor möglichen Risiken in der transatlantischen Gemeinschaft blieb die Einflussnahme jedoch weitgehend folgenlos (vgl. bspw. auch Interview 29).

Zweitens hatten die MBFR-Gespräche von 1972 und der daraus resultierende Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa von 1990 (KSE-Vertrag) erheblichen Einfluss auf die rüstungskontrollpolitische Arbeit des Bundestages. Der KSE-Vertrag wurde fraktionsübergreifend als Fortschritt für die Stabilität in Europa anerkannt und der Bundestag setzte sich aktiv für eine zügige Ratifizierung ein (vgl. Deutscher Bundestag 1991a, 1991c, 1991b). Die Verknüpfung des KSE-Vertrags mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag stärkte die innenpolitische Bedeutung von Abrüstung und Rüstungskontrolle in Deutschland noch einmal. Die Entspannung nach dem INF- und Zwei-plus-Vier-Vertrag sowie der Zusammenbruch des Ostblocks führten zu einem Rückgang der

Militärausgaben (vgl. Dedeck 1997) und verstärkten die innenpolitische Abrüstungsdebatte, z.B. um den Atomteststoppvertrag oder den Atomwaffenverbotsvertrag. Der Bundestag forderte die Bundesregierung fortan wiederholt auf, die UN-Verhandlungen über ein Atomwaffenverbot sowie den Abzug der US-Atomwaffen zu unterstützen. Die Position der Regierungsparteien, insbesondere von SPD und CDU/CSU, blieb jedoch vage (vgl. dazu Berghofer 2022, S. 88–90; auch Thränert 2001).

Zwischen 1987 und 1994 befasste sich der Bundestag in der 11. und 12. Wahlperiode in 95 Unterausschusssitzungen „mit dem Wiener Folgetreffen der KSZE und nach dessen Abschluss mit den Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa und den Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (insgesamt 24 Sitzungen), den Aussichten für ein Verbot chemischer Waffen (13 Sitzungen) und den Verhandlungen bzw. dem Verbot der Mittelstreckenwaffen (7 Sitzungen)“ und weiter mit der „Implementation und Verifikation des KSE-Vertrages“ (8 Sitzungen), der „Verhandlung und Ratifizierung des CW-Übereinkommens“ (9 Sitzungen) und der „Zukunft des Nichtverbreitungsvertrages“ (10 Sitzungen) (vgl. Hans Günther Brauch et al. 1997, S. 305). Der NATO-Doppelbeschluss und der KSE-Prozess waren somit wesentliche Initiationsmomente für die parlamentarische Arbeit zur Rüstungskontrolle.

Neue Technologien im Rüstungsbereich wurden erstmals in der 12. Legislaturperiode unter dem Gesichtspunkt präventiver Rüstungskontrolle am 9. November 1992 im Rahmen einer öffentlichen Anhörung wissenschaftlicher Experten und darauf aufbauend in einem Ende 1996 beim neu gegründeten TAB abgeschlossenen Projekt zu „Kontrollkriterien im Rüstungsbereich“ umfassend diskutiert (vgl. Deutscher Bundestag 1996; auch Interview 18). Darin wurde vor allem die Bedeutung neuer Technologien für vertrauensbildende Maßnahmen, aber auch ihr Destabilisierungspotenzial hervorgehoben. Gleichzeitig monierte man im Bundestag, dass den veränderten militärischen Einsatzszenarien der 1990er Jahre „mit neuer und höchst kostenträchtiger High-Tech-Rüstung begegnet“ (Deutscher Bundestag 1991a, S. 3322; auch Interview 33) werden sollte. Und tatsächlich mündete der durch den Ersten Golfkrieg angestoßene Rüstungsinnovationsprozess Mitte der 1990er Jahre in eine neue Phase rüstungstechnologischer Innovationen, aus der auch die Entwicklung militärischer Drohnentechnologie hervorging, welche die bestehende Rüstungskontrollarchitektur zunehmend herausforderte (vgl. Sparrow 2011, 2009; Helmig und Schörnig 2008; Knox und Murray 2001).

Mit dem rüstungstechnologischen Fortschritt im Bereich unbemannter Systeme hat auch die Rüstungskontrolle neuer Technologien wieder an Relevanz gewonnen. Insbesondere der zunehmende Einsatz unbemannter Systeme in Afghanistan und der Einsatz bewaffneter Drohnen zur gezielten Tötung durch die USA haben weltweit zu intensiven ethischen und rechtlichen Debatten geführt (vgl. neben vielen Melzer 2009). In Deutschland löste die Diskussion um den möglichen Einsatz bewaffneter Drohnen durch die Bundeswehr eine ähnlich

kontroverse Debatte aus wie seinerzeit das SDI-Programm (Deutscher Bundestag 2012c, 2013f; Franke und Scheidt 2020). Das veranlasste den Bundestag im November 2007, eine Projektgruppe einzusetzen, die „Stand und Perspektiven der militärischen Nutzung unbemannter Systeme“ (Altmann et al. 2008) untersuchen sollte. Infolgedessen wurde im September 2008 auf Initiative des Verteidigungsausschusses eine Technikfolgenanalyse eingeleitet, um eine Bestandsaufnahme und Folgenabschätzung zu aktuellen nationalen und internationalen Entwicklungen und Perspektiven unbemannter Systeme zu erstellen. Die Analyse lag im September 2011 zur anschließenden weiteren Beratung vor (vgl. Deutscher Bundestag 2011b, 2012a, 2012c).

Damit begann der Deutsche Bundestag, sich intensiver mit der an Bedeutung gewinnenden Drohnentechnologie und deren Bewaffnung zu befassen. Allerdings wurden Fragen der Autonomie von Waffensystemen noch weitgehend ausgeklammert. In der Plenardebatte vom 25. April 2013 kulminierte die sogenannte Drohnendebatte, wobei auch Aspekte der Autonomie erstmals öffentlich diskutiert wurden (vgl. Deutscher Bundestag 2013f). Zu diesem Zeitpunkt lag noch kein Beschaffungsvorhaben für bewaffnungsfähige Drohnen vor. Dennoch hatte der Unterausschuss „Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung“ bereits zwei Expertenanhörungen zu diesem Thema durchgeführt und es wurde vereinbart, nach der Beantwortung der Großen Anfrage der SPD eine öffentliche Veranstaltung durchzuführen, um das Für und Wider solcher Systeme zu diskutieren (vgl. dazu Deutscher Bundestag 2012d, 2013i, 2013a, S. 31346; auch Interview 18).

In der Debatte lehnten Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke die Einführung bewaffneter Drohnen strikt ab. Sie äußerten ethische und völkerrechtliche Bedenken, warnten vor einer Senkung der Hemmschwelle zur Gewaltanwendung und der Gefahr eines neuen Wettrüstens und plädierten für ein Verbot bewaffneter Drohnen. Agnes Brugger, die zuständige Berichterstatterin von Bündnis 90/Die Grünen, verwies auf die Autonomie von Waffensystemen und forderte, der Bundestag müsse „in weiser Voraussicht dafür sorgen, dass die Entscheidung über den Einsatz militärischer Gewalt beim Menschen verbleibt und nicht auf ein autonom agierendes System übertragen wird. Wir müssen uns auf internationaler Ebene für eine Ächtung autonomer bewaffneter Systeme einsetzen“ (Deutscher Bundestag 2013f, S. 29763). Diese Debatte um die Drohnenbewaffnung war ausschlaggebend für die spätere rüstungskontrollpolitische Haltung der Grünen zur Autonomie von Waffensystemen.

Die SPD zeigte sich offen für den Einsatz unbewaffneter Drohnen zu Aufklärungszwecken, äußerte aber Vorbehalte gegenüber einer Bewaffnung. Sie betonte die Notwendigkeit völkerrechtlicher Standards und forderte eine intensive Debatte über die ethischen und rechtlichen Implikationen des Drohneinsatzes (vgl. Deutscher Bundestag 2013f, S. 29765). In diesem Zusammenhang kritisierte der damalige verteidigungspolitische Sprecher der SPD, Hans-Peter Bartels, die schwarz-gelbe Bundesregierung für ihre übereilten

Beschaffungspläne: „Es gibt überhaupt keinen Zeitdruck, eine Debatte über bewaffnungsfähige Drohnen zu führen [...], weil es keine Fähigkeitslücke gibt: nicht in der NATO, nicht in der EU und nicht in der Bundeswehr“ (ebd.).

Die Vorsitzende des zuständigen Unterausschusses für Rüstungskontrolle, Uta Zapf, verwies zudem auf verschiedene Initiativen für eine völkerrechtliche Ächtung autonomer Drohnen und regte an, das Thema auch im Deutschen Bundestag intensiv zu diskutieren (vgl. ebd., S. 29769). Diese Positionierung innerhalb der SPD sollte sich später unter Außenminister Heiko Maas als wichtiger Impuls für die deutsche Haltung zur Rüstungskontrolle von LAWS erweisen. Die Regierungsmehrheit aus CDU/CSU und FDP befürwortete hingegen die mögliche Einführung bewaffneter Drohnen zur Verbesserung der Einsatzfähigkeit der Bundeswehr. Drohnen sollten den Schutz der Soldaten erhöhen und flexiblere militärische Operationen ermöglichen. Beide Fraktionen betonten, dass alle Entscheidungen im Einklang mit völkerrechtlichen Standards getroffen würden und ein verantwortungsvoller Umgang mit dieser Rüstungstechnologie gewährleistet sei (vgl. ebd. S. 29764, 29767). Während der verteidigungspolitische Sprecher der CDU/CSU, Florian Hahn, keinen Bezug zu Fragen der Rüstungskontrolle herstellte, betonte die Sprecherin der FDP, Elke Hoff, dass sich die Bundesrepublik auf internationaler Ebene für klare Standards und Regeln für den Einsatz unbemannter Technologie in Kampfgebieten einsetzen werde:

„Selbstverständlich wird sich die Bundesrepublik auf internationaler Ebene dafür einsetzen müssen, dass es klare Normen und Regeln für den Einsatz unbemannter Technologie in Kampfzonen gibt [...] Wenn wir uns dieses Themas gemeinsam annehmen – und ich glaube, dass die Bundesregierung hier noch mehr Druck machen kann, als das in der Vergangenheit der Fall war –, dann haben wir auch die Möglichkeit, uns auf internationaler Ebene auf Standards zu einigen“ (Deutscher Bundestag 2013f, S. 29767–29768).

Im Ergebnis zeigt die Bundestagsdebatte zur militärischen Nutzung unbemannter Systeme somit zu Beginn des Untersuchungszeitraums einen weitgehenden Konsens unter den Fraktionen, Rüstungskontrolle von LAWS zu unterstützen. Gleichzeitig spiegelt sie aber auch das breite Spektrum innenpolitischer Interessen wider, die bei der Rüstungskontrolle neuer Technologien zum Tragen kommen. Damit verweist sie auf den Effekt parteipolitischer Ideologien auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle (vgl. Milner und Tingley 2015; Wenzelburger und Böller 2020; Ostermann und Wagner 2024) – ein Befund, der auch in den Interviews bestätigt und im quantitativen Modell aufgegriffen wurde (vgl. bspw. auch Interview 51; Interview 33; Interview 18). Die Debatte um die militärische Nutzung unbemannter Systeme bildet somit einen klaren Ausgangspunkt für den parlamentarischen Einfluss auf die Rüstungskontrolle von LAWS in Deutschland. Sie spiegelt insbesondere die komplexen innenpolitischen Dynamiken als einen möglichen Grund für die ambivalente Haltung Deutschlands zur Rüstungskontrolle wider. Seit der Wiedervereinigung oszilliert der Deutsche Bundestag zwischen den wieder wichtiger

gewordenen NATO-Verpflichtungen einerseits und dem Anspruch, ein glaubwürdiger Verfechter von Abrüstung, Rüstungskontrolle und Dialog zu sein, andererseits (vgl. Berghofer 2022, S. 95).

Als sich der Bundestag im Januar 2020 erstmals im Plenum mit LAWS befasste, war der generelle Konsens einer Unterstützung von Rüstungskontrolle bereits sehr viel ausdifferenzierter (vgl. Deutscher Bundestag 2020b). Die Debatte verlief entlang der bereits aufgezeigten Entwicklungslinien zwischen den Fraktionen in Bezug auf neue Technologien im Rüstungsbereich. Im linken politischen Spektrum umfassen die Positionen sowohl eine klare Ablehnung der Autonomie von Waffensystemen sowie der militärischen Nutzung von Dual-Use-Technologien als auch die Forderung nach internationaler Kooperation und schrittweiser Kontrolle. Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen forderten aus humanitären und völkerrechtlichen Bedenken ein sofortiges Moratorium und ein völkerrechtliches Verbot solcher Systeme. Die damalige abrüstungspolitische Sprecherin der Grünen, Katja Keul, betonte, dass die Entscheidung über Leben und Tod nicht von Algorithmen getroffen werden dürfe, da dies die Menschenwürde verletze und zu unkontrollierbaren Eskalationsrisiken führe. Sie kritisierte die Bundesregierung für ihre zögerliche Haltung in den internationalen Verhandlungen und forderte mehr Druck, um ein Verbot durchzusetzen. Die zuständige Berichterstatterin der Linken, Kathrin Vogler, schloss sich dieser Position an und erweiterte sie um eine grundsätzliche Kritik an der Entwicklung und dem Einsatz letaler autonomer Technologien. Sie drängte auf ein internationales Verbot, da andernfalls die Gefahr bestehe, dass diese „Horrortechnologie“ massenhaft eingesetzt werde: „Diese unheilvolle Entwicklung kann nur durch ein Verbot gestoppt werden“ (Deutscher Bundestag 2020b, S. 18047).

Die SPD, vertreten durch ihren abrüstungspolitischen Sprecher Karl-Heinz Brunner, bemühte sich um eine Balance zwischen humanitärer Sorge und der Notwendigkeit internationaler Kooperation. Brunner teilte zwar die Besorgnis über die potenziellen Gefahren autonomer Waffensysteme, kritisierte aber gleichzeitig die Ansätze von Linken und Grünen als unrealistisch und kontraproduktiv und verteidigte den seit 2018 von Außenminister Heiko Maas forcierten diplomatischen Ansatz (vgl. Maas 2018a, 2018b, 2019a, 2019b), der auf internationale Konsensbildung setzt: „Die deutsche Außenpolitik unter Außenminister Heiko Maas unternimmt [...] alle Anstrengungen, hier Fortschritte zu erzielen. Deutschland nimmt nicht nur an Verhandlungen teil. Wir sind federführend an vielen Verhandlungsrunden beteiligt, die [...] von Heiko Maas initiiert sind“ (Deutscher Bundestag 2020b, S. 18045). Dementsprechend betont Brunner die Vermittlerrolle Deutschlands in internationalen Verhandlungen und spricht sich für eine schrittweise Annäherung an ein Verbot durch multilaterale Zusammenarbeit aus, ohne Verbündete zu brüskieren.

Ablehnender waren die Positionen im rechten Spektrum zwischen FDP, CDU/CSU und AfD, wobei eine Betonung von technologischer Innovation

und nationaler Sicherheit erkennbar blieb. Die CDU/CSU, vertreten durch Gisela Manderla und Nikolas Löbel, sprach sich für die Weiterentwicklung autonomer Waffensysteme aus, sofern diese im Rahmen des geltenden Völkerrechts eingesetzt würden. Deutschland dürfe im internationalen Wettbewerb um militärische Technologien nicht zurückfallen:

„Um hier eine Vorreiterrolle bei schnellen militärisch-technischen Innovationen zu übernehmen, sollte auf europäischer Ebene unbedingt eine enge Forschungskooperation intensiviert werden. Nur so kann es gelingen, die europäische Position insbesondere gegenüber den USA, Russland oder China zu stärken“ (Deutscher Bundestag 2020b, S. 18042).

Sie kritisierte, dass ein vollständiges Verbot dieser Technologien Deutschland strategisch schwächen würde, während Löbel die Einigung auf eine Definition von LAWS als ersten notwendigen Schritt für ein etwaiges Verbot hervorhob.

Die FDP, vertreten durch ihren zuständigen Berichterstatter Marcus Faber, teilte diese Auffassung und lehnte vor allem Forschungsverbote ab. Faber sieht in der Autonomie von Waffensystemen eine logische Konsequenz der technologischen Entwicklung. Er forderte daher vielmehr eine aktive Rolle Deutschlands bei der Gestaltung dieser Technologien, um deren Vereinbarkeit mit moralischen und ethischen Standards zu gewährleisten (vgl. ebd., S. 18043). Die AfD, vertreten durch ihren Berichterstatter Jan Ralf Nolte, vertrat eine ambivalente Position. Der Bundestag, so Nolte, dürfe „niemals zulassen, dass Maschinen in unserem Namen Menschenleben auf Datensätze reduzieren und dann über deren Auslöschung entscheiden. Selbstständig agierende Killerroboter lehnen wir klar ab“ (Deutscher Bundestag 2020b, S. 18044). Gleichzeitig dürfe aber „die Forschung an KI im militärischen Bereich auf keinen Fall eingestellt werden“ (ebd.). Deutschland müsse in der Lage sein, solche Technologien zu entwickeln und zu kontrollieren, gerade um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können.

Die Debatte dokumentiert, dass sich die unterschiedlichen Positionen entlang der politischen Strömungen im Laufe der Befassung mit LAWS weiter ausdifferenzieren: Tendenziell vertreten eher links orientierte Parteien aus ethisch-humanitären Erwägungen rüstungskontrollfreundliche Positionen, während eher rechts orientierte Parteien Wert auf technologische Souveränität legen und daher Innovationen im Rüstungsbereich befürworten. Ethische Bedenken werden zwar berücksichtigt, aber gegenüber strategischen Erwägungen zurückgestellt. Diese Einordnung erscheint in der rüstungskontrollpolitischen Debatte im Bundestag konstant und bietet einen ersten Anhaltspunkt zur Validierung der quantitativen Ergebnisse. Sie deutet zudem auf einen Zusammenhang zwischen parlamentarischer Einflussnahme und gesamtstaatlicher Unterstützung von Rüstungskontrollmaßnahmen hin. Inwieweit sich diese Entwicklung auch in den formalen Mitwirkungsregimen und der tatsächlichen Beteiligung an der Rüstungskontrolle von LAWS seit 2014 widerspiegelt und den Einfluss des Bundestages plausibilisiert, wird im Folgenden analysiert.

4.1.2 Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess

Der Deutsche Bundestag kann aufgrund seiner sach- und parteipolitischen Gliederung wohl überwiegend als Arbeitsparlament klassifiziert werden (vgl. Koß und Tan 2019; Meinel 2019; Steffani 1979). Neben den fraktionsinternen Beratungsgremien (dazu Kap. 4.1.3) nehmen insofern vor allem die Ausschüsse zentrale Funktionen im parlamentarischen Verfahren wahr. Im Folgenden werden die hier relevanten Ausschüsse und ihre Beteiligungsmechanismen im Einzelnen vorgestellt, bevor jeweils die von ihnen ausgehende tatsächliche Kontrollkapazität analysiert wird. Durch diese systematische Gliederung wird die Rolle des Bundestages in der Rüstungskontrolle neuer Technologien sowohl in formaler als auch in praktischer Hinsicht umfassend beleuchtet.

4.1.2.1 Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten

Neben den Debatten im Plenum ist der nach Art. 45a Abs. 1 Alt. 1 GG zu bildende Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (im Folgenden: Auswärtiger Ausschuss) das formelle Hauptorgan des Deutschen Bundestages für die Befassung mit Fragen der Rüstungskontrolle. „Wegen der Sensibilität seiner Beratungsgegenstände“ (Pilz 2008, S. 34) tagt der Auswärtige Ausschuss in der Regel jeden Mittwoch einer Sitzungswoche ab 9.30 Uhr für eine Dauer von etwa dreieinhalb Stunden abhörsicher, unter Ausschluss der Öffentlichkeit und geschlossen.¹⁸ Darüber hinaus finden bei Bedarf Sondersitzungen statt, z.B. bei dringenden Beratungen über die Entsendung von Streitkräften oder anlässlich von Besuchen hochrangiger Repräsentanten ausländischer Staaten oder internationaler Organisationen.

Seine materielle Zuständigkeit leitet der Ausschuss *expressis verbis* zum einen aus Art. 24 GG ab, wonach die Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen der Zustimmung des Parlaments bedarf, sowie zum anderen aus der nach Art. 59 Abs. 2 GG dem Bundestag obliegenden Ratifikation von „Verträgen, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln“. Formal kann der Bundestag diesen wie auch anderen außenpolitischen Maßnahmen allerdings nur zustimmen oder sie ablehnen, nicht aber Änderungen oder Einschränkungen beschließen. Andernfalls würde er in den verfassungsrechtlich geschützten „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ eingreifen, der die „ungeschmälerte außenpolitische Handlungsfähigkeit“ (Krajewski 2003, S. 425) gewährleistet.¹⁹ Insofern dient der Ausschuss

18 Demnach haben nur die dem Ausschuss angehörenden ordentlichen Mitglieder bzw. deren namentlich benannte Stellvertreter Zutritt zu den Sitzungen.

19 BVerfG, Beschluss v. 25. März 2003 – 2 BvQ 18/03 (BVerfGE 108, 34, 45).

vornehmlich als fachliches Beratungsgremium, an das der Bundestag seine Rechte aus Art. 24 Abs. 2 und Art. 59 Abs. 2 GG zum Zwecke einer vorbereitenden Beschlussempfehlung delegiert (vgl. Interview 20).

Gleichwohl kann sich der Ausschuss als vorbereitendes Beschlussorgan im Rahmen seines Selbstbefassungsrechts gemäß § 62 Abs. 1 Satz 3 GOBT mit sonstigen Fragen seines Aufgabenbereichs befassen. Den Auswärtigen Ausschuss befähigt dies zur nachhaltigen Wahrnehmung seiner Aufgabe, den Außenminister und das Auswärtige Amt – abseits regulärer Gesetzgebungsverfahren – kontinuierlich zu kontrollieren und über das außenpolitische Regierungshandeln zu beraten (vgl. Deutscher Bundestag 1979, S. 94; Winkelmann 2015, S. 777 ff.). Aus diesem Grund ist der Auswärtige Ausschuss als ständiges Gremium durch Art. 45a Abs. 1 GG auch verfassungsrechtlich privilegiert: Er darf weder aufgelöst noch mit anderen Ausschüssen zusammengelegt werden, um seine besondere Kontrollfunktion nicht zu unterminieren (vgl. Pieroth 2012, S. 740).

Personell und strukturell unterliegt die Ausschussarbeit einer strikten Organisation. Der Ausschussvorsitz wird mehrheitlich vom Ausschuss gewählt und nimmt mit Unterstützung des Sekretariats eine vordringlich organisatorische Funktion für den Sitzungsablauf wahr. Er verantwortet die rechtzeitige Bereitstellung der Tagesordnungen, Protokolle und sonstiger Informationen an die Ausschussmitglieder. Im Untersuchungszeitraum stieg die Zahl der ordentlichen Mitglieder des Ausschusses von 37 auf 46 Abgeordnete. Gleichzeitig wuchs die Ausschussbelastung, also die durchschnittlich auf einen Abgeordneten entfallenden ordentlichen Ausschusssitze, von 1,10 auf 1,17 (vgl. Feldkamp 2022). So sind die Abgeordneten neben ihrer – zuweilen doppelten – ordentlichen Mitgliedschaft auch in parlamentarische Delegationen und Ländergruppen eingebunden.

Der ganz wesentliche Teil der Ausschussarbeit wird daher von den Obleuten geleistet. Sie sind gleichzeitig die übergeordneten Berichterstatter oder „Sprecher“ für Außenpolitik der Fraktionen und nehmen eine koordinierende Rolle im parlamentarischen Geschehen ein. Sie sind maßgeblich für die Themensetzung auf der Tagesordnung verantwortlich, weil ihre Meinungen und Prioritäten beeinflussen, welche Themen intensiv diskutiert werden (vgl. Interview Tebbe). Ihre herausgehobene Rolle wird formal durch § 69a GOBT unterlegt, der bestimmt, dass der Vorsitz und die Obleute bei Gefahr im Verzug im Falle eines Auslandseinsatzes der Bundeswehr von der Bundesregierung unverzüglich zu unterrichten sind.

Darüber hinaus ist es heute – abweichend von § 65 GOBT, der in der Regel nur einen Berichterstatter für jeden Antrag oder Gesetzesentwurf vorsieht – üblich, dass jede Fraktion weitere thematische Berichterstatter benennt, die in der Regel mit dem jeweiligen Thema und der parlamentarischen Praxis seit vielen Jahren vertraut sind (vgl. Pilz 2008, S. 88).

„Wir haben eine akribisch ausgearbeitete Berichterstellerliste und erwarten, dass sich der jeweilige Berichtersteller auch um sein Thema kümmert. Wer sich also mit Russland oder der arabischen Welt beschäftigt, schreibt dann auch die Anträge oder die Kleinen Anfragen dazu. Das muss auch so sein, weil die Aufmerksamkeitsspanne und das Themenspektrum hier so groß, und die zeitliche Belastung durch alles Mögliche so hoch ist, dass man sich darauf verlassen muss, dass es für jedes Spezialgebiet Experten gibt“ (Interview 29).

Gleichwohl können sich Nichtöffentlichkeit und Geschlossenheit der Ausschusssitzungen grundsätzlich als Kontrollhemmnis erweisen, da die Abgeordneten nur eingeschränkt auf ihre sonstigen Ressourcen zurückgreifen können. Denn Mitarbeiter haben grundsätzlich keinen Zutritt zu den Ausschusssitzungen. Zur funktionalen Kompensation entspricht es daher der parlamentarischen Praxis, dass die koordinierenden Fraktionsreferenten und auch Referenten des Wissenschaftlichen Dienstes an den Sitzungen teilnehmen, um die Abgeordneten bei der Vor- und Nachbereitung der Ausschussarbeit zu unterstützen (vgl. Interview 29; Interview 34). Dennoch bleiben Obleute und Berichtersteller der Fraktionen für ein breites Spektrum außenpolitischer Themen zuständig und verfügen insofern nur über begrenzte Ressourcen. Aufgrund der schieren Masse zu behandelnder Tagesordnungspunkte bleibt dem Vorsitz und den Obleuten in der Regel nichts anderes übrig, als nur die relevantesten und wichtigsten Anträge und Regierungsberichte ausgiebig zu debattieren.

Abseits der „regulären“ Kontrolltätigkeit durch regelmäßige Unterrichtungen, Anträge, Berichte und Beschlussempfehlungen können Sachverhalte durch Expertengespräche und Anhörungen externer Sachverständiger aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft vertieft und so weitere Informationen erlangt werden. Während der Auswärtige Ausschuss bis 1976 auf Expertenanhörungen verzichtete (vgl. Hans Günther Brauch et al. 1997, S. 302), haben sie sich seitdem als gängiges Instrument seiner Arbeit etabliert.²⁰ Die Sachverständigen übermitteln dem Ausschuss vor der eigentlichen Anhörung schriftliche Stellungnahmen, die eine bessere Vorbereitung und intensivere Auseinandersetzung mit den in den Anhörungen erörterten Informationen ermöglichen.

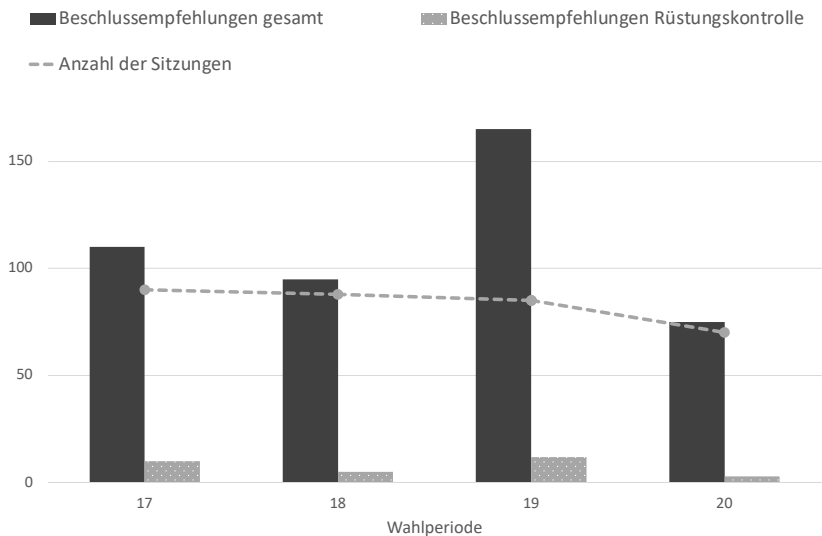
Die Analyse der Tagesordnungen, Beschlussempfehlungen, Berichte und Anhörungen zeigt, dass die Kontrolle durch den Auswärtigen Ausschuss stark von tagespolitisch relevanten Themen dominiert wurde, insbesondere durch die umfangreiche Unterrichtung durch die Bundesregierung und damit verbundene Anträge, die bereits einen großen Teil der Sitzungszeit in Anspruch nehmen, sodass wenig Raum für tiefergehende Debatten über Rüstungskontrolle bleibt. Wie Interviewpartner bestätigen, wird Rüstungskontrolle nur selten intensiv behandelt: „In den regulären Ausschusssitzungen können wir uns vielleicht ein- bis zweimal im Jahr intensiv mit diesen Themen beschäftigen“ (Interview 24). Da sich der Ausschuss mit einer Vielzahl anderer Themen

20 Für eine ausführliche Analyse dieser und weiterer Ausschusstätigkeiten des Auswärtigen Ausschusses, vgl. insbesondere Pilz 2008, S. 93 ff.

befassen muss, kommt Rüstungskontrolle nur dann in den Ausschuss, „wenn etwas Gravierendes passiert“. Das betraf vor allem die nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung, während konventionelle Rüstungskontrolle und vor allem neue Technologien nur wenig behandelt wurden.

In der 17. und 18. Wahlperiode war die Zahl der Beschlussempfehlungen zur Rüstungskontrolle gering. Zudem standen dabei nukleare Themen im Vordergrund, während die konventionelle Rüstungskontrolle, etwa durch den Arms Trade Treaty (ATT), eine nachrangige Rolle spielte. Im Vergleich dazu widmeten sich in der 19. Wahlperiode 13 von insgesamt 168 Beschlussempfehlungen der Rüstungskontrolle, wobei der Fokus fast ausschließlich auf nuklearen Abrüstungsfragen lag, wie dem INF-Vertrag, dem Atomwaffensperrvertrag und dem Vertrag über den Offenen Himmel. In der 20. Wahlperiode fanden (bis 19.9.2024) 71 Sitzungen statt, ohne dass eine der 57 verabschiedeten Beschlussempfehlungen Rüstungskontrolle thematisierte.²¹ Vor allem die Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich ist marginal ausgefallen.

Abbildung 4.1.1: Kontrolltätigkeit des Auswärtigen Ausschusses nach Wahlperioden



Quelle: eigene Darstellung.

21 Die Auswertung umfasst alle Ausschusssitzungen bis zum 19. September 2024 und berücksichtigt somit nur die bis zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Daten der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages.

Der Ausschuss befasste sich federführend lediglich einmal mit LAWS in der 19. Wahlperiode, als er in seiner 43. Sitzung einen Antrag der Grünen ablehnte, der ein völkerrechtliches Verbot von LAWS forderte (vgl. Deutscher Bundestag 2019g). Weitere Beratungen zu LAWS fanden lediglich in mitberatender Funktion statt, ebenso wie die Ablehnung von Oppositionsanträgen zur Drohnenbewaffnung. Abbildung 4.1.1 verdeutlicht den eher geringen Stellenwert der Beschlussempfehlungen in der Ausschussarbeit.

Die geringe Präsenz von Rüstungskontrollthemen spiegelt sich auch in den Anhörungen wider. Von den vier Anhörungen in der 17. Wahlperiode und lediglich einer Anhörung in der 18. Wahlperiode ging es in keiner um Rüstungskontrolle. In der 19. Wahlperiode folgten vier Anhörungen, von denen drei die außen-, sicherheits- und geopolitischen Implikationen neuer Telekommunikationstechnologien behandelten (vgl. Deutscher Bundestag 2019f, 2019h, 2021e). Das deutet darauf hin, dass der Ausschuss zwar zunehmend technologische Innovationen als sicherheitspolitische Gestaltungsfaktoren anerkennt. Allerdings blieben rüstungskontrollpolitische Aspekte weitgehend außen vor.

Was also sind die Gründe für die geringe Aufmerksamkeit für Rüstungskontrolle, insbesondere bei neuen Technologien im Rüstungsbereich? *Erstens* entziehen sich diese Technologien klassischen Rüstungskontrollregimen. Obwohl international über die Notwendigkeit neuer Kontrollregime diskutiert wird, sind greifbare Fortschritte bislang ausgeblieben. Das entzieht dem Ausschuss potenziell greifbare Ansatzpunkte für die parlamentarische Auseinandersetzung und um präventiv tätig zu werden. *Zweitens* könnte die Fokussierung auf nukleare Rüstungskontrolle durch exogene Faktoren begründet sein, d.h. die internationale sicherheitspolitische Dynamik. In der 17. Wahlperiode standen vor allem internationale Kriseneinsätze im Fokus, während in der 18. Wahlperiode der deutsche OSZE-Vorsitz verstärkt Abrüstungsthemen auf die Agenda brachte. Zudem wirkt sich die starke Rolle Deutschlands in multilateralen Abrüstungsverhandlungen im nuklearen Bereich auf die Kontrolltätigkeit aus (vgl. bspw. Interview 18; Interview 24; Interview 27; Interview 48). Die Erosion zentraler Rüstungskontrollregime wie dem INF-Vertrag, dem Vertrag über den Offenen Himmel und die Herausforderungen des Atomwaffensperrvertrags führten in der 19. Wahlperiode zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit diesen Themen. In der 20. Wahlperiode verschoben sich die Prioritäten durch die geopolitischen Entwicklungen, wie den Krieg in der Ukraine und die Herausforderungen durch China. Die gleichzeitige Erschöpfung bestehender Regime könnte zu einer Stagnation der Kontrolltätigkeit geführt haben. *Drittens* könnte sie auf die innenpolitische Komplexität der deutschen Rüstungsexportpolitik zurückzuführen sein, die angesichts der Dual-use-Aspekte neuer Rüstungstechnologien jedoch einen wichtigen Ansatzpunkt für die parlamentarische Kontrolle darstellt. Rüstungsexportpolitik wird jedoch vornehmlich durch das Bundeswirtschaftsministerium, mithin den Wirtschaftsausschuss gesteuert (vgl. Interview 51; Interview 33).

Im Ergebnis erweist sich die Kontrolltätigkeit des Auswärtigen Ausschusses in Bezug auf Rüstungskontrolle somit als stark von globalen sicherheitspolitischen Entwicklungen beeinflusst. Die Rüstungskontrolle neuer Technologien, wie Künstlicher Intelligenz, autonomer Waffensysteme, der Militarisierung des Weltraums und Cyberwaffen, blieb im Hauptausschuss bislang weitgehend unberücksichtigt. Die parlamentarische Auseinandersetzung im Auswärtigen Ausschuss bleibt hinter diesen Herausforderungen zurück und fungiert vordringlich als begleitendes Kontrollgremium. Obwohl international über die Notwendigkeit neuer Kontrollregime diskutiert wird, sind greifbare Fortschritte bislang ausgeblieben, sodass dem Auswärtigen Ausschuss vermutlich die Anknüpfungspunkte fehlen, um präventiv tätig zu werden. Zudem fehlt es ihm häufig an Zeit und Gelegenheiten, sich intensiv mit Rüstungskontrolle zu befassen (vgl. Interview 29). Der Ausschuss fungiert demnach eher als begleitendes Kontrollgremium, während eine frühzeitige ex-ante-Kontrolle nur selten gelingt. Das weist auf eine potenzielle Lücke in der sicherheitspolitischen Kontrolle des Deutschen Bundestages hin.

Um dieser Kontrolllücke entgegenzuwirken und sich nicht seiner „Möglichkeit der Meinungsbildung durch Aussprache und Information über nicht überwiesene Gegenstände aus dem Fachbereich sowie die laufende Kontrolle des korrespondierenden Ressorts“ (vgl. Deutscher Bundestag 1979, S. 94) zu berauben, beschließt der Auswärtige Ausschuss in der parlamentarischen Praxis in der Regel, politische Einzelfragen zur weiteren Beratung und Vorbereitung an seine nach § 55 Abs. 1 GOBT zu diesem Zweck eingerichteten Unterausschüsse zu überweisen, die sich vertieft mit bestimmten Fragen befassen. Vor diesem Hintergrund hat sich insbesondere einer der vier regelmäßig eingesetzten Unterausschüsse zum eigentlichen inhaltlichen Dreh- und Angelpunkt der rüstungskontrollpolitischen Debatte im Deutschen Bundestag entwickelt. Gleichwohl hat nur der Auswärtige Ausschuss die Möglichkeit zur Überweisung an das Plenum.

4.1.2.2 Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung

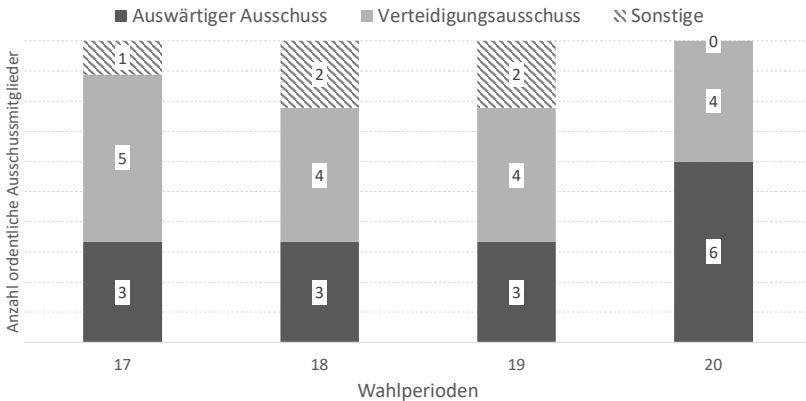
Der Unterausschuss „Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung“, der aus der Reformdiskussion der Großen Koalition im Jahre 1968 hervorging (vgl. Hans Günther Brauch et al. 1997, S. 304), spielt seitdem eine tragende Rolle in der parlamentarischen Kontrolle der deutschen Rüstungskontrollpolitik, weil er den verfassungsrechtlichen Grundsatz der „funktionalen Symmetrie“ – die Kohärenz zwischen parlamentarischer Kontrollfunktion und operativer Tätigkeit der Ministerien – sicherstellt (vgl. Müller-Terpitz 2019). Der Unterausschuss tagt in der Regel in jeder zweiten Sitzungswoche donnerstags von acht bis neun Uhr, also einen Tag nach der Sitzung des Hauptausschusses. Die im Vergleich zum Hauptausschuss ohnehin knapp bemessene Zeit wird durch die anschließende Plenarsitzung um neun Uhr zusätzlich limitiert. Die

zeitliche Begrenzung führt dazu, dass die Abgeordneten in der Regel nur ein Thema ausführlich behandeln (vgl. Interview 39). Daher kommt den Obleuten, bei denen es sich häufig um die abrüstungspolitischen Sprecher handelt, analog zum Hauptausschuss eine wichtige Rolle zu. Denn ihre Meinungen und Prioritäten beeinflussen, welche Themen auf die Tagesordnung kommen und intensiv diskutiert werden (vgl. ebd.). In den Obleute-Runden wird unter Leitung des Vorsitzenden und Moderation des Sekretariats über die Beratungsgegenstände entschieden. Dies ermöglicht sowohl den Regierungs- als auch den Oppositionsfractionen, ihre Schwerpunkte zu setzen und in die Debatte einzubringen.

Die Tagesordnung wird dann in der Regel zwei Tage vor der Sitzung zur Verfügung gestellt, so dass die Unterausschussmitglieder über eine relativ kurze Vorbereitungszeit verfügen. Dies ist insbesondere für die kleineren Fraktionen von Bedeutung, da die Obleute für die Vertretung der Fraktionsposition zuständig sind. Vor diesem Hintergrund spielt auch die Zusammenarbeit der Obleute eine entscheidende Rolle für eine effektive und zielgerichtete Arbeit des Unterausschusses. So ermöglicht der Unterausschuss trotz des prima facie engen zeitlichen Rahmens aufgrund seiner institutionellen und personellen Struktur und Ausstattung eine hohe Spezialisierung seiner Mitglieder.

Im Untersuchungszeitraum gehörten dem Unterausschuss bis einschließlich der 19. Wahlperiode neun Abgeordnete an. In der 20. Wahlperiode gab es eine Erhöhung um einen Sitz auf zehn ordentliche Mitglieder. Die geringere Mitgliederzahl ermöglicht eine konstruktive Debatte im Kreise von Fachpolitikern (vgl. Interview 18). Nach § 55 Abs. 1 GOBT können die Fraktionen „in Ausnahmefällen [...] auch Mitglieder des Bundestages, die nicht dem Ausschuss angehören“, in einen von diesem eingerichteten Unterausschuss entsenden. Dies ist beim Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle nicht die Ausnahme, sondern die Regel (Abbildung 4.1.2). Über den Gesamtzeitraum gehörten 48,6% der Mitglieder dem Verteidigungsausschuss an, 37,8% dem Auswärtigen Ausschuss und 13,5% waren kein ordentliches Mitglied in einem dieser beiden thematischen Hauptausschüsse, sondern in anderen relevanten Ausschüssen, etwa im Haushaltsausschuss, im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe oder im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. In der 20. Wahlperiode setzte sich der Unterausschuss nur noch aus ordentlichen Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses zusammen. Dies ermöglichte grundsätzlich eine enge Verzahnung wichtiger rüstungskontrollpolitischer Aspekte und damit eine hohe Spezialisierung der Abgeordneten.

Abbildung 4.1.2: Zusammensetzung des Unterausschusses Rüstungskontrolle



Quelle: eigene Darstellung.

Die Arbeit des Unterausschusses ist naturgemäß zuweilen durch die Beratung der vom Hauptausschuss überwiesenen Vorlagen geprägt. Im Rahmen der ihm übertragenen Aufgabe der Beratung und Kontrolle der Durchführung von Rüstungskontrollverträgen sowie der Haltung der Bundesregierung zu internationalen Rüstungskontrollvereinbarungen hat er jedoch von seinem Selbstbefassungsrecht nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GOBT Gebrauch gemacht. Die regelmäßige Unterrichtung durch die Bundesregierung ist dabei ein zentrales Kontrollinstrument und regelmäßiger Tagesordnungspunkt. An die etwa 15-minütige Berichterstattung schließt sich eine Aussprache an, in der jede Fraktion die Möglichkeit hat, ihre Position darzulegen und Fragen zu stellen. Die anwesenden Ministerien antworten entweder direkt auf die Redebeiträge oder aus Zeitgründen am Ende summarisch (vgl. Interview 39).

Abgeleitet aus dem Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG hat sich im parlamentarischen Betrieb die Praxis etabliert, dass ein Regierungsmitglied auf Einladung des Ausschusses erscheint, sobald sich die Obleute und der Vorsitzende informell darauf verständigen, dass seine Anwesenheit zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt erwünscht ist (vgl. Interview 39; ähnlich Pilz 2008, S. 90). Wesentlicher exekutiver Ansprechpartner zu Fragen der Rüstungskontrolle neuer Technologien ist die „Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle“. Sie leitet die Abteilung für Internationale Ordnung, Vereinte Nationen und Rüstungskontrolle (Abteilung OR), die durch strukturelle Veränderungen im Rahmen des unter Außenminister Steinmeier ab 2015 eingeleiteten Review-Prozesses im Auswärtigen Amt

entstanden ist.²² Für die Themen der konventionellen Abrüstung, Rüstungskontrolle und präventiven Rüstungskontrolle ist abteilungsseitig das Referat OR 10 zuständig. Die dort tätigen Diplomaten stellen auch die deutsche Delegation in der GGE on LAWS. Die Abrüstungsbeauftragte wird daher regelmäßig von den Referatsleitern zu den Sitzungen begleitet. Mit neun ordentlichen Mitgliedern bildet der Unterausschuss im Untersuchungszeitraum ein starkes personelles Gegengewicht zu den durchschnittlich etwa viereinhalb Beamten des höheren Dienstes in OR 10 bzw. fünf in OR 11, zumal erstere von ihren Parlamentsmitarbeitern unterstützt werden. Gleichzeitig stehen die Parlamentarier in direktem Kontakt mit den zuständigen Beamten und können jederzeit Informationen einholen. „Diese informelle Kommunikation spielt [...] eine große Rolle, gerade wenn es um laufende Verhandlungen oder heikle Themen geht“ (Interview 23). Erst bei genauerer Analyse wird deutlich, dass der Bundestag damit über ein ergänzendes informelles Kontrollinstrument verfügt, das den kontinuierlichen Informationsfluss stärkt.

Ein weiteres wichtiges Instrument der parlamentarischen Rüstungskontrolle im Deutschen Bundestag ist die Berichterstattung der Bundesregierung. Mit Beschluss vom 25. März 1982 hatte der Bundestag auf Antrag der Unionsfraktion im Auswärtigen Ausschuss (vgl. Deutscher Bundestag 1982b) die Bundesregierung verpflichtet, jährlich einen sog. „Jahresabrüstungsbericht“ (vgl. Deutscher Bundestag 1982a) vorzulegen.²³ Der ausführliche Bericht wird dem Bundestag von der Bundesregierung als Unterrichtung zugeleitet und vom Plenum an die Fachausschüsse überwiesen. Im Auswärtigen Ausschuss wird er wiederum zur Beratung an den Unterausschuss überwiesen, in dem die Berichte bisweilen über mehrere Jahre gebündelt und in der Regel vom Abrüstungsbeauftragten vorgestellt und diskutiert werden (vgl. bspw. Deutscher Bundestag 2014b, 2019c, 2021d). Die Bundesregierung stellt darin nicht nur ihre Rolle und Ziele in den Verhandlungen, sondern zunehmend auch die Entwicklung der Verhandlungen insgesamt immer detaillierter dar – gerade auch mit Blick auf neue Technologien. Insofern stellen die Jahresabrüstungsberichte als regelmäßige schriftliche Unterrichtung des Parlaments eine umfassende und leicht zugängliche Informationsquelle dar, die die Möglichkeiten zur Kontrolle stärkt.

Nach Wenzelburger und Böller (2020) kann die Parteiideologie die außenpolitische Ausrichtung eines Staates beeinflussen. In dem relativ kleinen Unterausschuss können die Stimmverhältnisse folglich einen Hinweis darauf geben, wie über Beratungsgegenstände entschieden wird, zumal der Unterausschuss meist ungerade besetzt war. Dabei überwog die CDU/CSU über den gesamten Zeitraum mit zumeist einer Stimme mehr als die SPD und zwei

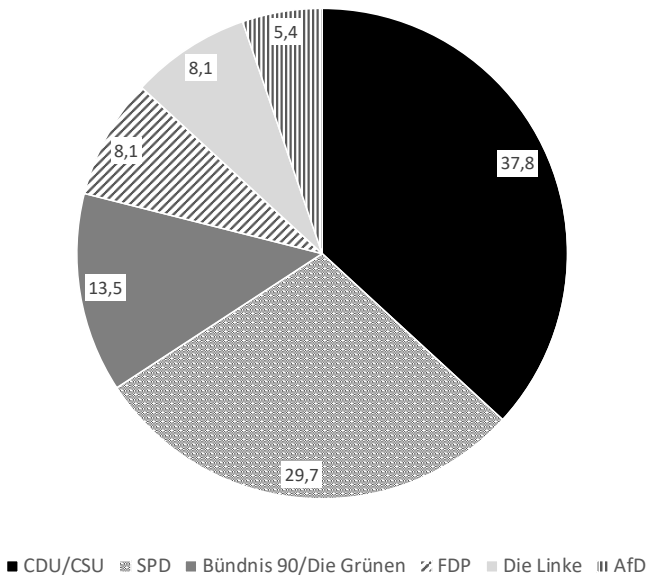
22 Im Untersuchungszeitraum hatten drei deutsche Diplomatinen diese Funktion inne: Antje Leendertse (2014–2015), Patricia Flor (2015–2018) und Susanne Baumann (2018–2021).

23 Sog. Bericht der Bundesregierung über den Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale.

Stimmen mehr als die kleineren Fraktionen. Entscheidender für eine effiziente Kontrolle im Unterausschuss ist jedoch die Verständigung auf gemeinsame Prioritäten in den Oblesungen. Insofern kann die Befassung mit kontroversen Themen die Arbeit des Unterausschusses schnell erschweren, wenn die politischen Positionen zu einem Thema divergieren und eine Konsensfindung unter Zeitdruck schwierig wird (vgl. Interview 39). Bei komplexen und technisch anspruchsvollen Themen wie den neuen Technologien hängt es daher „stark vom Vorsitzenden ab, ob sie im Ausschuss behandelt werden“ (ebd.). Eine genauere Betrachtung der Mitglieder und der Vorsitzstruktur im Unterausschuss kann daher Aufschluss über die innere Dynamik der Kontrolltätigkeit des Unterausschusses geben.

Diese Verteilung des Vorsitzes kann sich insofern auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Ausschussarbeit auswirken und ein effektives rüstungskontrollpolitisches Monitoring erschweren, insbesondere in Verbindung mit dem häufigen Wechsel und der Fraktionszugehörigkeit der Vorsitzenden. Denn zum einen erfordert der wiederholte Wechsel eine Einarbeitungsphase für jeden neuen Vorsitzenden, zumal die meisten von ihnen mit einer Ausnahme zum ersten Mal im Unterausschuss vertreten sind. Zum anderen können häufige Wechsel der Vorsitzenden zu neuen, parteipolitisch geprägten Schwerpunktsetzungen führen, die die Umsetzung langfristiger Projekte und strategischer Ziele beeinträchtigen können. Im Untersuchungszeitraum wechselten Vorsitz und Stellvertreter jede Wahlperiode. Die Hauptausschusszugehörigkeit der Vorsitzenden verteilte sich dabei gleichmäßig auf den Auswärtigen Ausschuss und den Verteidigungsausschuss (50 %). Die stellvertretenden Vorsitzenden waren dagegen überwiegend dem Auswärtigen Ausschuss zugehörig (75 %). Zum Vergleich sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass die stellvertretende außenpolitische Sprecherin der SPD, Uta Zapf, dem Unterausschuss von 1998 bis 2013 für 15 Jahre vorsah. Für die Verfolgung einer kohärenten Strategie und die Stärkung des politischen Einflusses ist ein stabiles Management mit konsistenten Arbeitsprozessen, etablierten Netzwerken und vertrauensvollen Beziehungen in Regierung und Zivilgesellschaft wesentlich (vgl. Interview 18). Hinzu kommt, dass die personelle Kontinuität der Mitglieder im Unterausschuss mit durchschnittlich 1,28 Wahlperioden eher gering ausfällt. Der häufige Wechsel der Vorsitzenden und die geringe personelle Kontinuität könnten den Verlust von institutionellem Wissen und Expertise begünstigen und sich nachteilig auf die inhaltliche Kontrolle des Ausschusses ausgewirkt haben.

Abbildung 4.1.3: Fraktionsstärke im Unterausschuss Rüstungskontrolle



Quelle: eigene Darstellung.

Die CDU/CSU dominierte den Unterausschuss hinsichtlich der Sitzverteilung, mithin auch hinsichtlich des Vorsitzes (Abbildung 4.1.3). Abrüstung und Rüstungskontrolle spielen in der Union allerdings eine eher untergeordnete Rolle, insbesondere im Vergleich zur SPD oder den Grünen, die aufgrund ihrer historischen Verankerung in der Friedensbewegung ein stärkeres Interesse an diesen Themen haben. Ein Interviewpartner bezeichnete die CDU/CSU diesbezüglich sogar als die „Falken“ unter den Fraktionen (Interview 29). Die SPD hatte den zweitgrößten Sitzanteil, stellte aber nur in der 17. Wahlperiode den Vorsitz. Zusammen kamen die rüstungskontrollfreundlichen Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke nur auf 21,6 % der Sitze, wobei die Linke in der 19. Wahlperiode den Vorsitz innehatte. Bündnis 90/Die Grünen und AfD stellten keinen Vorsitzenden.

Um mögliche Auswirkungen dieses Vorsitzwechsels auf die Arbeit des Ausschusses zur Rüstungskontrolle neuer Technologien zu identifizieren, bieten die Tagesordnungen, Anhörungen und Berichte des Unterausschusses eine geeignete Referenz: Grundsätzlich spielten neue Technologien im Rüstungsbereich immer wieder eine Rolle im Unterausschuss. Bereits vor Beginn des eigentlichen Untersuchungszeitraums thematisierte der Unterausschuss in der 17. Wahlperiode in verschiedenen Expertengesprächen und Unterrichtungen präventive Rüstungskontrolle, Cyberwaffen, Drohnen und Rüstungskontrolle

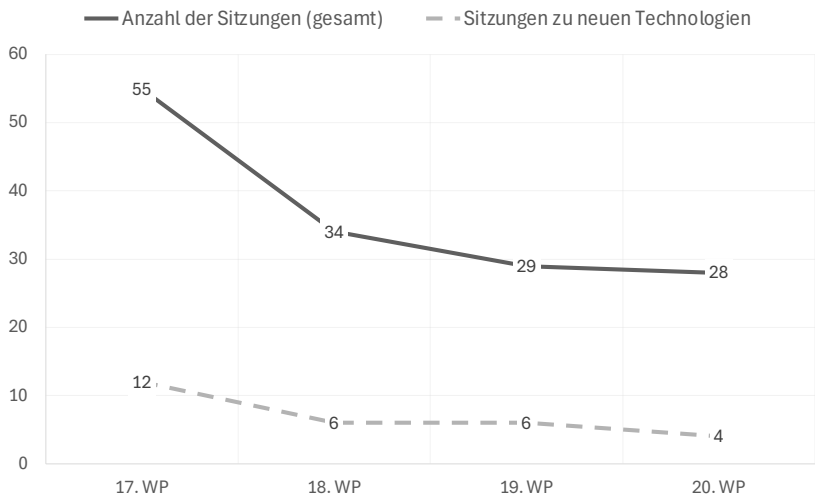
im Weltraum (vgl. Deutscher Bundestag 2011a, 2011c, 2011e, 2012b, 2013d, 2013g). Zu den Berichten der Bundesregierung war häufig auch wissenschaftliches Personal geladen, um die Unterrichtung der Bundesregierung besser einzuordnen (vgl. Deutscher Bundestag 2011d, 2013e, 2013h). Die wissenschaftliche Begleitung erfolgte dabei weitgehend auf Initiative und durch das zivilgesellschaftliche Netzwerk der Vorgesetzten (vgl. Interview 18).

In der 18. Wahlperiode befasste sich der Unterausschuss in insgesamt 35 Sitzungen erneut mit den rüstungskontrollpolitischen Implikationen neuer Technologien, unter anderem mit extralegalen Tötungen durch Drohnen und der Aufrüstung im Weltraum (vgl. Deutscher Bundestag 2016c, 2016d). In diesem Zusammenhang diskutierte der Unterausschuss in seiner 21. Sitzung erstmals auch das Thema „Letale Autonome Systeme“ (vgl. Deutscher Bundestag 2015c) und in der darauffolgenden 22. Sitzung Rüstungskontrolle im Weltraum sowie präventive Rüstungskontrolle (vgl. Deutscher Bundestag 2016c). Zu diesem Zeitpunkt liefen die informellen Treffen zu LAWS in der GGE bereits seit rund einem Jahr und der Jahresabrüstungsbericht 2014 lag noch nicht vor. Insofern hat der Unterausschuss den Verhandlungsprozess frühzeitig und proaktiv verfolgt. Zudem war Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der 28. und 29. Sitzung des Unterausschusses anwesend, der sich im August 2016 für einen „Neustart der Rüstungskontrolle“ auch mit Blick auf neue Rüstungstechnologien ausgesprochen hatte (vgl. Deutscher Bundestag 2016e, 2016f; Steinmeier 2016). Auch im Gespräch mit dem Außenminister wurde die GGE am Rande thematisiert (vgl. Interview 39). In der 19. Wahlperiode wurde die Arbeit des Unterausschusses zunehmend durch neue Technologien im Rüstungsbereich geprägt. Das Thema LAWS wurde in zwei Sitzungen behandelt: Die 14. Sitzung war eine öffentliche Anhörung (vgl. Deutscher Bundestag 2019d). In der 24. Sitzung wurde zudem der Bericht der Bundesregierung zu letalen autonomen Waffensystemen in Anwesenheit der Abrüstungsbeauftragten und der Referatsleitung OR 10 diskutiert (Deutscher Bundestag 2020f; auch Interview 32). Dies spricht nicht nur für eine zeitliche, sondern auch für eine inhaltliche und institutionelle Kontrolle der Rüstungskontrollpolitik der Bundesregierung.

In der 20. Wahlperiode hatte der Unterausschuss Abrüstung und Rüstungskontrolle bis zum Ende des Untersuchungszeitraums noch nicht getagt. Die erste Sitzung fand erst am 4. April 2022 statt. Dennoch zeigt eine der Vollständigkeit halber vorgenommene kursorische Analyse der Tagesordnungen der 20. Wahlperiode, dass die Relevanz neuer Technologien im Rüstungsbereich ungebrochen ist. Ein zentraler Aspekt, der in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben darf, ist die zunehmende Beschäftigung mit Künstlicher Intelligenz im Rüstungsbereich. Der Unterausschuss befasste sich in mehreren Sitzungen explizit mit den sicherheitspolitischen Implikationen und Kontrollmechanismen von KI im militärischen Kontext. In der sechsten Sitzung befasste sich der Unterausschuss mit dem Einsatz von KI in der Rüstung und möglichen

Konsequenzen für die Rüstungskontrolle (vgl. Deutscher Bundestag 2022c). Die zehnte Sitzung widmete sich der Nichtverbreitung von bewaffneten Drohnen und anderen letalen autonomen Waffensystemen (vgl. Deutscher Bundestag 2023b). In der 21. Sitzung stand die Rüstungskontrolle im Cyberraum, ebenfalls mit Blick auf KI, im Mittelpunkt und in der 22. Sitzung beschäftigte sich der Unterausschuss mit der möglichen Manipulation von A- und B-Waffen durch KI. Neue Technologien spielten also eine zunehmend wichtige Rolle im Unterausschuss (vgl. Deutscher Bundestag 2024b, 2024c).

Abbildung 4.1.4: Sitzungsstatistik zur Rüstungskontrolle neuer Technologien im Unterausschuss Rüstungskontrolle



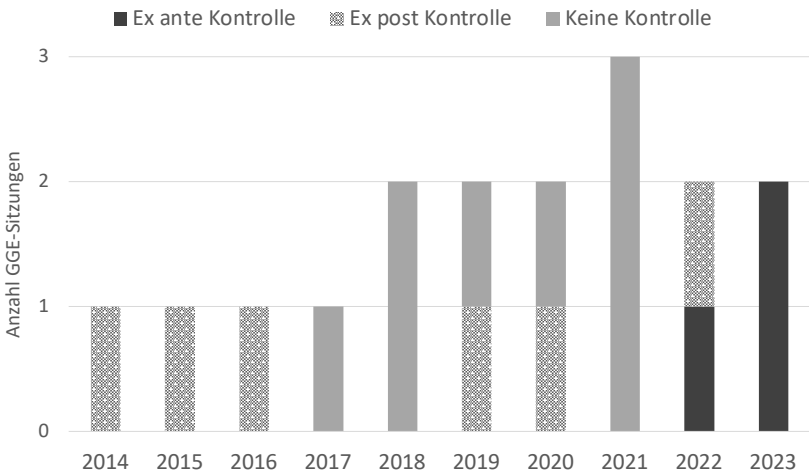
Quelle: eigene Darstellung.

Trotz der insgesamt rückläufigen Sitzungszahlen zeigt die Analyse keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Fraktionszugehörigkeit des Vorsizes und dem spezifischen Fokus auf neue Technologien. Es lässt sich lediglich feststellen, dass neuen Technologien unter CDU/CSU-Vorsitz in der 18. Wahlperiode geringfügig weniger Raum in der Ausschussarbeit eingeräumt wurde. So verzeichnete der Ausschuss in der 17. Wahlperiode unter SPD-Vorsitz mit insgesamt 55 die höchste Anzahl an Sitzungen, von denen sich 11 mit sicherheitspolitischen Implikationen neuer Technologien befassten. In den folgenden Wahlperioden unter CDU/CSU-Vorsitz (18. Wahlperiode, 34 Sitzungen) und unter Linken-Vorsitz (19. Wahlperiode, 29 Sitzungen) sank zwar die Gesamtzahl der Sitzungen, der Anteil der Sitzungen zu neuen Technologien blieb jedoch mit sieben pro Wahlperiode stabil. Auch bis September 2022 hatte sich

der Unterausschuss in der 20. Wahlperiode unter Vorsitz von CDU/CSU mehrfach mit neuen Technologien im Rüstungsbereich, insbesondere mit KI und Autonomie in Waffensystemen, befasst (Abbildung 4.1.4).

Der Vergleich der Legislaturperioden lässt somit keine eindeutigen Rückschlüsse darauf zu, dass die Fraktionszugehörigkeit des Ausschussvorsitzenden einen signifikanten Einfluss auf die Kontrolltätigkeit des Unterausschusses, insbesondere im Hinblick auf die Behandlung neuer Technologien, ausübt. Vielmehr scheint die zunehmende Relevanz von Technologien wie Künstlicher Intelligenz im militärischen Bereich ein wichtiger exogener Faktor zu sein, der die Arbeit des Unterausschusses unabhängig von parteipolitischen Präferenzen prägt. Besonders deutlich wird dies in der 20. Wahlperiode, in der neue Technologien einen prominenten Platz in den Diskussionen einnehmen. Auffällig ist jedoch der starke Rückgang der Gesamtzahl der Sitzungen, der mit dem häufigen Wechsel des Vorsitzes nach der 15-jährigen Amtszeit von Uta Zapf einhergeht. Dies ist ein wichtiger Hinweis auf die Rolle einzelner Abgeordneter und ein Indiz für die Hypothese des Schlüsselakteur-Effekts. Jedenfalls trägt der Unterausschuss damit wesentlich zur Reichweite und Ausgestaltung der Kontrollkapazität des Bundestages bei.

Abbildung 4.1.5: Zeitliche Kontrolle der GGE im Unterausschuss



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 4.1.5 zeigt die zeitliche Kontrolle der Verhandlungsfortschritte in der GGE on LAWS durch den Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle offenbart deutliche Schwankungen in der Überwachung des Regierhandelns. Die Kontrolle erfolgte unregelmäßig und überwiegend nach

den Treffen der GGE on LAWS, wodurch eine frühzeitige und proaktive Überwachung der Regierungspositionen und Verhandlungsstrategien erschwert werden dürfte. Insgesamt wurde etwas weniger als die Hälfte (47,37 %) der Sitzungen der GGE durch den Unterausschuss thematisiert. Präventiv wurde der Unterausschuss lediglich im Februar 2023 tätig, als er sich einen Monat vor der nächsten Sitzung der GGE von der Bundesregierung über den aktuellen Stand der Verhandlungen zum LAWS berichten ließ. Im November 2019 informierte sich der Unterausschuss zwar erst nach dem letzten GGE-Treffen im August. Allerdings fand die Kontrolle in diesem Fall vor der CCW-Vertragsstaatenkonferenz statt, auf der die elf Leitprinzipien zu LAWS verabschiedet wurden (vgl. CCW 2019, S. 10). Dazu wurde eine öffentliche Anhörung samt ausführlicher Stellungnahmen von fünf Sachverständigen durchgeführt, um die Verhandlungsfortschritte der GGE der letzten Jahre zu diskutieren und einzuordnen (vgl. Deutscher Bundestag 2019e).

In den meisten Fällen fand die Kontrolle aber erst nach den Sitzungen der GGE statt. So erstattete die Bundesregierung dem Unterausschuss beispielsweise im Dezember 2020 unmittelbar nach einem GGE-Treffen Bericht; ebenso ließ sich der Unterausschuss im Januar 2020 zu der unmittelbar zuvor eingesetzten GGE on Cyber unterrichten (vgl. Deutscher Bundestag 2020f, 2020a). In beiden Fällen stand die Kontrolle in engem zeitlichem Zusammenhang mit dem Regierungshandeln und ermöglichte einen direkten Zugang zu den verantwortlichen Beamten. Gleichwohl erfolgte daraufhin mehrere Jahre gar keine Kontrolle mehr. Problematischer erscheint es daher noch, wenn sich der Unterausschuss überhaupt nicht über die Verhandlungen informierte. Prägnante Beispiele hierfür sind die Treffen der GGE in den Jahren 2017 und 2021, nach denen es jeweils lange Zeit keinerlei begleitende Kontrolle durch den Unterausschuss gab. Solche Lücken in der parlamentarischen Kontrolle schmälern die Funktion des Unterausschusses, die Positionierung der Regierung in laufenden Rüstungskontrollverhandlungen kontinuierlich zu kontrollieren.

Insgesamt stellt der Unterausschuss damit personell einen gewichtigen Gegenpol zur Exekutive dar und hat sich auch inhaltlich wiederholt mit den internationalen Bemühungen zur Rüstungskontrolle von LAWS befasst. Gleichzeitig deutet die Analyse darauf hin, dass die Kontrolle durch die unregelmäßige und oft nachträgliche Befassung sowie den limitierten zeitlichen Rahmen und damit die eher geringe Tiefe der inhaltlichen Auseinandersetzung beschränkt ist. Die Beratungen fanden ganz überwiegend mündlich in Form von Berichterstattungen und Debatten statt und sind durch den engen zeitlichen Rahmen der Unterausschusssitzung limitiert. Allerdings boten die jährlichen Abrüstungsberichte und Expertenanhörungen eine ergänzende und nachhaltigere Möglichkeit zur Auseinandersetzung mit den laufenden Verhandlungen. Auch wurde die personelle Kontrolle durch die regelmäßige Teilnahme hochrangiger Regierungsvertreter wie der Abrüstungsbeauftragten und auch des Außenministers gestärkt. Denn die Anwesenheit hochrangiger Beamter

gewährleistet eine schnelle und unmittelbare Auseinandersetzung mit den Positionen der Bundesregierung und schafft Raum für gezielte Fragen und kritische Diskussionen. Zudem eröffnen die informellen Kontakte weitere Kontrollmöglichkeiten. Auch wenn der Beamtenstatus grundsätzlich ein hohes Maß an Unabhängigkeit der Entscheidungsträger gewährleistet, sind die Abrüstungsbeauftragten als „politische Beamte“ ebenso wie die Referatsleiter zumindest mittelbar über den Minister und die Staatssekretäre vom politischen Wohlwollen des Parlaments abhängig, was suggeriert, dass die Bundesregierung ihrer Verantwortung gegenüber dem Parlament im Bereich der Rüstungskontrolle eine gewisse Bedeutung beimisst. Ein politisch motivierter Personalwechsel ist jedoch im Untersuchungszeitraum in der Abteilung OR des Auswärtigen Amtes nicht erfolgt.

Im Ergebnis zeigt die Analyse, dass die Kontrolle in moderatem Umfang stattfand, da sie überwiegend unregelmäßig und meist erst nach Abschluss der Verhandlungen, also reaktiv, erfolgte. Damit verfolgt der Unterausschuss eine Ex-post-Kontrolle im Sinne einer „fire alarm oversight“ und nicht die den Ausschüssen eigentlich zugeschriebene „police patrol oversight“ (vgl. McCubbins und Schwartz 1984). Dies ist grundsätzlich sinnvoll, da es die Unabhängigkeit der Regierung in der Verhandlungsführung wahrt und gleichzeitig eine gezielte Überprüfung und Bewertung der Verhandlungsergebnisse ermöglicht. Allerdings schränkt dieses Vorgehen die Möglichkeiten der Abgeordneten ein, die Position der Regierung in den Fraktionen oder im Plenum frühzeitig zu diskutieren und erforderlichenfalls zu intervenieren. Gerade bei laufenden Verhandlungsprozessen wie denen der GGE könnte eine systematischere und zeitnähere Begleitung die Effektivität der parlamentarischen Kontrolle neuer Technologien erhöhen, sofern dies politisch gewollt wäre.

Tatsächlich richten sich die Kapazitäten der Abgeordneten jedoch primär nach dem tagespolitischen Geschehen in ihren Hauptausschüssen (vgl. Interview 48). Die dortigen Arbeitsbelastungen und Themenprioritäten führen dazu, dass spezifische Informationen aus den Unterausschüssen selten aktiv genutzt werden, um politischen Druck auf die Bundesregierung auszuüben. Dies würde voraussetzen, dass die im Unterausschuss behandelten Themen eine inhaltliche Schnittmenge mit den im Hauptausschuss diskutierten Fragen aufweisen und über die Fraktionen in das Plenum eingebracht werden. Deshalb wird dem Unterausschuss eine „eher beratende Funktion“ zugeschrieben (vgl. Interview 29).

Nichtsdestotrotz bleibt der Unterausschuss ein zentrales Instrument parlamentarischer Kontrolle, um einen regelmäßigen und unmittelbaren Informationsfluss zu gewährleisten und eine fundierte politische Bewertung des Regierungshandelns und des Verhandlungsprozesses, insbesondere im Nachhinein, vorzunehmen. Das stärkt nicht nur die parlamentarische Kontrolle, sondern fördert auch die Transparenz und Verantwortlichkeit des Regierungshandelns im Bereich der Rüstungskontrolle. Eine frühzeitigere Einbindung könnte zwar

die demokratische Kontrolle stärken, müsste jedoch sorgfältig zwischen der Entscheidungskompetenz der Exekutive und dem legitimen Kontrollanspruch des Parlaments abwägen.

4.1.2.3 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Die parlamentarische Befassung mit Technologiethemen ist keineswegs eine neue Entwicklung. Allerdings haben sich die thematischen Schwerpunkte im Laufe der Zeit immer wieder verändert. Neu ist hingegen die Frage, „ob und in welchem Umfang eine erst in jüngerer Zeit prominent gewordene Technologie eine besondere politische Relevanz erlangen könnte“ (Interview Lammer). Bei der Beantwortung dieser Frage und der wissenschaftlichen Begleitung des politischen Entscheidungsprozesses spielt der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (ABFTA) eine zentrale Rolle. Da die internationale Gestaltungsmacht eines Landes durch die Technologisierung, insbesondere durch KI, zunehmend weniger durch dessen Rohstoffvorkommen oder die bloße Beherrschung einer bestimmten Technologie bestimmt wird, als vielmehr durch seine Fähigkeit zu kontinuierlicher Innovation (vgl. E. Schmidt 2023, S. 41), gehört es zu den vordringlichsten Aufgaben der Politik, begünstigende Rahmenbedingungen und ausreichende finanzielle Mittel für Wissenschaft und Forschung bereitzustellen - dies gilt insbesondere auch für den wehrtechnischen Bereich. Auch wenn die Budgetkompetenz letztlich beim Haushaltsausschuss liegt, spielt der ABFTA dabei eine wichtige Rolle, indem er über forschungspolitische Weichenstellungen berät, etwa im Rahmen der Förderung wehrtechnischer Forschungseinrichtungen wie der Fraunhofer-Institute.

Der Ausschuss war mit durchschnittlich 36,75 Mitgliedern über den untersuchten Gesamtzeitraum vergleichsweise groß. Die CDU/CSU war durchgehend die stärkste Fraktion, gefolgt von der SPD. Kleinere Fraktionen wie FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und die AfD (ab der 19. WP) machen mit insgesamt 37% im Gesamtzeitraum einen eher geringen Anteil aus. Den Vorsitz hatte indes zweimal die SPD (17. und 19. Wahlperiode) und nur einmal die CDU/CSU (18. Wahlperiode) und einmal die Grünen (20. Wahlperiode) inne. Bemerkenswerterweise war rund ein Viertel der Obleute und Vorsitzenden (26,1%) über mehrere Wahlperioden hinweg im Ausschuss vertreten. Dies deutet auf eine gewisse Kontinuität hin, die sich positiv auf die Effizienz und das institutionelle Wissen im ABFTA auswirken könnte, da sie den Aufbau einer gewissen Expertise und die Vernetzung mit Akteuren aus Regierung und Zivilgesellschaft gewährleistet und einige Abgeordnete – beispielsweise Oliver Kaczmarek (SPD) und Kai Gehring (Die Grünen) – zudem über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg führende Positionen im Ausschuss innehatten. Dies spricht für eine gesteigerte Expertise, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsprozesse des Ausschusses. Der ABFTA zeichnet sich somit

durch eine gewisse Erfahrungskontinuität aus, die für eine Spezialisierung der Mitglieder und eine Optimierung der Arbeitsprozesse spricht. Auf diese Weise können die Abgeordneten längere politische Linien verfolgen und auf Veränderungen reagieren, was sich insbesondere bei komplexen und sich wandelnden Themen wie neuen Technologien und Rüstungskontrolle als wichtig erweist (vgl. Interview 35; Interview 16; Interview 10).

In der parlamentarischen Praxis eröffnen sich den Abgeordneten im ABFTA, wie in den anderen Ausschüssen, verschiedene Handlungsmöglichkeiten. Die Möglichkeit, durch Einzelanträge direkt in den Gesetzgebungsprozess einzugreifen, ist – ähnlich wie im Auswärtigen Ausschuss – eingeschränkt, da der ABFTA in der Regel nicht federführend an Gesetzgebungsvorhaben beteiligt ist. Die vorliegend relevanteste Aufgabe des ABFTA ist allerdings die Technikfolgenabschätzung (TA), die insbesondere auch rüstungstechnologische Fragen einschließt. Gemäß § 56a GOBT hat der Ausschuss die Aufgabe, Technikfolgenabschätzungen zu veranlassen, aufzubereiten und auszuwerten. Zu diesem Zweck ist er befugt, Einrichtungen außerhalb des Bundestages mit der wissenschaftlichen Durchführung dieser Analysen zu beauftragen. Auch als Ausfluss der Diskussionen um die rüstungskontrollpolitischen Implikationen des INF-Vertrages und von SDI steht dem ABFTA dazu seit Anfang der 1990er Jahre das „Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag“ (TAB) zur Verfügung (vgl. Deutscher Bundestag 1993a, 1993b).

Anträge zur Durchführung eines TA-Verfahrens können grundsätzlich im ABFTA von einer oder mehreren Fraktionen gestellt werden. In der parlamentarischen Praxis ruft der Vorsitzende jedoch zu Beginn einer Legislaturperiode die Arbeitsgruppen aller Fraktionen zur Unterbreitung von Vorschlägen für mögliche TA-Projekte auf. Die Vorschläge werden gesammelt, gegebenenfalls ergänzt und im Hinblick auf ihre Relevanz und die Bearbeitungsmöglichkeiten des TAB bewertet (vgl. bspw. Deutscher Bundestag 2017d, S. 16). Dabei richtet sich der ABFTA zum Zwecke einer Legislaturperioden übergreifenden Aufgabenwahrnehmung auch nach so genannten „Monitorings“, die längerfristige Forschungslinien für das TAB vorgeben. Anschließend erfolgt eine einvernehmliche Priorisierung der finalen Themenliste, wobei sichergestellt wird, dass jede Fraktion mit mindestens einem Thema vertreten ist. Bis der erste Entwurf eines TA-Projektes vorliegt, vergeht in der Regel ein Jahr oder mehr (vgl. Interview 10; Interview 16). Zur Durchführung eines TA-Verfahrens bildet der Ausschuss in jeder Wahlperiode eine ständige Berichterstattergruppe, die sich aus je einem Mitglied der Fraktionen zusammensetzt. Unterstützt vom Ausschussvorsitz und dessen Sekretariat, das insbesondere den Austausch mit dem TAB organisiert, begleitet die Berichterstattergruppe das TA-Verfahren und stellt sicher, dass die notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Nach Abschluss einer Projektlaufzeit erhalten die Berichterstatter zunächst ein separates Exemplar des Gutachtens zur Durchsicht, wodurch der Prozess tendenziell zeitintensiver und deshalb bisweilen kritisiert

wird. Dennoch werden die Berichte als wertvolles Instrument gesehen, da sie eine fundierte Grundlage für die weitere parlamentarische Arbeit bieten (vgl. Interview 10).

Die Befassung des ABFTA mit neuen Technologien im Rüstungsbereich ist keineswegs ein neues Phänomen und wurde bereits mehrfach thematisiert. Bereits Mitte der 1990er Jahre beauftragte der Ausschuss auf Initiative des Unterausschusses Abrüstung und Rüstungskontrolle das TAB mit einem Gutachten zu Entscheidungs- und Kontrollkriterien bei neuen Technologien im Rüstungsbereich (vgl. Deutscher Bundestag 1996). In der Folge beschloss der ABFTA im Jahr 2001 das Monitoring „Neue Technologien und Rüstungskontrolle“, in dessen Rahmen das TAB seither die Auswirkungen neuer Technologien auf Rüstungskontrolle und internationale Sicherheit untersucht. Darauf aufbauend beschloss der ABFTA in der 17. Legislaturperiode auf Initiative des Verteidigungsausschusses ein TA-Projekt mit dem Titel „Stand und Perspektiven der militärischen Nutzung unbemannter Systeme“, das in die langjährige kontroverse Debatte um die Bewaffnung deutscher Drohnen eingebettet war (vgl. Deutscher Bundestag 2011b). Alle Berichte im Rahmen dieses Monitorings wurden auf Vorschlag des Verteidigungsausschusses bzw. des Unterausschusses Abrüstung und Rüstungskontrolle vom ABFTA in Auftrag gegeben, was auf einen hohen Grad an Koordination innerhalb des Parlaments hinweist.

In der 18. Wahlperiode brachte der ABFTA mit den Stimmen der regierenden Mehrheit einen Antrag ins Plenum ein, der die Bundesregierung aufforderte die Friedens- und Konfliktforschung weiterhin umfassend aus Haushaltsmitteln zu fördern und deren Erkenntnisse noch stärker in ihre Arbeit auf allen Ebenen zu integrieren. In der fraktionsübergreifende Zustimmung hervorruhenden Debatte betonte Claudia Lücking-Michel (CDU/CSU): „Friedens- und Konfliktforschung ist vor allen Dingen eines: interdisziplinär [...] Denken Sie nur an die Rüstungskontrolle. Eine Vielzahl von Disziplinen ist gefragt und ihre Expertise dringend nötig“ (Deutscher Bundestag 2017b, S. 21393). Daran anknüpfend monierte René Röspel (SPD) mit Blick auf die Erhöhung des Verteidigungsetats: „[A]ngesichts der Notwendigkeit, mehr darüber zu wissen, wie Konflikte entstehen, wie man sie vielleicht verhindern kann und wie man Abrüstung und Rüstungskontrolle machen kann, müsste es doch eigentlich ein paar Millionen mehr für Friedens- und Konfliktforschung geben“ (ebd., S. 21396). Kai Gehring (Bündnis 90/Die Grünen) fügte hinzu: „Wir sollten dies als Parlament wertschätzen und berücksichtigen“ (Deutscher Bundestag 2017b, S. 21397). Konkreter mit neuen Technologien befasste sich der Ausschuss im Rahmen eines politikfeldübergreifenden TA-Projekts zum Thema „Mensch-Maschine-Entgrenzungen“ (vgl. Kehl und Coenen 2016), dessen Ergebnisse jedoch nicht Gegenstand weiterer parlamentarischer Beratungen waren. Dies scheint insofern relevant, als der Bericht mehrfach auf rüstungstechnologische Aspekte und sicherheitspolitische Implikationen von KI und autonomer Robotik hinwies und betonte, dass ein schleichender Fortschritt dieser

Technologien eine rechtzeitige Regulierung durch den Gesetzgeber erforderlich mache (vgl. ebd., S. 20, 44–46, 49, 98, 126 f.). Darüberhinausgehende rüstungs- oder rüstungskontrollpolitische Implikationen neuer Technologien spielten in der 18. Wahlperiode im Ausschuss jedoch keine erkennbare Rolle.

In der 19. Wahlperiode führten die erheblichen technologischen Fortschritte in den Bereichen Robotik und KI schließlich zu einem TA-Projekt zum Thema „Autonome Waffensysteme“, dessen Abschlussbericht im September 2020 vorlag und konstatierte, dass die Idee autonom agierender Waffensysteme „an die Schwelle der konkreten Umsetzung“ (Deutscher Bundestag 2020d, S. 9) gerückt war. Der Bericht warnt vor den erheblichen Risiken einer unkontrollierten Proliferation von Autonomie in Waffensystemen, insbesondere aufgrund des Dual-Use-Charakters der eingesetzten Technologien, die neue Rüstungsdynamiken auslösen und das globale strategische Gleichgewicht destabilisieren könnten. Angesichts des raschen technologischen Fortschritts bleibe nur ein begrenztes Zeitfenster für die Etablierung wirksamer Maßnahmen, bevor die fortschreitende Integration autonomer Funktionen in Waffensysteme die Situation weiter verschärfe (vgl. ebd., S. 20, 147). Darüber hinaus wurden dem Parlament konkrete Handlungsvorschläge unterbreitet, wie die Unterstützung politischer Initiativen im Rahmen der GGE-Verhandlungen, gesetzgeberische Maßnahmen zur Etablierung ethischer Standards beim Export und der Entwicklung von AWS sowie die Förderung der öffentlichen Debatte und der gesellschaftlichen Bewusstseinsbildung (vgl. ebd., S. 145 ff.). Gleichzeitig wurde damit das Monitoring zum Themenfeld „Neue Technologien und Rüstungskontrolle“ fortgesetzt. Schließlich führte der ABFTA zu diesem Thema eine öffentliche Anhörung durch, in der die zuständigen Berichterstatler und abrüstungspolitischen Sprecher gemeinsam mit der Projektleitung des TAB und sechs externen Sachverständigen die im Bericht angesprochenen Aspekte vertieften und technische, sicherheitspolitische, völkerrechtliche und ethische Fragen im Zusammenhang mit LAWS diskutierten (vgl. Deutscher Bundestag 2020e).

Insgesamt wurde der Bericht zwar vielfach wahrgenommen. Eine merkliche politische Wirkung blieb jedoch aus. Die Interviewpartner teilen diesen Befund und verweisen darauf, dass der Bericht – wie auch das vorherige Gutachten unbemannte Systeme betreffend – zwar fachlich fundiert und politisch wertvoll, aber schwer politisierbar gewesen sei. Die sachliche und faktenbasierte Darstellung der Ergebnisse trage zwar zu informierten Entscheidungen bei, erschwere aber einen parteipolitischen Nutzen im Parlament (vgl. Interview 10). Dies könne in einer polarisierten politischen Landschaft vorteilhaft sein, insbesondere mit Blick auf populistische Parteien. Allerdings seien die komplexen Analysen für die parlamentarische Praxis oft schwer zugänglich, was zu einer begrenzten Reichweite und einem geringen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung führe (vgl. ebd.). Um diesem Problem zu begegnen, hat das TAB alternative Berichtsformate wie den „TAB-Fokus“

entwickelt, die zentrale Ergebnisse gezielt für die parlamentarische Praxis aufbereiten (vgl. bspw. Grünwald und Kehl 2020b). Die Untersuchung zeigt sich jedoch, dass die Ergebnisse nur selten auf eine breite politische Resonanz stoßen.

Angeichts der kontinuierlichen Befassung des ABFTA mit rüstungstechnologischen Fragen stellt sich die Frage, inwieweit seine personelle Zusammensetzung die inhaltliche Schwerpunktsetzung beeinflusst. Auffällig ist, dass mehrere Mitglieder des ABFTA gleichzeitig in Ausschüssen vertreten waren, die für die parlamentarische Rüstungskontrolle neuer Technologien von Bedeutung sind, darunter der Verteidigungs- und der Auswärtige Ausschuss, der Haushaltsausschuss sowie der Ausschuss Digitale Agenda. Diese Mehrfachmitgliedschaften ermöglichen eine wechselseitige Wissensintegration: Einerseits fließen technologie- und digitalpolitische Erkenntnisse in sicherheitspolitische Debatten ein, insbesondere im Hinblick auf die Autonomie von Waffensystemen und deren technische Regulierung. Andererseits tragen sicherheits- und abrüstungspolitische Überlegungen zur Sensibilisierung für militärtechnologische Implikationen in technologiepolitischen Diskussionen bei.

Die Synergieeffekte dieser Vernetzung wurden insbesondere in der interdisziplinären Auseinandersetzung mit autonomen Waffensystemen deutlich. Der Bericht des TAB zu diesem Thema fand in den zuständigen Fachausschüssen breite Resonanz und wurde in Fachgesprächen intensiv diskutiert. Dadurch wirkt der ABFTA als „Kontrollkatalysator“, indem er wissenschaftlich fundierte Technikfolgenabschätzungen bereitstellt, die dann in verteidigungs- und außenpolitische Entscheidungsprozesse einfließen. Gleichzeitig bleibt seine rüstungskontrollpolitische Relevanz jedoch begrenzt, da seine Arbeit erst durch die aktive Einbindung und Umsetzung in den zuständigen Fachausschüssen politische Wirksamkeit entfaltet. Letztlich zeigt sich, dass der Bundestag über Ausschussgrenzen hinweg von TA-Prozessen im Bereich der Rüstungskontrolle profitieren kann – vorausgesetzt, die inhaltlichen Impulse des ABFTA werden institutionell verankert und in die parlamentarische Kontrolle überführt.

Dadurch wird die tatsächliche Wirkung der TAB-Gutachten im Hinblick auf die Einflussmöglichkeiten des Bundestages gemindert. Zum einen erfordert die Erstellung der Gutachten einen erheblichen Zeitaufwand, der im ungünstigsten Fall dazu führen kann, dass Abgeordnete zum Zeitpunkt der Ergebnisdiskussion nicht mehr im Bundestag vertreten sind. Zum anderen fehlt den Mitgliedern der Fachausschüsse aufgrund ihrer vielfältigen Verpflichtungen häufig die Zeit, die Gutachten angemessen in ihre inhaltliche Arbeit zu integrieren. Dies führt dazu, dass die darin enthaltenen Empfehlungen häufig nicht effektiv politisiert und in den parlamentarischen Prozess eingebracht werden (vgl. Interview 10; Interview 48). Der tatsächliche Einfluss des ABFTA auf die rüstungskontrollpolitische Entscheidungsfindung bleibt damit begrenzt, obwohl das TAB eine unabhängige und qualitativ hochwertige

Informationsquelle darstellt. Diese Diskrepanz zwischen dem Potenzial der TAB-Berichte und ihrer tatsächlichen Nutzung verweist auf ein strukturelles Problem der parlamentarischen Arbeitsweise. Eine noch stärkere Einbindung der TAB-Ergebnisse in den parlamentarischen Prozess könnte die Diskrepanz zwischen Potenzial und Nutzung der Berichte zwar beheben, erfordert aber eine gezielte Priorisierung der Berichte innerhalb der parlamentarischen Abläufe, was wiederum mehr Zeit in Anspruch nehmen dürfte. Jedenfalls könnte dies die Legitimation langfristiger Rüstungskontrollpolitischer Richtungsentscheidungen auf eine fundiertere Grundlage stellen und die parlamentarische Kontrolle nachhaltig verbessern.

4.1.2.4 Verteidigungsausschuss

Da sich der Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages vorrangig mit operativen Aspekten der Streitkräfte, insbesondere deren Einsätzen und Ausrüstung, befasst, erscheint seine Bedeutung im Bereich der Rüstungskontrolle *prima facie* marginal. Es wäre dennoch zu kurz gegriffen, anzunehmen, er spiele überhaupt keine Rolle hinsichtlich der Mitwirkung des Bundestages an der deutschen Rüstungskontrollpolitik. Durch seine herausgehobene Stellung im Beschaffungswesen und als parlamentarisches Kontrollorgan des Verteidigungsministeriums kann der Verteidigungsausschuss Einfluss auf die Frage nehmen, inwieweit bestimmte Technologien gefördert oder eingeschränkt werden. Dies birgt auch Implikationen für eine präventive Rüstungskontrolle, deren Umsetzung auf die wehrtechnische Forschung und Entwicklung zurückwirkt und andersherum eine starke Förderung bestimmter Technologien den diplomatischen Spielraum für internationale Kontrollregime einschränken kann. An dieser Stelle zeigt sich die im Konzept der präventiven Rüstungskontrolle manifestierende Reziprozität von wehrtechnischer Forschung und Entwicklung einerseits und Rüstungskontrolle andererseits. Denn jede neue Technologie im Rüstungsbereich wirft zugleich Fragen ihrer Regulierung auf. Insofern ergeben sich unabdinglich Überschneidungspunkte von Verteidigungspolitik, als dem im Konfliktfall notwendigen militärischen Teil der Außenpolitik einerseits und Rüstungskontrolle als außenpolitische Maßnahme kooperativer Sicherheit und Konfliktprevention andererseits (ähnlich Varwick 1998, S. 47). Mit diesem Verständnis soll allerdings keinesfalls dazu beigetragen werden, die Rolle des auf den militärischen Teil von Außenpolitik fokussierten Verteidigungsausschuss für die Rüstungskontrolle übermäßig zu betonen. Gleichwohl agiert der Verteidigungsausschuss nicht nur als willfähriger Verwalter militärischer Ausgaben, sondern auch als politischer Akteur, der nationale Sicherheitsinteressen mit globalen Rüstungskontrollverpflichtungen und der Verantwortung zur Vermeidung eines globalen Wettrüstens in Einklang bringen muss.

Seine Rolle im Bereich der Rüstungskontrolle resultiert freilich nicht aus der Mitwirkung bei der Beschaffung einer bestimmten Rüstungstechnologie. Die formale Letztentscheidungskompetenz im Beschaffungswesen liegt vielmehr beim Haushaltsausschuss (dazu Kap. 4.1.2.5). Er ist jedoch in intensiven Beratungen mit dem Einzelplan des Bundesministeriums der Verteidigung befasst und gibt gegenüber dem Haushaltsausschuss eine Stellungnahme ab, die in aller Regel berücksichtigt wird (vgl. Deutscher Bundestag 2024a, S. 8). Der bedeutendere Einfluss des Verteidigungsausschusses auf die konkrete Abwicklung des Verteidigungsbudgets ergibt sich jedoch aus der Verpflichtung des BMVg – unabhängig vom Haushaltsgesetz – Beschaffungsvorhaben von besonderer sicherheits- und militärpolitischer Bedeutung sowie alle Beschaffungen mit einem Kostenvolumen von mindestens 25 Millionen Euro dem Verteidigungsausschuss als Fachausschuss zur Beratung vorzulegen. Diese Vorlagen werden den Ausschüssen über das Bundesfinanzministerium zugeleitet, weshalb sie als „BMF-Vorlagen“ bezeichnet werden. Nach der bisher geübten Parlamentspraxis werden solche Beschaffungsvorhaben, auch wenn sie im Haushaltsgesetz eingeplant sind, ohne die Zustimmung des Verteidigungsausschusses nicht umgesetzt (vgl. Deutscher Bundestag 2014a, S. 1).

Darüber hinaus hat der Verteidigungsausschuss, der aufgrund des erheblichen Machtpotenzials der Streitkräfte wie auch der Auswärtige Ausschuss durch Art. 45a Absatz 1 GG verfassungsrechtlich privilegiert ist, nach Art. 45a Absatz 2 GG das besondere Recht, sich auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder als Untersuchungsausschuss zu konstituieren, was auch Rüstungsprojekte betreffen kann. Diese hervorgehobene Kontrollfunktion mit Blick auf Rüstungsprojekte manifestiert sich auch im halbjährlich erscheinenden Bericht des Bundesverteidigungsministeriums zu Rüstungsangelegenheiten (sog. Rüstungsbericht), der „dem besonderen Informationsbedürfnis des Parlaments Rechnung [trägt]“ (BMVg 2024).

Folglich kann der Verteidigungsausschuss als Fachausschuss Kontrolle durch Information betreiben auf deren Grundlage er dem Plenum und – in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik von größerer Bedeutung – dem Haushaltsausschuss Empfehlungen zu einer Entscheidung gibt. Dafür kommt es wesentlich darauf an, ob der Verteidigungsausschuss zeitgerecht, umfassend und zuverlässig informiert wird. Inwieweit dies für potenziell disruptive Technologien im Rüstungsbereich wie LAWS gilt, bedarf im Folgenden der Klärung.

Die personelle Struktur des Verteidigungsausschusses weist im betrachteten Zeitraum eine geringe parteipolitische Diversifizierung in der Besetzung der Vorsitzenden auf. Sie entstammten überwiegend der SPD, bevor der Vorsitz zu Beginn der 20. Wahlperiode an die FDP überging. Der stellvertretende Vorsitz lag hingegen durchgehend in den Händen der CDU/CSU-Fraktion, was einen beständigen Einfluss der CDU/CSU auf die Ausschussagenda suggeriert, zumal sie in der 18. Wahlperiode 50 % der Stimmen im Ausschuss und damit

über eine Blockademöglichkeit repräsentierte. Darüber hinaus verblieben auch die Obleute, die als fachpolitische Sprecher ihrer Fraktionen die inhaltliche Arbeit des Ausschusses maßgeblich gestalten, über mehrere Wahlperioden hinweg in ihren Positionen. Die Berichterstatter zu FCAS/NGWS waren außerdem häufig gleichzeitig Mitglieder oder sogar Vorsitzende im Unterausschuss Abrüstung und Rüstungskontrolle. Insofern war ein wichtiger Teil der Ausschussmitglieder auch regelmäßig mit Fragen der Rüstungskontrolle befasst.

Vor allem die personelle Kontinuität ermöglicht den Aufbau und den Erhalt institutionellen Wissens, das angesichts der komplexen Herausforderungen der Rüstungskontrolle als essenziell für die Kontrolle angesehen werden kann. Gleichzeitig reflektiert sie die Konsolidierung divergierender rüstungspolitischer Positionen, die die deutsche Haltung zur Rüstungskontrolle neuer Technologien prägen. Doch obwohl die grundlegenden Positionen der politischen Lager weitgehend unverändert blieben, haben sich die Diskussionen im Verteidigungsausschuss seit der Debatte um bewaffnete Drohnen von einer allgemeinen Bewertung hin zu einer detaillierteren Analyse der rechtlichen Risiken und der potenziellen Auswirkungen auf die internationale Rüstungskontrolle entwickelt.

Seit der Debatte um die Bewaffnung deutscher Drohnen lässt sich hinsichtlich der Involvierung des Verteidigungsausschusses zu Fragen der Rüstungskontrolle neuer Technologien eine differenzierte Entwicklung feststellen. Der Schwerpunkt der Ausschussarbeit und die Häufigkeit öffentlicher Anhörungen im Kontext neuer Rüstungstechnologien variierte dabei sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Entsprechend finden sich in den 155 Sitzungen der 17. Wahlperiode unbemannte Systeme und der Themenkomplex „Cyberwar“ insgesamt sechs Mal auf den Tagesordnungen (vgl. bspw. Deutscher Bundestag 2014c). Darüber hinaus wurde der Ausschuss mitberatend über die Jahresabrüstungsberichte und Rüstungsexportberichte der Bundesregierung ins Benehmen gesetzt. Die geringe thematische Gewichtung spiegelt sich auch in den öffentlichen Anhörungen wider. Von den fünf Anhörungen stand keine im Kontext der Rüstungskontrolle neuer Technologien. Dies lässt den Schluss zu, dass der Verteidigungsausschuss in dieser Phase seine inhaltliche Befassung mit Fragen der Rüstungskontrolle vorwiegend auf die Überprüfung und Beratung von Regierungsvorlagen und Berichten beschränkte.

Ein Wechsel der thematischen Schwerpunktsetzung ist in der 18. Wahlperiode festzustellen. In insgesamt 96 Sitzungen befasste sich der Ausschuss erneut mehrfach mit den Entwicklungen im Bereich bewaffnungsfähiger Drohnen und deren Implikationen für die Bundeswehr (vgl. Deutscher Bundestag 2017a, S. 2). Dabei ist besonders hervorzuheben, dass als Konsequenz aus dem Scheitern des „EURO HAWK“-Beschaffungsvorhabens am Ende der 17. Wahlperiode eine engere Begleitung der wesentlichen Beschaffungsprozesse seitens des Ausschusses etabliert wurde. Es wurde erneut deutlich, wie nötig

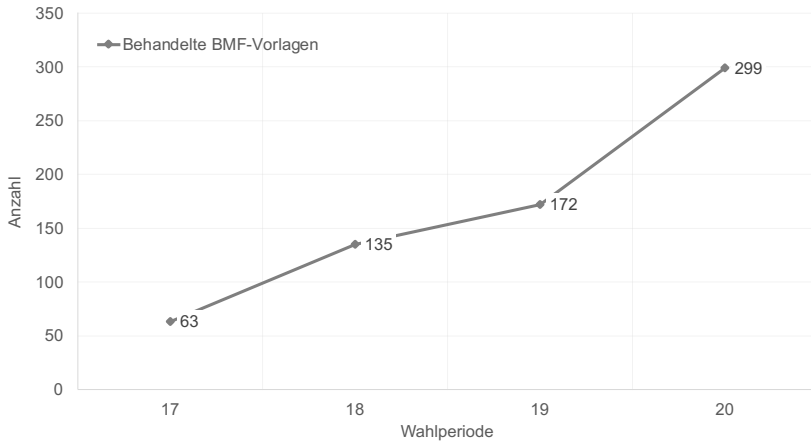
die Bemühungen des Verteidigungsausschusses um mehr Klarheit über seine Informationsbasis, insbesondere in Beschaffungsfragen, waren. Denn hier ist die Qualität der Information besonders wichtig, da es sich nicht nur häufig um technologisch anspruchsvolle Vorhaben handelt, sondern der Verteidigungsausschuss gegenüber dem Haushaltsausschuss eine gutachterliche Stellungnahme abgibt und seine Meinungsbildung durch „Kenntnisnahme“ dokumentiert, wobei hier nicht dazu Stellung genommen werden soll, ob diese Kenntnisnahme des Verteidigungsausschusses von der Bundesregierung und einigen Abgeordneten zu Recht oder zu Unrecht als Zustimmung verstanden wird (ähnlich schon Schäfer und von Stechow 1988, S. 425).

Die Erfahrungen der „EURO HAWK“-Beschaffung hatte zum einen personelle Konsequenzen, als der damalige im Bundesministerium der Verteidigung für Administration und Ausrüstung zuständige Staatssekretär, Stéphane Beemelmans, im Frühjahr 2014 auf politischen Druck der Regierungsfractionen in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurde (vgl. Interview 4; auch Repinski 2014). Zum anderen wurde (als Ergebnis dessen) die Einrichtung des sogenannten „Rüstungsboards“ im Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums beschlossen, in dem neben dem Minister, betroffene Staatssekretäre sowie Abteilungsleiter mit Schnittstellen zum Bereich Rüstung vertreten sind (vgl. Deutscher Bundestag 2013b). Nach seinen halbjährlichen Treffen informiert das Gremium den Verteidigungsausschuss und den Haushaltsausschuss mit dem sogenannten Rüstungsbericht regelmäßig und proaktiv über die Lage in relevanten Projekten des Rüstungswesens (vgl. Interview 41). In den Rüstungsberichten werden unbemannte Systeme seit Anfang 2016 im Kontext unterschiedlicher Fähigkeitsentwicklungen thematisiert (vgl. bspw. BMVg 2016, 2017, 2019, 2021). In diesem Zusammenhang verfügt die Regierungsmehrheit über einen weiteren Kontrollmechanismus, der über die formalen Unterrichtungen hinausgeht: Die Berichterstatter werden in regelmäßigen Abständen listenförmig vom BMVg über geplante Beschaffungsvorhaben informiert. Dies ermöglicht ihnen, sich bereits in einem frühen Stadium über ein Vorhaben zu informieren, entweder über das BMVg oder direkt im Austausch mit der Rüstungsindustrie (vgl. Interview 41). Insgesamt kann diese zunehmende formale und informelle Einbeziehung des Parlaments in die Rüstungsbeschaffungsprozesse als Indiz für die steigende Bedeutung der inhaltlichen Kontrollfunktion des Verteidigungsausschusses im Bereich neuer Technologien gewertet werden.

Diese Tendenz setzte der Verteidigungsausschuss in der 19. Wahlperiode fort als er in 98 Sitzungen neben Fragen zu bewaffnungsfähigen Drohnen und der zunehmenden Bedeutung des Cyber- und Informationsraums, vor allem die Entwicklungsvorhaben Future Combat Air System (FCAS) in einem Next Generation Weapon System (NGWS) sowie Main Ground Combat System (MGCS) (vgl. Interview 41). In den Rüstungsberichten erstattete die Bundesregierung seit Dezember 2018 kontinuierlich Bericht zur Entwicklung der im

Juni 2018 vereinbarten Projekte, die beide auch autonome Funktionen besitzen sollen.

Abbildung 4.1.6: Entwicklung der behandelten BMF-Vorlagen im Verteidigungsausschuss

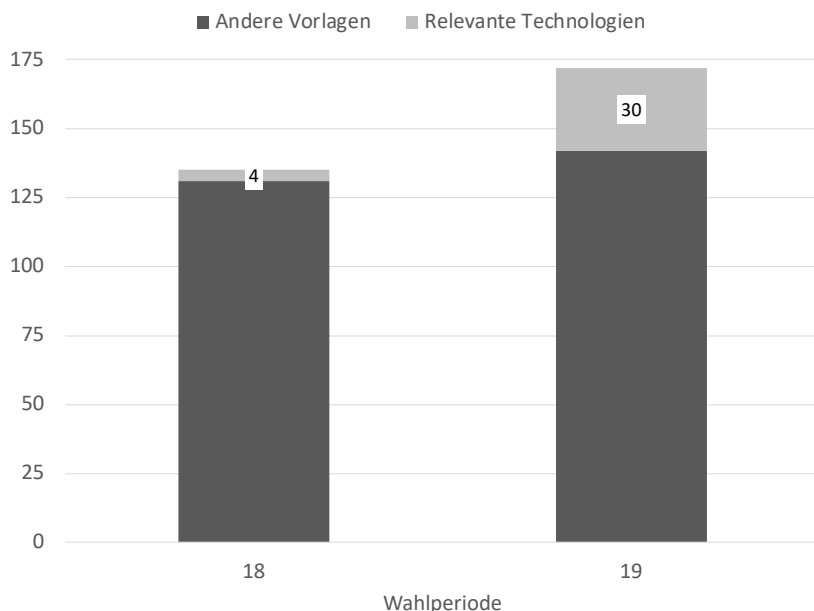


Quelle: eigene Darstellung.

Auch die Anzahl der insgesamt behandelten BMF-Vorlagen stieg von der 17. Wahlperiode (63 Vorlagen) über die 18. Wahlperiode (135 Vorlagen) bis zur 19. Wahlperiode (172 Vorlagen) kontinuierlich an. Der starke Anstieg in der 20. Wahlperiode ist auf die Auswirkungen des Ukrainekrieges zurückzuführen. Die veränderte sicherheitspolitische Lage und das Sondervermögen verursachten noch einmal eine sichtbare Erhöhung der Rüstungsbeschaffungen und damit der behandelten BMF-Vorlagen. Entsprechend stieg auch der Anteil der BMF-Vorlagen, die relevante neue Technologien betrafen, von 3 % in der 18. Wahlperiode auf rund 17% in der 19. Wahlperiode an (Abbildung 4.1.7).

Die Zunahme verdeutlicht die verstärkte Auseinandersetzung des Verteidigungsausschusses mit modernen Rüstungstechnologien. Handelte es sich in der 18. Wahlperiode noch primär um zu entwickelnde Luftverteidigungsfähigkeiten (MEADS) und verschiedene unbemannte Systeme (LUNA und ISIS), standen in der 19. Wahlperiode hochmoderne Technologien wie das FCAS, MGCS und die Weiterentwicklung des Eurofighters im Fokus.

Abbildung 4.1.7: Anteil relevanter BMF-Vorlagen



Bei der Analyse wurden nur neue Entwicklungsvorhaben und keine nachträglichen Umrüstungen bestehenden Materials berücksichtigt.

Quelle: eigene Darstellung.

Die Beschlussfassung erfolgt in einem formalen Abstimmungsverfahren zur Kenntnisnahme, welches von der Regierungsmehrheit dominiert wurde. Inhaltliche Diskussionen werden hingegen im Vorfeld informell gemeinsam mit den zuständigen Berichterstattern im Haushaltsausschuss geführt. Allerdings ist die Beratung der BMF-Vorlagen in den Ausschusssitzungen zeitlich stark begrenzt und beschränkt sich in der Regel auf wenige Minuten pro Vorlage (vgl. Interview 7; Interview 51; Interview 41). In Anbetracht der Vielzahl zu behandelnder Tagesordnungspunkte bleibt in der Regel wenig Raum für eine ausführliche Diskussion oder vertiefte Erörterung der Vorlagen.

Hervorzuheben ist dabei, dass FCAS/NGWS und MGCS regelmäßig gemeinsam behandelt wurden, nachdem der Haushaltsausschuss in Abstimmung mit dem Verteidigungsausschuss mehrere Maßgabeentschlüsse verabschiedete, in denen die Bundesregierung zur kombinierten Weiterführung von FCAS/NGWS mit MGCS sowie zur „zeitnahen, umfassenden und transparenten“ Unterrichtung des Parlaments zu diesen Projekten angehalten wurde (dazu Kap. 4.1.2.5). Dementsprechend wurde dem Verteidigungsausschuss bis zur

endgültigen Billigung der Projekte im Juni 2021 fünf Mal durch das Verteidigungsministerium Bericht erstattet (vgl. Deutscher Bundestag 2021a, 2021b). Diese umfassende Einbeziehung in die Rüstungsbeschaffungsprozesse ist ein Indiz für die steigende Bedeutung der Kontrollfunktion des Verteidigungsausschusses im Bereich neuer Technologien.

Zudem schaffte die Ausschussarbeit regelmäßig weitere Berührungspunkte mit Fragen der Rüstungskontrolle. Das zeigt sich zum einen darin, dass im Wege der Unterrichtungen durch die Bundesregierung neben Vertretern des BMVg regelmäßig auch Vertreter des Auswärtigen Amtes an den Ausschusssitzungen teilnehmen (vgl. Deutscher Bundestag 2017a, S. 4; auch Interview 41). Zum anderen machen die mitberatenden Vorlagen – etwa der Abrüstungsbericht oder der Rüstungsexportbericht – den Großteil der Arbeit des Ausschusses aus. Der Anteil der federführend beratenen Vorlagen ist hingegen über die Wahlperioden hinweg relativ gering und schwankt zwischen 9,76% (in der 18. Wahlperiode) und 18,31% (in der 19. Wahlperiode). Insofern versteht sich der Verteidigungsausschuss nicht nur als reiner „Bundeswehrausschuss“, sondern als „übergreifender Sicherheitsausschuss, dessen Arbeit auch Aspekte der internationalen Sicherheitspolitik einschließt“ (Deutscher Bundestag 2014a; auch Schäfer und von Stechow 1988, S. 429 f.).

Die Intensivierung der Kontrolle spiegelt sich zudem in den durchgeführten öffentlichen Anhörungen und Beschlussempfehlungen wider. So thematisierte der Ausschuss in mehreren Anhörungen völker-, verfassungsrechtliche, sicherheitspolitische und ethische Fragen zu unbemannten Luftfahrzeugen und deren Bewaffnung sowie zum militärischen Cyber- und Informationsraum unter besonderer Berücksichtigung einer möglichen Anpassung nationaler und internationaler Normen (vgl. Deutscher Bundestag 2014a, 2017a, 2021c). Die Analyse der Anhörungen zeigt, dass die Positionen der Fraktionen zur Beschaffung solcher Systeme weitgehend unverändert geblieben sind, aber die Argumente vertieft und verfeinert wurden, insbesondere hinsichtlich der rechtlichen und ethischen Implikationen der Bewaffnung von Drohnen. Das wird etwa daran deutlich, dass sich spezialisierte Ausschussmitglieder detailliert über die Umsetzung der für die Bundesrepublik aus Art. 36 ZP I resultierenden Rüstungskontrollmaßgaben zu neuen Rüstungstechnologie informierten (vgl. Deutscher Bundestag 2016a, S. 33 f., 2018e). Insofern hat sich die Debatte von einer allgemeinen Bewertung hin zu einer detaillierteren Analyse der rechtlichen Risiken und der potenziellen Auswirkungen auf die internationale Rüstungskontrolle verschoben, was für eine gesteigerte Kontrolle vor allem auch durch den Verteidigungsausschuss spricht. Ähnlich weist die Analyse der Beschlussempfehlungen auf eine insgesamt wachsende Auseinandersetzung mit der Rüstungskontrolle neuer Technologien hin. Gab es in der 17. Wahlperiode noch nur drei relevante Empfehlungen zu neuen Rüstungstechnologien, und in der 18. Wahlperiode gar keine, kam es in der 19. Wahlperiode zu einem Anstieg

auf acht Empfehlungen, vor allem zu bewaffneten Drohnen und der Ächtung autonomer Waffensysteme.

Darüber hinaus fand zwischen 2017 und 2021 ein Diskussionsprozess zu bewaffneten Drohnen unter maßgeblicher Beteiligung des Verteidigungsausschusses statt, in dessen Verlauf auch die Bedeutung von KI im Rüstungsbe-
reich thematisiert wurde (vgl. Interview 41; Interview 30). Eine öffentliche Anhörung explizit zur Autonomie in Waffensystemen fand im Verteidigungsausschuss zwar nicht statt. Allerdings erfolgte die Kontrolle von KI-gestützten Rüstungsprojekten wie MGCS und FCAS/NGWS durch den Ausschuss vor allem auf informeller Ebene. Erstens erfolgte eine vertiefte Kontrolle durch den Gesamtausschuss, der mindestens einmal jährlich im Rahmen des Rüstungsboards die wichtigsten Rüstungsprojekte und deren Fortgang einer eingehenden Prüfung unterzog, begleitet von einer Aussprache mit der Bundesregierung. Dabei spielten die Entwicklungen neuer Waffensysteme eine wichtige Rolle und wurden in einen breiteren Kontext gestellt; spezifische Fragen zu den Implikationen von KI erhielten in den Diskussionen jedoch keine gesonderte Zeit (vgl. Interview 41; Interview 31). Auch deshalb erfolgte, zweitens, eine kontinuierliche Begleitung individuell durch die jeweils zuständigen Berichterstatter der Fraktionen, die in engem Austausch mit der Bundesregierung und Industrievertretern standen und sich kontinuierlich über aktuelle Entwicklungen informierten (vgl. Interview 41). Drittens tauschten sich die Berichterstatter der Fraktionen – insbesondere der Regierungsmehrheit – regelmäßig untereinander aus und wurden darüber hinaus in unregelmäßigen Abständen kollektiv durch das auf Staatssekretärs- und Abteilungsleiterebene durch das BMVg informiert (vgl. Interview 41).

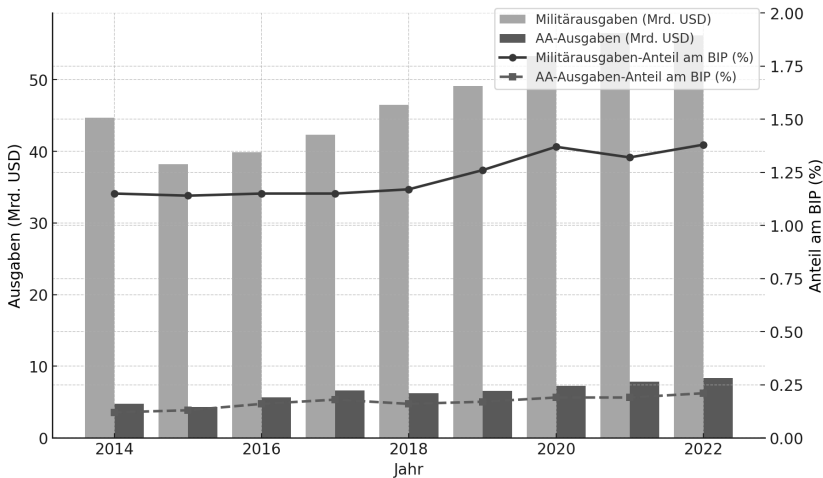
Die Analyse zeigt insofern eine Tendenz zu einer intensiveren parlamentarischen Auseinandersetzung mit der rüstungstechnologischen Entwicklung und damit verbundenen rüstungskontrollpolitischen Implikationen. Insgesamt hat sich der Ausschuss zunehmend mit den Herausforderungen der Rüstungskontrolle im Kontext neuer Technologien befasst, wenn auch nicht in der inhaltlichen Tiefe, wie dies im Geschäftsbereich des Auswärtigen Ausschusses erfolgt ist. Gleichwohl wird durch die personelle Verzahnung der Mitglieder des Verteidigungsausschusses im Unterausschuss Abrüstung und Rüstungskontrolle ein hoher Spezialisierungsgrad der Abgeordneten erreicht. Im Wesentlichen besteht der Mehrwert des Verteidigungsausschusses im Zusammenhang mit Rüstungskontrolle also darin, ein zusätzliches fachliches und interfraktionelles Forum für die Abwägung der Beschaffung neuer Waffensysteme mit dem Interesse internationaler Rüstungskontrolle zu bieten. Denn mit einzelnen Beschaffungsvorhaben ist umgekehrt der Unterausschuss Abrüstung und Rüstungskontrolle nicht befasst. Die so entstehende Kontrolllücke wird durch den Verteidigungsausschuss gefüllt. Auch deshalb sind einige Mitglieder immer auch gleichzeitig Mitglieder des Unterausschusses Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung (s.o.).

Als Fachaufsicht über das Bundesministerium der Verteidigung ist der Verteidigungsausschuss somit ein potenziell mächtiges Kontrollinstrument, um politisch Einfluss zu nehmen, indem bestimmte Rüstungsbeschaffungsvorhaben einer intensiven Prüfung unterzogen und deren sicherheitspolitische Implikationen bewertet werden. Durch die enge Verzahnung mit den zuständigen Berichterstattern im Haushaltsausschuss und seine federführende Funktion bei der inhaltlichen Beratung militärischer Beschaffungsvorhaben gestaltet er mittelbar den rüstungskontrollpolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung mit. Als exemplarisches Indiz für diese Dynamik kann die Mitberatung des Verteidigungsausschusses bei der Unterstützung der nuklearen Teilhabe und der Ablehnung der UN-Verhandlungen zum Atomwaffenverbotsvertrag durch die Bundesregierung gesehen werden (vgl. Deutscher Bundestag 2017c). Ebenso hat die Drohnendebatte gezeigt, wie die rüstungspolitische Frage einer Bewaffnung deutscher Drohnen von Mitgliedern des Verteidigungsausschusses sowohl aus der Opposition als auch aus Teilen der regierenden Mehrheit mit der Forderung nach Rüstungskontrolle verknüpft wurde (vgl. bspw. Deutscher Bundestag 2013c, S. 28126 ff., 2013f, S. 29762 ff.).

4.1.2.5 Verteidigungsbudget und Haushaltsausschuss

Die Entwicklung der deutschen Militärausgaben von 2014 bis 2022 zeigt nach einem kurzfristigen Rückgang im Jahr 2015 einen kontinuierlichen Anstieg von 44,7 Mrd. US-Dollar auf 56,2 Mrd. US-Dollar. Während der Anteil am BIP trotz dieses Anstiegs mit moderaten Steigerungen insbesondere nach 2017 bei durchschnittlich 1,25 % lag, deutet der Anstieg der absoluten Ausgaben auf eine kontinuierliche Stärkung der militärischen Fähigkeiten im Spannungsfeld zwischen Bündnisverpflichtungen und anderen sicherheitspolitischen Interessen hin. Der Etat des Auswärtigen Amtes hingegen stieg zwischen 2014 und 2022 mit einigen Schwankungen von 4,77 Mrd. USD auf 8,38 Mrd. USD, was einem Anteil am BIP von durchschnittlich 0,17 % entsprach (Abbildung 4.1.8). Der wachsende finanzielle Spielraum in beiden Ressorts könnte strategische Ambivalenzen zwischen militärischer Aufrüstung und normativer Abrüstungspolitik forciert und damit Einfluss auf die deutsche Rüstungskontrollpolitik gehabt haben. Insbesondere könnte die sukzessive Erhöhung der Verteidigungsausgaben die deutsche Position in multilateralen Rüstungskontrollforen wie der GGE on LAWS beeinflusst haben, indem sie den Handlungsspielraum zwischen verteidigungspolitischen Sachzwängen und rüstungskontrollpolitischen Ambitionen zugunsten militärischer Prioritäten transformierte.

Abbildung 4.1.8: Vergleich von Militärausgaben und Etat des Auswärtigen Amtes (2014-2022)



Die Umrechnung der Haushaltsausgaben des Auswärtigen Amtes von Euro in US-Dollar erfolgte auf Basis der durchschnittlichen jährlichen Wechselkursdaten der Europäischen Zentralbank.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von SIPRI (2024a) und Bundesministerium der Finanzen (2024).

Der Haushaltsausschuss ist das zentrale parlamentarische Gremium für die Haushaltsplanung und -kontrolle sowohl im Bereich des Verteidigungsministeriums als auch des Auswärtigen Amtes. Obwohl der Haushaltsausschuss nicht im GG erwähnt ist, setzen ihn die Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die GOBT doch voraus. Er ist in allen Phasen der Aufstellung des Haushaltsplanes („vorbereitende“ Kontrolle), der laufenden Überwachung der Haushaltsführung („begleitende“ Kontrolle) und der parlamentarischen Entlastung („nachgelagerte“ Kontrolle) als Instrument des Bundestages zur Finanz- und Budgetkontrolle beteiligt (vgl. Leisner 2022, S. 79; Stern et al. 2022, S. 97). Er erfüllt mithin sowohl die Kontrollfunktion einer “police patrol” als auch eines “fire alarm” (vgl. Gilardi und Braun 2002):

- Hinsichtlich der *vorbereitenden Kontrolle* findet in der Regel gemäß § 30 BHO in der ersten Septembersitzungswoche nach der parlamentarischen Sommerpause eine erste Debatte über den Regierungsentwurf des Haushalts statt, in deren Anschluss der Entwurf zur weiteren Beratung und Vorbereitung der späteren Beschlussfassung an den Haushaltsausschuss überwiesen wird. Der Haushalt muss nach Art. 110 Absatz 2 GG vor Beginn des Haushaltsjahres, also spätestens im

Dezember, festgestellt werden. Demnach bleiben dem Haushaltsausschuss regelmäßig fünf bis sieben Sitzungswochen, mithin zehn bis 14 Beratungstage, um den Gesamthaushalt mit mehreren tausend Titeln abzuschließen (ähnlich Eickenboom 2011, S. 1187). Im Wesentlichen entfällt die Kontrolle dabei auf die Berichterstatter für die jeweiligen Einzelpläne, das heißt für das Auswärtige Amt den Einzelplan 5 (EP 05) und für das BMVg den Einzelplan 14 (EP 14). Der Haushaltsausschuss setzt für jeden Einzelplan des Bundeshaushalts ein Mitglied je Bundestagsfraktion als Berichterstatter ein. Kehrseitig bestimmen die Fraktionen je ein ordentliches Mitglied in den Fachausschüssen als Berichterstatter des entsprechenden Einzelplans. Die Berichterstatter gehen in die sogenannten „Berichterstattergespräche“, wo sie in Anwesenheit der Ressortleitung sowie von Vertretern des BMF mit Unterstützung der Vertreter des Bundesrechnungshofes zur Vorbereitung der Haushaltsberatungen im Ausschuss mehrtägige Gespräche im BMVg durchführen. Aufgrund der intensiven Vorbereitung der Berichterstatter und der Fraktionsarbeitsgruppen wird der Haushaltsentwurf zum EP 14 meist frühzeitig behandelt. In der parlamentarischen Praxis informiert der Finanzminister den Haushaltsausschuss frühzeitig über Trends und Schwerpunkte des geplanten Haushaltsentwurfs. Insbesondere in angespannten Haushaltslagen kann der koalitionsinterne Einfluss der Haushaltspolitiker erheblich sein, wenn es darum geht, ausgabenerhöhende Beschlüsse zu verhindern oder zumindest zu begrenzen (vgl. Ismayr 2013, S. 182). Vor allem in den sogenannten Gestaltungshaushalten, wie etwa dem EP 14, dem EP 05 oder dem EP 30 (BMBF), sind die Entscheidungsspielräume des Haushaltsausschusses dabei ungleich größer als etwa im Haushalt des Sozialministeriums, der weitgehend aus gesetzlichen Verpflichtungen resultiert. Die Berichterstatter der Einzelpläne kommen dann meist in der 2. Lesung des Haushaltsentwurfs im Plenum zu Wort, um ihre Sicht öffentlich zu dokumentieren, während in der dritten Lesung meist die Ausschussvorsitzenden und die Obleute der Fraktionen allgemeine Entschließungsanträge zum Haushalt vorbringen.

- Im Rahmen der *begleitenden Kontrolle* kann der Haushaltsausschuss auf unterschiedlich restriktive Kontrollinstrumente zurückgreifen, um der Exekutive Vorgaben für die Haushaltsführung zu machen. Mit dem qualifizierten Sperrvermerk nach § 22 BHO kann etwa die Freigabe bewilligter, aber noch gesperrter Mittel von der Vorlage eines nachgebesserten Konzeptes abhängig gemacht werden (vgl. Gerster 1984, S. 29). Darüber hinaus können sogenannte Maßgabebeschlüsse erlassen werden, die eine Aufforderung an die Exekutive darstellen und sich insbesondere auf den Haushaltsvollzug beziehen oder die Berichterstattung der Bundesregierung über die Verwendung und den

Abfluss von Haushaltsmitteln vorsehen. Obwohl Maßgabebeschlüsse – anders als Sperrvermerke – grundsätzlich nicht verbindlich sind, entfalten sie im parlamentarischen Regierungssystem doch eine erhebliche politische Bindungswirkung für die Exekutive (vgl. Interview 40). Diese Einflussmöglichkeiten zunehmend genutzt, insbesondere bei militärischen Beschaffungsprogrammen, die Haushaltsmittel über mehrere Jahre binden. So verweigerten im März 2002 die Abgeordneten des kleineren Koalitionspartners Bündnis 90/Die Grünen aufgrund verfassungs- und haushaltsrechtlicher Bedenken ihre Zustimmung zur Freigabe der ersten Tranche für die Beschaffung von 40 Airbus-Transportflugzeugen (vgl. Schwennicke 2002, S. 1). Wenn bei größeren haushaltsrelevanten Entscheidungen die Mehrheitsfraktionen nicht bereit sind, die Regierungsposition mitzutragen, wird dies allerdings nicht von den Haushaltspolitikern dieser Fraktionen allein entschieden, sondern von den Regierungsfractionen unter Einbeziehung ihrer fachlich zuständigen Arbeitsgruppen, d.h. etwa in Abstimmung mit den Mitgliedern des Verteidigungsausschusses. Dementsprechend werden die fraktionsinternen Vorentscheidungen im Haushaltsausschuss üblicherweise von der Regierungsmehrheit durchgesetzt (Ismayr 2013, S. 183; auch Interview 20). Zudem verfügt der Ausschuss über mehrere formale Unterausschüsse, die die begleitende Kontrolle wahrnehmen. Darüber hinaus wird für wiederkehrende Bewilligungsfragen im Beschaffungswesen – aus der parlamentarischen Praxis heraus – regelmäßig ein informelles Gremium gebildet, das aus dem Vorsitz und der Berichterstattergruppe des EP 14 besteht (vgl. Hans Günther Brauch et al. 1997, S. 292; auch Interview 34). Auf diese Weise wird eine parlamentarische Kontrolle ermöglicht, die über das hinausgeht, was mit Hilfe der anderen Instrumente, insbesondere von der Opposition – etwa durch Kleine Anfragen – gewährleistet werden kann.

- Schließlich stehen dem Haushaltsausschuss zur *nachgelagerten Kontrolle* die Ressourcen des Bundesrechnungshofs (BRH) zur Verfügung. Der BRH ist gemäß Art. 114 Abs. 2 GG für die Überprüfung der „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“ zuständig. Dazu unterstützt er die Berichterstatter im Rahmen der Haushaltsverhandlungen regelmäßig in beratender Funktion gegenüber der Ressortleitung (vgl. Interview 41). Zudem werden die Berichte des BRH im Haushaltsausschuss sowie in dessen Untergremien, insbesondere im Rechnungsprüfungsausschuss, beraten (vgl. Hans Günther Brauch et al. 1997, S. 297). Für die Überprüfung des haushaltspolitisch relevanten Bereichs der Rüstungskontrolle ist seitens des BRH zum einen das in Abteilung II angesiedelte Referat II 2 „Auswärtiges, Internationale Organisationen

und Einrichtungen“ zuständig, welches sich ausschließlich mit dem Einzelplan 05 befasst. Da jedoch die Ausgaben für Rüstungskontrollmaßnahmen oder Beitragszahlungen an die Vereinten Nationen in der Regel transparenter und weniger komplex sind als beispielsweise die Ausgaben für humanitäre Hilfsmaßnahmen oder Stabilisierungsmaßnahmen, bleibt anzunehmen, dass der Bundesrechnungshof im Zusammenhang mit konkreten Maßnahmen der Rüstungskontrolle eine eher untergeordnete Rolle spielt. Eine bedeutendere Funktion kommt dem BRH hingegen im Bereich der kostenintensiven Rüstungsbeschaffung zu. Aufgrund des Umfangs des Verteidigungsetats ist die Abteilung IV des BRH ausschließlich mit dem Verteidigungsbudget befasst, wobei das Referat IV 1 für die Prüfung des Einzelplans 14 zuständig ist. Zu beachten ist allerdings, dass der BRH gemäß Art. 114 GG völlig unabhängig agiert und weder vom Bundestag noch von einem anderen Verfassungsorgan mit einer Sonderprüfung beauftragt werden kann oder in sonstiger Weise weisungsgebunden ist, was den Zusatznutzen für die Haushaltskontrolle gegenüber der Legislative einschränkt.

Als Treuhänder des parlamentarischen Budgetrechts fungiert er als mächtiger Intermediär, der seine Beratungsgegenstände in weitgehender Selbständigkeit gegenüber dem Plenum sowie den Fachausschüssen behandelt und lediglich deren Stellungnahmen auf die Vereinbarkeit mit der Haushaltslage prüft (vgl. Abbott et al. 2020). Für den Wehretat entspricht es jedoch der parlamentarischen Praxis, den Verteidigungsausschuss besonders eng und stärker formalisiert in die Haushaltsberatungen einzubeziehen.

Zur funktionsgerechten Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben ist der Haushaltsausschuss ein besonders mitgliederstarkes Gremium und liegt mit durchschnittlich 43 ordentlichen Mitgliedern im Betrachtungszeitraum sogar über den anderen hier untersuchten Ausschüssen. Allerdings sind seine Unterausschüsse wiederum mit weniger Mitgliedern besetzt.²⁴ Wie bereits dargestellt, ist die Haushaltskontrolle des Bundestages eng mit den personellen Kontrollressourcen verknüpft. Sie wird zum einen dadurch gestärkt, dass traditionell die größte Oppositionsfraktion den Vorsitz im Haushaltsausschuss stellt. Die Ausschussvorsitzenden haben das Letztentscheidungsrecht über die Tagesordnung und wirken insofern maßgeblich an den Beschlussempfehlungen für das Haushaltsgesetz mit. Auch deshalb wird der stellvertretende Vorsitz dagegen von einem Mitglied der Regierungsmehrheit wahrgenommen, das deren Interessen vertritt und gegebenenfalls gegensteuern kann.

24 Beispielsweise bestand das nach § 10a Abs. 2 BHO einzurichtende „Vertrauensgremium“, das die Bewilligung geheimhaltungsbedürftiger Ausgaben wie den Wirtschaftsplan des MAD prüft, in der 20. Wahlperiode aus 13 Mitgliedern.

Zum anderen wird die Haushaltskontrolle vor allem von den zuständigen Berichterstattern für die Etats des Auswärtigen Amtes und des BMVg wahrgenommen (vgl. Interview 51; Interview 34). Ihnen kommt eine entscheidende Rolle bei der Bewertung und Anpassung der Haushaltsmittel zu. Einerseits zeigt sich eine Verflechtung der Berichterstatter für die Einzelpläne 05 und 14 im Haushaltsausschuss mit denen im Auswärtigen Ausschuss und im Verteidigungsausschuss. Viele Abgeordnete gehören sowohl dem Haushaltsausschuss als auch dem jeweiligen Fachausschuss an, entweder als stellvertretendes Mitglied oder – seltener – als ordentliches Mitglied. Diese personelle Überschneidung ermöglicht einen kontinuierlichen Informationsfluss und stärkt die Kontrolle, da die Berichterstatter fachspezifische Informationen und Expertise in die Haushaltsverhandlungen einbringen können. Von den in der 18. bis zur 20. Wahlperiode zu besetzenden Berichterstatterposten im Haushaltsausschuss waren für den Einzelplan 14 43,75 % parallel im Verteidigungsausschuss und für den Einzelplan 05 37,5 % parallel im Auswärtigen Ausschuss vertreten. Allerdings waren nur bei den Berichterstattern von Bündnis 90/Die Grünen ordentliche Mitgliedschaften in beiden Ausschüssen zu verzeichnen. Die Berichterstatter der anderen Fraktionen waren, wenn überhaupt, „nur“ stellvertretende Mitglieder im jeweiligen Fachausschuss. Mit Blick auf die Kontrolle des Einzelplans 05 ist weiter hervorzuheben, dass die Berichterstatter regelmäßig auch anderen Ausschüssen angehörten, die den Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes berühren – etwa dem Menschenrechtsausschuss, dem EU-Ausschuss oder einem sonstigen Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses. Die Teilnahme weiterer fachlich relevanter Abgeordneter an den Haushaltsberatungen verdichtet die Kontrolle zusätzlich.

Im Ergebnis zeichnet sich die Haushaltskontrolle somit durch eine personelle Kontinuität und Verzahnung aus, die fundierte Expertise in die Beratungen einbringt und die Kontrollkapazität im Kontext neuer Technologien potenziell begünstigt. In der Gesamtschau spricht diese Konstellation für eine hohe budgetäre Kontrolldichte, indem durch die Doppelrolle in den Berichterstattergesprächen sowohl eine institutionelle als auch eine inhaltliche Kontrolldimension abgedeckt wird. In diesem Sinne deutet die wiederholte Benennung einzelner Abgeordneter mit Mehrfachmitgliedschaft als Berichterstatter²⁵ für die jeweiligen Einzelpläne auf eine institutionalisierte Expertise hin, die eine vertiefte Ressortkontrolle und damit prinzipiell eine ganzheitliche Überwachung der Rüstungskontrollpolitik ermöglicht.

Gleichzeitig zeigt sich bei der Gegenüberstellung des Haushalts- mit den Fachausschüssen eine bemerkenswerte Kontinuität der CDU/CSU in (stellvertretenden) Vorsitzposten. Darüber hinaus dominierte die SPD über drei Wahlperioden den Vorsitz im Verteidigungsausschuss. Während Die Linke, AfD

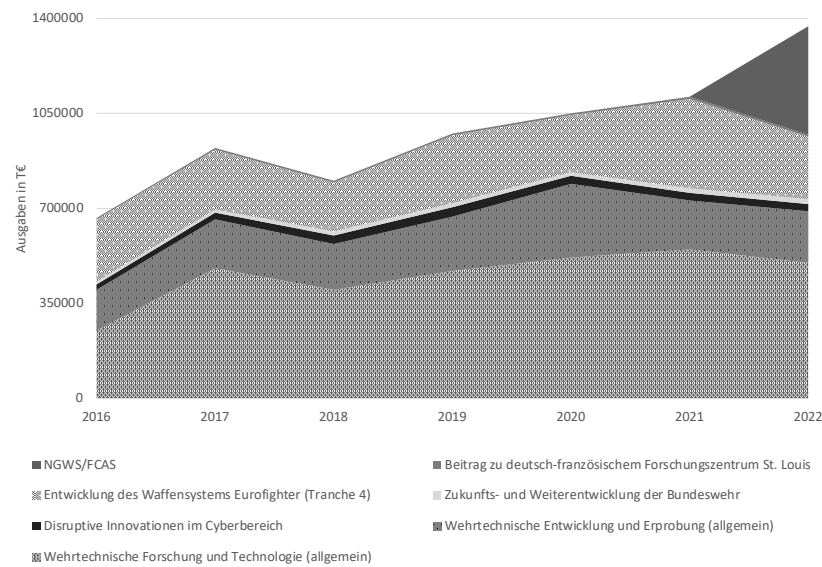
25 Exemplarisch im Untersuchungszeitraum zu nennen sind etwa Tobias Lindner (Bündnis 90/Die Grünen), Michael Leutert (Die Linke), Doris Barnett (SPD) und Reinhard Brandl (CDU/CSU).

und FDP jeweils einen Vorsitzposten stellten, hatte Bündnis 90/Die Grünen dagegen keinen einzigen Vorsitz inne. Die wechselnde Fraktionszugehörigkeit der Ausschussvorsitzenden – insbesondere im Haushaltsausschuss – spiegelt die sich verändernde Parteienlandschaft im Bundestag wider, was dessen Prioritäten bei der Haushaltskontrolle im Wege der Berichterstatterrunden beeinflusst haben könnte.

Die Finanzmittel für Maßnahmen zur Rüstungskontrolle fallen in den Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes, mithin Einzelplan 05 des Bundeshaushalts. In dessen Kapitel „Sicherung von Frieden und Stabilität“ (Kapitel 0501) ist der für die vorliegende Studie wichtigste Haushaltstitel „Maßnahmen der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungszusammenarbeit“ zwischen 2014 und 2021 von 21,2 Millionen Euro unter leichten Schwankungen auf 31,3 Millionen Euro gestiegen. Laut Haushaltsgesetz umfassen diese Ausgaben „die Leistungen an die Vereinten Nationen (VN) und im internationalen Bereich [...] Sicherheit, Stabilität und Abrüstung stellen einen weiteren Schwerpunkt dar [...] Mit den Maßnahmen der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitungszusammenarbeit werden vor allem Kooperationsprojekte finanziert“ (vgl. bspw. Bundesregierung 2021a, S. 186, 191). Eingedenk der Rolle der Vereinten Nationen bei der Ermöglichung der Verhandlungen über LAWS im Rahmen der CCW ist der wohl zweitwichtigste und gleichzeitig größte Haushaltstitel im Einzelplan 05 der „Beitrag an die Vereinten Nationen“. Im Gegensatz zu den Abrüstungsmaßnahmen hat sich dieser Posten jedoch negativ entwickelt, mit starken Schwankungen von einer halben Milliarde Euro im Jahr 2014 und einem Höchststand von 726,7 Millionen Euro im Jahr 2016 auf 312,3 Millionen Euro im Jahr 2021. Das im Rahmen der funktionalen Symmetrie zuständige Kontrollgremium des Auswärtigen Amtes ist zwar der Auswärtige Ausschuss. Gleichwohl hat dieser keine Möglichkeit, dem Haushaltsausschuss verbindliche Vorgaben zu machen (vgl. Interview 45). Seine Gutachten werden bei der Beratung im Haushaltsausschuss mit aufgerufen, diskutiert, aber nicht zwingend umgesetzt. Vielmehr wirken die Mitglieder der Fachausschüsse in Absprache mit den „Haushältern“ im Rahmen den Berichterstattergespräche auf den Haushaltsentwurf ein. So stellt der Berichterstatter für den EP 05 Karl Alois in der Debatte zum Bundeshaushalt 2017 fest: „Außenpolitik ist gefordert [...] und wir haben wenig militärische [...] Mittel um hier helfend, [...] verändernd eingreifen zu können – ausschließlich die diplomatischen Mittel“ (Deutscher Bundestag 2016b, S. 20209). In der Debatte zum EP 05 im Bundeshaushalt 2018 erklärte Außenminister Heiko Maas, die Bundesregierung wolle „Abrüstung und Rüstungskontrolle in den kommenden Monaten wieder auf die internationale Tagesordnung setzen“ und sich dafür einsetzen, dass für „Waffensysteme, für die es überhaupt keine Regelung gibt, Regelungen gefunden werden, sodass wir nicht in anderen Bereichen weiter aufrüsten“ (Deutscher Bundestag 2018d, S. 7352).

Als rückwirkende Kehrseite der Rüstungskontrolle schlagen sich die Finanzmittel für die wehrtechnische Forschung und Entwicklung im Wesentlichen im Haushalt des BMVg nieder. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass der Verteidigungsetat zwischen 2014 und 2021 von 32,435 auf 46,930 Milliarden Euro konsequent angestiegen ist. Die Ausgaben für die „Wehrforschung und wehrtechnische Entwicklung“ (Kapitel 1404) sind im Untersuchungszeitraum unter Schwankungen von 952,5 Millionen – mit einem Tiefststand im Jahr 2016 und einem Höchststand 2021 – auf 1,553 Milliarden Euro gestiegen. Laut Haushaltsgesetz umfassen diese Ausgaben „die Analyse zukunftsweisender und als wehrtechnisch relevant erkannter Technologien sowie das Vorantreiben neuer Technologien bis hin zu ihrer Bewertung hinsichtlich der Anwendungsreife“ (Bundesregierung 2021b, S. 43).

Abbildung 4.1.9: Ausgaben für Wehrforschung und -entwicklung im BMVg

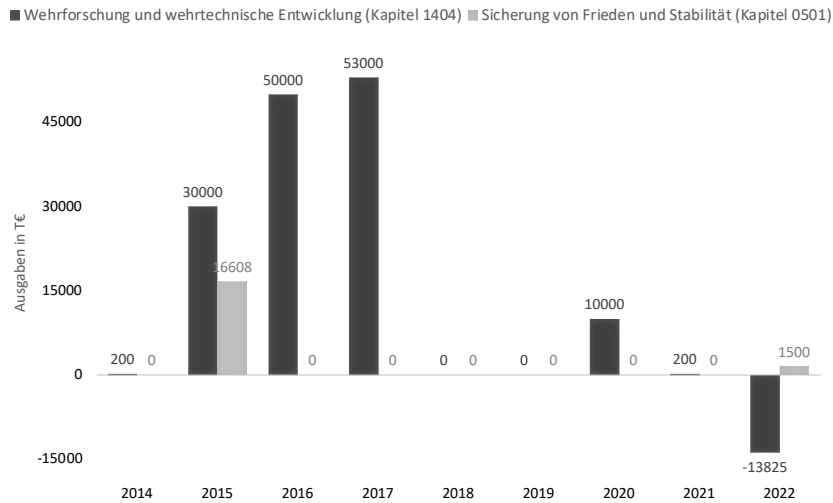


Quelle: eigene Darstellung.

Aus der Auswertung wird ersichtlich, dass der Großteil der Investitionen in die „Wehrtechnische Forschung und Technologie (allgemein)“ und die „Wehrtechnische Entwicklung und Erprobung (allgemein)“ floss, wobei insbesondere erstere in den Jahren 2017 und 2021 deutliche Spitzen verzeichnet. Die Ausgaben für disruptive Innovationen und Beiträge zum deutsch-französischen Forschungsinstitut St. Louis sind im Vergleich moderat, wobei der

Beitrag zu St. Louis erst ab 2020 auftritt. Bemerkenswert ist, wie hoch die separaten Mittel für FCAS/NGWS im Jahr 2022, selbst im Vergleich zu den Entwicklungskosten für den Eurofighter angesetzt sind, was auf eine langfristige Umsetzung des Projekts hindeutet (Abbildungen 4.1.9 und 4.1.10).

Abbildung 4.1.10: Differenz zwischen Regierungsentwurf und finaler Fassung des Haushaltsgesetzes zu rüstungskontrollrelevanten Ausgaben



Quelle: eigene Darstellung.

Die mehrjährigen Ansätze dieser Posten im Bundeshaushalt zeigen an, dass die geplanten Ausgaben über einen längeren Zeitraum verteilt und teils an die fortlaufende Entwicklung neuer Technologien geknüpft sind. Allerdings wird mit Blick auf diesen Umstand vonseiten der Parlamentarier moniert, dass die Beschaffungsstrukturen für FCAS/NGWS so lange angelegt seien, dass keine agile Anpassung möglich sei (vgl. Interview 51).

Insbesondere in Kapitel 1404 („Wehrforschung und wehrtechnische Entwicklung“) sind sowohl positive als auch negative Anpassungen zu verzeichnen, was auf eine aktive Kontrolle des Parlaments in diesem sensiblen Bereich hindeutet. Die wiederholten Erhöhungen in einigen Jahren deuten auf eine Priorisierung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung hin. Gleichzeitig ist die negative Anpassung im Haushalt 2022 größtenteils auf die Kürzung des Einzelpostens „Disruptive Innovationen in Cybersicherheit und Schlüsseltechnologien“ zurückzuführen, was wiederum auf einen kritischen Umgang mit disruptiven Technologien im Rüstungsbereich hindeutet, insbesondere wenn diese Einfluss auf die internationale Rüstungskontrollpolitik haben könnten.

Dennoch zeigen die Steigerungen, dass der Bundestag häufig bereit war, zusätzliche Mittel für die Erforschung und Entwicklung neuer Rüstungstechnologien bereitzustellen. Umgekehrt hat der Bundestag im Bereich des Kapitels 0501 („Sicherung von Frieden und Stabilität“) deutlich seltener und in geringerem Umfang nachgesteuert. Gleichwohl sind die Anpassungen im Haushaltsjahr 2015 auf eine Erhöhung des UN-Beitrags zurückzuführen, was auf eine parlamentarische Unterstützung der von Außenminister Frank-Walter Steinmeier eingeleiteten Neuausrichtung der deutschen Rüstungskontrollpolitik verweist. Zu diesem Zeitpunkt hatte die SPD den Vorsitz im Haushaltsausschuss und neben der Linken den stellvertretenden Vorsitz im Auswärtigen Ausschuss (Abbildung 4.1.13). Das Übergewicht linksgerichteter, rüstungskontrollfreundlicher Stimmen könnte einen Einfluss auf diese Erhöhung gehabt haben. Die leichten Erhöhungen 2020 und 2021 gehen auf eine Aufstockung der Mittel für „Sonstige Leistungen an Organisationen und Einrichtungen im internationalen Bereich“ zurück.

Während die Mittelausstattung des EP 05 im Untersuchungszeitraum weniger umstritten war, wurden im EP 14 vor allem die weitreichenden Entscheidungen zur Entwicklung der Projekte FCAS/NGWS und MGCS kontrovers diskutiert (vgl. Interview 51; Interview 41). Für FCAS/NGWS ist für den Zeitraum 2021 bis 2027 ein Finanzbedarf von 4,468 Mrd. Euro vorgesehen, der lediglich die Entwicklungskosten umfasst, die schätzungsweise 7 % der Gesamtkosten ausmachen (vgl. Pletsch 2023, S. 18 ff.). Angesichts dieser Summe wurde vor allem aus der SPD-Bundestagsfraktion heftige Kritik nicht nur an der Entwicklung, sondern auch an den rüstungskontrollpolitischen Implikationen laut. Die SPD-Abgeordnete Hilde Mattheis bezeichnete das Projekt als „milliardenschweres Aufrüstungsprogramm“ und mahnte: „Unsere Aufgaben als Sozis sind Friedenssicherung, Diplomatie und Abrüstung!“ (Mattheis 2021). Der Berichterstatter der SPD für den EP14, Dennis Rohde, äußerte sich in einem Statement:

„Beim [...] FCAS, haben wir noch zahlreiche Fragen. Deshalb machen wir harte und konkrete Vorgaben, mit denen wir die Verteidigungsministerin verpflichten, die bisher versäumten Punkte nachzuarbeiten. Für den weiteren Projektverlauf haben wir klare Bedingungen formuliert [...] Um die Forschung und Entwicklung des Projektes zu ermöglichen, geben wir die dafür nötigen Haushaltsmittel nun frei. Für alle weiteren finanziellen Verpflichtungen muss die Ministerin [...] erneut die Zustimmung des Haushaltsausschusses einholen“ (Dennis Rohde, zit. nach Wiegold 2021).

Der Haushaltsausschuss verabschiedete daraufhin mehrere Maßgabebeabschlüsse, in denen die Bundesregierung aufgefordert wurde, FCAS/NGWS mit MGCS kombiniert fortzuführen und das Parlament „zeitnah, umfassend und transparent“ über diese Vorhaben zu informieren (vgl. Deutscher Bundestag 2023a, 2022a, S. 23). Zu diesem Zeitpunkt hatte die SPD den Vorsitz im Verteidigungsausschuss und den stellvertretenden Vorsitz im Haushaltsausschuss inne, mithin Einfluss auf die Tagesordnungen. Fraktionsübergreifend wurde

auch kritisiert, dass dem Parlament zwar die Kooperationsvereinbarung vorlag, nicht aber der notwendige, abschließend verhandelte Vertrag mit den beteiligten Industrieunternehmen. Union und SPD stimmten daher zwar dem Vorhaben zu, brachten aber weitere Maßgabebeschlüsse ein, die die Zustimmung zum Vorhaben an weitere Bedingungen knüpften (vgl. Deutscher Bundestag 2020c, 2021f, 2022d). Die Haushaltskontrolle der Projekte FCAS/NGWS und MGCS verdeutlicht noch einmal die Verzahnung und das Wirken der Ausschüsse im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle. Diesen überwiegend (semi-)formalen Kontrollinstrumenten treten jedoch weitere, oft informelle Kontrollstrukturen vorbereitend oder unterstützend ergänzend hinzu.

4.1.3 Akteure, Instrumente und Verfahren in der Legislative

Die rüstungskontrollpolitische Mitwirkung der Ausschüsse wird maßgeblich durch parlamentarischen Unterstützungsstrukturen und Fraktionen sowie die ministeriellen Anlaufstellen abgestützt. Diese Vorbereitungs- und Unterstützungsressourcen der parlamentarischen Kontrolle sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

4.1.3.1 Fraktionen als zentrale Intermediäre im außen- und rüstungskontrollpolitischen Entscheidungsprozess

Die Fraktionen nehmen im parlamentarischen System der Bundesrepublik eine entscheidende Rolle bei der Kontrolle außenpolitischer Fragen, auch zur Rüstungskontrolle, ein. Denn im Wesentlichen findet die Vorbereitung und Entscheidungsfindung der in den Haupt- und Unterausschüssen behandelten Vorlagen vorgelagert auf der Arbeitsebene der Fraktionen in den Arbeitsgruppen bzw. -kreisen statt. Daher werden die Bundestagsfraktionen auch als „Parlament im Parlament“ (Holzapfel 2018, S. 16) beschrieben. Sie spiegeln die Ausschussarbeit für ein bestimmtes Politikfeld fraktionsseitig und sind dementsprechend zu einem gewissen Maße durch sie vorbedingt. So verfügen die Fraktionen von Union, SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie AfD im gesamten Untersuchungszeitraum über eine explizit vom Bereich der Verteidigungspolitik getrennte Arbeitsgruppe. Die kleineren Fraktionen, FDP und Die Linke, bilden hingegen querschnittsthemenverbindende Arbeitskreise. In allen Fraktionen sind die ordentlichen Mitglieder der Arbeitsgruppe Außenpolitik in der Regel auch stellvertretende Mitglieder der für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zuständigen Arbeitsgruppe und entsprechend auch Mitglieder in den jeweiligen Ausschüssen, was ihnen – jedenfalls mittelbar – den Zutritt und den Informationszugang zu beiden Ausschüssen ermöglicht (Interview 31; Interview 48; Interview 25). Darüber hinaus wohnt regelmäßig – bei haushaltsrelevanten Entscheidungen immer – auch der jeweilige Berichterstatter für den

EP 05 bzw. EP 14 den Sitzungen des Arbeitskreises bei (vgl. Interview 40; Interview 24; Interview 51). Einer mitunter fehlenden Doppelmitgliedschaft in Haushalts- und Fachausschuss wird so über die Fraktionskanäle informell entgegen gewirkt.

Die Arbeitsgruppen tagen in der Regel am Dienstagvormittag einer Sitzungswoche in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages und bereiten die am Mittwoch stattfindenden Ausschusssitzungen vor. Die Fraktion wählt auf Vorschlag der Arbeitsgruppenmitglieder für jede Arbeitsgruppe einen Sprecher, der ihr vorsitzt und die Fraktionsposition nach öffentlich vertritt (vgl. Interview 31). Zusätzlich wird bisweilen jeder Arbeitsgruppe ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender zugeordnet, der die Arbeit der Arbeitsgruppen bzw. der übergeordneten Arbeitskreise koordiniert (vgl. ebd.). Da der Vorsitzende der Arbeitsgruppe zugleich Sprecher der Fraktion für das jeweilige Politikfeld – und nicht selten Mitglied des Fraktionsvorstandes – ist, fungieren die Sprecher als unmittelbarer Informationskanal des Ministers und der Staatssekretäre in die Fraktion und ihre Führungsspitze und umgekehrt. Zwischen der Exekutive und den zuständigen Sprechern der regierenden Mehrheit finden daher regelmäßige Treffen – häufig am Morgen zu Beginn einer Sitzungswoche – statt, mithilfe derer der Minister oder Staatssekretär „einen Gedanken oder eine Idee inhaltlicher Art ins Parlament transportiert“ (Interview 24). Darin schlägt sich das Ressortprinzip aus Art. 65 Satz 2 GG in der Praxis des deutschen parlamentarischen Regierungssystems nieder. Da jedes Ressort unter der Leitung eines einer der Koalitionsfraktionen angehörigen Ministers steht, der seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, sind die Arbeitsgruppen die eigentlichen Gremien zur inhaltlichen Vorarbeit und strategischen Ausrichtung einer Entscheidung. Gerade in oftmals zeitkritischen außen- und sicherheitspolitischen Fragen, die keine langwierige Debatte zulassen, ermöglichen sie eine flexiblere Diskussion und Koordination, die über die formalen Ausschussstrukturen hinausgeht. Sie bieten nicht nur den einzelnen Abgeordneten, sondern vor allem den Staatssekretären adäquaten Raum, fraktionsinternen Konsens für eine Maßnahme zu erzielen, Positionen abzustimmen und politische Strategien zu entwickeln, bevor sie in die formalen Ausschussstrukturen eingebracht werden (vgl. Interview 26; Interview 24). So wird durch die interne, vertrauliche Fraktionsarbeit in den Arbeitskreisen eine kohärente und effiziente Entscheidungsfindung ermöglicht, die die Ausschussarbeit ganz maßgeblich bestimmt: „Die politischen Entscheidungen werden in den Fraktionen getroffen. Das ist der entscheidende Punkt [...] Ein Ausschuss kann nur Gesetzentwürfen oder Mandaten zustimmen oder sie ablehnen. Politische Entscheidungen laufen auf einer anderen Ebene, hauptsächlich in den Fraktionen“ (Interview 20). Drei Stellen nehmen in diesem Entscheidungsfindungsprozess eine besonders wichtige Scharnierfunktion bei der Abstimmung zwischen Legislative und Exekutive ein:

Scharnier I: Parlamentarische Staatssekretäre

Als erstes und wohl wichtigstes Scharnier auf der Fraktionsebene wirken die Staatssekretäre (bzw. Staatsminister). Ihre zentrale Aufgabe ist es, eine Position des Ministeriums ins Parlament zu tragen, wobei dies maßgeblich in den Arbeitseinheiten der Fraktionen erfolgt. Auf diese Weise kann grundsätzlich eine kohärente politische Linie innerhalb eines Ressorts vertreten werden, die zuvor in den Arbeitskreisen der Fraktion zur Diskussion steht. Dies fördert eine geschlossene und abgestimmte Außenpolitik, indem die Staatssekretäre eine Position des Ministeriums gezielt in die Fraktion einbringen und um Unterstützung werben, indem sie als Kanal dienen, durch den die Position des Ministeriums in die Fraktion transportiert wird und gleichzeitig in den Arbeitskreisen das Stimmungsbild der Fraktion aufnehmen, fungieren sie als politische Seismographen. Allerdings sei dieser Mechanismus durch eine eher einseitige Dynamik geprägt, in der die Staatsminister häufig als Impulsgeber auftreten, die einen im Ministerium bereits vorentschiedenen Plan präsentieren. Dies kann die Rolle der Parlamentarier mitunter auf die Absegnung bereits getroffener Entscheidungen beschränken und die Möglichkeit, politische Entscheidungen zu beeinflussen, reduzieren, da die wesentliche Richtungsentscheidung tendenziell außerhalb der parlamentarischen Strukturen stattfindet (vgl. Interview 28; Interview 29; Interview 24).

Nichtsdestotrotz bleibt das Auftreten der Staatsminister in den Arbeitsgruppen ein essenzieller Schritt im außenpolitischen Entscheidungsprozess, da es dem Minister eine notwendige Absicherung innerhalb der eigenen Fraktion bietet. Erst nach dieser internen Rückversicherung erfolgt die Koordination mit den Koalitionspartnern und die weitere Abstimmung auf Regierungsebene. Darin wird auch das in Art. 65 Satz 2 GG verankerte Ressortprinzip innerhalb des parlamentarischen Systems wirksam umgesetzt. Es unterstreicht zudem die zentrale Rolle der Arbeitsgruppen bzw. Arbeitskreise als Schlüsselinstitutionen der parlamentarischen Kontrolle der Außenpolitik. In der Literatur werden die Arbeitskreise daher auch als eigentlicher „Kern der parlamentarischen Willensbildung“ (Oertzen 2006, S. 266) ausgemacht und die Ausschüsse lediglich als Testraum für das Plenum angesehen.

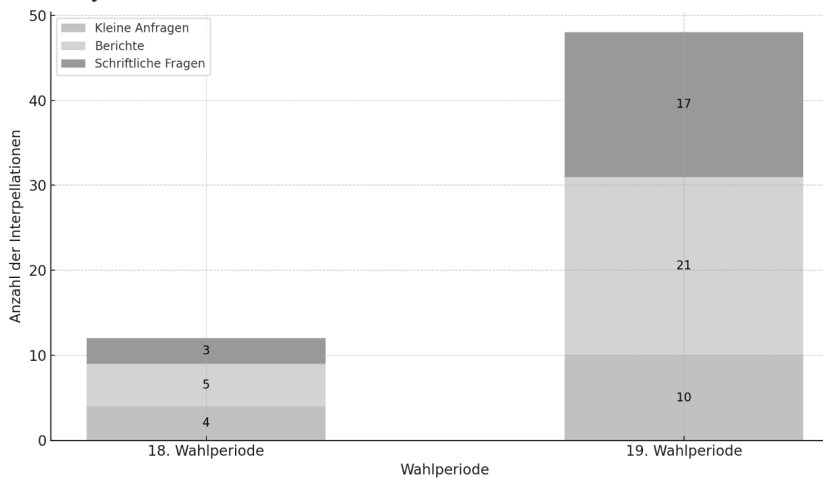
Scharnier II: Parlaments- und Kabinettsreferate

Zweitens dienen die Parlaments- und Kabinettsreferate (ParlKab) der Ministerien als zentrale Schaltstellen zur Information der Legislative einerseits und zur Durchsetzung parlamentarischer Positionen gegenüber der Exekutive andererseits. Das BMVg und das Auswärtige Amt verfügen – wie alle Ressorts – über ein solches Referat auf Leitungsebene. Die ParlKab begleiten den Entscheidungsprozess zwischen Regierung und Parlament, indem sie Entscheidungen in die Legislative kommunizieren und so zu deren parlamentarischer Absicherung beitragen (vgl. Interview 23). In dieser Scharnierfunktion

koordinieren sie parlamentarische Anfragen, schaffen informelle Kommunikationskanäle vor allem zu den Regierungsfractionen oder organisieren Briefings zwischen Sprechern bzw. Berichterstattern und Staatssekretären bzw. Ministern, z.B. zu anstehenden Verhandlungen oder Auslandseinsätzen, auch unter Einbeziehung der Opposition. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Abgeordneten nicht von für sie wichtigen Vorgängen abgekoppelt werden (vgl. ebd.).

Strukturell hat die Vergrößerung des Bundestages zu einer Mehrbelastung durch zusätzliche Anfragen und Unterrichtungen geführt, die einen gezielten Einsatz der vorhandenen Ressourcen erfordert. Abbildung 4.1.16 zeigt exemplarisch den Anstieg der parlamentarischen Anfragen im Zusammenhang mit der Autonomie in Waffensystemen. Der Vergleich der 18. und 19. Legislaturperiode zeigt die quantitativen Veränderungen in der parlamentarischen Auseinandersetzung mit dem Thema.

Abbildung 4.1.11: Interpellationen im Deutschen Bundestag zur Autonomie in Waffensystemen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis des Dokumentations- und Informationssystems des Deutschen Bundestages (DIP) 2024.

Die Parlaments- und Kabinettsreferate (ParlKab) sind in der Regel personell und strukturell so aufgestellt, dass sie ihre Aufgaben effizient erfüllen können. Häufig gehört der Referatsleiter der Partei des amtierenden Bundesministers an, um einen politisch verlässlichen Ansprechpartner sowohl für die jeweilige Fraktion als auch für den Minister und die Staatssekretäre zu gewährleisten (vgl. Interview 24). Die Referatsleitung und ihr Stellvertreter werden von mehreren Referentinnen und Referenten sowie von Sachbearbeiterinnen und

Sachbearbeitern und einem erfahrenen Sekretariat unterstützt (vgl. Interview 23). Die Referentinnen und Referenten haben diverse Zuständigkeiten, zu denen auch die Betreuung der Fraktionen gehört. Dadurch entsteht ein permanenter Kommunikationskanal, insbesondere zwischen den Fraktionsreferenten und dem ParlKab.

Allerdings wird dieser Mechanismus von den Interviewpartnern im Auswärtigen Amt als weitaus effektiver beschrieben als im BMVg (vgl. Interview 5; Interview 24; Interview 29). Ein Vergleich der personellen Ausstattung der Leitungsstäbe zeigt, dass das Auswärtige Amt trotz vergleichsweise geringerer personeller Ausstattung diese Sonderstellung einnimmt. Der Leitungsstab des Auswärtigen Amtes war im Untersuchungszeitraum mit maximal 44 und mindestens 37 Mitarbeitern besetzt, von denen maximal 15 und mindestens 11 dem höheren Dienst angehörten. Damit ist er zwar personell kleiner als der Leitungsstab des BMVg. Die bessere Kommunikation mit dem Parlament ergibt sich aber vor allem aus der Organisationsstruktur der ParlKab im Auswärtigen Amt, die mit durchschnittlich 27 Mitarbeitern - davon etwa sieben im höheren Dienst - den Großteil des Leitungsstabpersonals stellt und in besonderem Maße auf die parlamentarischen Anforderungen zugeschnitten ist. Jeder Referent hat feste Ansprechpartner in den Fraktionen, auch in der Opposition, um sicherzustellen, dass deren Informationsbedarf umfassend gedeckt wird (vgl. Interview 23). Im Gegensatz dazu werden im BMVg vor allem Anfragen der Opposition nur sehr formal behandelt, und auch Auskünfte an die Regierungsfraktionen erfolgen häufig nur mündlich (vgl. Interview 6; Interview 28).

Trotz der bereits umfangreichen Informationsweitergabe durch die ParlKab findet ein weiterer wichtiger Teil des Austauschs mit den zuständigen Parlamentariern, insbesondere den Sprechern und Fraktionsvorsitzenden, auf informeller Ebene statt. Sie fanden beispielsweise am Rande von Fraktionssitzungen oder im Rahmen von Arbeitsfrühstücken statt, oder die Sprecher forderten im Vorfeld eines Mandats oder einer Verhandlung informelle Briefings zu bestimmten Themen an. Solche Briefings werden von den ParlKab – teilweise auch gemeinsam von AA und BMVg – koordiniert. Sie fanden z.B. im Kontext der Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung statt, wurden – soweit ersichtlich – aber nicht im Zusammenhang mit den Verhandlungen zu LAWS durchgeführt (vgl. Interview 23). Somit ergänzt und flexibilisiert die strukturelle und personelle Einbindung des ParlKab in den Informations- und Entscheidungsprozess die ansonsten tendenziell rigide und formgebundene Ausschussarbeit.

Scharnier III: Fraktionsreferenten

Als drittes wichtiges Scharnier zwischen Legislative und Exekutive wirken vor allem die jeweils zuständigen Fraktionsreferenten, die die Sprecher unterstützen. Die leitenden Fraktionsreferenten sind in der Regel erfahrene Partei- und Parlamentsmitarbeiter und verfügen über einen eigenen Mitarbeiterstab, der den Sitzungen der Arbeitsgruppe ebenfalls beiwohnt. In der 18.

Legislaturperiode waren im Deutschen Bundestag 426 dieser Referenten angestellt, in der 19. Legislaturperiode waren es sogar 549 (vgl. Feldkamp 2022, Kapitel 5.9). Mit 136 Referenten in der 18. und 164 Referenten in der 19. Legislaturperiode verfügte die CDU/CSU-Fraktion über die größten personellen Ressourcen. Schlusslicht war die FDP-Fraktion mit nur 15 Referenten in der 19. Legislaturperiode. Im Vergleich beschäftigt Die Linke trotz ihrer ebenfalls geringen Fraktionsstärke rund 100 Fraktionsreferenten im Untersuchungszeitraum. Insofern unterscheidet sich die Arbeitsweise der Fraktionen zudem maßgeblich danach, ob sie in der regierenden Mehrheit oder in der Opposition vertreten sind.

„In der Opposition hat man mehr Arbeit als in der Regierung, das ist so. In der Regierung wird es nicht gern gesehen, wenn man Anträge schreibt oder kleine Anfragen stellt. Das [hat] einerseits Vorteile [...], weil es keine großen Abstimmungsprozesse erfordert, aber andererseits viel Arbeit mit sich bringt [...] Es gibt einen gewissen Ausgleich für Oppositionsfraktionen, aber das kann bei Weitem nicht den Verlust ausgeglichen“ (Interview 29).

In ihrer Expertenfunktion fungieren die Fraktionsreferenten als die „zentralen Ansprechpartner“ (Interview 29) der Sprecher und erfüllen damit eine ganz wesentliche Scharnierfunktion bei der Informationsverarbeitung. Sprecher, Berichterstatter, Fraktionsreferenten und zuständiger Fraktionsvorstand ergeben so einen ausgewählten Personenkreis, der am Regierungshandeln in einer außenpolitischen Frage entscheidend eingebunden ist. Mitunter verfügt der Fraktionsvorstand zudem über zusätzliche personelle Ressourcen, um die Informationsvermittlung in die Führungsebene zu verbessern.²⁶

Unter Berücksichtigung dieser drei informellen Scharniere lässt sich das proaktive Engagement der Bundesregierung in der GGE on LAWS näher interpretieren und ein möglicher Einfluss der Fraktionen nachvollziehen. Deutschland hat nicht nur das erste informelle Treffen initiiert, sondern auch die inhaltliche Diskussion maßgeblich beeinflusst und in den Folgejahren vorangetrieben, indem es die Rolle des Ko-Vorsitzenden übernahm und nationale Experten entsandte. Dieses Engagement reflektiert die politische Intention, die Ächtung letaler autonomer Waffensysteme voranzutreiben.

In sämtlichen Koalitionsverträgen aller Bundesregierungen während des Untersuchungszeitraums findet sich das Ziel zur Ächtung autonom agierender Waffensysteme (CDU/CSU und SPD 2013, S. 178, 2018, S. 149; SPD et al. 2021, S. 116). Im Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition aus Dezember 2021 findet sich zudem folgende Formulierung mit Blick auf neue Technologien:

„Wir wollen die friedliche Nutzung des Weltraums und des Cyber-Raums. Für waffentechnologische Entwicklungen bei Biotech, Hyperschall, Weltraum, Cyber und KI werden wir

26 Für die AfD lässt sich ab der 20. Legislaturperiode eine ähnliche Entwicklung beobachten. Dies ist deshalb von Interesse, da Die Linke traditionell deutlich weniger Arbeitskreise einrichtet als die übrigen Fraktionen. Das deutet darauf hin, dass Fraktionsreferenten in der Opposition einen besonders großen Mehrwert für die Kontrolle bieten.

frühzeitig Initiativen zur Rüstungskontrolle ergreifen. Wir wollen dazu beitragen, Normen für verantwortliches Staatenverhalten im Cyberspace zu stärken“ (SPD et al. 2021, S. 115).

Die Analyse einschlägiger Parteidokumente zeigt indes, dass sich die CDU/CSU weitaus weniger stark zur Rüstungskontrolle und Abrüstung positioniert als die SPD oder Bündnis 90/Die Grünen (vgl. bspw. CDU/CSU 2017, S. 65, 2021, S. 9). Vielmehr lassen sich sowohl bei der SPD als auch bei Bündnis 90/Die Grünen explizit rüstungskontrollfreundliche Positionen in außenpolitischen Fragen beobachten (vgl. Bündnis 90/Die Grünen 2013, S. 314, 2017, S. 83–84, 2021, S. 249–251; SPD 2013, S. 107, 2017, S. 104, 2021a, S. 59, 2021b, S. 1).

In Anbetracht der parteipolitischen Heterogenität der beiden einschlägigen Ministerien – Auswärtiges Amt und Bundesministerium der Verteidigung – ist es daher nicht überraschend, dass die Entscheidung über die Bewaffnung unbemannter Systeme im Verteidigungsbereich mit einer außenpolitischen Debatte über deren rüstungskontrollpolitische Implikationen verknüpft wurde, was in einem lang andauernden koalitionsinternen Disput resultierte: Im Untersuchungszeitraum wurde das Auswärtige Amt überwiegend sozialdemokratisch geführt, während das Verteidigungsministerium von der Union geführt wurde. Im Rahmen der Ressortabstimmung manifestierten sich dabei signifikante Divergenzen, welche nicht nur die Drohnenbewaffnung, sondern auch die Position zur Regulierung der Autonomie in Waffensystemen betrafen. Die abrüstungspolitische Haltung der SPD hatte insofern einen wesentlichen Einfluss, als etwa der SPD-Fraktionsvorsitzende Thomas Oppermann in der 18. Legislaturperiode vor einem neuen Rüstungswettlauf warnte (vgl. Kolhoff 2017). In der 19. Legislaturperiode wurde dieser Kurs durch den Fraktionsvorsitzenden Rolf Mützenich, der sich als überzeugter Verfechter von Abrüstung und Rüstungskontrolle positionierte, fortgesetzt (vgl. bspw. Mützenich 2011; Mützenich und Bieger 2014; Reinecke und Schulze 2021). Der Haushaltsausschuss erließ schließlich die erwählten Maßgabebeschlüsse (Kap. 4.1.2.5; vgl. auch Wiegold 2018). Obwohl Außenminister Heiko Maas die im Koalitionsvertrag festgeschriebene völkerrechtliche Ächtung von LAWS mehrfach aufgriff und auf internationaler Ebene klarstellte, dass Deutschland über eine politische Erklärung ein schrittweises Vorgehen mit dem langfristigen Ziel eines verbindlichen Verbots anstrebe (vgl. bspw. Maas 2018b, 2019a), entzog die SPD-Fraktion der Bewaffnung deutscher Drohnen kurzfristig im Dezember 2020 ihre Zustimmung, da ein von ihr eingeforderter transparenter und ausführlicher „Debattenprozess, auf dessen Grundlage eine verantwortbare Entscheidung getroffen werden kann“ (SPD 2021b, S. 1) ausblieb. Infolgedessen blockierte Bundesfinanzminister Olaf Scholz die entsprechenden Beschaffungsvorlagen und der verteidigungspolitische Sprecher der SPD, Fritz Felgentreu, trat zurück, weil er diese Entscheidung nicht mittragen konnte (vgl. Felgentreu 2020). Dieser fraktionsinterne Dissens konnte erst infolge des russischen Angriffskrieges endgültig beigelegt werden.

Es kann angenommen werden, dass das deutsche Engagement für die Rüstungskontrolle bei LAWS infolge dieses parteiinternen Drucks sinnvoll in die von Außenminister Steinmeier ab 2016 eingeleitete Abrüstungsoffensive eingebettet werden konnte und dies auch Außenminister Maas in seiner Initiative beeinflusst hat (vgl. Interview 23; Interview 24).²⁷ Die parteiideologische Ausrichtung und die zeitliche Sequenzierung der Haltung der Bundesregierung zur Rüstungskontrolle bei LAWS lässt jedenfalls vermuten, dass das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung im Zusammenhang mit der Rüstungskontrolle neuer Technologien als reziprok betrachtet werden kann. Die Arbeitskreise und Fraktionsvorsitzenden, insbesondere der SPD, scheinen politische Leitplanken definiert zu haben, welche anschließend vom Auswärtigen Amt im Rahmen der bestehenden Strategie implementiert wurden. Das Beispiel demonstriert, dass parlamentarische Akteure durch die Definition von Prioritäten in Koalitionsverträgen langfristig Einfluss auf die außenpolitische Agenda ausüben können. Allerdings wird auch ersichtlich, dass dieser Einfluss häufig lediglich mittelbar wirkt. In der finalen Phase entscheidender Verhandlungen oder bei bereits ausgearbeiteten Strategien ist eine Einflussnahme des Parlaments auf den Kurs lediglich in geringem Umfang möglich. Dies verdeutlicht die Asymmetrie der Einflussnahme im parlamentarischen Regierungssystem. Die Legislative kann zwar langfristige Zielvorgaben setzen, verfügt jedoch im laufenden Entscheidungsprozess nur über begrenzte Möglichkeiten zur Intervention. Dennoch bleibt die parlamentarische Rückkopplung für die Regierung von essenzieller Bedeutung, um eine nachhaltige politische Unterstützung für außen- und rüstungskontrollpolitische Initiativen sicherzustellen.

4.1.3.2 Persönliche Mitarbeiter und Ausschusssekretariate

Am Sitz des Parlaments unterstützen neben den Fraktionsreferenten vor allem die persönlichen Mitarbeiter die Abgeordneten bei organisatorischen Aufgaben und durch inhaltliche Zuarbeit. Persönliche Mitarbeiter werden darüber hinaus eingesetzt, um den Kontakt zu den Bürgern im Wahlkreis sicherzustellen. Je mehr qualifizierte Mitarbeiter den Abgeordneten zur Verfügung stehen, desto größer ist ihre Informationsverarbeitungskapazität. Mit dieser erhöhten Kapazität steigen auch die Möglichkeiten des Parlaments, als Prinzipal die Aktivitäten des Agenten zu kontrollieren. Das ist besonders in einem außenpolitischen Umfeld, in dem die Komplexität der politischen Themen stetig zunimmt und die Effizienz der Informationsverarbeitung maßgeblich die Qualität der parlamentarischen Arbeit beeinflusst, relevant. Deshalb ist der Zugriff auf personelle Ressourcen vor allem für die Sprecher und Berichterstatter bzw. Obleute in den Ausschüssen besonders relevant. Während Fraktionsreferenten

27 Auf einen solchen Einfluss wurde jedenfalls im Zusammenhang mit der Rüstungsexportpolitik nach der Ermordung des saudi-arabischen Journalisten Jamal Kashoggi von den Interviewpartnern hingewiesen.

und Ausschusssekretäre nur für die Unterstützung der kontinuierlichen Überwachung der Exekutive eingesetzt sind, können die persönlichen Mitarbeiter durch ihren Wahlkreisbezug als funktionale Äquivalente von Ombudsstellen betrachtet werden – sie fungieren damit sowohl als “fire alarm” als auch als “police patrol”. Diese duale Rolle ermöglicht es den Abgeordneten, nicht nur reaktiv auf Missstände zu reagieren, sondern auch proaktiv die Exekutive zu überwachen und die Interessen ihrer Wähler effektiv zu vertreten.

Harfst und Schnapp (2003, S. 24) geben an, dass jeder Bundestagsabgeordnete durchschnittlich zwei persönliche Mitarbeiter beschäftigt. Das deckt sich mit den für die vorliegende Studie gesammelten Daten und durchgeführten Experteninterviews. Eine durch persönliche Mitarbeiter erhöhte Informationskapazität ist vor allem in der Außenpolitik für die effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die Exekutive entscheidend, da sich die Abgeordneten aufgrund der internationalen Dimension ihrer Arbeit einer besonders diffusen Informationslast gegenübersehen und daher über zusätzliche Ressourcen verfügen müssen, um ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen. Aus diesem Grund verfügen die außenpolitischen Sprecher der Fraktionen über zusätzliche Personalressourcen (vgl. Interview 31; Interview 41). Denn sie sind oft mit einer erheblichen Arbeitsbelastung konfrontiert und in besonderem Maße auf eine präzise sowie umfassende Informationsverarbeitung angewiesen. Persönliche Mitarbeiter fungieren als unverzichtbare Unterstützung, indem sie spezifische Informationen sammeln, analysieren und strategisch einsetzen, um die parlamentarische Arbeit zu optimieren. Folglich sind Fraktionsreferenten und persönliche Mitarbeiter nicht nur für die administrative Entlastung der Abgeordneten unerlässlich, sondern tragen auch wesentlich zur qualitativen Verbesserung der mandatsbezogenen Arbeit und zur Stärkung der demokratischen Kontrolle bei.

Daneben spielen die Ausschusssekretariate eine wichtige Rolle, die die Ausschussvorsitzenden unterstützen, indem sie die organisatorische Verantwortung für den ordnungsgemäßen Sitzungsablauf und die Protokollierung übernehmen und Sitzungen fachlich vorbereiten, um „den Prozess so reibungslos wie möglich zu gestalten“ (vgl. Interview 20). Sie moderieren die Entscheidungsfindung in den Obleuterunden, entschärfen mögliche Konflikte durch Hinweise auf rechtliche oder verfahrenstechnische Rahmenbedingungen (vgl. Interview 39). Personell sind die Sekretariate des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses mit einer Leitungs- und zwei Referententeilen besetzt (ebd.). Während die Sekretariatsleitung primär für den Hauptausschuss zuständig ist, sind die Referenten für die Betreuung der Unterausschüsse oder Berichterstattergruppen verantwortlich. Darüber hinaus werden die Sekretariate von Sachbearbeitern und einem Vorzimmer unterstützt. Die Referenten stehen in engem Kontakt mit dem jeweiligen (Unterausschuss-)Vorsitz und sind häufig abgeordnete Beamte mit außenpolitischer Erfahrung aus dem BMVg, dem AA oder der Bundestagsverwaltung selbst (vgl.

Interview 39). Der Haushaltsausschuss wird indes von einem größeren Mitarbeiterstab mit insgesamt 17 Stellen unterstützt, davon sechs im höheren Dienst (vgl. Interview 34).

4.1.3.3 Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages

Jenseits der zuletzt behandelten, informellen Informationskanälen, welche insbesondere der Regierungsmehrheit zuträglich sind, existieren weitere Kontrollressourcen, die vornehmlich der Opposition zur Wahrnehmung ihrer originären Aufgabe, einer unabhängigen und kritischen Regierungskontrolle, dienlich sind. Eine herausragende Rolle spielen dabei die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, die mit fundierten Gutachten die parlamentarische Kontrolle unterstützen und vertiefen. Im Folgenden sollen daher noch die Rolle und Funktion der Wissenschaftlichen Dienste im Kontext parlamentarischen Befassung mit Rüstungskontrolle neuer Technologien näher beleuchtet werden.

Der Bundestag verfügt seit 1949 zur Unterstützung seiner Arbeit über wissenschaftliche Dienste, welche sich zunächst weitgehend auf dokumentarische Tätigkeiten beschränkten und ab 1964 als eigenständige Organisation etabliert wurden. Sie bilden die Unterabteilung WD innerhalb der Abteilung A der Bundestagsverwaltung und nach ihrem Selbstverständnis

„eine institutionelle Antwort der Legislative auf die mit der Ausdehnung der Staatstätigkeit verbundene wachsende informationelle Überlegenheit der Exekutive. Die Aufgabe der Wissenschaftlichen Dienste besteht darin, die Parlamentarier bei der Bewältigung des steigenden Informationsvolumens zu unterstützen und somit ein Gegengewicht zu dem konzentrierten Sachverstand der Ministerien zu bieten“ (Schöler und von Winter 2016, S. 99).

Der Wissenschaftliche Dienst verfügt über ein breites Spektrum an Fachwissen, das von rund 70 Referenten in zehn Fachbereichen gewährleistet wird.²⁸ Dabei ist ein hoher Anteil an Juristen, Politikwissenschaftlern und Angehörigen weiterer Fachdisziplinen zu verzeichnen. Der Mehrwert der wissenschaftlichen Dienste besteht in ihrer Funktion als neutrale Instanz, welche den Abgeordneten die Unabhängigkeit verschafft, eigenständig und sachlich fundierte Entscheidungen zu treffen, ohne dabei von der oft durch Regierungsinteressen geprägten Expertise der Ministerien beeinflusst zu werden. Während das TAB eine primär technologische Analyseperspektive einnimmt, schaffen die Wissenschaftlichen Dienste eine grundsätzlichere Informationsquelle, indem sie verschiedene politisch und rechtlich relevante Aspekte beleuchten. Im Hinblick auf neue Technologien im Rüstungsbereich wird das Parlament so in die Lage versetzt, nicht nur die technischen Implikationen neuer Technologien zu verstehen, sondern diese auch in den Kontext anderer außenpolitischer und

28 Voraussetzung für die Tätigkeit als Referent ist ein Hochschulabschluss.

völkerrechtlicher Fragestellungen einzuordnen. Damit tragen die Wissenschaftlichen Dienste unmittelbar zur Kompensation des Informationsgefälles in der Außen- und Sicherheitspolitik bei (vgl. R. Biermann 2004, S. 620).

Seit dem Jahr 2016 werden die Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste nicht mehr ausschließlich auf Anfrage herausgegeben, sondern grundsätzlich nach einer Sperrfrist von vier Wochen auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht. Während die Gutachten zuvor primär zur Unterstützung der individuellen parlamentarischen Arbeit genutzt wurden, lässt sich seither eine weniger restriktive Handhabung durch die Abgeordneten beobachten, die die Gutachten – abhängig vom Ergebnis – zunehmend für die politische Arbeit in den Fraktionen und Ausschüssen instrumentalisieren (vgl. Interview 8; Interview 9). Diesbezüglich ist ein wesentlicher Unterschied zu den Gutachten des TAB festzustellen. So werden Gutachten, welche die politische Position eines Abgeordneten bestätigen, mit hoher Wahrscheinlichkeit sofort verbreitet und politisch eingesetzt (vgl. Interview 8). In diesem Fall erfolgt durch den zuständigen Fachbereich die unverzügliche Weiterleitung des entsprechenden Gutachtens an das jeweilige Ausschusssekretariat, um alle relevanten Abgeordneten ins Benehmen zu setzen.

Im Zusammenhang mit Rüstungskontrolle kommt insbesondere dem Fachbereich WD 2 eine wichtige Bedeutung bei der Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle zu. Er befasst sich mit diversen Themenfeldern, darunter Außenpolitik, Völkerrecht, Verteidigungspolitik, Menschenrechte sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit, und erstellt fundierte Analysen und Gutachten, die für die Abgeordneten gerade hinsichtlich der komplexen und schnelllebigen Materie der Rüstungskontrolle von großem Nutzen sind (vgl. Interview 45). In Fragen der Rüstungsexportkontrolle kooperiert der Fachbereich WD 2 bisweilen mit dem für wirtschaftliche Fragestellungen zuständigen Fachbereich WD 5, um eine möglichst umfassende Begutachtung zu gewährleisten (vgl. Interview 8). Das ermöglicht auch die Abdeckung interdisziplinärer Fragestellungen, was das Informationsgefälle zwischen Exekutive und Legislative zusätzlich kompensiert.

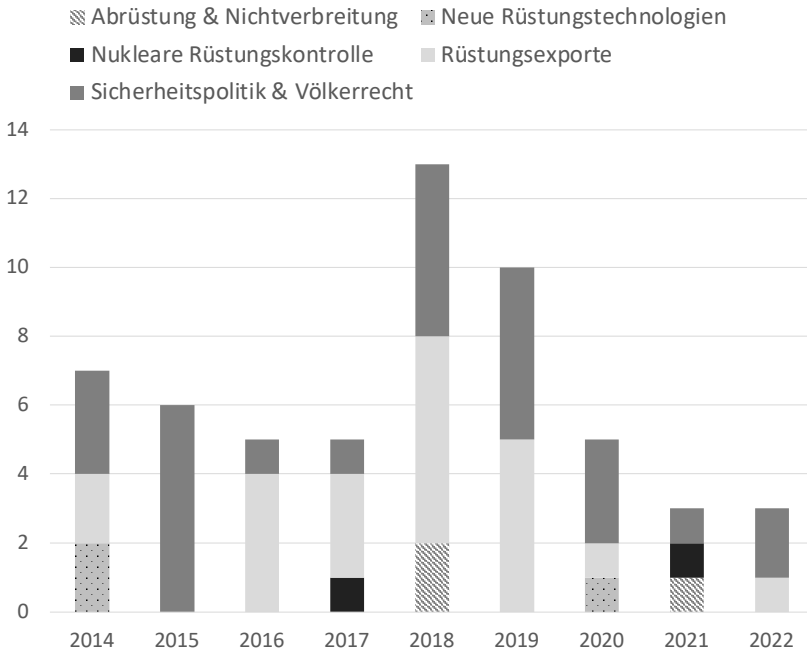
Besonders hervorzuheben ist die personelle Kontinuität im Fachbereich WD 2, der sechs Referenten mit einer durchschnittlich höheren Verweildauer als die anderen Fachbereiche beschäftigt. Diese Stabilität, insbesondere auf der Leitungsebene, erlaubt eine effektivere Koordination und Kooperation innerhalb des Fachbereichs und begünstigt die Fachexpertise und institutionelle Agilität des Fachbereichs. Zudem wird ein Referent regelmäßig vom BMVg an den Bundestag abgeordnet. Dazu trifft das BMVg eine Vorauswahl, die der Fachbereichsleitung zur Entscheidung vorgelegt wird. Diese soldatischen Referenten müssen „im Bereich der Verteidigungspolitik schon tätig gewesen sein, also [...] mit politischen Themen vertraut sein“ (Interview 9). Im Untersuchungszeitraum wurde der Fachbereich indes um eine halbe Referentenstelle reduziert. Eine weitere Besonderheit ist der direkte Zugang der

Referenten des WD 2 zu den – eigentlich geschlossenen – Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses und Verteidigungsausschusses. Dies ermöglicht eine frühzeitige Sensibilisierung für sich abzeichnende parlamentarische Aufträge, da die Referenten simultan evaluieren können, wie sich die parlamentarische Debatte entwickeln wird. Dadurch wird das Risiko von Missverständnissen bei der Auftragserteilung minimiert und die Effizienz und Zielgenauigkeit der Gutachten optimiert (vgl. Interview 8).

Für den Bereich der Rüstungskontrolle, in dem präzise und aktuelle Informationen von entscheidender Bedeutung sind, stellt der Fachbereich WD2 insofern eine wesentliche Kontrollressource dar, damit die Abgeordneten ihre Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive umfassend wahrnehmen können. Durch ihre Funktion als neutraler Wissensvermittler und die parlamentsgerechte Aufbereitung der Informationen wird so eine ebenso zügige wie unabhängige und sachliche Bewertungsgrundlage für die Abgeordneten gewährleistet. Dies ist insbesondere für die Opposition von Bedeutung, die zur Kontrolle naturgemäß auf von der Sachkompetenz der Ministerien unabhängige und unparteiische Informationen angewiesen ist und daher auch die überwiegende Zahl der Analysen in Auftrag gibt (vgl. ebd.). Obgleich eine explizite Erwähnung der Gutachten in den Ausschüssen selten zu beobachten ist, lassen sich in einigen Fällen Verweise auf die Gutachten seitens der Abgeordneten im Auswärtigen Ausschuss feststellen. Dabei werden die Gutachten offenbar genutzt, um eine politische These oder Position sachlich zu untermauern (vgl. Interview 8). Folglich werden die Gutachten nicht nur für die öffentlichkeitswirksame Arbeit, sondern auch im Wege der Ausschusskontrolle genutzt.

Die einzelnen Fachbereiche erstellen Gutachten und Analysen unterschiedlichen Umfangs und mit variierender Tiefe, stets mit dem Anspruch einer parlamentsgerechten Aufarbeitung. Dabei binden längere Formate einen Referenten in der Regel vier bis fünf Wochen, kürzere Formate nur wenige Tage. Von den insgesamt rund 650 Gutachten, die Fachbereich WD 2 im Untersuchungszeitraum zwischen 2014 und 2022 erstellt hat, behandelten 58 (8,9%) die Themen Rüstungsexportkontrolle und Rüstungskontrolle (Abbildung 4.1.18). Dabei war ein Großteil der Beauftragungen auf Fragen im Kontext der nuklearen Abrüstung und Rüstungsexporte gerichtet; lediglich vier Gutachten befassten sich mit Drohnentechnologie (vgl. WD-BT 2014, 2020, 2021).

Abbildung 4.1.12: Gutachten zur Rüstungskontrolle aus WD 2 nach Kategorie



Quelle: eigene Darstellung.

Die Analyse der Gutachten verdeutlicht, wie der Bundestag wissenschaftliche Dienste als zusätzliche Kontrollressource bei neuen Technologien im Rüstungsbereich einsetzt, namentlich in Reaktion auf aktuelle sicherheitspolitische Ereignisse. Die Häufung der Gutachten in den Jahren 2014 und 2020 weist darauf hin, dass wissenschaftliche Expertise insbesondere in Phasen intensiver politischer Debatten genutzt wurde. Während die Gutachten aus dem Jahr 2014 vor allem in die Drohnenbewaffnungsdebatte einzuordnen sind, hat in den Jahren 2020 und 2021 der Krieg in Bergkarabach erneut das Interesse der Abgeordneten an den Implikationen dieser neuen Rüstungstechnologie geweckt.

Ein Gutachten betreffend die Verhandlungen der GGE on LAWS oder Autonomie in Waffensystemen existiert bisher nicht. In der Gesamtschau muss konstatiert werden, dass die Anzahl der Gutachten zu neuen Technologien vergleichsweise gering ausfiel. Ohne diesen Umstand negativ zu bewerten, lässt er eine selektive, am tagespolitischen Geschehen orientierte Nutzung der wissenschaftlichen Unterstützungsleistung vermuten. Die begrenzte Auseinandersetzung weist zudem auf eine mögliche Lücke in der parlamentarischen Kontrolle hin. Im Gegensatz zu anderen wissenschaftlichen Parlamentsdiensten wird der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages nur nach

Beauftragung durch einen Abgeordneten tätig. Obgleich die Beauftragung in der Regel durch einen betreffenden Berichterstatter erfolgt, erscheint eine Ausweitung der Auftraggeberbefugnis, beispielsweise auf die Fraktionsreferenten, als sinnvoll. Eine solche Regelung würde eine breitere Nutzung und bessere Koordination der Wissenschaftlichen Dienste für die parlamentarische Kontrolle ermöglichen. Insbesondere für die Opposition wäre eine kontinuierlichere Einbindung wissenschaftlicher Expertise zu neuen Technologien sinnvoll, um der Dynamik im Rüstungssektor adäquat zu begegnen. Ein Positivbeispiel ist die Nutzung im Zusammenhang mit der parlamentarischen Kontrolle von Rüstungsexporten. Nicht zuletzt könnte die breite Informationsbasis der TAB-Berichte auf diese Weise verdichtet und für die parlamentarische Mitwirkung fruchtbar gemacht werden. Die Spezialisierung der einzelnen Fachbereiche lässt die adäquate Bearbeitung solch komplexer Fragestellungen grundsätzlich zu.

Gleichzeitig legt die Untersuchung nahe, dass vor allem die zeitliche Dimension eine Herausforderung für die parlamentarische Kontrolle darstellt. Auch wenn die Anwesenheit der Referenten in den Ausschusssitzungen dazu beiträgt, sich frühzeitig auf mögliche Fragestellungen vorzubereiten, bleibt die Bearbeitungszeit für umfangreichere Gutachten mit bis zu fünf Wochen relativ lang. In der hochdynamischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann dies die Reaktionsfähigkeit der Opposition beeinträchtigen. Gleichzeitig erweisen sich die Entwicklungen in der Rüstungskontrolle im Rahmen der GGE on LAWS als eher träge, sodass die Bearbeitungszeit hier weniger kritisch zu bewerten ist.

Zudem könnte die Neutralität der Gutachten, die einerseits eine Stärke darstellt, andererseits dazu führen, dass sie in der politischen Praxis weniger Einfluss entfalten. Die Interviewpartner merken an, dass die zunehmende Instrumentalisierung der Gutachten – auch schon vor ihrer regulären Veröffentlichung – deren eigentliche Funktion als unparteiische Informationsquelle untergraben könnte. Aufgrund der grundsätzlichen Veröffentlichungspflicht greifen vor allem Abgeordnete der Regierungsmehrheit weniger auf dieses Kontrollinstrument zurück. Es stellt sich daher die Frage, ob die Veröffentlichungspraxis nicht überdacht werden sollte, um dem ursprünglichen Zweck der Gutachten als interne Arbeitsgrundlage für die Abgeordneten besser gerecht zu werden. Dahingehend könnte auch eine Ausweitung der Nutzungsrechte die Unterstützungsleistung noch besser in die Kontrolle einbetten.

4.1.4 Zwischenbilanz II

Der Deutsche Bundestag erweist sich als einflussreiches Parlament mit starken, aber exekutivabhängigen Kontrollfunktionen in der Rüstungskontrolle neuer Technologien, wobei die effektive Kontrolle der Regierung durch die

Mehrheit über eine Kombination formeller und informeller Kontrollmechanismen ausgeübt wird, während die Opposition auf eher schwache formelle Kontrollinstrumente angewiesen ist. Im Bereich der internationalen Rüstungskontrolle neuer Technologien ist die Überwachung von Pfadabhängigkeiten geprägt und fand überwiegend passiv und reaktiv statt, wobei der Bundestag wiederholt den Verhandlungsfortschritt in der GGE on LAWS überwachte und die Position Deutschlands jedenfalls mittelbar beeinflusste. Im Bereich der Rüstungsinnovation und -beschaffung spielte er hingegen eine bedeutendere Rolle, indem er über formelle und informelle Kontrollmechanismen eine enge – vor allem budgetäre – Begleitung und punktuelle Einflussnahme ausübte.

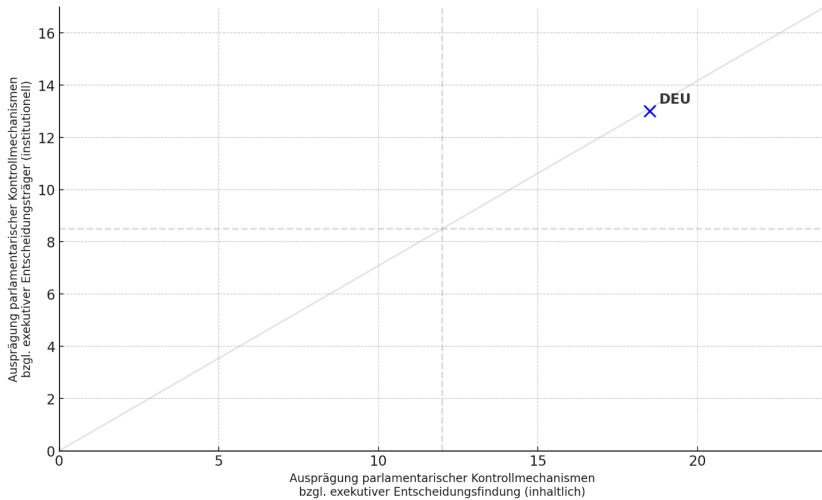
Die institutionelle Kontrollkapazität des Bundestages ist insgesamt relativ hoch (13 von 17 Punkten). Die ressortverantwortlichen Minister werden letztlich vom Bundeskanzler ernannt, wobei das Parlament formal und faktisch nur indirekt Präferenzen äußern bzw. politischen Druck ausüben kann. Im parlamentarischen System der Bundesrepublik sind die Möglichkeiten der Einflussnahme des Bundestages auf die verantwortlichen Regierungsmitglieder im Kontext der Rüstungskontrolle gerade aufgrund der starken Reziprozität und Responsivität zwischen den Parlamentarischen Staatssekretären und den Berichterstattern der Fraktionen regelmäßig hoch. Allerdings führt dies zu einem gewissen „System der freiwilligen Selbstkontrolle“ (Interview Beemelmans) der Regierung gegenüber dem Parlament, etwa durch die sehr regelmäßige Berichterstattung im Unterausschuss Rüstungskontrolle oder die 25-Millionen-Euro-Vorlagen im Haushalts- und Verteidigungsausschuss. Das Ergebnis ist eine permanente Rechenschaftslegung und damit Entlastung der Regierung gegenüber dem Parlament, das damit zwar ex ante starke Kontrollrechte hat, ex post aber in die Mitverantwortung genommen und paradoxerweise in seiner Kontrollfunktion geschwächt wird. Hohe Regierungsstabilität, eingespielte Mehrheitsverhältnisse mit wenigen Koalitionspartnern und parteipolitische Kongruenz der Ausschussvorsitzenden konnten so über weite Strecken des Untersuchungszeitraums die Prerogative der Exekutive in Fragen der Rüstungskontrolle festigen.

Die inhaltliche Kontrollfähigkeit des Bundestages ist dementsprechend stark ausgeprägt (18,5 von 24 Punkten). Das stark ausdifferenzierte Ausschusssystem und die vergleichsweise hohe personelle Kontinuität und Spezialisierung der Ausschussmitglieder ermöglichten eine engmaschige Kontrolle. Insbesondere durch die ausdifferenzierte Fraktionsstruktur verfügt der Bundestag über weitreichende informelle Kontrollmechanismen, um der Informationsasymmetrie gegenüber der Regierung wirksam zu begegnen. Entsprechend konnte die Regierungsmehrheit die Agenda der Ausschüsse beeinflussen. Allerdings lag keiner der untersuchten Ausschüsse innerhalb des von Benda (1997, S. 22) ermittelten Effizienzkorridors. Einzelne Abgeordnete hatten zwar zum Teil erheblichen Einfluss auf die parlamentarischen Debatten, konnten aber nur selten Entscheidungen direkt beeinflussen. Zudem blieb ihre

Expertise personengebunden, so dass keine strukturelle Wissenssicherung stattfand. Die informellen Mechanismen der Fraktionen begünstigten jedoch eine unabhängige Kontrolle. Durch die zentrale Steuerungsfunktion des Berichterstattersystems konnte die Regierungsmehrheit insbesondere bei der Mittelallokation im Verteidigungshaushalt als einflussreicher Mitspieler agieren. Dementsprechend hat die Auseinandersetzung mit neuen Technologien im Rüstungsbereich im Untersuchungszeitraum zwar zugenommen. Regelmäßige Beratungen zur Rüstungskontrolle in der GGE on LAWS fanden jedoch zumeist erst nach zentralen Verhandlungsschritten statt, so dass die Einflussmöglichkeiten des Bundestages begrenzt blieben. Auch die Verknüpfung von wehrtechnischer Entwicklung und Beschaffung neuer Technologien mit haushaltspolitischen Vorgaben erfolgte zumeist retrospektiv, was eine proaktive parlamentarische Kontrolle erschwerte. Die Fachausschüsse verfügen über eine moderate personelle Ausstattung in den Ausschusssekretariaten ohne inhaltliche Funktion, die Abgeordneten werden aber durch persönliche Mitarbeiter und Fraktionsreferenten in ihrer Kontrolltätigkeit erheblich unterstützt. Darüber hinaus lieferten die wissenschaftlichen Unterstützungsstrukturen fundierte Sachbeiträge.

Aus theoretischer Perspektive lässt sich das parlamentarische Kontrollmodell des Bundestages als ein *Delegation*-Modell mit geringfügigen Zügen eines *Trusteeship*-Modells beschreiben (vgl. Abbott et al. 2020, S. 623): Der Bundestag interveniert typischerweise dann, wenn Verteilungsfragen berührt sind oder von sicherheitspolitischen Erwartungslinien deutlich abgewichen wird. Je stärker politische Entscheidungen mit Verteilungsfragen verknüpft sind – etwa bei der Entwicklung oder Beschaffung neuer Rüstungstechnologie –, desto ausgeprägter ist die parlamentarische Kontrolle (*delegation*). In rüstungskontrollpolitischen Fragen hingegen, die weniger distributiv strukturiert sind, überwiegt die Handlungsautonomie der Exekutive, wenn auch flankiert durch institutionalisierte Kontrolle (*trusteeship*). Dieser Kontrast bestätigt die Einschätzung von Milner und Tingley (2015, S. 259), dass parlamentarische Kontrolle vor allem dort zum Tragen kommt, wo materielle Allokationskonflikte bestehen. Somit unterliegt der Bundestag vor allem dort der faktischen Handlungskompetenz der Bundesregierung, wo keine direkte Budgethoheit ausgeübt wird.

Abbildung 4.1.13: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Deutscher Bundestag



Quelle: eigene Darstellung.

Dies führt zu einer grundsätzlich starken parlamentarischen Rüstungskontrolle mit einer leicht asymmetrischen Verteilung zulasten der institutionellen Kontrollkapazität. Innerhalb des Kompetenz-Kontroll-Spektrums nach Rittberger et al. (2024) positioniert sich der Deutsche Bundestag folglich mit ausgeglichenen inhaltlichen und institutionellen Kontrollressourcen in dessen oberem Bereich (Abbildung 4.1.19). Er liegt fast genau auf dem Spektrum mit starken formellen, aber in der Praxis begrenzten parlamentarischen Kontrollmechanismen bezüglich der Entscheidungsfindung und der Entscheidungsträger. Während die institutionellen Ressourcen für eine umfassendere Kontrolle gegeben wären, begrenzen die strukturelle Entscheidungsunabhängigkeit der Exekutive und die reaktive Kontrollpraxis den tatsächlichen Einfluss des Bundestages.

4.2 USA

4.2.1 Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im US-Kongress

Im präsidentiellen System der USA liegt die außen- und damit auch rüstungskontrollpolitische Prärogative vorwiegend beim Präsidenten, was sich insbesondere in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg äußerte. Seither haben die

USA eine führende Rolle in der internationalen Rüstungskontrollpolitik eingenommen, beginnend mit dem Baruch-Plan vom 14. Juni 1946 (vgl. Williams 2005) bis hin zu jüngeren Bestrebungen unter Präsident Joe Biden, Vereinbarungen zur Begrenzung nicht-strategischer Nuklearwaffen zu treffen (vgl. Reif und Bugos 2021). Dabei haben sich die strategischen Prioritäten zuletzt angesichts des machtpolitischen Aufstiegs der Volksrepublik China und der damit verbundenen zunehmenden Bedeutung neuer Technologien für die Außen- und Sicherheitspolitik der USA zwar zusehends gewandelt. Das hat das legislative Interesse an Rüstungskontrolle allerdings nicht geschmälert, weil sie die nationale Sicherheit der USA sowie deren Rüstungsprogramme und Verteidigungsausgaben tangiert.

Eine zentrale Grundlage für die legislative Beteiligung an internationaler Rüstungskontrolle und Abrüstung bildet 22 USC Ch. 35. Gleich zu Beginn postuliert das in § 2551 verankerte "Congressional statement of purpose" das langfristige Ziel der USA, eine von den Gefahren durch Aufrüstung freie Welt zu schaffen. Die Umsetzung dieses Ziels überträgt der Kongress in erster Linie dem Außenminister, der "under the advice of the president" die erforderlichen Maßnahmen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und Abrüstung durchführt. Diese Kompetenzverteilung reflektiert die starke verfassungsrechtliche Stellung des Präsidenten in der Außenpolitik. Doch seit den 1970er Jahren gelang es dem Kongress, insbesondere durch den zunehmenden Zugang zu Informationen und die wachsende personelle Unterstützung in den Ausschüssen, seine Kontrollfunktion in strategischen Fragen zu intensivieren und gezielt alternative außenpolitische Strategien zu formulieren (vgl. Halperin und Clapp 2006, S. 313). Sukzessive wurden die Ausrichtung der Rüstungskontrollpolitik und die Entscheidungen über strategische Waffensysteme durch Gesetzgebung und Überwachung beeinflusst. Dabei waren es vor allem die ABM-Debatten und die Entwicklung der Multiple Independently-targetable Reentry Vehicles (MIRV), die den Einfluss des Kongresses in strategischen Fragen der Rüstungskontrolle stärkten (vgl. Frye 1988, S. 408–411).²⁹

Das wachsende rüstungskontrollpolitische Gewicht des Kongresses wird besonders deutlich, betrachtet man den Abschluss von Rüstungskontrollverträgen in den USA. Denn im Hinblick auf internationale vertragliche Vereinbarungen ist die präsidentielle Prärogative verfassungsrechtlich daran gebunden, die Verträge "by and with the Advice and Consent of the Senate" (US Const.

29 MIRV-Systeme sind trotz ihrer strategischen Bedeutung in mehrfacher Hinsicht verwundbar. Ihre größte Schwäche liegt in der Anfälligkeit während der Boost-Phase, da ein erfolgreicher gegnerischer Erstschat die gesamte Nutzlast vernichtet. Stationäre Startbasen erhöhen die Gefahr präventiver Angriffe. Zudem sind MIRVs durch moderne Raketenabwehrtechnologien zunehmend gefährdet, da Fortschritte in der Abfangfähigkeit die ursprünglich intendierte Überlegenheit dieser Systeme unterminieren. Die technische und finanzielle Komplexität sowie die eingeschränkte Steuerbarkeit nach dem Abschuss verstärken ihre strategischen Nachteile, die der Kongress in den SALT-Verhandlungen umfassend berücksichtigt wissen wollte.

art. II, sec. 2) zu schließen. Insofern verfügt der Präsident lediglich über eine uneingeschränkte Kompetenz hinsichtlich der Vertragsverhandlungen. Für deren Ratifikation bedarf es jedoch der Zustimmung von "two thirds of the Senators" (US Const. art. II, sec. 2). Anschließend entscheidet der Präsident – vorbehaltlich der Auflagen des Senats – über die endgültige Ratifikation des Vertrages (vgl. Galbraith 2012, S. 247–249). Der Senat hat durch die Möglichkeit Auflagen zu formulieren bereits formal besonders starke Mitwirkungsrechte.³⁰ Insofern kann der Kongress, wenn auch nicht direkt in den Verhandlungen, so doch jedenfalls über den Senat Einfluss auf die konkrete Umsetzung rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen nehmen.

Neben dieser in Artikel II verfassungsrechtlich normierten Kontrolle durch den Senat verfügt der Kongress über weitere formale Möglichkeiten, am Zustandekommen internationaler Verträge mitzuwirken: Durch so genannte "Congressional-Executive-Agreements" kann der Kongress ein internationales Abkommen in beiden Kammern durch Gesetz mit einfacher Mehrheit autorisieren. Die Abgrenzung der beiden Alternativen ist umstritten, aber die Auswahl des Zustimmungsaktes obliegt dem Präsidenten und scheint insofern letztlich eine politische Entscheidung zu sein (vgl. Trimble und Weiss 1991, S. 650). Wichtige Rüstungskontrollabkommen wurden aber in der Regel nach Artikel II abgeschlossen. Insbesondere im Senat wird die Auffassung vertreten, dass Abkommen, die die nationale Sicherheit betreffen, nur auf diese Weise geschlossen werden können. Empirisch lässt sich diese Auffassung jedoch nicht stützen.³¹ Bei den Beratungen über die Gesetzgebung zur Einrichtung der Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) wurde die verfassungsrechtliche Gleichrangigkeit von Congressional-Executive-Agreements und des Artikel-II-Zustimmungsverfahrens sowohl von der Exekutive als auch vom Kongress ausdrücklich bekräftigt (vgl. ebd.). Zudem ergab eine Studie zu den internationalen Abkommen der USA, dass nur 4 % der verteidigungspolitischen Abkommen und Verträge zwischen 1946 und 1972 die Form von Artikel-II-Verträgen hatten. Dagegen waren 12 % rein exekutive Presidential-Executive Agreements und 84 % Congressional-Executive Agreements, entweder durch vorherige oder nachträgliche legislative Ermächtigung (vgl. Johnson 1984; Margolis 1986). Dennoch spielte der Senat bei der Ratifizierung wichtiger Rüstungskontrollabkommen in aller Regel die entscheidende Rolle. Von

30 Den meisten nationalen Parlamenten steht lediglich die Möglichkeit offen, in der Präambel des jeweiligen Zustimmungsgesetzes Vorbehalte anzufügen.

31 Das früheste Beispiel für ein Congressional-Executive-Agreement im sicherheitspolitischen Kontext stammt aus dem Jahr 1972, als der Kongress ein Gesetz verabschiedete, das den Präsidenten zu den im SALT-I-Interimsabkommen vorgesehenen Maßnahmen ermächtigte. Darüber hinaus gab es zahlreiche weitere durch die Exekutive geschlossene internationale Vereinbarungen, die für die nationale Sicherheit relevant waren. So wurde der Vertrag zur Annexion von Texas nach seiner Ablehnung durch den Senat durch eine gemeinsame Resolution beider Kongresskammern gebilligt, was später auch durch den Supreme Court bestätigt wurde (Texas v. White, 74 U.S. 700 (1868); auch Trimble und Weiss 1991).

den 22 Rüstungskontrollabkommen, deren Vertragspartei die USA bis zum Ende des Untersuchungszeitraums waren, wurden knapp drei Viertel (72,7 % bzw. 16 Abkommen) vom Senat ratifiziert, insbesondere solche, die langfristige rüstungskontrollpolitische Verpflichtungen enthielten.

Darüber hinaus entwickelte der Kongress eigenständig Wirtschaftssanktionsgesetze gegen ausländische Regierungen wegen der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Unterstützungspakete zur Abrüstung sowjetischer Kernwaffen³² und überwacht die Umsetzung der Exportkontrollgesetze durch die Exekutive. Zu den derzeit wichtigen Themen, die im Kongress diesbezüglich erörtert werden, gehören das Potenzial des Iran zur Entwicklung von Atomwaffen, das fortschreitende Nuklearwaffenprogramm Nordkoreas sowie die Spannungen zwischen Indien und Pakistan aufgrund ihrer Nuklearwaffenprogramme. Der Kongress befasst sich aber eben auch zunehmend damit, wie die Vereinigten Staaten mit Verbündeten und Partnern zusammenarbeiten könnten, um die potenziellen Auswirkungen neuer Technologien auf die internationale Sicherheit zu mildern (vgl. Nikitin et al. 2024, S. 3). Dazu wirkt der Kongress zum einen an der Ratifikation einschlägiger Verträge mit und genehmigt zum anderen die zu deren Umsetzung benötigten Haushaltsanträge der Exekutive.

Hinsichtlich des legislativen Einflusses auf die US-Rüstungskontrollpolitik sind insbesondere START II, der Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) und New START hervorzuheben:

- Während die russische Duma START II im April 2000 unter einigen Bedingungen – insbesondere der Einhaltung des ABM-Vertrages durch die USA und der Ratifizierung der Zusätze vom September 1997 – ratifizierte, stimmte der US-Senat der Ratifizierung der Zusätze nie zu. Eine republikanische Fraktion unter Führung des damaligen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im Senat lehnte jede Einschränkung der amerikanischen Raketenabwehrsysteme ab. Infolgedessen trat START II nie in Kraft.
- Zweitens entzog der Senat der Ratifizierung des CTBT im Jahr 1999 aus parteipolitischen Gründen seine Zustimmung. Konservative Republikaner sahen die Chance, nicht nur ein Abrüstungsabkommen zu verhindern, das sie ideologisch ablehnten, sondern auch Präsident Bill Clinton einen außenpolitischen Erfolg zu verwehren. Sie äußerten vor allem inhaltliche Bedenken hinsichtlich des vorgesehenen

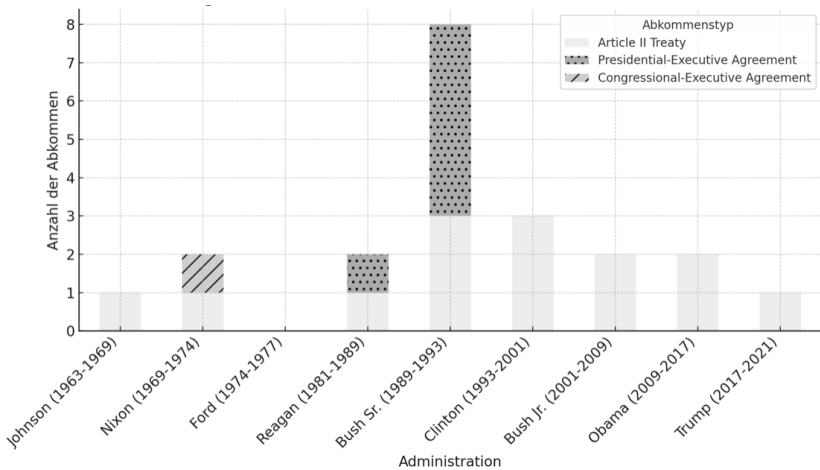
32 Im Dezember 1991 bewilligte der Kongress die Übertragung von 400 Millionen US-Dollar aus dem Verteidigungshaushalt für 1992, um den Nachfolgestaaten der Sowjetunion – Russland, Kasachstan, Ukraine und Weißrussland –, die deren Nuklear- und Chemiewaffenarsenal geerbt hatten, beim Abtransport und der Vernichtung dieser Waffen zu helfen. Fortan bewilligte der Kongress jährlich Mittel in Höhe von über 1 Milliarde US-Dollar, die vom DOD, dem State Department (DOS) und dem Department of Energy (DOE) verwaltet wurden (vgl. Nikitin et al. 2024; Nikitin und Woolf 2015).

- Verifikationsregimes, seiner Auswirkungen auf die nukleare Abschreckung und der Annahme, dass der Vertrag der nuklearen Proliferation wirksam entgegenwirken würde (vgl. Delaet und Scott 2006).
- Drittens übte der Senat während des Ratifizierungsprozesses zu New START erheblichen Einfluss aus, insbesondere durch die Forderung nach Modernisierung der nuklearen Infrastruktur. Um Bedenken von republikanischen Senatoren wie Jon Kyl zu adressieren, versprach die Obama-Administration eine Erhöhung des Budgets zur Modernisierung des Nuklearwaffenarsenals um 10 Milliarden US-Dollar über zehn Jahre. Diese Zusage spielte eine zentrale Rolle, um die Unterstützung für das Abkommen zu sichern, da sie Zweifel an der nuklearen Abschreckungsfähigkeit der USA zerstreute. Zusätzlich äußerten republikanische Senatsmitglieder unter Führung von Mitch McConnell Bedenken hinsichtlich des US-Raketenabwehrkonzeptes mit Blick auf den European Phased Adaptive Approach (EPAA), was zu einer weiteren Zusicherung der Obama-Administration führte, das geplante Raketensystem in Europa würde vollständig umgesetzt (vgl. Collina 2011).

Der Einfluss des Senats auf START-II, CTBT und den Abschluss des New START-Abkommens wirft ein Schlaglicht auf die potenziellen Auswirkungen der Innenpolitik auf das rüstungskontrollpolitische Verhalten der USA. Die Beispiele lassen zudem erkennen, dass im Senat im Wesentlichen parteiübergreifend die Ansicht vorherrscht, strategische Stabilität bedürfe sowohl wirksamer Modernisierungs- als auch Rüstungskontrollmaßnahmen, weshalb stets eine Verknüpfung dieser Elemente angestrebt wurde.

Nichtsdestotrotz fällt hinsichtlich der parteipolitischen Dynamiken der in Kraft getretenen Rüstungskontrollabkommen noch etwas anderes auf: Während die demokratischen Präsidenten Lyndon B. Johnson, Bill Clinton und Barack Obama von dieser Handlungsoption keinen Gebrauch machten, deutet der vermehrte Rückgriff auf rein exekutive Presidential-Executive-Agreements unter den Administrationen Ronald Reagans und George Bush Seniors darauf hin, dass eine republikanische Exekutive verstärkt auf autonome Handlungsspielräume zurückgriff, um in sicherheitspolitischen Fragen schneller und unilateral agieren zu können. Die geringe Anzahl von Congressional-Executive-Agreements verweist zudem darauf, dass der Kongress vor allem dann stärker eingebunden wurde, wenn die rechtlichen Implikationen eines Abkommens – wie im Falle von SALT I – potenziell weitreichende innenpolitische und vor allem finanzielle Maßnahmen erforderten (Abbildung 4.2.1).

Abbildung 4.2.1: US-Rüstungskontrollabkommen nach Ratifizierungsart und Präsidentschaft



Am 13. Juni 2002 traten die USA einseitig vom 1972 ratifizierten ABM-Vertrag zurück. Die Ratifizierung des CCW-Abkommens ist hier entsprechend der letzten Ratifizierung des dritten, vierten und fünften Zusatzprotokolls auf den 23. September 2008 datiert, auch wenn erste Teile der CCW bereits 1999 ratifiziert wurden.

Quelle: eigene Darstellung.

In Verbindung mit der von hegemonialen Machtansprüchen geprägten strategischen Kultur der USA hat dieses institutionelle Setting auch dazu geführt, dass der Kongress spezifische Kontrollmechanismen zur Überwachung der Rüstungskontrolle etabliert hat. Während der Amtszeit der Regierung Ronald Reagans wurde sogar moniert, der Kongress habe die Verantwortung für den wesentlichen Teil der strategischen Kräfteplanung und der Rüstungskontrolle übernommen. So wurde etwa mit dem Arms Control and Disarmament Act von 1961 die bereits erwähnte ACDA ins Leben gerufen, womit der Kongress das Ziel verfolgte “to provide impetus toward [the goal of reducing the risk of war] by creating a new agency of peace to deal with the problem of reduction and control of armaments looking toward ultimate world disarmament.”³³ Sec. 33 des Gesetzes bestimmt, dass keine Verpflichtungen zur Begrenzung oder Reduzierung der Streitkräfte oder des Waffenarsenals der USA eingegangen werden dürfen, solange keine gesetzliche Ermächtigung durch den Kongress vorliegt. Die Vorschrift führte dazu, dass Präsident Richard Nixon am 13. Juni das SALT-I-Interimsabkommen dem Repräsentantenhaus und dem Senat zur

33 Arms Control and Disarmament Act of 1961, 22 U.S.C. § 2551 (1988).

Zustimmung vorlegte, obwohl es als präsidentiales Exekutivabkommen nicht notwendigerweise einer legislativen Zustimmung bedurfte.

Neben diesen eher auf die vertragliche Rüstungskontrolle ausgelegten Kontrollinstrumenten hat der Kongress über Haushaltsermächtigungen und sonstige gesetzliche Vorgaben weitreichende Kontrollmöglichkeiten der Rüstungskontrolle, insbesondere mit Blick auf die Entwicklung neuer Technologien, wo die Exekutive durch verschiedene Agenturen wie die Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) über einen erheblichen Informationsvorsprung bei der strategischen Ausrichtung der US-Rüstungskontrollpolitik verfügt. In diesem Bereich erhöhte der Kongress seine Aufsichtsfunktion vor allem im Zuge der weitreichenden Veränderungen der US-Außenpolitik nach den Anschlägen vom 11. September 2001 (vgl. Interview 49). Aktuelle Beispiele für die Einwirkung des Kongresses auf neue militärische Technologien betreffen die Entwicklung von hypersonischen Waffen, KI und LAWS. Diesbezüglich hat der Kongress seit der „Third Offset Strategy“ (DoD 2014) verstärkt technologische Initiativen der Exekutive überwacht und in den Zeitplan wichtiger Rüstungsprojekte durch Gesetzgebung und Budgetzuweisungen eingegriffen, insbesondere in den Bereichen Künstliche Intelligenz und Hyperschallwaffen, indem durch die National Defense Authorization Acts (NDAA) Vorschriften für die Entwicklung dieser Technologien eingeführt wurden, um ihre sicherheitspolitischen Implikationen zu regulieren (dazu Kap. 4.2.2.2 und 4.2.2.3).

Vor diesem Hintergrund ist auch die ökonomische Bedeutung des US-amerikanischen Rüstungssektors prägend für die Kontroll- und Steuerungsmechanismen des US-Kongresses in der Rüstungskontrollpolitik. Zwischen 2014 und 2022 flossen jährlich etwa 3% des US-amerikanischen Bruttoinlandsprodukts in Verteidigungsausgaben und die US-Streitkräfte sind mit 1,3 Millionen Beschäftigten einer der größten Arbeitgeber (vgl. Statista Research Department 2024a). Mit einem Anteil von 1,6 % des nominalen BIP und der direkten Beschäftigung von rund 2,2 Millionen Personen im Jahr 2023 (vgl. Perez 2024) nimmt der Rüstungssektor eine zentrale Rolle für Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den USA ein. Diese wirtschaftliche Relevanz führt nicht nur zu einer strukturellen Interessenverknüpfung zwischen Legislative und dem sogenannten militärisch-industriellem Komplex³⁴, sondern schafft auch Anreize für eine

34 Der Begriff geht auf eine Rede des früheren US-Präsidenten Dwight D. Eisenhower vom 17. Januar 1961 zurück, in der er vor dem Einfluss eines „military-industrial complex“ warnte: „A vital element in keeping the peace is our military establishment. Our arms must be mighty, ready for instant action, so that no potential aggressor may be tempted to risk his own destruction [...] we have been compelled to create a permanent armaments industry of vast proportions [...] This conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience [...] Yet we must not fail to comprehend its grave implications [...] In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the *military-industrial complex*. The

selektive regionale Priorisierung gegenüber einer internationalen sicherheitspolitischen Zielsetzung (vgl. H. Müller und Schörnig 2006, S. 66–68; Schörnig 2007). Insbesondere die Abhängigkeit vieler Wahlkreise von der Rüstungsindustrie verstärkt die Position von Lobbyakteuren und erschwert eine umfassende parlamentarische Kontrolle exekutiver Entscheidungen in der Rüstungspolitik (vgl. Delaet et al. 2005, S. 194). Damit gerät der US-Kongress in ein Spannungsfeld zwischen seiner Funktion als Kontrollorgan der Exekutive und seiner Rolle als Hüter wirtschaftlicher Interessen, was den Handlungsspielraum für ambitionierte Rüstungskontrollmaßnahmen erheblich einschränken kann. Dieses Spannungsfeld verdeutlicht, wie ökonomische, aber auch politische Abhängigkeiten normative Prinzipien der parlamentarischen Kontrolle in der Praxis unterlaufen und den Grad der Einflussnahme auf die Exekutive partiell entwerten können.

Im Folgenden wird untersucht, wie der Kongress seine Kontrollinstrumente nutzt, um die Entwicklung neuer militärischer Technologien zu kontrollieren und zu beeinflussen und wie er dadurch die Haltung der USA zur Rüstungskontrolle prägt.

4.2.2 Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess

Als „vollwertiges Arbeitsparlament“ (Sebaldt 2009, S. 143) mit enorm ausdifferenzierten Strukturen der internen Arbeitsteilung und einem hohen Professionalisierungsgrad kommt dem Kongress vor allem über die Arbeit der zuständigen Ausschüsse und im Rahmen seiner „power of the purse“ eine Schlüsselrolle bei der frühzeitigen Kontrolle und Mitgestaltung der US-Rüstungskontrollpolitik zu. Im Folgenden werden daher die Rolle der in diesem Zusammenhang wichtigsten Ausschüsse des Senats und des Repräsentantenhauses sowie der legislative Einfluss auf die für neue Technologien im Rüstungsbereich relevanten Haushaltsposten des US-Verteidigungshaushalts näher beleuchtet.

4.2.2.1 Senate Foreign Relations Committee und House Foreign Affairs Committee

Das Senate Foreign Relations Committee (SFRC) und das House Foreign Affairs Committee (HFAC) besitzen spezifische Aufsichtsfunktionen, die in den Geschäftsordnungen der Kammern festgelegt sind. Sie erstrecken sich auf wesentliche Bereiche der US-Außenpolitik und internationalen Beziehungen. Für

potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist“ (vgl. National Archives 2021).

die Kontrolle von LAWS und anderen neuen Rüstungstechnologien sind insbesondere folgende Aufsichtsfunktionen relevant:³⁵

Tabelle 4.2.1: Relevante Aufsichtsbereiche von SFRC und HAFC im Vergleich

Zuständigkeit	Senate Rule XXV	House Rule X
Internationale Aktivitäten des Amerikanischen Roten Kreuzes und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz	S.R. XXV, Sec. 1(j), Ziff. 6	
Internationale Konferenzen	S.R. XXV, Sec. 1(j), Ziff. 8	H.R. X, Sec. 1(j), Ziff. 7
Exportkontrollen, einschließlich der Nichtverbreitung von Nukleartechnologie und Kernmaterial		H.R. X, Sec. 1(j), Ziff. 4
Völkerrecht, soweit es außenpolitische Fragen betrifft	S.R. XXV, Sec. 1(j), Ziff. 9	
Verträge und Vereinbarungen (“executive agreements”), ausgenommen Handelsabkommen	S.R. XXV, Sec. 1(j), Ziff. 17	
Vereinte Nationen und deren angeschlossene Organisationen	S.R. XXV, Sec. 1(j), Ziff. 18	H.R. X, Sec. 1(j), Ziff. 17

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 4.2.1 zeigt, dass die relevanten Zuständigkeiten in den beiden Kammern keineswegs deckungsgleich und zum Teil sogar lediglich einem Ausschuss zugewiesen sind, wobei der Senat grundsätzlich mehr Aufsichtsfunktionen innehat. Hervorzuheben ist zudem, dass die Zuständigkeit für die laufende Kontrolle von „laws, programs, and Government activities relating to international arms control and disarmament“ gemäß H.R. X, Abschnitt 3(g) nicht beim HFAC, sondern beim House Armed Services Committee liegt (dazu

35 Vgl. US Senate (2013), *Rules of the Senate*, Doc. 113-18, <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>, letzter Zugriff: 28.10.2024; US House of Representatives (1999), *Rules of the House*, H. Res. 5, https://irp.fas.org/congress/2001_cr/1999-hres5.html, letzter Zugriff: 28.10.2024. Das *House Committee on Foreign Affairs* wurde von 1975 bis 1978 und von 1995 bis 2007 als *House Committee on International Relations* bezeichnet, wobei dessen Aufgaben und Zuständigkeiten unverändert blieben.

Kap. 4.2.2.2). Daraus resultiert eine abweichende Kontrollstruktur gegenüber dem Senat, wo die Zuständigkeiten zwischen dem SFRC und dem Senate Armed Services Committee dezidiert nach vertraglicher Rüstungskontrolle und wehrtechnischer Forschung und Entwicklung aufgeteilt sind.

Weiterhin regeln die Geschäftsordnungen die Anzahl der Ausschussmitglieder sowie Verfahrensabläufe und die Rahmenbedingungen für Ausschussanhörungen und andere Kontrollinstrumente gegenüber der Exekutive. House Rule XI und Senate Rule XXVI regeln den Ablauf und die Befugnisse für Anhörungen (hearings), einschließlich der Möglichkeit, Zeugenaussagen (testimonies) anzufragen und Dokumente zu beschlagnahmen (H.R. XI Sec. 2(j); S.R. XXVI Sec. 1-4). Besonders Anhörungen erweisen sich als wichtiges Instrument der Kontrolle, da etwa ein Viertel aller Senatsanhörungen der Überwachung von Exekutivmaßnahmen dient (vgl. US Congress 2023). Dahingehend hat der Senat das SFRC, neben der Beratung von Rüstungskontrollabkommen, auch mit der Vorbereitung seiner verfassungsmäßigen Kompetenz zur Bestätigung hochrangiger Regierungsbeamter übertragen ("advice and consent", U.S. Const. Art. II sec. 2). So führt es die Anhörungen der vom Präsidenten nominierten Kandidaten durch, in denen Qualifikation, politische Haltung und strategische Ausrichtung der Nominierten bewertet werden. Weitere Instrumente, wie etwa das Recht der Minderheit, Zeugen vorzuschlagen und anzuhören, stärken die überparteiliche Kontrollfunktion.

Die Analyse der durch die Geschäftsordnungen geregelten Unterausschussstrukturen von HFAC und SFRC legt nahe, dass diese Strukturen eine kohärente Kontrolle neuer Rüstungstechnologien erschweren. Denn die meisten Unterausschüsse von HFAC und SFRC sind geographisch ausgerichtet, wodurch ihre Kontrolle stark von regionalen Fragen abhängt. Dies reduziert die Möglichkeiten einer systematischen Überwachung globaler rüstungskontrollpolitischer Entwicklungen, zumal der HFAC ohnehin nur eingeschränkte Aufsichtsbefugnisse in der internationalen Rüstungskontrolle besitzt. Eine bemerkenswerte Ausnahme stellt jedoch das im 117. Kongress reformierte SFRC Subcommittee on East Asia, The Pacific, and International Cybersecurity Policy dar. Es integrierte erstmals Cybersicherheit als zentrale Kontrollaufgabe und verdeutlicht den wachsenden Stellenwert technologischer Sicherheitsfragen. Gleichzeitig unterstreicht es jedoch das Fehlen eines umfassenden, technologiezentrierten Ansatzes in beiden Kammern.

Die Zuteilung der Mitglieder zu HFAC und SFRC folgt in beiden Kammern ähnlichen Grundsätzen, unterscheidet sich jedoch in institutioneller Gewichtung und parteistategischer Einflussnahme. Im Repräsentantenhaus erfolgt die Ausschusszuweisung gemäß H.R. X sec. 1 durch die jeweiligen Fraktionen, wobei die Parteiführung Sitze gezielt nach politischen Prioritäten und Expertise verteilt. Diese flexible Zuordnung wird mit jeder Legislaturperiode angepasst und reflektiert Arbeitsbelastung sowie außenpolitische Bedeutung der Ausschüsse. Im Senat ist die Zuweisung in den SFRC gemäß S.R. XXV

para. 4 geregelt und unterliegt strengerer Restriktionen. Denn S. R. XXV klassifiziert Ausschüsse nach politischer Relevanz und limitiert Senatoren auf maximal zwei „Class A“-Ausschüsse – darunter das SFRC, das Armed Services Committee und das Appropriations Committee. Diese Regelung fördert grundsätzlich die traditionell stärkere Ausschussorientierung des Senats und begünstigt Kontinuität und Expertise – allerdings unterliegen republikanische Senatoren zusätzlich internen Beschränkungen, die ihre Mitgliedschaft auf nur einen dieser zentralen Ausschüsse begrenzen (vgl. Schneider 2014, S. 3), was die Kontrollkapazität potenziell reduzieren könnte. Insgesamt setzt das Repräsentantenhaus auf flexible Ausschusszuweisungen, während der Senat institutionelle Stabilität und fachliche Expertise priorisiert.

Schließlich haben die Ausschussvorsitzenden und Ranking Members im HFAC und SFRC wesentlichen Einfluss auf die Schwerpunkte der Ausschusstätigkeit, wobei, ob der marginalen Zuständigkeit des HFAC im Kontext von Rüstungskontrolle neuer Technologien, das SFRC als zentrales Diskussionsforum dient. Im SFRC setzen Vorsitz und Ranking Members Prioritäten, die neben parteipolitischen Linien oft auch individuelle Interessen widerspiegeln (vgl. Delaet und Scott 2006, S. 188). Entsprechend hob ein Interviewpartner hervor, dass die Kontrolle rüstungskontrollpolitischer Aspekte neuer Technologien, abseits der wehrtechnischen Entwicklung, hauptsächlich im SFRC stattfindet und die Senatoren dort häufig eigene politische Interessen verfolgten (vgl. Interview 11). Im Kontext neuer Technologien führte dies zu einer dynamischen Interessenlage, in der die Ausschussführung versuchte, den Spannungsbogen zwischen nationaler Sicherheit und technologischen Kontrollbedürfnissen parteiübergreifend zu moderieren. Dies unterstreicht die Rolle des SFRC als wichtiger Akteur in der Rüstungskontrollpolitik der USA und deutet gleichzeitig darauf hin, dass individuelle Präferenzen oft den Raum für langfristig kohärente, parteiübergreifende Rüstungskontrollstrategien – wie sie gerade in neu entstehenden Rüstungskontrollregimen wichtig sind – begrenzen können. Inwieweit diese Annahme trägt und welchen Einfluss parteipolitische Dynamiken und Ausschussstrukturen auf die tatsächliche Kontrolle haben, soll im Folgenden untersucht werden.

Zunächst ergibt die Analyse der personellen Struktur und Ressourcenausstattung der untersuchten Ausschüsse ein differenziertes Bild ihrer institutionellen Zusammensetzung und der damit verbundenen Leistungsfähigkeit. Im SFRC variierte die Mitgliederzahl im Untersuchungszeitraum leicht zwischen 21 und 22, wobei die Republikaner mit 52,3% der Sitze über den gesamten Zeitraum eine knappe Mehrheit gegenüber den Demokraten mit 47,7% stellten. Parallel dazu stieg die Zahl der Mitglieder im HFAC von 44 auf 53, wobei die Republikaner mit einem Stimmenanteil von 51,04% ebenfalls knapp dominierten. Das legt nahe, dass die Kontrolltätigkeit von republikanischen Präferenzen, mithin weniger rüstungskontrollfreundlich geprägt war. Um den Einfluss der Ausschussgröße sowie parteipolitischer Präferenzen zu bewerten,

wird in der Literatur die Gesetzgebungstätigkeit als Indikator herangezogen (vgl. Bucchianeri et al. 2024). Der Vergleich des HFAC mit dem SFRC zeigt, dass der kleinere SFRC tatsächlich effizienter arbeitet. Während im HFAC nur 0,88% der insgesamt 1026 eingebrachten Vorlagen tatsächlich verabschiedet wurden, waren es im SFRC mit 8,89% der insgesamt 534 behandelten Vorlagen rund zehnmal so viele. Dabei befassten sich beide Ausschüsse mit Rüstungskontrolle, einschließlich Aspekten neuer Technologien (Tabelle 4.2.2).

Tabelle 4.2.2: Maßnahmen bzgl. Rüstungskontrolle neuer Technologien (Auswahl)

Kongressperiode	Gesetz/Resolution	Ausschuss	Status
117.	Strategic Competition Act of 2021 (S.1169)	SFRC	Vom Senat verabschiedet, wurde kein Gesetz
117.	Arms Export Control Amendments Act of 2021 (H.R.1134)	HFAC	Eingebracht; an HFAC überwiesen, keine weiteren Fortschritte
117.	Resolution Supporting Arms Control and Non-Proliferation Agreements (H.Res.825)	HFAC	Eingebracht; an HFAC überwiesen, keine weiteren Fortschritte
116.	Future of Arms Control Act (S.3843)	SFRC	An SFRC überwiesen; nicht weiter verfolgt
115.	Arms Export Control Act Amendments	HFAC	Eingebrachte Gesetze; an HFAC überwiesen, keine Verabschiedung
114.	North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016 (H.R.757)	HFAC	In Kraft getreten am 18. Februar 2016

Quelle: eigene Darstellung.

Das Repräsentantenhaus dürfte aufgrund seiner größeren Mitgliederzahl ein größeres Volumen an Gesetzesvorlagen eingebracht haben, von denen angesichts prozeduraler Engpässe weniger verabschiedet wurden (dazu Scheider 2008: 4-5). Der Senat hingegen kann mit weniger Mitgliedern Gesetzesinitiativen vorantreiben, die überparteiliche oder exekutive Unterstützung finden. Der SFRC konzentrierte sich daher auf weniger, strategisch prioritäre

Vorlagen sowie Vertragsangelegenheiten, die ausschließlich dem Senat vorbehalten sind.

Bemerkenswert ist auch, dass trotz der republikanischen Mehrheit die demokratischen Mitglieder im Durchschnitt längere Verweildauern aufweisen, was auf eine relativ höhere institutionelle Expertise der Demokraten hindeutet. Im untersuchten Zeitraum waren die Demokraten (2,04) durchschnittlich 0,26 Kongressperioden länger im HFAC vertreten als die Republikaner (1,78). Im SFRC ist die Kontinuität demokratischer Senatoren mit einer durchschnittlichen Verweildauer von 3,15 Kongressperioden gegenüber 2,65 Perioden bei den Republikanern noch etwas ausgeprägter. Zu den langjährigsten Mitgliedern gehören hier nicht nur die Ausschussvorsitzenden und Ranking Members, sondern auch Kongressmitglieder, die gleichzeitig im Appropriations Committee den Haushaltsplan des State Department kontrollierten. Insbesondere die langjährige Mitgliedschaft der Ausschussvorsitzenden und Ranking Members spricht für eine Stärkung der Kontrolle, nicht zuletzt durch eine stärkere Einbindung der Minderheit (vgl. Fortunato et al. 2019). Die Mehrfachmitgliedschaft spricht zudem für eine strategische Bündelung von institutioneller Expertise und Kontrollressourcen, was wiederum die Effizienz und kohärente Handlungsfähigkeit der Ausschüsse fördern dürfte.

Mit Blick auf die Ernennungsbefugnisse ergibt eine Auswertung der Senatsprotokolle, dass die Anhörungen der im Untersuchungszeitraum insgesamt neun amtierenden *Under Secretaries of State for Arms Control and International Security* und der sechs *Assistant Secretaries of State for Arms Control, Verification and Compliance* stets sehr ausführlich und umfassend waren. Grundsätzlich wurde seitens der Senatoren festgestellt, ob der Ansatz der Nominierten den Aufbau technischer Kapazitäten und interner Expertise mit der Etablierung internationaler Normen kombinierte, um die US-Rüstungskontrollpolitik auf zukünftige sicherheitspolitische Herausforderungen vorzubereiten. In den Anhörungen zeigten sich die Senatoren zusehends besorgt über die rüstungstechnologischen Fortschritte Chinas und Russlands im Kontext von Cybersicherheit und KI. Entsprechend wurden die Nominierten vor dem SFRC mehrfach zur Rüstungskontrolle im Kontext neuer Technologien, insbesondere im Zusammenhang mit strategischer Stabilität, befragt.

Auf die Frage, welche neuen Technologien die größte Bedrohung darstellen, hob eine nominierte *Under Secretary* die Auswirkungen von KI auf die Zweitschlagfähigkeit der USA hervor (vgl. US Congress 2021b, S. 383). Um Risiken zu reduzieren und potenzielle Rüstungswettläufe zu verhindern, versicherte sie daher "to pursue new arms control agreements and arrangements by engaging in meaningful dialogues with Russia and China on a range of emerging military technological developments that implicate strategic stability" (ebd., S. 44) und unterstrich ihr Engagement für eine transparente Kommunikation mit dem Kongress zu diesen Themen mit dem Ziel, Abschreckung und verantwortungsvolle Rüstungskontrolle in Einklang zu bringen. Eine

andere nominierte Assistant Secretary betonte analog, dass die Bedrohungen durch aufkommende Technologien eine strategische Neuausrichtung des zuständigen Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance (AVC) unter ihrer Leitung erforderlich machten. Sie formulierte das Ziel, das AVC in die Lage zu versetzen, "to [...] deter the use of all weapons of mass destruction, and contend with emerging technology security challenges and a rapidly evolving security environment" (US Congress 2021c, S. 5). Dazu gelte es neue Verifikations- und Überwachungstechnologien zu entwickeln und qualifiziertes Personal einzustellen, um den Bedrohungen durch KI, Quantentechnologien und Cyberfähigkeiten effektiv begegnen zu können (ebd.).

"Rapid advances in science and technology require that the Bureau continue its work to tackle new challenges: from creating norms of responsible behavior in space, to [...] grappling with advancements in cyber capabilities and other emerging technologies that can threaten strategic stability. Finally reinvigorating and reemphasizing the mission of the Bureau, and supporting the international organizations who support attribution and accountability in our arena, needs to be at the forefront of our efforts" (Stewart zit. nach, US Congress 2021c, S. 33).

Auf die Frage der Senatoren, welche Technologien die strategische Stabilität besonders gefährden würden, wurden die Chancen und Risiken von KI und Quantencomputing hervorgehoben: "Artificial Intelligence (AI) and Quantum technologies have the potential to provide significant benefits to U.S. national security [...] However, it is important to consider the potential risks from such systems as well" (vgl. US Congress 2021c, S. 39). Sie argumentierte gegenüber dem SFRC, dass der internationale Dialog mit China und Russland entscheidend sei, um globale Standards für einen verantwortungsvollen Umgang mit diesen Technologien zu setzen und so Eskalationen zu vermeiden (vgl. ebd.; US Congress 2021b, S. 5–6).

Durch die Anhörungen übte der SFRC somit eine maßgebliche Kontrolle über die strategische Ausrichtung der Rüstungskontrollpolitik der USA aus. Er stellte sicher, dass die nominierten Kandidaten über technologische Expertise und Erfahrung in der internationalen Normsetzung verfügten, um die Balance zwischen technologischer Abschreckung und diplomatischer Dialogbereitschaft zu wahren und künftigen sicherheitspolitischen Risiken vorausschauend zu begegnen. Damit wird ein angemessener Umgang mit den Herausforderungen neuer Technologien gewährleistet.

Hinsichtlich der inhaltlichen Kontrollkapazität stellen die gesetzlich festgelegten Berichtspflichten (reporting requirements) des DOS einen wichtigen ersten Informationszugang zur Rüstungskontrollpolitik dar. Das im DOS für Rüstungskontrolle zuständige Bureau for Arms Control, Verification and Compliance (AVC) nach 22 U.S.C. § 2593a war im Untersuchungszeitraum verpflichtet, dem HFAC und dem SFRC jährlich über die Einhaltung internationaler Rüstungskontrollverpflichtungen zu berichten. Diese sogenannten Compliance Reports ermöglichen es dem Kongress, die Einhaltung

multilateraler Verpflichtungen durch die USA und andere Vertragsstaaten zu überwachen. Wie die Untersuchung zeigt, enthalten sie jedoch keine Informationen über die Verhandlungen in der GGE on LAWS oder andere Bemühungen in diesem Bereich.³⁶ Ebenso ist festzuhalten, dass weder im HFAC noch im SFRC Anhörungen zur GGE on LAWS oder zur Autonomie in Waffensystemen durchgeführt wurden. Eine Expertenanhörung oder sonstige Form der Unterrichtung durch das im DOS federführende Office of the Legal Adviser bezüglich Fragen des Einsatzes von KI in Waffensystemen und der Entwicklung der US-Position in der GGE on LAWS ist im Untersuchungszeitraum ebenfalls nicht dokumentiert (vgl. DOS 2019a, S. 230, 2024).³⁷

Die geringe Kontrolle durch die Auswärtigen Ausschüsse verwundert, da die Kongressabgeordneten durchaus Interesse hinsichtlich der Rüstungskontrolle von LAWS zeigten. Eine Gruppe von neun demokratischen Abgeordneten, darunter Mitglieder des HFAC und des SFRC sowie die spätere Vorsitzende des Bewilligungsunterausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, forderten am 8. Dezember 2016 in einem Schreiben an den US-Verteidigungs- und Außenminister ein präventives Verbot von LAWS. In dem Schreiben, indem die US-Regierung kurz vor der fünften CCW-Überprüfungskonferenz aufgefordert wurde, sich für ein neues CCW-Protokoll einzusetzen, heißt es:

“The main focus of this five-year Review Conference will be lethal autonomous weapons systems [...] The high contracting parties, including the United States, will decide whether to continue discussions on this issue [...] While these weapons do not yet exist, technology is racing ahead, and experts say that they could be procured within years, not decades. We support the call for a preemptive prohibition on the development, production, and use of fully autonomous weapons [...] which should require meaningful human control over target selection and engagement for each individual attack [...] We urge that [...] the U.S. delegation [...] should strongly support the continuation of discussions in the CCW on the legal, ethical, technological, proliferation, international security, and other challenges raised by [...] “lethal autonomous weapons systems” [...] should strongly and unequivocally support the recommendation agreed to by CCW members, including the United States, in April that states establish a Group of Governmental Experts (GGE) [...] should propose an ambitious mandate for CCW work in 2017, one that states that CCW deliberations in 2017 should be carried out with a view to formal negotiations on lethal autonomous weapons systems in the future” (US Congress 2016a).

36 Eine Volltextsuche (Schlagwörter: “GGE“, “group of governmental experts“, “LAWS“, “autonomy“, “autonomous“, “AI“, “artificial intelligence“, “emerging technology“) in sämtlichen Berichten der Jahre 2014 bis 2022 förderte keine relevanten Ergebnisse zutage. Die Berichte sind unter folgendem Link abrufbar: <https://www.state.gov/adherence-to-and-compliance-with-arms-control-nonproliferation-and-disarmament-agreements-and-commitments/>, letzter Zugriff: 30.10.2024.

37 Die Untersuchung erfolgte durch eine systematische Recherche und Sichtung der öffentlich zugänglichen Ausschussunterlagen und Anhörungen zwischen dem 1.1.2014 und dem 31.12.2021 auf den Webseiten des House Foreign Affairs Committee (vgl. US Congress o. J.-a) sowie des Senate Foreign Relations Committee (vgl. US Congress o. J.-b) und weiterer Dokumente, insbesondere des Congressional Research Service.

Die GGE on LAWS traf sich dann formal erstmals Ende 2017 und setzte sich fortan in mehreren Treffen mit den rechtlichen, ethischen und sicherheitspolitischen Herausforderungen von LAWS auseinander. Diese Entwicklung entsprach dem Anliegen der Abgeordneten, eine formale und strukturelle Diskussion zu institutionalisieren und die Herausforderungen von LAWS international zu adressieren. Allerdings blieb die US-Delegation stets zurückhaltend gegenüber einem präventiven Verbot und unterstützte lediglich den fortgesetzten Diskussionsprozess. Während der GGE on LAWS im Jahr 2021 erklärten die Vereinigten Staaten: “the existing IHL, and effective measures at the national level to implement IHL, are sufficient to address the challenges posed by LAWS” (vgl. Permanent Mission of the United States 2021). Insofern wird darin die Position der USA deutlich, eine fortlaufende diplomatische Balance zwischen nationalen Sicherheitsinteressen einerseits und internationalen regulatorischen Anliegen andererseits zu schaffen. Es soll gleichwohl keinesfalls ein kausaler Zusammenhang zwischen den Forderungen der Abgeordneten und dem Verhalten der US-Regierung bei der CCW-Überprüfungskonferenz angenommen werden. Es ist vielmehr anzunehmen, dass die Unterstützung der USA zur Einrichtung der GGE on LAWS einem breiten Konsens innerhalb der Staatengemeinschaft über die Notwendigkeit weiterer Diskussionen zu den Herausforderungen und Sicherheitsrisiken autonomer Waffensysteme Rechnung trug.

In anderen rüstungstechnologischen Kontexten ist der Kongress dagegen besser eingebunden. Die strategischen Überlegungen zu Hyperschallwaffen und zur Integration von KI in Leitsysteme taktischer Nuklearwaffen trugen entscheidend dazu bei, dass der Senat einer ersten Verlängerung des New START-Vertrags nicht zustimmte und den Under Secretary of State for Arms Control and International Security verpflichtete, dem SFRC einen jährlichen Bericht zum Stand der Verhandlungen über – vom New START-Vertrag grundsätzlich ausgenommene – taktische Nuklearwaffen vorzulegen. Der Senat machte diese Informationsfunktion zur Bedingung seiner Beratungen und potenziellen Zustimmung zur Ratifizierung (vgl. US Congress 2018c). Ein vergleichbares Instrument könnte für die Verhandlungen der GGE on LAWS eingeführt werden, um eine kontinuierliche und fundierte Entscheidungsvorbereitung zu gewährleisten.

4.2.2.2 Armed Services Committees im Repräsentantenhaus und im Senat

Nach der Analyse der Mitwirkung und Kontrolle der Auswärtigen Ausschüsse des Kongresses richtet sich das Augenmerk im Folgenden auf die Rolle der Verteidigungsausschüsse des Repräsentantenhauses und des Senats, des House Armed Services Committee (HASC) und des Senate Armed Services Committee (SASC). Als Fachausschüsse für verteidigungspolitische Angelegenheiten

nehmen sie eine Schlüsselposition bei der Gestaltung der amerikanischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein. Sie verfügen über ein thematisch präzise ausdifferenziertes Unterausschusssystem und beeinflussen so maßgeblich die strategische Planung der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung, mithin mittelbar den rüstungskontrollpolitischen Handlungskorridor der US-Regierung in den Verhandlungen der GGE on LAWS (vgl. Interview Steene). Während die Ausschüsse über die National Defense Authorization Acts zwar mittelbar an der Kontrolle der rüstungskontrollrelevanten Haushaltsmittel beteiligt sind, erfolgt eine detaillierte Untersuchung der Budgetkontrolle erst im sich anschließenden Kapitel (4.2.2.3).

Da sie ebenfalls Teil der Standing Committees sind, legen die Geschäftsordnungen des Senats und des Repräsentantenhauses die Kompetenzen und Aufsichtsbereiche der Ausschüsse fest. Der Vergleich der rüstungskontrollrelevanten Aufsichtsfunktionen offenbart, dass beide Ausschüsse für zentrale Bereiche wie wehrtechnische Forschung und Entwicklung zuständig sind und eine signifikante Schnittmenge aufweisen (Tabelle 4.2.3). Unterschiede ergeben sich lediglich aus dem konkreten Wortlaut der Normen. Die allgemeinere Zuständigkeit für nationale Sicherheitsaspekte der Nuklearenergie gestattet es vor allem dem SASC, Einfluss auf rüstungskontrollpolitische Entscheidungen und Verhandlungspositionen im Zusammenhang mit neuen militärischen Nukleartechnologien zu nehmen. Eine Besonderheit ergibt sich zudem aus H.R. X 3(g), wonach "[t]he Committee on Armed Services shall review and study on a continuing basis laws, programs, and Government relating to international arms control and disarmament". Das HASC kompensiert hier demnach die mangelnde Aufsichtsfunktion des HAFC in Fragen der Rüstungskontrolle. Gepaart mit der Zuständigkeit für die wehrtechnische Forschung und Entwicklung wird das HASC damit zu einem zentralen Akteur, bei dem zentrale Fäden zur strategischen Ausrichtung der US-Rüstungskontrollpolitik bei neuen Technologien zusammenlaufen, wenngleich dies nicht die wichtige Kompetenz des Senate Foreign Relations Committee zur Vertragsratifikation überspielt.

Tabelle 4.2.3: Relevante Aufsichtsbereiche von SASC und HASC im Vergleich

Zuständigkeit	Senate Rule	House Rule
Entwicklung von Waffensystemen und militärischen Operationen (einschließlich Luft- und Raumfahrtaktivitäten)	Senate Rule XXV 1 c. (1) Ziff. 1	kein Äquivalent
Gemeinsame Verteidigung ("common defense")	Senate Rule XXV 1 c. (1) Ziff. 2	House Rule X clause 1 c. Ziff. 2
Organisation und Aufsicht des Department of Defense sowie der Teilstreikräfte	Senate Rule XXV 1 c. (1) Ziff. 3	House Rule X clause 1 c. Ziff. 4
Militärische Forschung und Entwicklung	Senate Rule XXV 1 c. (1) Ziff. 5	House Rule X clause 1 c. Ziff. 11
Nationale Sicherheitsaspekte der Nuklearenergie	Senate Rule XXV 1 c. (1) Ziff. 6	House Rule X clause 1 c. Ziff. 7
Strategische und kritische Materialien	Senate Rule XXV 1 c. (1) Ziff. 10	House Rule X clause 1 c. Ziff. 15

Quelle: eigene Darstellung.

In der Praxis wirkten sich diese marginalen Unterschiede jedoch kaum aus, da insbesondere die jährliche Gesetzgebung zum National Defense Authorization Act (NDAA) ein hohes Maß an "inter-committee as well as bicameral and bipartisan cohesion" (Interview 49) erforderte. Entsprechend weisen die Verteidigungsausschüsse beider Häuser eine deutlich ausgewogenere Kompetenzverteilung als SFRC und HFAC auf, bei denen der Senat eine dominierende Rolle spielt. Die kohärenten Zuständigkeiten begünstigen somit eine komplementäre Arbeitsweise: Das SASC kann – ergänzend zur Vertragskontrolle des SFRC – den spezifischen Rahmen für internationale Rüstungskontrollverhandlungen im Nuklearbereich sowie zu neuen luft- und weltraumgestützten Waffensystemen setzen, während das HASC eine breitere Kontrolle über rüstungstechnologische Innovationen ausübt. Dies ermöglichte grundsätzlich eine gezielte, strategische Einflussnahme auf den rüstungskontrollpolitischen Handlungsspielraum der US-Regierung.

Die kohärente Zuständigkeitsverteilung zwischen HASC und SASC manifestiert sich am deutlichsten in der jährlichen Gesetzgebung zum National Defense Authorization Act (NDAA), dem zentralen Kontrollinstrument des Kongresses in der Verteidigungspolitik. In den letzten Jahren wurde der NDAA zunehmend auch zur Steuerung außenpolitischer Fragen genutzt, indem

authorization laws für das Außenministerium integriert wurden (vgl. Gill 2024). Kritiker bemängeln, dass dies den Verteidigungsausschüssen unverhältnismäßigen Einfluss auf die US-Außenpolitik verleihe, obwohl sie hierfür formal nicht zuständig seien. Eine Alternative wäre die Verabschiedung eigenständiger Authorization Laws für das State Department – jedoch wurden solche Gesetze seit zwei Jahrzehnten nicht mehr verabschiedet, und die Integration in den NDAA gilt als etablierte Praxis (vgl. ebd.).

Primär dient der NDAA als Ermächtigungsgrundlage (*authorization*) für die Bewilligung (*appropriation*) von Haushaltsmitteln in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Mithin regelt der NDAA die Haushaltsmittel für das Verteidigungsministerium (DOD), das Außenministerium (DOS) und die Nuklearprogramme des Energieministeriums (DOE) sowie sicherheitsrelevante Maßnahmen im Heimatschutzministerium (DHS). Er verknüpft Finanzierungsentscheidungen mit materiellen Vorgaben wie Berichtspflichten oder der Einrichtung neuer Behörden. Dies erhöht die Transparenz und ermöglicht es dem Kongress, frühzeitig einzugreifen, wenn Projekte nicht planmäßig verlaufen. Damit stellt der NDAA einen zentralen Indikator für den Einfluss des Kongresses auf die US-Rüstungskontrollpolitik dar.

Weil der Gesetzgebungsprozess zum NDAA einen Großteil der Ausschusstätigkeit ausmacht, und um die damit einhergehenden unterschiedlichen Aufsichtsfunktionen zielgerichtet auszuführen, verfügen HASC und SASC über ein ausdifferenziertes Unterausschusssystem (vgl. Interview 49). Die Zuständigkeiten der einzelnen Unterausschüsse orientieren sich in gewissem Maße an den im NDAA behandelten Haushaltstiteln, etwa der Beschaffung, der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung oder der Personalstruktur der Streitkräfte. Wie schon im Bereich der Außenpolitik spiegeln die Regelungen zur Einrichtung und Besetzung der Unterausschüsse institutionelle Prioritäten und strukturelle Eigenheiten der Kammern wider. Gemäß S.R. XXV (4) (b) bis (e) verfügt der SASC über weitreichende Autonomie, Unterausschüsse einzurichten und zu besetzen. Durch interne Verfahren, wie senioritätsbasierte Zuweisungen oder Ernennungen durch den Ausschussvorsitz, können sie ihre Unterausschussstrukturen strategisch gestalten und besetzen, was insbesondere dem SASC eine flexible Schwerpunktsetzung ermöglicht. Im Gegensatz dazu unterliegt das HASC gemäß H.R. X 5 (d), einer Obergrenze von fünf Unterausschüssen, die grundsätzlich für alle Ausschüsse gilt. Die Besetzung erfolgt in der Regel durch ausschuss- oder parteiinterne Regelungen. Die klarere Begrenzung fördert organisatorische Einheitlichkeit, allerdings auf Kosten der Flexibilität, spezifische Themenfelder strategisch zu priorisieren.

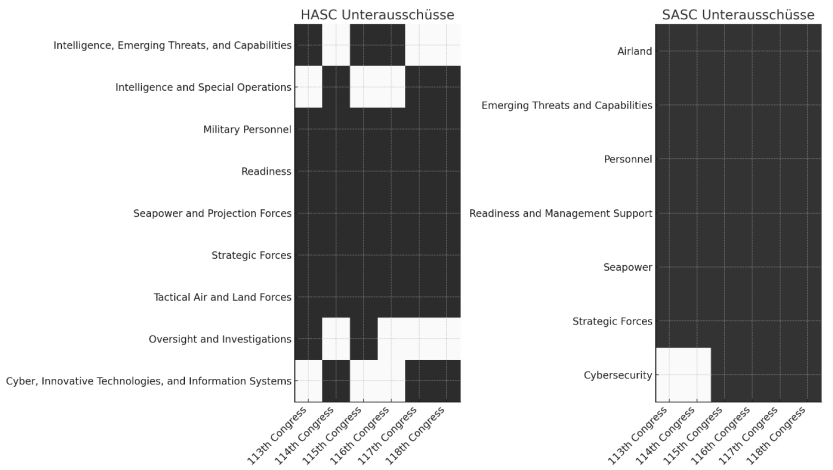
Nach Einreichung des Haushaltsentwurfs beginnen HASC und SASC mit Anhörungen, in denen hochrangige Ministerialbeamte und Militärs zum Verteidigungshaushalt aussagen. Parallel führen die Unterausschüsse spezialisierte Anhörungen durch – etwa lädt der SASC den Verteidigungsminister oder die Chiefs of Staff vor, während der Unterausschuss für Emerging Threats and

Capabilities Anhörungen zu Forschungs-, Entwicklungs-, Test- und Evaluierungsprogrammen (RDT&E) abhält, bei denen unter anderem Vertreter der DARPA aussagen. In den anschließenden Beratungen erarbeiten die Unterausschüsse Änderungsvorschläge, die von den Vorsitzenden mit Unterstützung des Ausschussekskretariats in die finale Markup-Fassung eingearbeitet und zur Abstimmung im Hauptausschuss vorgelegt werden. Dort wird der Prozess wiederholt, wobei in den Markup-Fassungen der Vorsitzenden vor allem Querschnittsaspekte des NDAA berücksichtigt werden (vgl. Interview 49). Hier zeigt sich die Schlüsselrolle der Vorsitzenden als „Architekten“ des Verteidigungshaushalts. Nach der Debatte und Verabschiedung im Repräsentantenhaus wird der Markup-Entwurf üblicherweise dem SASC zur Abstimmung übermittelt. Hat der Senat zuvor einen eigenen Entwurf verabschiedet, geht dieser an das Repräsentantenhaus zurück. Häufig übernimmt der Senat jedoch den ihm vorgelegten Entwurf und prüft Änderungen, einschließlich der Markup-Fassung des SASC (vgl. Heitshusen und McGarry 2024). HASC und SASC finalisieren den NDAA bis April oder Mai zur abschließenden Plenumsberatung (floor consideration) (vgl. ebd.). Im Folgenden soll untersucht werden, in welchem Maße die Ausschüsse, die ihnen im Rahmen der NDAA's zur Verfügung stehenden Kontrollmechanismen auch auf neue Technologien im Rüstungsbereich angewendet haben.

Die Analyse der personellen Kontrollkapazitäten zeigt, dass das HASC mit durchschnittlich 61 Mitgliedern über alle Kongressperioden hinweg deutlich größer war als das SASC, dessen Mitgliederzahl konstant zwischen 26 und 28 lag. Die durchschnittliche Mitgliedsdauer im HASC betrug bei den Demokraten 1,72, bei den Republikanern 1,94 Kongressperioden, was auf eine leicht höhere personelle Kontinuität unter den Republikanern hindeutet – anders als im HFAC. Im SASC hingegen waren demokratische Senatoren mit 2,7 Perioden länger vertreten als ihre republikanischen Amtskollegen (2,0 Perioden). Über den Gesamtzeitraum hinweg blieb die parteipolitische Zusammensetzung in beiden Ausschüssen relativ ausgeglichen, mit einer leichten republikanischen Mehrheit von 51,03 % im HASC und 52,3 % im SASC. Langfristige personelle Stabilität zeigte sich in beiden Ausschüssen: Acht HASC-Abgeordnete (6,58 %) waren über alle vier Kongressperioden hinweg Mitglieder, während im SASC 13 Senatoren (12,15 %) – sechs Demokraten und sieben Republikaner – über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg vertreten waren. Beide Ausschüsse unterhalten ein differenziertes und durchaus anpassungsfähiges Unterausschussystem, durch das – wie dargestellt – der Kern der Kontrolltätigkeit wahrgenommen wird. Während HASC und SASC regelmäßig zwischen sechs und sieben Unterausschüsse einrichteten, waren deren Besetzungen unterschiedlich: Im SASC bestand jeder Unterausschuss aus sechs bis zwölf Mitgliedern. Die HASC-Unterausschüsse hingegen umfassten 17 bis

22 Mitglieder.³⁸ Trotz einiger struktureller Rigidität, vor allem im Senat, macht die Untersuchung der Unterausschüsse die Anpassungsfähigkeit an veränderte sicherheitspolitische Herausforderungen und Prioritäten in beiden Kammern deutlich (Abbildung 4.2.2).

Abbildung 4.2.2: Unterausschussstruktur im SASC und HASC (2014-2021)



Quelle: eigene Darstellung.

Die Wirkung der erörterten institutionellen Rahmenbedingungen zu den Unterausschüssen wird hier noch einmal deutlich: Der Senat ermöglicht durch eine kohärente Struktur strategische Tiefe und Spezialisierung, während das Repräsentantenhaus durch flexiblere Regelungen die Anpassungsfähigkeit seiner sicherheitspolitischen Kontrolle wahrt. Weil die Ausarbeitung des NDAA von Februar bis September einen Großteil der Unterausschusstätigkeit ausmacht, ist die Unterausschussdynamik nicht nur ein Indikator für die Reaktionsfähigkeit des US-Kongresses auf die gewandelten sicherheitspolitischen Herausforderungen. Sie verdeutlicht auch den Versuch, über die Unterausschüsse gezielt die politische Kontrolle über den NDAA zu wahren.

Von besonderer Relevanz sind, angesichts ihrer spezifischen Aufsichtsfunktion hinsichtlich neuer Technologien im Rüstungsbereich die folgenden einer genaueren Analyse unterzogenen Unterausschüsse: Die Programme des

38 Bei der Ermittlung der Mitgliederzahlen wurden lediglich die ordentlichen Mitglieder berücksichtigt. Nicht einbezogen wurden demnach die Mitgliedschaften der Vorsitzenden der Hauptausschüsse ex officio.

DOD zur Abwehr aufkeimender und potenzieller Bedrohungen wie der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, einschließlich neuer Technologien, und der Informationskriegsführung beaufsichtigen senatsseitig der Unterausschuss für *Emerging Threats and Capabilities* und im Repräsentantenhaus der Unterausschuss *Cyber, Innovative Technologies, and Information System*. Zu diesem Zweck kontrollierten die Unterausschüsse insbesondere die Defense Threat Reduction Agency, die nuklearen Nichtverbreitungsprogramme des Department of Energy (DOE) und die wehrtechnischen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben der Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA). Vor allem die Kontrolle der Haushaltsmittel und Programme der DARPA stellt einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit dar (vgl. Interview 49; Interview 50). Während Programme zur Raketenabwehr und weltraumgestützte Systeme nicht in den Aufsichtsbereich der Unterausschüsse fallen, da sie der Kontrolle der Unterausschüsse für Strategic Forces unterliegen, liegt ein expliziter Fokus auf der Kontrolle von Programmen und Politiken im Kontext der militärischen Nutzung von KI (vgl. Interview 49).

Das HASC integrierte daher auch, zunächst erst nur in der 114. Kongressperiode, verteidigungspolitische Aspekte im Cyberbereich in die Kontrollfunktion des Unterausschusses und richtete im Gegenzug den Unterausschuss Intelligence and Special Operation ein. Zwischen 2015 und 2017 wurde Cybersicherheit ein zentrales Thema für den Kongress, da die Zunahme von Cyberangriffen auf Regierungs- und Privatunternehmen, wie der Hackerangriff auf das Office of Personnel Management 2015, die Notwendigkeit verbesserter Maßnahmen verdeutlichte. Die wachsende Bedrohung durch staatliche und kriminelle Akteure unterstrich die Bedeutung robuster Cybersicherheit. In einer Umfrage 2017 stuften 94 % der befragten US-Bürger Cybersicherheit als wichtig ein. Dennoch führte das HASC den Unterausschuss mit dem Wechsel zur republikanischen Mehrheit in der 115. Kongressperiode in seine vorherige Zuständigkeit zurück, da diese von den Republikanern als kosten- und zeiteffizienter empfunden wurde (vgl. Interview 49). Mit dem erneuten Mehrheitswechsel im 117. Kongress hin zu den Demokraten wurde der Unterausschuss wieder umfirmiert. Demgegenüber richtete das größtenteils republikanisch dominierte SASC im 115. Kongress erstmals ein separates Subcommittee on Cybersecurity ein, das fortan die gesonderte Aufsicht cyberbezogener wehrtechnischer Forschung und Entwicklung sowie über Informationstechnologien aus dem kommerziellen Sektor übernahm.

Trotz dieser sich grundsätzlich überschneidenden Themenschwerpunkte zeigt die Analyse, dass sich SASC und HASC im Bereich neuer Technologien und Cybersicherheit deutlich in Ausschussgröße, Mitgliederkontinuität und Spezialisierung unterscheiden.

- Ausschussgröße: Der HASC-Unterausschuss „Cyber, Innovative Technologies, and Information Systems“ ist mit bis zu 22 Abgeordneten deutlich größer als die SASC-Unterausschüsse „Emerging

Threats and Capabilities“ sowie „Cybersecurity“ mit neun bis maximal zwölf Mitgliedern. Die größere Ausschussbasis im HASC gewährleistet grundsätzlich umfassendere personelle Ressourcen.

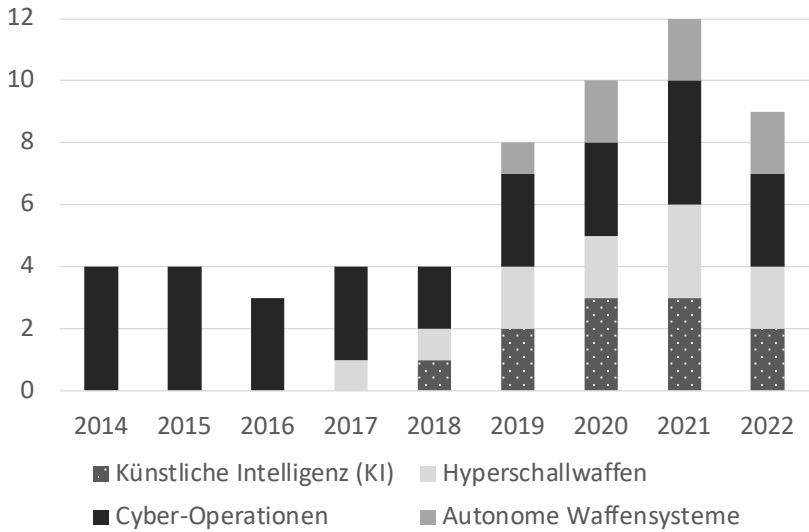
- Mitgliederkontinuität: Die demokratischen Mitglieder des SASC zeigten eine höhere durchschnittliche Kontinuität in ihren Unterausschüssen als die republikanischen Mitglieder, was auf eine stabilere personelle Basis im demokratischen Lager und höhere institutionelle Expertise schließen lässt. Der HASC weist jedoch insgesamt eine größere personelle Stabilität auf, was durch die regelmäßigen strukturellen Anpassungen der Ausschussthemen begleitet wird. Dies deutet auf eine Strategie der Demokraten hin, langfristige Expertise in diesen Themenfeldern zu fördern.
- Spezialisierung: Die Spezialisierung der Abgeordneten durch parallele Mitgliedschaft im House Foreign Affairs Committee oder Senate Foreign Relations Committee ist im SASC bei den Republikanern deutlich stärker ausgeprägt. Im HASC hingegen zeigten besonders die Demokraten mit etwa 25 % ihrer Mitglieder, die auch im House Foreign Affairs Committee vertreten waren, eine höhere Spezialisierung und personelle Verflechtung im Kontext der Rüstungskontrolle neuer Technologien, zumal einige von ihnen Vorsitzende bzw. Ranking Member in den Unterausschüssen waren.

Folglich wird eine stärkere institutionelle Kontinuität und Spezialisierung der Demokraten im HASC deutlich, während die Republikaner im SASC ihre Einflussmöglichkeiten durch strategische personelle Verbindungen zum rüstungskontrollpolitisch besonders relevanten SFRC optimieren. In beiden Fällen begünstigt dies eine komplementäre, strategisch fokussierte Arbeitsweise zur Rüstungskontrolle neuer Technologien in beiden Kammern.

Die Unterausschüsse sind, vor allem ob ihrer Größe und thematischen Schwerpunktsetzung, auch die Keimzellen der Ausarbeitung des NDAA. Weil der NDAA nicht nur Vorgaben mit Blick auf das Verteidigungsministerium, sondern auch für andere rüstungskontrollpolitisch relevante Regierungsressorts wie das DOE und das DOS macht (vgl. Gill 2024), können HASC und SASC somit die Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik als ganzheitliches Politikfeld überwachen. Aus diesem Grund geht der NDAA weit über eine bloße budgetäre Ermächtigungsgrundlage hinaus. Er definiert spezifische Vorgaben und Prioritäten, nach denen etwa die strategische Entwicklung und Kontrolle neuer Technologien erfolgen soll, indem er etwa Haushaltsmittel an die Anpassung von Aufsichtsposten oder Organisationseinheiten in der Exekutive knüpft. Und weil die Exekutive im präsidentiellen System der USA grundsätzlich nicht von der politischen Unterstützung des Kongresses abhängig ist, mithin keine automatischen Anreize zur Informationsweitergabe bestehen, wurden in den NDAA zunehmend Berichtspflichten, sogenannte ”reporting

requirements“, zum Fortschritt bei der Entwicklung neuer Technologien wie KI, Cyber und Hyperschallwaffen integriert (Abbildung 4.2.3).

Abbildung 4.2.3: Entwicklung der Berichtspflichten zu neuen Rüstungstechnologien in den NDAAs



Quelle: eigene Darstellung.

Die Analyse der NDAAs zeigt eine sukzessive, aber zielgerichtete Ausweitung von Berichtspflichten und Aufsichtsmechanismen zu neuen Technologien. Sie sind ein strategisches Mittel der exekutiven Transparenzsteigerung und ermöglichen es den Mitgliedern des SASC und HASC, technologische Entwicklungsstände zu evaluieren, politische Prioritäten zu justieren und Budgetentscheidungen evidenzbasiert zu treffen. Während in den frühen Jahren des Untersuchungszeitraums (2014–2016) nur eine begrenzte Anzahl expliziter Berichtspflichten verankert war – primär im Bereich Cyber-Operationen –, lässt sich ab 2017 eine markante Erweiterung und Diversifikation der Berichtspflichten erkennen. Die Entwicklung verweist darauf, dass der Kongress, ursprünglich eher nachrangig in die Technologieentwicklung eingebunden, zunehmend als proaktive Steuerungseinheit auftritt. Um diese Zeit gab das Office of the Under Secretary of Defense for Policy unter Leitung von Kathleen Hicks auch die bereits erwähnte DOD Directive 3000.09 heraus, die erstmals Richtlinien für die wehrtechnische Forschung und Entwicklung zu Waffensystemen mit autonomen Funktionen etablierte. Zwar hatte der Kongress keinen Anteil an der Erarbeitung des Erlasses. Dies war vielmehr eine Exekutiventscheidung

der US-Regierung mit Blick auf sich verdichtenden die Verhandlungen in der GGE on LAWS (vgl. Interview 11).

Dennoch richtete der NDAA 2014 unter anderem "[I]mitation and reporting requirements for unmanned carrier-launched surveillance and strike system programs" (US Congress 2013, Abschn. 213) ein. Mit der leichten Aktualisierung des Erlasses nach der fünften CCW-Überprüfungskonferenz kam es auch zur Einführung neuer Richtlinien zur Entwicklung und Erprobung autonomer Systeme in den NDAA 2017 und der Stärkung der Kontrolle durch Berichtspflichten und spezifische Aufsichtsgremien "for managing prototype projects for weapon system components and other technologies and subsystems, including the use of funds for such projects" (US Congress 2016b, Abschn. 806). Damit wurde die strukturelle Grundlage für die fortlaufende Überwachung dieser Technologien geschaffen. Gleichzeitig wurden klare Berichtspflichten und Pilotprogramme zur Innovationsförderung im Verteidigungsbereich eingeführt (ebd., Abschn. 231–233, 509, 880).

Das wachsende Interesse des SASC und des HASC an Hyperschallwaffen, Künstlicher Intelligenz (KI) und Autonomie in Waffensystemen lässt sich als Ausdruck einer reaktiven Legislativstrategie interpretieren. Die Kongressausschüsse reagieren damit auf das steigende technologische Innovationspotenzial im militärischen Bereich, insbesondere im Kontext einer sich intensivierenden strategischen Konkurrenz mit China und Russland. Die verstärkte Kodifizierung von Berichtspflichten ab 2017 ist insofern als legislative Antwort auf wahrgenommene technologische Lücken und Kontrolldefizite zu verstehen. Die zeitliche Nähe zur Aufforderung einiger demokratischer Abgeordneter, den Verhandlungsprozess in der GGE on LAWS zu unterstützen (vgl. US Congress 2016a) deutet auf ein gesteigertes Bedürfnis des Kongresses hin, frühzeitig in den Entwicklungsprozess von autonomen und KI-gestützten Systemen involviert zu werden. Ab 2019 intensivierte sich die Kontrolle mit Blick auf KI noch einmal angesichts der schwelenden technologischen Herausforderung durch China. So normierte der Kongress im NDAA 2019 zusätzlich in sec. 247, dass

"[n]ot later than 180 days after the date of the enactment of this Act, the Secretary of Defense shall [...] submit to the appropriate committees of Congress a set of classified reports that set forth a direct comparison between the capabilities of the United States in emerging technology areas and the capabilities of adversaries of the United States in such areas [and] ensure that the reports submitted [...] cover the following (1) Hypersonics. (2) Artificial intelligence. (3) Quantum information science. (4) Directed energy weapons" (US Congress 2018a, S. 65).

Besonders hervorzuheben ist vor diesem Hintergrund, dass der NDAA 2019, neben einigen DOD-internen Vorgaben zu neuen Technologien (sec. 238), die National Security Commission on Artificial Intelligence (NSCAI) etablierte (sec. 1051), die die technologische Wettbewerbsfähigkeit der USA mit Blick auf KI bewertete und dem Kongress explizite legislative Handlungsvorschläge

erarbeitete (vgl. E. Schmidt et al. 2021). Wenngleich die Abgeordneten sich, etwa aus Stützpunktbesuchen, der Implikationen von KI im Militär bereits grob bewusst waren, war die NSCAI "really the starting point when it comes to AI; it was that commission and the issues they identified" (Interview 49). Entsprechend nimmt es kaum Wunder, dass die Aufmerksamkeit des HASC und des SASC für neue Technologien, insbesondere militärische KI-Anwendungen, ab dem Jahr 2018 merklich zunahm.

Der NDAA 2020 führte diese Entwicklung weiter, indem er neue Berichtspflichten für das Joint Artificial Intelligence Center schuf (vgl. US Congress 2019c, Abschn. 260). Entsprechend veranlassten die Interimsberichte der NSCAI die Vorsitzenden des HASC und des SASC auch dazu die Kontrolle etwas zu verdichten (vgl. Interview 29). Am 12. März 2019 erfolgte eine Anhörung der Direktoren der DARPA und des Joint Artificial Intelligence Center vor dem SASC Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities zum Thema "Artificial Intelligence Initiatives with the Department of Defense". Die Anhörung verdeutlicht die parteipolitischen Nuancen in der Herangehensweise an die strategische Kontrolle solcher Technologien: Die republikanische Unterausschussvorsitzende betonte die Bedeutung einer beschleunigten Implementierung und koordinierten Nutzung vorhandener KI-Initiativen innerhalb des Verteidigungsministeriums, was auf einen fokussierten und eher pragmatisch-optimierenden Ansatz hinweist:

"[W]ith these important efforts comes the challenge of coordinating hundreds of desperate, AI efforts across multiple offices and organizations. I look to our witnesses to help the committee better understand how AI can be adopted more rapidly, how coordinating the initiatives already underway within the department can help us harness this powerful technology, and where we must invest in future research to ensure we maintain a long-term advantage" (Ernst zit. nach US Congress 2019a, S. 4).

Demgegenüber zeigte der demokratische Ranking Member eine stärker regulierende Perspektive, indem er neben den Chancen insbesondere auch die Risiken hervorhob, die durch autonome Systeme und KI im Cybersicherheitsbereich entstehen könnten:

"AI has huge implications for our national security [...] it will enable new capabilities such as intelligence analysis, autonomous systems, as well as cyber security. At the same time AI can create new threats in these and other areas that can be exploited by our adversaries. I hope in this hearing that we can hear from our witnesses on the Pentagon's efforts to position itself in the rapidly changing world of AI [...] We need to continue to invest in fields like computer science and electronics, but also in research areas such as our understanding of how machines and people learn and can work together [...] [...] to stay at the leading edge of this technology" (Peters, zit. nach US Congress 2019a, S. 5).

Die unterschiedlichen Akzente deuten auf eine parteiübergreifende, jedoch divers strukturierte Kontrollstrategie hin, die sich sowohl auf die effiziente Nutzung neuer Technologien als auch auf eine langfristige Gefahrenanalyse und umfassende Forschungsinvestitionen konzentriert. Die divergenten

Perspektiven scheinen die Kontrollfunktion des Kongresses gestärkt zu haben, indem sie sicherstellten, dass die Einführung und Entwicklung neuer Technologien wie KI nicht nur effizient, sondern auch mit Bedacht auf ethische und sicherheitspolitische Herausforderungen vorangetrieben wird, und legten so einen breit angelegten Rahmen für die nationale Rüstungskontrollpolitik zu neuen Technologien fest.

Angesichts der potenziellen Bedrohungen durch KI-Technologien empfahl der Abschlussbericht der National Security Commission on Artificial Intelligence (NSCAI) zu Beginn der 117. Kongressperiode dann etwa zusätzliche Mittelbewilligungen "for DARPA to sponsor multiple research projects to develop technologies to detect, attribute, and disrupt malign influence operations that rely on AI-generated content" (E. Schmidt et al. 2021, S. 277) und im NDAA die Einrichtung eines "Steering Committee on Emerging Technology and National Security Threats". Im NDAA 2021 wurde "Artificial Intelligence and Emerging Technology" schließlich nicht nur ein separater Untertitel innerhalb der Titelgruppe zur wehrtechnischen Forschung und Entwicklung gewidmet (vgl. US Congress 2021a, Abschn. 231–236), die bestehende Kontrollmechanismen überarbeitete und neue einführte, etwa zur Sicherstellung ethischer Standards und dem verantwortungsvollen Einsatz militärischer KI:

"Not later than 180 days after the date of the enactment of this Act, the Secretary of Defense, shall conduct an assessment to determine— (A) whether the Department of Defense has the ability, requisite resourcing, and sufficient expertise to ensure that any artificial intelligence technology acquired by the Department is ethically and responsibly developed; and (B) how the Department can most effectively implement ethical artificial intelligence standards in acquisition processes and supply chains" (US Congress 2021a, S. 98).

Darüber hinaus wurde mit dem NDAA 2021 eine ganze neue Titelgruppe "National Artificial Intelligence Initiative" (US Congress 2021a, Abschn. 5001–5501) eingeführt, die die Regulierung von KI über den Geschäftsbereich des DOD hinaus mit anderen Ressorts in Einklang brachte. Insofern lässt sich konstatieren, dass die NSCAI einen deutlichen Impuls für die Kontrolle und den Einfluss des Kongresses setzte. Im SASC wurde im Mai 2021 der "Artificial Intelligence for the Military Act of 2021" eingebracht, jedoch nie verabschiedet (vgl. US Congress 2021d). Zudem setzte sich das HASC zum Ziel "[to] scrutinize current and planned modernization activities, including developments in machine learning and artificial intelligence across the Defense Intelligence Enterprise [and] conduct oversight into the use of new technologies such as [...] robotics, and artificial intelligence" (US Congress 2022).

Die Analyse zeigt, dass sich die Steuerungsintensität der Berichtspflichten deutlich nach Technologiebereichen unterscheidet. Während Cyber-Operationen bereits früh in den NDAAs institutionell reguliert wurden, nahm die gesetzgeberische Aufmerksamkeit für Hyperschallwaffen und Künstliche Intelligenz (KI) erst nach 2017 signifikant zu. Dies könnte auf zwei zentrale Dynamiken hinweisen:

- Hyperschallwaffen und KI sind – anders als Cyber-Operationen – erst in den späten 2010er Jahren zu prioritären Forschungs- und Entwicklungsfeldern geworden, wodurch ihre Regulierungsintensität zeitlich verzögert erfolgte.
- Während die Berichtspflichten im Bereich Cyber-Operationen auf eine strategische Steuerung abzielen (d.h. die systematische Verankerung von Legislativkontrolle über Zeit hinweg), sind die Berichtspflichten im Bereich Hyperschallwaffen und KI eher als adaptive Reaktion auf geopolitische und militärtechnologische Entwicklungen zu deuten.

So führen auch die Interviewpartner die sukzessive Kontrolle zu KI-Technologien im Rüstungsbereich auf die raschen Fortschritte in der Industrie zurück:

“AI is [...] maybe the best example of where the advancements in the technology is happening in the commercial space [...] So you try to keep your finger on the pulse but you don’t regulate the commercial sector [...] focusing on the issues that AI presented, I think the creation of the commission was our big step. I mean, we would have hearings and people would talk about it, but as far as really trying to get our arms around the whole range of issues [regarding AI] [...] the commission was really a strong push to do that” (Interview 49).

Folglich zeigt sich eine klare Entwicklung hin zu einer verstärkten Aufsicht und Mitsteuerung bei der Entwicklung neuer Technologien im Rüstungsbereich. SASC und HASC etablierten mittels wachsender Berichtspflichten eine verstärkte Kontrollkapazität gegenüber den technologischen Transformationsprozessen des Militärs. Die NDAA sind damit nicht nur ein Budgetinstrument, sondern zunehmend ein strategisches Mittel zur politischen Steuerung militärischer Innovationen geworden.

Vor dem SASC und HASC fanden im Untersuchungszeitraum 13 Anhörungen der DARPA statt (Tabelle 4.2.4); entweder vor den Unterausschüssen für Emerging Threats and Capabilities oder dem Appropriations Subcommittee on Defense. Die Häufigkeit und Verteilung der Anhörungen zeigt die systematische und kontinuierliche Aufsicht über wehrtechnische Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, insbesondere im Rahmen der NDAA-Gesetzgebung.

Tabelle 4.2.4: Anhörungen der Defense Advanced Research Projects Agency

Jahr	Ausschuss bzw. Unterausschuss vor dem die Anhörung stattfand
2014	Senate Appropriations Committee, Subcommittee on Defense Senate Appropriations Committee Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities House Armed Services Committee, Subcommittee on Intelligence, Emerging Threats and Capabilities
2015	House Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities
2016	Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities House Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities
2017	Senate Appropriations Committee, Subcommittee on Defense
2018	House Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities
2019	House Armed Services Committee, Subcommittee on Intelligence, Emerging Threats and Capabilities Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities
2021	Senate Appropriations Committee, Subcommittee on Defense Senate Armed Services Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von DARPA (2023).

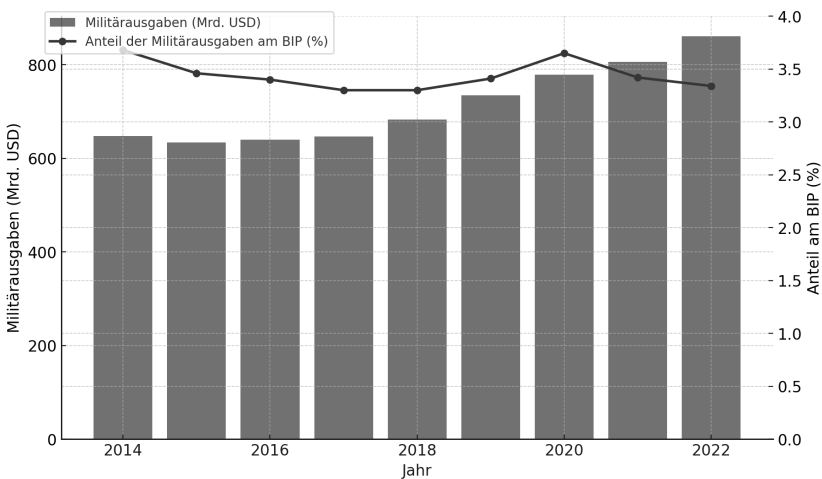
Dies unterstreicht, dass der Kongress eine enge Überwachung der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung betreibt und sicherstellt, dass die strategische Ausrichtung der DARPA-Projekte mit den sicherheitspolitischen Präferenzen der Legislative übereinstimmen. Der Kongress tut dies allerdings nicht nur über die Informationen im Rahmen der Anhörungen und deren Einarbeitung in den NDAA, sondern gerade auch über die gezielte Vergabe von Haushaltsmitteln in Bereich der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung sowie der Rüstungskontrolle seitens des State Departments.

4.2.3 *Verteidigungsbudget und Appropriation Committees*

Das Haushaltsverfahren ist eines der zentralen Kontrollinstrumente des US-Kongresses. Dies gilt in besonderem Maße für den Verteidigungshaushalt, der sich als Gestaltungshaushalt überwiegend aus den gesetzlich nicht gebundenen

“discretionary spendings” zusammensetzt. Die Mittelallokation kann demnach flexibel angepasst werden, weshalb sie jährlich einer intensiven Prüfung und Bewilligung durch den Kongress unterliegt. Das discretionary spending macht etwa ein Drittel der Bundesausgaben aus, wovon im Untersuchungszeitraum wiederum jährlich etwa die Hälfte in das Verteidigungsbudget fließt (vgl. Wilhelm et al. 2022, S. 109). Dabei lässt sich feststellen, dass die absoluten Verteidigungsausgaben kontinuierlich stiegen, ihr Anteil am BIP jedoch bis 2018 zurückging, bevor er bis 2020 aufgrund geopolitischer Spannungen und wirtschaftlicher Verwerfungen infolge der COVID-19-Pandemie vorübergehend anstieg. Die anschließende Stabilisierung des BIP-Anteils trotz weiter steigender Militärausgaben deutet darauf hin, dass das nominale Wirtschaftswachstum den Ausgabenanstieg kompensierte, was eine Priorisierung militärischer Stärke ohne übermäßige wirtschaftliche Belastung ermöglichte (Abbildung 4.2.4). Vor dem Hintergrund der globalen sicherheitspolitischen Lage, insbesondere der strategischen Rivalität mit China, ist diese Entwicklung als Ausdruck einer langfristigen Anpassungsstrategie der USA im internationalen Machtgefüge zu verstehen.

Abbildung 4.2.4: US-Militärausgaben und ihr Anteil am BIP (2014-2022)



Quelle: eigene Darstellung nach SIPRI (2024).

Der Kongress ist in diesem Zusammenhang durch das „Power of the Purse“-Prinzip in der Lage, gezielt Entwicklungs- oder Beschaffungsvorhaben zu fördern oder einzuschränken. Denn die US-Verfassung bestimmt, dass “[n]o Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law“ (US Const. art. I, sec. 9). Für die Verabschiedung eines

Haushaltsgesetzes ist daher die Zustimmung sowohl des Repräsentantenhauses als auch des Senats erforderlich (US Const. art. I, sec. 7).³⁹ Bei einem möglichen Veto des Präsidenten gegen die finale Haushaltsfassung ist eine Zweidrittelmehrheit beider Kammern erforderlich. Das Verteidigungsbudget ist daher stark von den politischen Dynamiken zwischen Exekutive und Legislative, aber auch den Mehrheitsverhältnissen in Repräsentantenhaus und Senat abhängig. Seitdem der Kongress im Rahmen der SALT-Verhandlungen in den 1970er Jahren zunehmend Einfluss auf strategische Entscheidungen nahm, haben aber auch die Konflikte über Umfang, Struktur und Finanzierung insbesondere des Verteidigungshaushalts zugenommen. Die Fiskalpolitik des Präsidenten und dessen Ausgabenprioritäten wurden infolgedessen zunehmend vom Kongress hinterfragt (vgl. Hans Günther Brauch et al. 1997, S. 143).

Im präsidentiellen Regierungssystem der USA spielen dabei die Ausschussvorsitzenden, deren Positionen sich nach den Mehrheitsverhältnissen im Kongress richten, eine zentrale Rolle bei der Formulierung politischer Prioritäten. Sie prägen das Gesetzgebungsverfahren durch ihre eigenen und die parteipolitischen Präferenzen. Auch deshalb erfolgt ein Großteil der Kontrolle zwischen den Ausschussvorsitzenden der für den NDAA zuständigen Armed Services Committees und der für die finale Mittelbewilligung zuständigen Appropriations Committees informell:

“[I]t’s informal and truthfully. It is somewhat dependent upon personalities. So, I made sure when I was chairman of the Armed Services [Committee] that I had a good relationship with the chairman of the Defense Appropriations Subcommittee and that my staff knew they were to work very closely with his staff all along, and we always got along very well” (Interview 49).

Die Haushaltsgesetze für das Verteidigungs- und Außenministerium bieten folglich einen aussagekräftigen Indikator für den Einfluss des Kongresses auf die Rüstungskontrollpolitik in Bezug auf neue Technologien.

Nachdem der Präsident dem Kongress einen Haushaltsentwurf vorgelegt hat, verabschieden die Budgetausschüsse beider Kammern noch im Frühjahr eine gemeinsame Haushaltsresolution (concurrent budget resolution), die den Haushaltsrahmen für das nächste Fiskaljahr (1. Oktober bis 30. September des Folgejahres) festlegt. Auf dieser Grundlage erarbeiten Repräsentantenhaus und Senat jährlich ein entsprechendes Gesetzespaket, welches die materielle Ermächtigung (authorization process) und formelle Bewilligung (appropriation process) der Haushaltspläne festlegt.

Der Authorization Process stellt den ersten Schritt und die zentrale Komponente bei der Verabschiedung der Haushalte für das DOD und das DOS sowie der zugehörigen Programme durch den Kongress dar. Die als

39 Der Congressional Budget and Impoundment Control Act (Pub. L. 93–344, 1974) kodifiziert den Haushaltserstellungsprozess zudem einfachgesetzlich, einschließlich der Schritte, die der Kongress unternehmen muss, um Mittel zu genehmigen. Es verlangt die Erstellung eines Haushaltsentwurfs und die Abstimmung in beiden Kammern des Kongresses.

“Authorizers” oder “Authorizing Committees” bezeichneten Fachausschüsse beider Kammern – primär HASC und SASC – erarbeiten dazu in der Regel ab der ersten Sitzungswoche im Februar bis zum Mai den NDAA (Kap. 4.2.2.2).⁴⁰ Der Appropriations Process bildet den zweiten Schritt zur Verabschiedung des Verteidigungshaushalts. Während der NDAA die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Verteidigungsausgaben schafft, legt der „Consolidated Appropriations Act“ die endgültigen Mittelzuweisungen, unter anderen für die hier besonders relevanten Programme im Bereich der Rüstungskontrolle sowie der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung fest. Die Bereitstellung und Verwendung dieser Mittel wird von den einflussreichen Appropriations Committees beider Kammern überwacht (vgl. Saturno 2024; siehe auch Brauch et al. 1997: 144 f.). Vergleichbar mit den Fachausschüssen führen das House Appropriations Committee (HAC) im Repräsentantenhaus und das Senate Appropriations Committee (SAC) im Senat in ihren fachlich zuständigen Unterausschüssen Anhörungen mit leitenden Ministerialbeamten und hochrangigen Militärs durch. Erst nach diesen Anhörungen, in deren Verlauf unter anderem Änderungsanträge zur Diskussion stehen, übermitteln sie die Markup-Fassungen an den Hauptausschuss. Die Anhörungen dienen dazu, den Mittelbedarf und die strategischen Ziele der Regierung präzise zu bewerten (vgl. z.B. US Congress 2020). Die Beratungen und Anhörungen zu den Mittelbewilligungen für das DOD und das DOS werden in beiden Kammern in den folgenden vier deckungsgleichen Unterausschüssen der Appropriations Committees durchgeführt:

- dem Subcommittee on Defense,
- dem Subcommittee on Military Construction, Veterans Affairs, and Related Agencies,
- dem Subcommittee on Energy and Water Development und
- dem Subcommittee State, Foreign Operations, and Related Programs.

Diese Unterausschussstruktur der Bewilligungsausschüsse blieb über den gesamten Untersuchungszeitraum konstant.⁴¹ In der Regel erstatten der HAC im Mai und der SAC im Juni Bericht über die Bewilligungsgesetze an ihr jeweiliges Plenum. Wie beim NDAA war es in den letzten Jahren im Senat Praxis, die Markup-Fassung des von seinem Bewilligungsausschuss vorgelegten

40 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass es seit 2017 zur Gesetzgebungspraxis geworden ist, wichtige Teile der Außenpolitik, wie etwa Vorgaben für das DOS, in den NDAA zu integrieren, anstatt separate Foreign Relations (Re-)Authorization Acts zu verabschieden (vgl. Gill 2024, S. 2).

41 Zu Beginn des 110. Kongresses erarbeiteten SAC und HAC eine Neustrukturierung der Bewilligungsausschüsse, die gemeinsame Unterausschussstrukturen für beide Häuser vorsah. Damit sollte sichergestellt werden, dass der Kongress zum ersten Mal seit 1994 die gesamte Regierungsfinanzierung rechtzeitig verabschieden konnte. Die Reorganisation hatte jedoch keine Auswirkungen auf die Unterausschüsse, die für die Verabschiedung des Verteidigungshaushalts zuständig sind.

Appropriations Act üblicherweise in Form eines vollständigen Gegenentwurfs zu dem vom Repräsentantenhaus verabschiedeten Entwurf im Plenum zu behandeln (vgl. McGarry und Saturno 2024).

Die Mittel für internationale Rüstungskontrollmaßnahmen speisen sich aus dem DOS-Haushalt und sind vordringlich dem Bureau of Arms Control, Verification and Compliance (AVC) zugewiesen.⁴² Das AVC-Budget verteilt sich auf zwei Titel in den Titelgruppen "I Diplomatic and Consular Programs" und "IV International Security Assistance". Da Rüstungskontrolle sowohl diplomatische als auch operative Dimensionen umfasst, werden aus dem ersten Titel die diplomatischen Bemühungen wie Verhandlungen und politische Initiativen zur Rüstungskontrolle einschließlich der Kosten für das diplomatische Personal finanziert (vgl. bspw. DOS 2013a, 2014a, 2019a, 2020a). Darunter besonders relevant sind die Einzelposten für den "Deputy Assistant Secretary for Emerging Security Challenges and Defense Policy" sowie das "Office of Emerging Security Challenges". Aus der zweiten Titelgruppe wird die praktische Umsetzung von Maßnahmen im Ausland, wie technische Unterstützung bei der Abrüstung, Terrorismusbekämpfung und militärische Ausbildung von Partnerstaaten zur Minenräumung, finanziert (vgl. bspw. DOS 2013b, 2014b, 2019b, 2020b).

Demgegenüber unterteilt der DOD Appropriations Act die Mittelbewilligung für die wehrtechnische Forschung und Entwicklung in acht gesonderte Titelgruppen (budget activities), um die Mittel gezielt auf unterschiedliche Forschungsstadien zu verteilen. Diese sind: BA-1 Basic Research, BA-2 Applied Research, BA-3 Advance Technology Development (ATD), BA-4 Advance Component Development and Prototype (ACD&P), BA-5 System Development and Demonstration (SDD), BA-6 RDT&E Management Support, BA-7 Operational System Development und BA-8 Software and Digital Technology Pilot Programs. Besonders die frühen Phasen (BA-1 bis BA-3) sind entscheidend für eine langfristige rüstungstechnologische Innovationsfähigkeit und spielen deshalb eine Schlüsselrolle im rüstungstechnologischen Wettbewerb mit globalen "near peer rivals" (Pellerin 2016) wie China und Russland.

Da das Repräsentantenhaus und der Senat verfassungsrechtlich (U.S. Const. art. I, sec. 7) dazu verpflichtet sind, dasselbe Haushaltsgesetz zu verabschieden, muss jede Kammer ihre eigene Version des Gesetzes verabschieden. Mithin muss notwendigerweise eine Einigung beider Kammern über das Gesetzespaket aus NDAA und den Bewilligungsgesetzen erzielt werden. Ein Konsens kann vereinfacht durch einen Austausch zwischen den zuständigen Ausschussvorsitzenden der Kammern erreicht werden, was vor allem bei

42 Mit Wirkung zum 13. November 2023 wurde das Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance vom DOS in das Bureau of Arms Control, Deterrence and Stability umfirmiert (vgl. DOS 2023).

gleichen Mehrheiten in Repräsentantenhaus und Senat gelegentlich der Fall ist (vgl. Interview 49).

Häufiger wird jedoch ein Vermittlungsausschuss (conference committee) gebildet, dessen Mitglieder vor allem aus den zuständigen Unterausschüssen der Appropriations Committees stammen und die Meinungsverschiedenheiten als Paketlösung der konkurrierenden Änderungsvorschläge beilegen. Mitglieder können auch aus anderen Ausschüssen entsandt werden, die für Teilbereiche des Bewilligungsgesetzes zuständig sind, etwa dem HFAC oder SFRC. Der Vermittlungsausschuss schließt das Verfahren mit einem sogenannten "Conference Report" ab. Für diesen Bericht gibt es zwar keinen verbindlichen Zeitrahmen. Es wird jedoch angestrebt, diesen bis zum Ende des Haushaltsjahres, d.h. bis zum 1. Oktober eines jeden Jahres, fertigzustellen (vgl. McGarry und Saturno 2024). Stimmen sowohl das Repräsentantenhaus als auch der Senat dem Konferenzbericht zu, wird das Gesetz dem Präsidenten zur Unterzeichnung und Inkraftsetzung vorgelegt. In jedem Haushaltszyklus hat der Kongress demnach in der Regel bis zu acht Monate Zeit, den Verteidigungshaushalt zu beraten, zu ändern und zu verabschieden – mehr als doppelt so viel Zeit wie dem Deutschen Bundestag zur Verfügung steht, der den Haushalt in einem Zeitraum von nur dreieinhalb Monaten, üblicherweise zwischen Mitte September und Dezember, verabschieden muss.

Der US-amerikanische Haushaltsprozess zeichnet sich zudem durch eine hohe Transparenz aus, die in parlamentarischen Systemen selten ist. Das Pentagon und das Außenministerium (DOS) stellen dem Kongress jährlich die sogenannten "Congressional Budget Justifications" zur Verfügung. Diese enthalten politische Prioritäten, nicht-klassifizierte Informationen zu Beschaffungsvorhaben, Bedrohungsanalysen, Programmübersichten, Testergebnissen und kurzfristigen Ausgabenzielen. Trotz dieser Transparenz unterliegt der Verteidigungshaushalt, der aufgrund seiner langfristigen Implikationen für die US-Außen- und Verteidigungspolitik traditionell auf parteiübergreifendem Konsens beruht, zunehmend der politischen Polarisierung (vgl. Böller 2022; Myrick 2021; Jeong und Quirk 2019; Peake et al. 2012; Kupchan und Trubowitz 2007; Delaet und Scott 2006; Auerswald 2006). Dies hat die Kontrolle des Prozesses bisweilen erschwert, da die wechselnden Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern sich auf die Dauer und Flexibilität der Abstimmungsprozesse auswirken (vgl. Interview 49). Ausschlaggebend dabei ist die zentrale Rolle der Ausschussvorsitzenden, die an die Mehrheitsverhältnisse gekoppelt ist. Die Vorsitzenden haben erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Bewilligungsgesetze. Sie steuern insbesondere über den NDAA die Mittelzuweisungen für Rüstungsprogramme und die Modernisierung von Waffensystemen im sogenannten Markup-Verfahren und tragen regelmäßig zur Ausarbeitung des Conference Reports im Vermittlungsausschuss bei (vgl. Interview 49; Interview 50). Es gilt also zu untersuchen, inwieweit der Kongress sein Kontrollpotenzial im Rahmen des Budgetrechts auch tatsächlich nutzen konnte und

sich die zunehmende parteipolitische Polarisierung auf die US-Haltung zur Rüstungskontrolle neuer Technologien auswirkte.

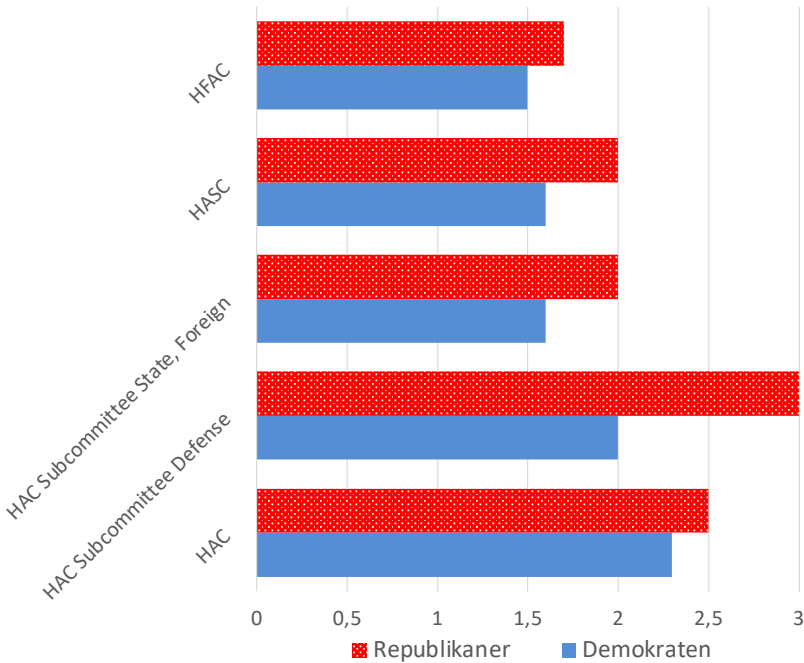
Die Untersuchung des formalen budgetären Kontrollregimes des Kongresses lässt bereits einen wesentlichen Einfluss der Appropriations Committees auf die Verteilung der Haushaltsmittel im Zusammenhang mit Rüstungskontrolle und neuen Technologien im Rüstungsbereich vermuten. In ihrer quantitativen Studie stellen DeLaet und Scott (2006, S. 187) zwar fest, dass sich die Ausschussmitgliedschaft im Appropriations Subcommittee on Defense im Senat, anders als eine Mitgliedschaft im SASC und SFRC, zwar nicht statistisch signifikant auf die Unterstützung der Senatoren für einen Rüstungskontrollvertrag auswirkt. Da die vorliegende Studie allerdings den parlamentarischen Einfluss auf die Rüstungskontrolle nicht nur im Rahmen der Vertragsratifikation, sondern auch der Budgetsteuerung zu neuen Technologien im Rüstungsbereich untersucht, kann ein Einfluss auf die US-Rüstungskontrolle durch eine Mitgliedschaft im Appropriations Subcommittee on Defense oder einem der anderen Unterausschüsse nicht von vornherein ausgeschlossen werden, zumal die Unterausschüsse die zentrale Instanz zur Kontrolle und Bewilligung der Mittel für Rüstungskontrollmaßnahmen und die wehrtechnische Forschung und Entwicklung sind.

Kontinuierliche oder parallele Mitgliederstrukturen in den Unterausschüssen deuten insofern auf eine erhöhte institutionelle Expertise der Bewilligungsausschüsse hin und könnten die Kontrollkapazität potenziell verbessern. Außerdem lassen die endgültigen Mittelzuweisungen durch die Bewilligungsausschüsse Rückschlüsse auf das Ausmaß und die Priorisierung der tatsächlichen Kontrolle sowie den Einfluss des Kongresses auf die US-Rüstungskontrollpolitik zu. Zunächst soll daher die Analyse der personellen Kontrollressourcen im HAC und SAC ein Licht auf die Dynamiken in der parteipolitischen Agendasteuerung und institutionellen Expertise sowie die spezifische Rolle der Unterausschüsse in der Rüstungskontrollpolitik werfen. Die Fähigkeit, durch Budgetentscheidungen wehrtechnische Forschung und Entwicklung ebenso wie Maßnahmen der Rüstungskontrolle zu beeinflussen, verleiht insbesondere den Appropriations Subcommittees für Auswärtiges und Verteidigung eine zentrale Position in der politischen Steuerung der Rüstungskontrolle.

Zunächst ist festzustellen, dass die Subcommittees über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg eine ausgeprägte personelle Kontinuität aufweisen. Die Mitgliederzahl im HAC stieg bei einer durchschnittlichen Mitgliedschaftsdauer der Abgeordneten von etwa drei Kongressperioden im Gesamtzeitraum von 51 im 114. Kongress auf 61 im 117. Kongress. Im SAC blieb sie, ob der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Senatorenanzahl, kontinuierlich bei 30 Mitgliedern. Allerdings findet die Arbeit der Bewilligungsausschüsse in beiden Kammern im Wesentlichen in den Unterausschüssen statt. Sie waren im Repräsentantenhaus mit durchschnittlich 16,5 Mitgliedern im Verteidigungsunterausschuss und 11,25 Mitgliedern im Unterausschuss für

Auswärtiges vertreten, und im Senat mit 19 Mitgliedern im Verteidigungsun-
terausschuss und 15 Mitgliedern im Unterausschuss für Auswärtiges besetzt.

Abbildung 4.2.5: Vergleich durchschnittlicher Mitgliedschaftsdauer im
Repräsentantenhaus



Quelle: eigene Darstellung.

Die durchschnittliche Verweildauer in den Unterausschüssen unterscheidet sich dabei nach Parteizugehörigkeit, wobei die langjährigen Mitglieder fast gleichmäßig zwischen den beiden Parteien verteilt sind (Abbildung 4.2.5). Die Analyse legt nahe, dass die durchschnittliche Mitgliedsdauer der Republikaner in beiden Unterausschüssen höher war als die der Demokraten. Die längere Verweildauer, besonders im HAC-Subcommittee on Defense, hat potenzielle Auswirkungen auf die allokativen Prioritätensetzung im Bereich der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung. Diese strukturelle Dominanz ermöglicht eine prioritäre Zuteilung von Haushaltsmitteln für neue Rüstungstechnologien, was sich mit einer sicherheitspolitisch motivierten Agenda deckt, die historisch stets eine robuste und technologiegestützte Verteidigungskapazität verfolgte. Gleichzeitig waren demokratische Mitglieder im HAC Subcommittee on State,

Foreign Operations and Related Programs wie auch dem Subcommittee on Defense gleich häufig als Vorsitz und Ranking Member vertreten wie ihre republikanischen Kolleginnen und Kollegen, was es ihnen im Markup-Verfahren ermöglicht, finanzielle Mittel für Programme zur Einhaltung und Überwachung solcher Abkommen zuzuweisen oder sie gezielt zu kürzen. Die längere Amtsdauer begünstigt somit nicht nur ihre institutionelle Expertise innerhalb des Subcommittees, sondern könnte den Republikanern eine strukturelle Vorherrschaft im Bereich der sicherheitspolitischen Haushaltskontrolle verschaffen. Dies könnte sich in der Form einer einseitigen Festlegung oder Gewichtung von Haushaltsprioritäten äußern und somit politische Agenden der Exekutive im Sinne der Competence-Control-Theorie nachhaltig beeinflussen, insbesondere bei einer demokratischen Administration.

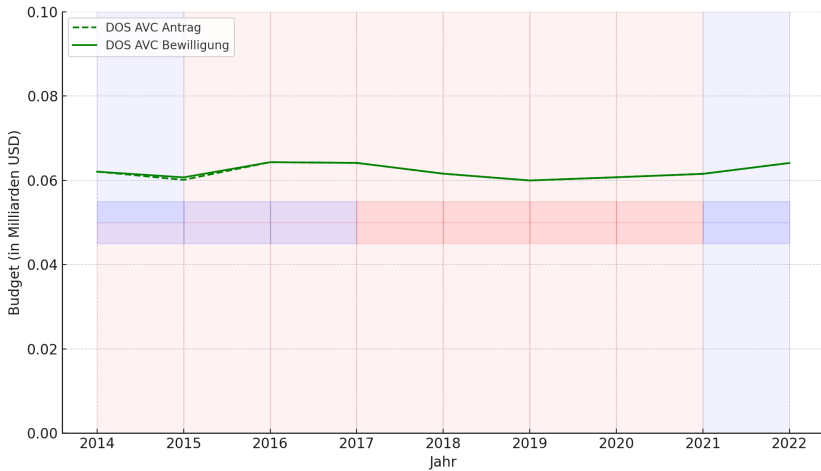
Von zentraler Bedeutung dürfte dabei die durchgängige Vertretung bestimmter Mitglieder, wie etwa der demokratischen Abgeordneten Barbara Lee im HAC Subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs oder der republikanischen Abgeordneten Kay Granger und Hal Rogers im HAC Subcommittee on Defense, sein, die als Vorsitzende oder Ranking Members fungierten. Die langfristige Präsenz solcher Abgeordneter in einflussreichen Positionen weist auf eine intensive Akkumulation von institutionellem Wissen und eine Etablierung von Schlüsselakteuren hin, die auf die Allokation der Haushaltsmittel entscheidenden Einfluss ausüben. Darüber hinaus war Nita Lowey, im 115. Kongress Ranking Member und im 116. Kongress Vorsitz des HAC, als ordentliches Mitglied im Unterausschuss für Auswärtiges und ex officio im Unterausschuss für Verteidigung vertreten. Die – über den ex officio-Mechanismus nicht zuletzt auch formal gesicherte – Position solcher Akteure als verlässliche Wissens- und Einflussressourcen innerhalb der Subcommittees ermöglicht parteiübergreifende Kooperationen und Querschnittskontrolle, insbesondere bei Budgetentscheidungen zu komplexen Themen wie der Rüstungskontrolle neuer Technologien (vgl. Interview 49). Dies ermöglicht ihnen eine gezielte Einflussnahme auf beide Bereiche Forschung und Entwicklung sowie und Rüstungskontrolle, indem sie die Bereitstellung und Zuweisung von Mitteln aufeinander abstimmen und so eine kohärente und ausgewogene Budgetpolitik zwischen militärischen Innovationen und abrüstungspolitischen Verpflichtungen fördern oder, je nach parteipolitischer Ausrichtung, die Mittelverteilung zugunsten eines der beiden Bereiche beeinflussen.

Die Analyse stützt somit die Annahme parteipolitischer Auswirkungen auf die Rüstungskontrollpolitik. Die Kombination aus kontinuierlicher Mitgliedschaft in leitenden Positionen und der hohen Sitzstabilität bestimmter Parteimitglieder begünstigt eine parteigebundene Agenda, die es vor allem den Republikanern ermöglicht, militärische Forschung und Entwicklung zu fördern, während Demokraten im Bereich der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik moderat gestalterisch mitwirken können.

Die weitere Untersuchung der Budgetentwicklung von DOS und DOD macht deutlich, dass der Kongress Einfluss auf das Budget zur Rüstungskontrolle nahm, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Die Budgetentwicklung des DOS spiegelt die veränderten Prioritäten der Vereinigten Staaten im Bereich der Rüstungskontrolle wider. Im Untersuchungszeitraum lassen sich dabei Entwicklungen erkennen, die den sicherheitspolitischen Herausforderungen durch neue Technologien institutionell wie finanziell Rechnung tragen, wobei der Kongress die Budgetanträge des State Departments weitgehend bestätigte (Abbildung 4.2.6). Die vom DOS beantragten Mittel für das AVC unterlagen nur moderaten Schwankungen. Ein wesentliches Muster zeigte sich darin, dass der Kongress die Budgetanträge des DOS im Wesentlichen unverändert genehmigte. Lediglich für das Haushaltsjahr 2015 wurde das Budget leicht um ca. 1 % (600.000 USD) über den Antrag hinaus erhöht. Dies deutet auf eine grundsätzliche legislative Zustimmung zur strategischen Priorisierung des AVC hin. Es verweist aber auch auf den Einfluss der veränderten sicherheitspolitischen Lage. Die russische Annexion der Krim führte zu einer moderaten Senkung der Rüstungskontrollausgaben bei gleichzeitiger Erhöhung des Verteidigungsbudgets. Dennoch erhöhte der ab Januar 2015 republikanisch dominierte Kongress den Budgetantrag der Obama-Administration leicht. Die bereits erwähnten Einzelposten für den “Deputy Assistant Secretary for Emerging Security Challenges and Defense Policy” und das “Office of Emerging Security Challenges” machten im Untersuchungszeitraum durchschnittlich 4,2 % des Gesamtbudgets für das AVC aus.

Die Etatentwicklung des State Departments reflektiert das dominierende Interesse des Kongresses am Verteidigungshaushalt, der schon wegen seines Umfangs größere politische Aufmerksamkeit auf sich zieht als der kleinere Etat des State Department. Entsprechend wurde dem AVC trotz wiederholter Anträge nur selten eine Budgeterhöhung vom Kongress bewilligt, was für das DOS-Budget typisch sei. Infolgedessen konnte AVC als ohnehin kleine Abteilung des DOS die erforderlichen personellen Ressourcen angesichts der wachsenden Herausforderungen kaum ausbauen (vgl. Interview 52). Die Tendenz, DOS-Mittelbewilligungen verstärkt in den NDAA zu integrieren, birgt das Risiko, dass insbesondere die rüstungskontrollrelevanten Posten im DOS vom primär zuständigen HFAC und SFRC zunehmend weniger wahrgenommen werden.

Abbildung 4.2.6: Budgetanträge und deren Bewilligungen für Rüstungskontrollmaßnahmen des AVC



Quelle: eigene Darstellung.

Neben diesen rein finanziellen Aspekten geht aus dem Congressional Budget Justification für das Haushaltsjahr 2021 eine institutionelle Anpassung der Rüstungskontrolle neuer Technologien hervor, durch die Etablierung des Bureau of Cyberspace Security and Emerging Technologies (CSET):

“[CSET] unifies and aligns national security policy responsibilities related to cyberspace and emerging technologies with the Department’s international security efforts [...] Funding would allow [...] the implementation of the 2019 Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence [...] CSET would develop strategic messaging, proposals, and substantive goals that would be appealing to other member states, while leading the Department’s efforts within the UN processes to counter policies adverse to U.S. national security. CSET would lead the Department’s diplomatic engagements and initiatives concerning cyberspace security and the national security aspects of emerging technologies with the goal of shaping the international environment and building alliances that can respond effectively to shared-threats to national security and economic interests [...] The Bureau would also promote the Department’s long-term expertise on cyberspace security and emerging technologies foreign policy issues. CSET would report to the Under Secretary for Arms Control and International Security” (vgl. DOS 2020a, S. 229).

Durch die Schaffung des CSET erweiterte das DOS folglich sein Augenmerk bezüglich der Rüstungskontrolle neuer Technologien.⁴³ Diese Neuausrichtung

43 Die Einrichtung des CSET wurde am 7. Januar 2021 von US-Außenminister Mike Pompeo bestätigt. Allerdings erfolgte im November 2023 durch die Biden-Administration eine

geht einher mit einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf, den der Kongress genehmigte. Die Zustimmung zur Finanzierung des CSET spiegelt insofern die legislative Anerkennung des wachsenden Bedarfs an einer fokussierten Strategie gegenüber den gewandelten rüstungskontrollpolitischen Herausforderungen durch neue Technologien wider, die in den traditionellen Ansätzen des AVC nicht vollständig abgedeckt waren.

Die Budgetentwicklung für Rüstungskontrolle neuer Technologien im Geschäftsbereich des DOS dokumentiert eine moderate strategische Akzentverschiebung zugunsten einer strukturellen und finanziellen Ausweitung, die der wachsenden Bedeutung neuer Technologien und Cybersicherheit in der internationalen Rüstungskontrolle Rechnung trägt. Der Kongress trug diese Ausrichtung mit nur marginalen Modifikationen mit und stärkte somit die Rolle des DOS im Kontext moderner Rüstungsdynamiken. Vor allem die Mittelbewilligung für das CSET markiert die Unterstützung des Kongresses für eine Anpassung an zukünftige technologische Entwicklungen und des Aufgabenspektrums des AVC als zentrale Institution der US-Rüstungskontrollpolitik.

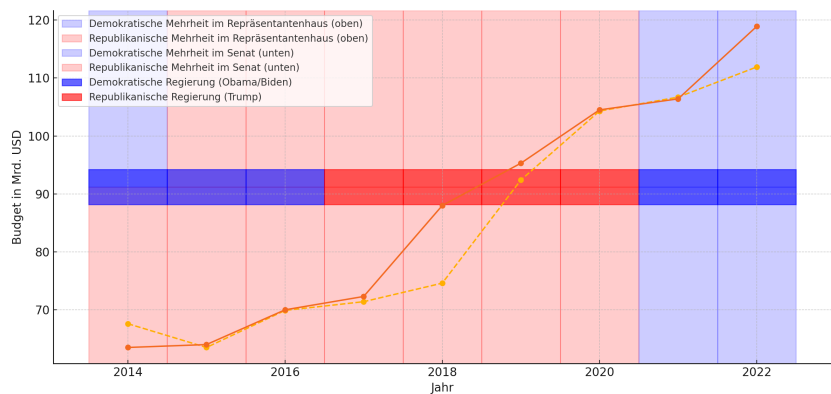
Während die beantragten Mittel für Rüstungskontrolle im DOS relativ stabil und revolvierend bewilligt wurden, haben HAC und SAC das vom DOD beantragte Budget fast durchweg deutlich modifiziert (Abbildung 4.2.7 und 4.2.8). Das ist ein erneuter Beleg, dass das Paradigma “politics stop at the water’s edge” seine Gültigkeit nicht verloren hat, da vor allem rüstungspolitische Entscheidungen zunehmend der parteipolitischen Polarisierung zum Opfer fallen. So zeigte sich die damalige Ranking Member im HAC Verteidigungsunterausschuss, Betty McCollum, “pleased that Republican leadership has finally decided to join Democrats in putting the country ahead of politics by passing a bipartisan Defense Appropriations Act” (McCollum 2021).

Trotz der parteipolitischen Polarisierung in Fragen der Rüstungskontrolle bleibt die im Kongress überparteilich vorherrschende Ansicht, technologische Überlegenheit als notwendiges Mittel der Abschreckung zu gewährleisten (vgl. Interview 49). Es wird aber auch deutlich, dass der Kongress insbesondere in sicherheitssensiblen Zeiten oft höhere Investitionen in die wehrtechnische Forschung und Entwicklung bewilligt. Insofern spiegelt die unterschiedliche Zuweisung von Mitteln für die Rüstungskontrolle einerseits und die wehrtechnische Forschung und Entwicklung andererseits sowohl die sicherheitspolitischen Prioritäten der jeweiligen Administration als auch die Präferenzen des Kongresses wider. Die Auswirkungen der Bewilligungsausschüsse auf die Haltung der USA zur Rüstungskontrolle neuer Technologien müssen demnach vor dem Hintergrund der strukturellen und politischen Dynamiken eingeordnet werden. Folglich gilt es, die Budgetentwicklung im Kontext der Präferenzen

Zusammenlegung mit dem neu geschaffenen Bureau of Arms Control, Deterrence and Stability (ADS).

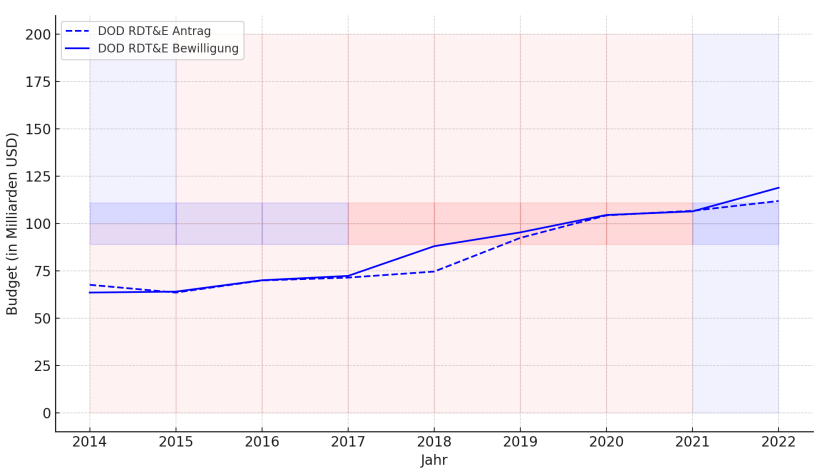
des Kongresses, der Prioritäten der jeweiligen Administration und der sicherheitspolitischen Herausforderungen der USA zu untersuchen.

Abbildung 4.2.7: Beantragtes und bewilligtes Verteidigungsbudget nach Mehrheitsverhältnissen und Administration



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 4.2.8: DOD-Budgetanträge und deren Bewilligungen für wehrtechnische Forschung



Quelle: eigene Darstellung nach Comptroller Defense
(vgl. DOD 2013, 2014, 2015, 2016a, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021).

Es zeigt sich, dass zu Beginn des Untersuchungszeitraums im Haushaltsjahr 2015, das Pentagon und der Senat widersprüchliche Prioritäten bezüglich der Mittel für die wehrtechnische Grundlagenforschung hatten. Angesichts dessen, dass das DOD eine Kürzung um 7 % im Vergleich zum Vorjahr beantragte, war das SAC besorgt, dies würde die langfristige Innovationsfähigkeit im Rüstungsbereich gefährden (vgl. US Congress 2014, S. 187). Die Prioritäten der Obama-Administration lagen zu diesem Zeitpunkt noch vornehmlich im Bereich der Terrorismusbekämpfung, weshalb auch etwa ein Sechstel des Verteidigungshaushaltes für die sogenannten Oversea Contingency Operations (OCO) vorgesehen war. Verteidigungsminister Ash Carter führte dazu bei der Budgetanhörung im SAC aus, das DOD verwende die RDT&E-Mittel, "to develop and advance disruptive technologies and capabilities in areas like undersea systems, hypersonics, electronic warfare, big data analytics, advanced materials, energy and propulsion, robotics, autonomy, and advanced sensing and computing", gleichzeitig sei es aber, "not enough to [...] create new technologies or weapon systems; how they are used is key" (DOD 2016b). Folglich priorisierte die Obama-Administration fortgeschrittene Rüstungsprojekte und stellte die wehrtechnische Grundlagenforschung zurück. Infolgedessen erhöhte der damals bereits republikanisch dominierte Senat die Mittel für die Grundlagenforschung im Rahmen der sogenannten Science and Technology (S&T)-Programme um 500 Millionen USD, um den technologischen Vorsprung der USA langfristig zu wahren, insbesondere in Bereichen wie der DARPA, die als rüstungstechnologischer Innovationsmotor gilt.

Das Jahr 2017 markierte einen strategischen Wendepunkt, da die Trump-Administration das OCO-Budget erheblich gekürzt und gleichzeitig begonnen hatte, die Mittel für die wehrtechnische Forschung, Entwicklung, Erprobung und Evaluierung (RDT&E) deutlich zu erhöhen. Bei näherer Betrachtung wird eine kurzfristige Verlagerung von der Förderung der Entwicklungsphasen (BA-4 bis BA-8) hin zur Förderung der für die Grundlagenforschung relevanten Budgetposten (BA-1 bis BA-3) deutlich, die auf die Priorisierung der Erforschung- und Entwicklung neuer Technologien im Zuge der Förderung der nationalen Rüstungsindustrie zur Bewältigung des anhaltenden sicherheitspolitischen Drucks zurückzuführen ist. Der bemerkenswerte Anstieg der RDT&E-Mittel um 22 % im Jahr 2018 spiegelte dies wider. Die Entwicklung reflektiert aber auch die Präferenzen des Kongresses, rüstungstechnologische Entwicklungen zu beschleunigen. Beispielsweise informierten sich die Senatoren während der Budgetanhörung mehrfach über die Forschungsanstrengungen des DOD im Kontext der Third Off-Set Strategie mit Blick auf "technologies in key [...] areas of interest, such as artificial intelligence, autonomy, information technology, human systems, and space" (Udall, zit. nach US Congress 2017, S. 49). Gleichzeitig monierten demokratische Senatoren, wie Tom Udall oder Dianne Feinstein, gegenüber Verteidigungsminister Jim Mattis die

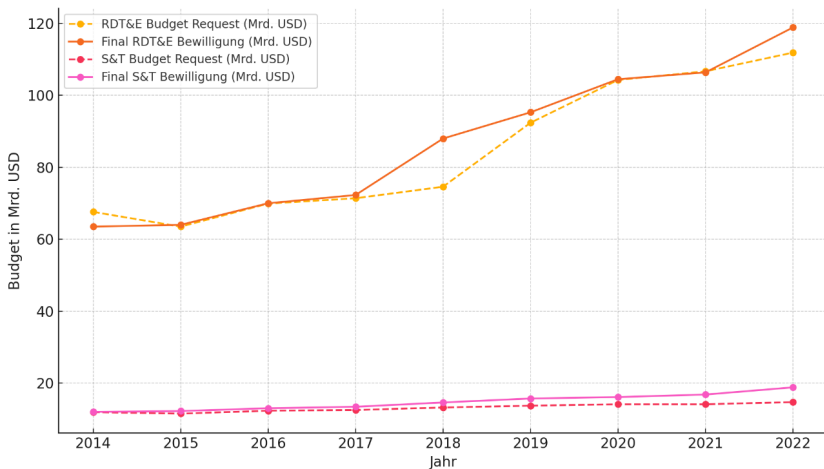
mangelnden rüstungskontrollpolitischen Ausgleichselemente der DOD-Forschungs- und Entwicklungsstrategie:

“I am deeply concerned by the Air Force’s program to build a new nuclear cruise missile [...] During your confirmation hearings, you said you wanted to study the role this new nuclear weapon would play in maintaining deterrence [...] do you believe that building a new nuclear cruise missile is essential for maintaining deterrence? [...] During a House Armed Services Committee hearing on March 8, 2017, General Selva, the Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff, argued that the United States should build a new nuclear cruise missile in order to have something that the U.S. could trade away in any future negotiations with our adversaries. Secretary Mattis, would you support an air-launched cruise missile ban as alluded to by General Selva?” (Feinstein, zit. nach US Congress 2017, S. 43).

Verteidigungsminister Mattis erwiderte darauf, die USA “would have zero leverage to bring other countries to the negotiating table if we weren’t moving forward with the Long-Range Standoff Weapon” (US Congress 2017) und stellte damit klar, dass der Schwerpunkt der Administration, in Anbetracht der sich weiter verschärfenden Sicherheitslage vor allem auf der wehrtechnischen Erforschung und Weiterentwicklung fortgeschrittener Technologien lag. Insofern zeigt auch die Erhöhung der S&T-Mittel um 6 %, dass die republikanisch dominierten Bewilligungsausschüsse weiterhin ein starkes Interesse daran setzten, Forschung und Entwicklung neuer Technologien im Rüstungsbereich nicht zu vernachlässigen und trotz des Drangs nach schnellerer Markteinführung, etwa durch die Third-Offset Strategie auch die Grundlagenforschung und angewandte Forschung weiterhin als Schlüsselbereiche für langfristige Innovationen betrachteten.

In den darauffolgenden Jahren veranlasste die anhaltende “major power competition and [...] the erosion of U.S. military advantage in relation to China and Russia” (US Congress 2018b, S. 8) den Kongress und das Verteidigungsministerium, fortschrittliche Waffensysteme weiterzuentwickeln und möglichst rasch einzuführen. Daraufhin äußerte im Juni 2018 die Abgeordnete und spätere Unterausschussvorsitzende, Barbara Lee, im Wege der Haushaltsverhandlungen in einer öffentlichen Stellungnahme Kritik an der Entscheidung des Kongresses, 65 Millionen US-Dollar für taktische Atomwaffen zu bewilligen, da dies das Risiko eines nuklearen Krieges erhöhe. Sie betonte, die Gelder sollten stattdessen der Nichtverbreitung und der Stärkung internationaler Abrüstungsverträge dienen. Vor dem Hintergrund globaler Unsicherheiten monierte sie, “Congress should be building peace and diplomacy, not inviting a miscalculation with nuclear consequences” (Lee 2018).

Abbildung 4.2.9: Budgetanträge und endgültige Mittelbewilligungen für RDT&E und S&T



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Comptroller Defense 2014-2023 und AIP 2022.

Während der Anhörungen zum Budget für das Jahr 2020 stellten die Bewilligungsausschüsse insbesondere Nachfragen zum “further development of hypersonic weapons” und dem Ziel, die Rüstungstechnologie “beyond cyber to artificial intelligence [and] quantum computing” zu bringen (US Congress 2019b, S. 51). Obwohl die Defense Subcommittees der Bewilligungsausschüsse die Mittel für Hyperschalltechnologie im Haushaltsjahr 2020 über den DOD-Budgetantrag hinaus erhöhten, äußerten sie gleichzeitig Bedenken, der rasche Fortschritt in der Hyperschallforschung habe das Potenzial, die Kosten unnötig zu erhöhen. Um diese Bedenken zu zerstreuen, stellten sie 100 Millionen Dollar für das Verteidigungsministerium bereit, um ein Joint Hypersonics Transition Office (JHTO) einzurichten, das eine Strategie für die Hyperschalltechnik entwickeln und umsetzen sollte (vgl. US Congress 2019c, Abschn. 216).⁴⁴ Das unterstreicht die Priorisierung des Kongresses, den rüstungstechnologischen Vorsprung der USA in diesem Bereich bei gleichzeitiger Kostenminimierung an der Spitze zu halten. Ebenso informierten sich die Abgeordneten über die Fortschritte zur Autonomie in Waffensystemen wie autonomer

44 Das Joint Hypersonics Transition Office, damals Joint Technology Office on Hypersonics genannt, wurde ursprünglich durch Sec. 218 des NDAA 2007 (P.L. 109-364) eingerichtet. Das Büro wurde durch Sec. 214 des NDAA 2018 (P.L. 115-91) in Joint Hypersonics Transition Office umbenannt und erhielt zusätzliche Befugnisse. In Sec. 216 des NDAA 2020 (P.L. 116-92) wurden die Befugnisse des JHTO schließlich dahingehend geändert, dass es nun auch Vereinbarungen mit Universitäten schließen konnte. Das Amt war bis zum Haushaltsjahr 2020 nicht finanziert und wurde final erst im April 2020 eingerichtet.

Endphasenlenkung, die besonders wichtig im Zusammenhang mit modernen unbemannten Systemen und präzisionsgelenkter Munition ist, welche sich auf fortschrittliche Sensoren, Algorithmen und KI stützen, um präzise auf Ziele einzuwirken (vgl. US Congress 2019b). Der weiterhin republikanisch dominierte Kongress erhöhte die Grundlagenforschung dementsprechend erneut über den Budgetantrag hinaus, was deutlich macht, dass trotz angespannter Kostenstrukturen auf legislative Initiative hin weiterhin langfristige Forschungsziele verfolgt wurden.

Zum Ende des Untersuchungszeitraums zeigt sich eine Konsolidierung und Fokussierung dieser strategischen Neuausrichtung, als die RDT&E-Finanzierung ein Rekordhoch erreichte. Die Prioritäten der Biden-Administration spiegeln sich in einer verstärkten Fokussierung auf Hyperschalltechnologien wider, während der Kongress den langfristigen technologischen Wettbewerb mit China und Russland weiterhin als zentrale Herausforderung ansah. Der republikanische Abgeordnete und Unterausschussvorsitzende, Hal Rogers, unterstützte den überarbeiteten NDAA, der den Verteidigungshaushalt noch einmal erhöhte, entsprechend: "As Russian and Chinese aggression increase, this bill strengthens our military posture, supporting our allies and ramping up intelligence efforts with historic investments in emerging technologies" (Rogers 2021). Der Kongress erhöhte gezielt die S&T-Mittel noch einmal deutlich über die DOD-Budgetanträge hinaus und sah sie vor allem zur Erforschung und Entwicklung von Hyperschalltechnologie und Autonomie in Waffensystemen vor. Bei einer Anhörung im Defense Subcommittee des HAC zum Haushalt der Navy für das Jahr 2021 führte Acting Secretary of the Navy Thomas Moldy aus:

"This budget also aligns with Secretary Esper's commitment [...] to dominate the future development and employment of artificial intelligence (AI) and hypersonics funding [...] The FY21 budget builds on the progress made in FY20 to pursue a networked fleet by investing \$82 million (\$395 million across the FYDP) in artificial intelligence and machine learning technologies that improve decision quality and speed in combat. This networked fleet requires a resilient operational architecture to integrate our command and control, sensors, shooters, and weapons. To accomplish this, we will leverage our work on the Navy Tactical Grid to build the Joint All Domain Command and Control (JADC2)" (US Congress 2020, S. 28–29).

Insgesamt wird mit Blick auf die RDT&E-Mittel deutlich, dass die Bewilligungsausschüsse sowohl kurzfristige sicherheitspolitische Bedrohungen als auch langfristige technologische Herausforderungen adressierten. Während die wehrtechnische Grundlagenforschung immer wieder unter den notwendigen Kürzungen der Exekutive zu leiden drohte, priorisierten sowohl republikanische als auch demokratische Entscheidungsträger im Kongress die Notwendigkeit, langfristige Forschungsprogramme zu stärken, um die USA im globalen Wettbewerb technologisch an der Spitze zu halten (vgl. Interview 49). Dies prägte die Einflussnahme des Kongresses und verdeutlicht die

innenpolitischen Auswirkungen. Dennoch zeigten sich die demokratischen Abgeordneten, insbesondere jene mit Mehrfachmitgliedschaften wie Barbara Lee oder Tom Udall, gegenüber der kontinuierlichen Erhöhung der Mittel skeptisch.

Im Ergebnis verdeutlicht die vergleichende Analyse der Budgetkontrolle, dass der Kongress – ähnlich wie der Deutsche Bundestag – kaum Einfluss auf die weniger umfangreichen Mittel für Rüstungskontrolle des DOS nahm. Vielmehr modifizierten die Bewilligungsausschüsse vor allem die Mittel zur wehrtechnischen Forschung und Entwicklung neuer Technologien, aber auch zur Finalisierung bestehender Vorhaben immer wieder. Das deutet darauf hin, dass der Kongress die wehrtechnische Forschung und Entwicklung wie schon im Kontext der SALT-Verhandlungen als strategisches Instrument zur Sicherung der nationalen Sicherheit betrachtet. Insbesondere nach dem Ende der Obama-Administration blieben langfristige Forschungsinvestitionen im Rüstungsbereich – angesichts des zunehmenden technologischen Wettbewerbs mit dem seit März 2013 von einem westlichen Ordnungsvorstellungen ablehnenden Staatsoberhaupt regierten China und einem spätestens seit der Annexion der Krim im März 2014 zunehmend expansiv agierenden Russland – ein zentrales Anliegen des Kongresses. Das Festhalten an langfristigen Investitionen, trotz des Drucks zur kurzfristigen Kostenreduktion, reflektiert die Präferenz des Kongresses, technologische Kapazitäten kontinuierlich zu stärken.

4.2.4 Akteure, Instrumente und Verfahren in der Legislative

Wie eingangs beschrieben, ist der Kongress in vielfältiger Weise an der Entwicklung neuer Technologien im Rüstungsbereich, wie LAWS, beteiligt oder wird es künftig sein. Zur effektiven Kontrolle der Rüstungspolitik im Bereich neuer Technologien hat der Kongress eine beachtliche institutionelle Struktur etabliert. Neben den (1) Ausschussesekretariaten und persönlichen Mitarbeitern stützt der Kongress seine Kontrolle zusätzlich auf die Expertise von drei zentralen Hilfsdiensten: (2) dem Congressional Research Service (CRS), (3) dem Government Accountability Office (GAO) und (4) dem Congressional Budget Office (CBO). Diese Institutionen gewährleisten fundierte Analysen und Beratungsleistungen in haushalts- sowie sicherheitspolitischen Fragen. Während CBO sich vor allem der von Schelling und Halperin (2014: 120 ff.) angeführten Effizienzprüfung und Kostensenkung zur Rüstungskontrolle widmen, untersuchen der CRS und zusehends auch das GAO die politischen und technologischen Auswirkungen von Rüstungsprojekten und Rüstungskontrollverträgen. Die Institutionen sind von zentraler Bedeutung für die Kontrolle und fundierte Entscheidungsfindung des Kongresses.

4.2.4.1 Ausschussesekretariate

Die Ausschussesekretariate übernehmen wichtige inhaltliche Aufgaben wie die detaillierte Analyse von Gesetzesentwürfen und Exekutivmaßnahmen sowie die Vorbereitung von Anhörungen. Durch ihre Fachkompetenz gewährleisten sie, dass die Ausschussmitglieder fundierte Entscheidungen treffen und die Exekutive kontinuierlich und wirksam kontrollieren können (vgl. Interview 49; auch R. W. Mills und Selin 2017). Im Untersuchungszeitraum verzeichneten die Ausschussesekretariate einen Mitarbeiterzuwachs von 5,57 % und erreichten im Jahr 2022 eine Gesamtzahl von 1.194 Beschäftigten (vgl. Petersen und Wolanin 2023; Petersen 2023). Sowohl der Auswärtige Ausschuss als auch der Streitkräfteausschuss verfügten in beiden Kammern jeweils über rund 50 hauptamtliche Mitarbeiter, verteilt auf Mehrheit und Minderheit. Im Vergleich dazu waren die Mitarbeiterstäbe der Bewilligungsunterausschüsse im außen- und verteidigungspolitischen Bereich deutlich kleiner. Die Sekretariatskräfte sind häufig über mehrere Legislaturperioden hinweg in ihren jeweiligen Ausschüssen tätig und verfügen über umfangreiche fachliche Expertise. Gemeinsam mit den Abgeordneten bilden sie ein bedeutendes personelles Gegengewicht zur Informationsasymmetrie zwischen Legislative und Exekutive. Zum Vergleich: Das Bureau for Arms Control, Verification, and Compliance im US-Außenministerium beschäftigte im Jahr 2014 insgesamt 141 Mitarbeiter.

4.2.4.2 Die Rolle persönlicher Mitarbeiter und Fraktionen (Caucuses) im US-Kongress

Im präsidentiellen Regierungssystem der USA ist die Macht des Präsidenten maßgeblich von der Geschlossenheit seiner Partei im Kongress abhängig. In Phasen des *divided government*, wenn die Opposition in mindestens einer Kammer die Mehrheit stellt, intensiviert sich die Kontrolle der Exekutive: Gesetzesinitiativen, Vertragsratifikationen und Ernennungen werden erschwert (vgl. Delaet und Scott 2006). Da oppositionelle Mehrheiten Blockaden errichten können und innerparteiliche Disziplinierungsmechanismen begrenzt sind, steigt die Unabhängigkeit einzelner Abgeordneter, die sich verstärkt auf Kontrollfunktionen konzentrieren. Diese Individualisierung der Kongressarbeit führt dazu, dass einerseits persönliche Mitarbeiter eine zentrale Rolle in der Rüstungskontrollpolitik übernehmen, während andererseits Fraktionen an Einfluss verlieren.

Die Anzahl der persönlichen Mitarbeiter pro Kongressmitglied blieb zwischen 2014 und 2022 weitgehend stabil, mit lediglich geringfügigen Fluktuationen. Im Repräsentantenhaus stieg sie um 0,78 %, im Senat um 2,48 %. Zum Ende des Untersuchungszeitraums verfügten die Mitglieder des Kongresses über einen persönlichen Mitarbeiterstab von durchschnittlich 6,02 Mitarbeitern

pro Senator und 15,36 Mitarbeitern pro Abgeordneten, von denen lediglich etwa 40 % am Capitol Hill tätig waren (vgl. Petersen und Wolanin 2023; Petersen 2023). Die persönlichen Mitarbeiter übernehmen eine zentrale Schnittstellenfunktion zwischen den Kongressmitgliedern und externen Experten sowie Behörden. Insbesondere im Bereich der Rüstungskontrolle und neuer Waffentechnologien spielen sie eine essenzielle Rolle bei der Beschaffung und Analyse technischer Informationen (vgl. Interview 52). Marvel und McGrath (2016) zeigen, dass informelle Interaktionen zwischen Kongressmitarbeitern und Behörden die Rechenschaftspflicht der Exekutive stärken. Gleichzeitig erweitern die Mitarbeiter durch den kontinuierlichen Austausch mit behördlichen Fachkräften ihr eigenes Fachwissen, wodurch ihre Kontroll- und Evaluierungskapazitäten signifikant gestärkt werden (vgl. LaPira et al. 2020, S. 100; Romzek 2000). Die Aussagen der Interviewpartner bestätigen diese Erkenntnisse und unterstreichen die essenzielle Rolle persönlicher Mitarbeiter bei der gezielten Informationsbeschaffung: “[I]t was very important and very helpful, partly because I could direct them toward whatever I was interested in, and people and organizations are generally very responsive if they know it’s a member of Congress who wants to learn more about AI or whatever the topic is” (Interview 49).

In diesem Zusammenhang spielten Fraktionen bzw. parlamentarische Gruppierungen (sogenannte *Caucuses*) eine untergeordnete Rolle im Kontext von Rüstungskontrolle und neuen Technologien. Zwar gehörte ein beträchtlicher Teil der demokratischen Abgeordneten, die die Regierung aufforderten, sich für ein präventives Verbot von LAWS einzusetzen, dem Progressive Democrats Caucus an. Dies verweist auf eine gewisse, wenngleich begrenzte Mobilisierungsfähigkeit dieses Caucus. Allerdings blieb ein konkreter Einfluss auf die offizielle Position der US-Delegation in der GGE on LAWS, wie dargestellt, aus (siehe Kap. 4.2.2.1). Homan und Lantis (2020) argumentieren, dass *Caucuses* als ideologisch geprägte parlamentarische Gruppierungen zwar öffentliche Aufmerksamkeit generieren, ihre tatsächliche Durchsetzungskraft jedoch hinter jener informeller, partei- und ausschussübergreifender Task Forces zurückbleibt. Das angeführte Beispiel bestätigt diese Einschätzung. Auch die Interviewpartner äußerten grundsätzliche Zweifel am Einfluss der *Caucuses* auf sicherheitspolitische Entscheidungen: “I’m generally skeptical about caucuses because usually it’s about sending out the press release when you create it or showing your interest in a topic and then nothing ever happens” (Interview 49).

Ein Beispiel für eine effektive, kontrollsteigernde Task Force war eine reichsübergreifende Gruppe von Vertretern mehrerer Ausschüsse, die sich Anfang 2015 mit Cybersicherheitsfragen befasste. Diese Form der Zusammenarbeit ermöglichte eine umfassendere Betrachtung verteidigungspolitischer Herausforderungen und wurde als produktiver wahrgenommen als die Arbeit innerhalb formeller *Caucuses*. Der primäre Nutzen der *Caucuses* lag hingegen in

der Informationsvermittlung an Mitglieder außerhalb der sicherheitspolitischen Kernausschüsse. Sie dienten als Plattformen für die Artikulation politischer Positionen oder die Veröffentlichung von Presseerklärungen und organisierten gelegentlich Informationsveranstaltungen mit externen Experten. Allerdings trugen sie kaum substanziell zur Entwicklung detaillierter verteidigungspolitischer Maßnahmen bei, da sie nicht in die Formulierung konkreter Politikstrategien eingebunden waren (vgl. ebd.).

Während Caucuses somit eine gewisse Sensibilisierungsfunktion erfüllen und zur Informationsvermittlung beitragen können, verbleiben sie im US-Kongress, der durch eine vergleichsweise schwache Fraktionsdisziplin geprägt ist, als nachrangige Instrumente der Kontrolle und Einflussnahme auf die Verteidigungspolitik. Gleichwohl erscheinen informelle Zusammenschlüsse außerhalb der etablierten Ausschussstrukturen als wirkungsvolle Mechanismen zur Bearbeitung komplexer Fragen zu neuen Rüstungstechnologien, indem sie interdisziplinäre Kompetenzen bündeln und parteiübergreifend Synergieeffekte erzeugen.

4.2.4.3 Congressional Research Service

Der Congressional Research Service (CRS), eine Abteilung der Library of Congress, ging aus dem Legislative Reference Service hervor und erhielt mit dem Legislative Reorganization Act von 1970 ein erweitertes Mandat zur Stärkung seiner Forschungs- und Analysekapazitäten. Während des Untersuchungszeitraums sank die Zahl seiner wissenschaftlichen Mitarbeiter um 11,11 % von 450 auf 400, während die Anzahl unterstützender Arbeitskräfte mit 200 konstant blieb (vgl. Library of Congress 2020).⁴⁵ Der CRS arbeitet überparteilich und unterstützt Kongressmitglieder sowie deren Mitarbeiter sowohl durch Beratung als auch durch Schulungen. Dabei agiert er weitgehend eigeninitiativ. Er ist in fünf Abteilungen gegliedert, darunter jene für sicherheits- und technologiepolitische Fragen. Insbesondere die Abteilung für Außen- und Verteidigungspolitik erstellt zentrale Analysen zu LAWS, militärischer KI und weiteren technologischen Entwicklungen im Rüstungsbereich.

Tabelle 4.2.5 zeigt, dass der CRS zwischen 2014 und 2021 verstärkt Berichte zu autonomen Waffensystemen und anderen neuen Rüstungstechnologien veröffentlichte und aktualisierte, insbesondere im Kontext der Verabschiedung der elf Leitprinzipien durch die GGE on LAWS im November 2019. Die analytische Unterstützung des CRS umfasste dabei die Bewertung gesetzgeberischer Handlungsoptionen, die Antizipation internationaler Reaktionen auf den Einsatz neuer Technologien sowie die Einschätzung technologischer Trends im Hinblick auf Regulierung und strategische Ausrichtung der USA.

45 Brauch et al. (1997, S. 162) führen sogar noch eine Personalausstattung von 750 (inkl. 450 wissenschaftlichen) Mitarbeitern an.

Der Bericht Lethal Autonomous Weapon Systems: Issues for Congress stellte die erste umfassende Analyse des Congressional Research Service (CRS) zu den technologischen, ethischen und rechtlichen Herausforderungen von LAWS dar (vgl. Lucas 2016). Angesichts der ausschließlich exekutiven Regulierung durch die DOD Directive 3000.09 empfahl der CRS dem Kongress, durch gezielte Mittelbewilligung, Anhörungen, Gesetzgebung und Verordnungen einen klaren Rahmen für die Exekutive zu schaffen, um sowohl die nationale Sicherheit zu gewährleisten als auch internationalen Verpflichtungen nachzukommen.

Tabelle 4.2.5: Berichte des CRS im Zusammenhang mit neuen Technologien im Rüstungsbereich (Auswahl)

Jahr	Titel	Berichtsnummer
2016	Lethal Autonomous Weapon Systems: Issues for Congress	R44466
Seit 2018	Defense Primer: RDT&E	IF10553
	Artificial Intelligence and National Security	R45178
Seit 2019	International Discussions Concerning Lethal Autonomous Weapon Systems	IF11294
	Defense Primer: Emerging Technologies	IF11105
	Defense Primer: U.S. Policy on Lethal Autonomous Weapon Systems	IF11150
Seit 2020	Emerging Military Technologies: Background and Issues for Congress	R46458

Quelle: eigene Darstellung.

In den Folgejahren lieferten insbesondere die Berichte Artificial Intelligence and National Security (Sayler 2020), International Discussions Concerning Lethal Autonomous Weapon Systems (Sayler 2021a) und Emerging Military Technologies: Background and Issues for Congress (Sayler 2021b) tiefgehende Analysen zu LAWS und militärischer KI. Sie betonten, dass das Fehlen einer einheitlichen Definition solcher Systeme sowohl eine effektive Regulierung als auch den internationalen Dialog erschwere. Vor diesem Hintergrund wurde der Kongress erneut aufgefordert, die wehrtechnische Forschung und Entwicklung zu überwachen und die US-Position in internationalen

Verhandlungen anzupassen, um sicherzustellen, dass die Exekutive strategisch verantwortungsvoll handelt und langfristige nationale Interessen wahrt.

Ergänzend boten die Defense Primer eine kompakte Einführung in verschiedene neue Technologien und deren sicherheitspolitische Auswirkungen. So thematisierte der Defense Primer: U.S. Policy on Lethal Autonomous Weapon Systems die internationale Regulierungsdebatte und deren mögliche Folgen für die US-Rüstungskontrolle, insbesondere im Kontext technologischer Fortschritte potenzieller Konkurrenten (vgl. Saylor 2021c). Insgesamt bewerteten die CRS-Berichte neue militärische Technologien als potenziell transformative Elemente der globalen Sicherheitsarchitektur. Sie unterstrichen durchgehend die Notwendigkeit einer proaktiven politischen Gestaltung und internationaler Kooperation, um technologische Vorteile zu maximieren und sicherheitspolitische Risiken zu minimieren.

Kongressmitglieder schätzen den CRS für seine Fähigkeit zur Komplexitätsreduktion und objektiven Analyse. Die Interviewpartner betonen, dass seine Berichte essenzielles Grundlagenwissen liefern, insbesondere für Abgeordnete ohne sicherheitspolitische Expertise. Allerdings stoßen die Analysen an ihre Grenzen, wenn es um spezifische technologische Entwicklungen geht, insbesondere im Bereich militärischer KI:

“I think the Congressional Research Services is often very helpful. Sometimes they have experts that have been there a number of years. And [...] I relied on a couple of their experts who had been doing acquisition as it applies to DOD for a long time, and they were very helpful to me [...] as a resource to help me think about AI, what are the issues before Congress related to AI, it's really the Congressional Research Service [...] if you bring in the experts [...] some of them are really good and can really help guide down deep on a particular topic [...] but if you're going into the details of where generative AI is going to end up, that's probably a bridge too far for them to really give you that guidance. You need to go talk to the open AI people or somebody who's really doing it” (Interview 49).

Insofern trug CRS vor allem dazu bei, ein Grundverständnis neuer Rüstungstechnologien zu schaffen und die Rolle des Kongresses hervorzuheben, den technologischen Fortschritt zu koordinieren und damit Rahmenbedingungen für die rüstungskontrollpolitische Positionierung der Exekutive zu schaffen. Die Berichte bieten dem Kongress demnach wertvolle Entscheidungshilfen. Gerade durch die Kombination von sicherheitspolitischer, juristischer und technologischer Expertise trägt das CRS zu einer breiten Informationsgrundlage bei, auf der legislative und strategische Entscheidungen getroffen werden.

4.2.4.4 Government Accountability Office (GAO)

Das Government Accountability Office (GAO) wurde 1921 durch den Budget and Accounting Act als General Accounting Office gegründet und 2004 umbenannt. Unter der Leitung des sogenannten Comptroller General, der für 15 Jahre ernannt und durch den Senat bestätigt wird, fungiert es als unabhängige

Prüfungsbehörde des US-Kongresses. Hauptaufgabe des GAO ist die Überprüfung der Verwendung öffentlicher Mittel. Die Behörde gliedert sich in 15 Fachbereiche, darunter Defense Capabilities and Management, International Affairs and Trade, Information Technology and Cybersecurity sowie Science, Technology Assessment, and Analytics (STAA). Nach der Auflösung des Office for Technology Assessment im Juni 1994 übernahm das GAO verstärkt Aufgaben der Technikfolgenabschätzung. Als Reaktion auf die rasante technologische Entwicklung und deren sicherheitspolitische Implikationen wurde 2019 die Abteilung STAA gegründet, die bis Dezember 2021 auf 116 Mitarbeiter anwuchs. Allein im Untersuchungszeitraum veröffentlichte STAA über 40 Berichte zur Technikfolgenanalyse, auch im Bereich militärischer KI-Anwendungen, sagte zehnmal in Kongressanhörungen aus und entwickelte auf Initiative des Kongresses das Artificial Intelligence Accountability Framework (vgl. GAO 2021a, S. 18–19; auch Stamp 2024). Ebenfalls 2019 fand eine Anhörung des HASC zu den sicherheitspolitischen Implikationen von KI statt, woraufhin der Kongress die NSCAI einsetzte. Dies deutet auf einen gezielten Ausbau der Kontrollkapazitäten zu den sicherheitspolitischen Implikationen von KI durch das GAO hin. In der Folge erschienen vermehrt Berichte zu neuen Technologien im Rüstungsbereich (Tabelle 4.2.6).⁴⁶

Die Berichte des GAO haben die Kontrollfähigkeit des Kongresses in Fragen der Rüstungskontrolle neuer Technologien insofern gestärkt, als sie fundierte Analysen und Empfehlungen zu wichtigen Entwicklungen in diesem Bereich lieferten und damit Informationsasymmetrien zwischen Exekutive und Legislative abfederten. Die Berichte zur Technikfolgenabschätzung von KI haben die Chancen und Risiken des Einsatzes von KI aufgezeigt (vgl. GAO-18-142SP; GAO-22-104765). Sie betonen vor allem die Notwendigkeit einer robusten Regulierung und Infrastruktur, um die Integration von KI in militärische Systeme zu steuern und gleichzeitig ethische und sicherheitspolitische Fragen zu adressieren. Vor allem die enthaltenen Empfehlungen unterstützen den Kongress in seiner legislativen Rolle, indem er auf dieser Basis legislative und haushaltspolitische Entscheidungen treffen kann, die den Einsatz neuer Technologien im Einklang mit sicherheitspolitischen Zielen halten. Ein weiterer Bericht über Hyperschalltechnologien (GAO-21-378) unterstrich die Bedeutung einer klaren Zuweisung von Verantwortlichkeiten innerhalb des DOD, um die technologische Entwicklung zu koordinieren und strategische Stabilität zu gewährleisten. Gleichmaßen wiesen Berichte zur Rolle von Satellitenüberwachung und spektraler Signaturerkennung für Verifikationsmaßnahmen

46 Ein Großteil der relevanten rüstungsbezogenen Berichte ist als geheim eingestuft, weshalb eine nähere Sichtung nicht möglich war. Allerdings dominierten darunter mit neun Berichten die Analysen im Zusammenhang mit Cyber (z.B. GAO-21-333SU). Weitere Berichte befassen sich unter anderem mit militärischen KI-Anwendungen (GAO-22-104516SU), Raketenabwehrsystemen (GAO-19-92C, GAO-21-218SU), Hyperschalltechnologien (GAO-21-75SU), weltraumgestützten Operationen (GAO-22-530C) und biologischen Waffen (GAO-22-104367SU) und Rüstungsexportkontrollen (GAO-22-104331SU).

in der Rüstungskontrolle (GAO-23-105698) auf die sicherheitspolitischen, technischen und vertraglichen Herausforderungen moderner Rüstungstechnologien hin, als entsprechende Programme vom Kongress finanziert werden sollten. Insoweit hat das GAO dazu beigetragen, strukturelle Schwachstellen zu identifizieren und notwendige Maßnahmen vorzuschlagen, die es dem Kongress ermöglichen, eine zielgerichtete Aufsicht und Kontrolle über die rüstungstechnologische Entwicklung auszuüben und gegebenenfalls Einfluss auf die Rüstungskontrollpolitik auszuüben (vgl. GAO 2018, 2021b, 2022, 2023).

Tabelle 4.2.6: Berichte des GAO im Zusammenhang mit neuen Technologien im Rüstungsbereich (Auswahl)

Jahr	Titel	Berichtsnummer
2018	Technology Assessment: Artificial Intelligence: Emerging Opportunities, Challenges, and Implications	GAO-18-142SP
2021	Artificial Intelligence: An Accountability Framework for Federal Agencies and Other Entities	GAO-21-519SP
	DOD Critical Technologies: Plans for Communicating, Assessing, and Overseeing Protection Efforts Should Be Completed	GAO-21-158
	Hypersonic Weapons: DOD Should Clarify Roles and Responsibilities to Ensure Coordination across Development Efforts	GAO-21-378
	Weapon Systems Cybersecurity: Guidance Would Help DOD Programs Better Communicate Requirements to Contractors	GAO-21-179
2022	Artificial Intelligence: Status of Developing and Acquiring Capabilities for Weapon Systems	GAO-22-104765
2023	Nuclear Arms Control: U.S. May Face Challenges in Verifying Future Treaty Goals	GAO-23-105698

Quelle: eigene Darstellung.

Gelegentlich wurden GAO-Berichte im Kongress als Beweismittel für Anpassungen oder Änderungen des NDAA verwendet, wenn sie auf Ineffizienzen oder Probleme in DOD-Programmen hinwiesen. Das GAO ist jedoch im Allgemeinen nicht dazu da, frühzeitig Informationen über neue Technologien oder aufkommende Fragen im Verteidigungsbereich zu liefern. Vielmehr fungiert es in erster Linie als Aufsichtsorgan, das Programmevaluationen durchführt oder Streitigkeiten bei der Vergabe von Bundesaufträgen untersucht (vgl. Interview 49). Im Gegensatz zum CRS wird das GAO daher eher als

unabhängiger Gutachter, denn als direkte Informationsquelle für die Legislative angesehen:

“GAO is more of a neutral arbitrator. If [...] [Congress] want[s] to appeal the bid, I mean a contract award, then it goes to GAO to express an opinion. Sometimes there are GAO investigations of a program, but they’re not a resource to help inform or guide Congress, they’re really more of this independent referee” (Interview 49).

Folglich stellte GAO jedenfalls fundierte Budgetempfehlungen im Rüstungsbereich zur Verfügung und stärkte die Kontrollfunktion des Kongresses, indem es Verteidigungsprogramme im Bereich wehrtechnischer Forschung und Entwicklung überwachte.

4.2.4.5 Congressional Budget Office

Neben dem GAO bietet das 1974 gegründete Congressional Budget Office (CBO) dem Kongress eine unabhängige, überparteiliche Beratung in haushalts- und wirtschaftspolitischen Fragen. Der Direktor wird gemeinsam vom Sprecher des Repräsentantenhauses und dem President pro tempore des Senats auf Grundlage der Empfehlungen der Budgetausschüsse für jeweils vier Jahre ernannt. Bis Ende 2021 beschäftigte das CBO 270 Mitarbeiter, vorwiegend Wirtschaftswissenschaftler und Politikanalysten mit einschlägiger Erfahrung (vgl. CBO 2022). Der Personalbestand ist im Untersuchungszeitraum leicht gestiegen. In neun Abteilungen gegliedert – darunter eine für Haushaltsanalyse und eine für nationale Sicherheit – erstellt das CBO Kostenschätzungen für Gesetzesvorhaben und analysiert finanzielle Auswirkungen staatlicher Programme, um fundierte Entscheidungsgrundlagen für die Legislative bereitzustellen.

Vor allem die Abteilung für nationale Sicherheit ermöglicht es dem Kongress, durch detaillierte Berichte und Kostenanalysen die finanziellen Konsequenzen militärischer Technologieentwicklungen besser zu bewerten. Sie untersucht die langfristigen Kosten der Pläne des Verteidigungsministeriums sowie Optionen zur Erlangung spezifischer militärischer Fähigkeiten. Ein Beispiel ist der Bericht von Januar 2021, der die Kosten und Effektivität von Hyperschallwaffen im Vergleich zu ballistischen Raketen und Marschflugkörpern analysierte (vgl. CBO 2023).

Die Abteilung umfasste im Untersuchungszeitraum zwei Leitungsposten mit verteidigungspolitischer Expertise und neun Analysten, von denen zwei Drittel in der “Weapon Systems Unit” tätig waren. Die Personalstruktur legt nahe, dass die Bewertung neuer Waffensysteme den Schwerpunkt der Arbeitsarbeit bildet. Die Abteilung für Haushaltsanalysen stellt mit drei Leitungspositionen, drei Beratern und 13 Analysten eine weitere zentrale Ressource dar. Insbesondere die “Defense, International Affairs, and Veterans’ Affairs Cost Estimates Unit“ trägt zur Bewertung verteidigungspolitischer Ausgaben bei. Das CBO unterstützt Kongressmitglieder nicht nur durch

Berichte und Kostenanalysen (vgl. CBO 2021a, 2021b, 2021c), sondern auch durch Anhörungen vor den Budget- und Streitkräfteausschüssen, was seine Kontrollfunktion verstärkt (vgl. CBO 2015).

Durch seine unabhängige, analytisch fundierte Arbeitsweise stärkt das CBO die Entscheidungsbefugnis des Kongresses im Verteidigungsbereich. Es ermöglicht eine realistische Einschätzung der Risiken und Kosten neuer Technologien und unterstützt die Implementierung effektiver Kontrollmechanismen. Damit trägt es wesentlich zu Transparenz und Rechenschaftspflicht bei, insbesondere hinsichtlich Verteidigungsausgaben und technologischer Innovationen, und komplementiert die legislativen Unterstützungsstrukturen mit Blick auf eine effektive Budgetkontrolle.

4.2.5 Zwischenbilanz III

Im präsidentiellen Regierungssystem der Vereinigten Staaten kommt dem Kongress in der Rüstungskontrollpolitik zu neuen Technologien eine herausragende Rolle zu, die nur durch die systemimmanente Dynamik der checks and balances begrenzt wird. Im Bereich der internationalen Rüstungskontrolle neuer Technologien ist die Überwachung stark ausgeprägt, allerdings nicht auf deren Regulierung, sondern deren Förderung gerichtet. Während die Exekutive über weitreichende Kompetenzen bei der Aushandlung und Implementierung internationaler Rüstungskontrollabkommen sowie bei der Ausrichtung rüstungstechnologischer Forschungsprogramme verfügt, stehen dem Kongress wirkmächtige legislative Kontrollinstrumente zur Verfügung. Dazu zählen insbesondere die Zustimmungspflicht des Senats bei der Ratifizierung internationaler Abkommen und die weitreichenden Haushalts- und Gesetzgebungskompetenzen zur Steuerung der Rüstungs- und Forschungspolitik.

Die institutionelle Kontrollkapazität des US-Kongresses ist besonders hoch (13 von 17 Punkten): Die politische Unabhängigkeit des Präsidenten trägt zu hoher Regierungsstabilität bei, was dem Kongress die Einrichtung nachhaltiger Kontrollstrukturen ermöglichte. Obwohl der Kongress keine formelle Vorschlags- oder Entlassungskompetenz für Mitglieder der Exekutive besitzt, übte der Senat über seine Bestätigungsbefugnis hochrangiger Beamter erkennbar Einfluss auf die rüstungskontrollpolitische Führungsebene aus. Die institutionelle Kontrolle wurde zudem durch weitgehend stabile Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern gestärkt. Mehrheitswechsel führten zwar gelegentlich zu politischen Kurskorrekturen, der institutionelle Rahmen blieb jedoch stabil und sicherte langfristige Kontrollmechanismen ab. In weniger als der Hälfte der untersuchten Kongressperioden herrschte ein Divided Government. Zudem wechselten die Ausschussvorsitze mit den Mehrheitsverhältnissen, was die Regierungskontrolle insgesamt – bei parteipolitischer Opposition formal und bei parteipolitischer Einigkeit informell – in beiden Kammern garantierte.

Neben dieser starken institutionellen Kontrolle verfügt der Kongress über eine außergewöhnlich hohe inhaltliche Kontrollkapazität (22 von 24 Punkten): Die starke Ausdifferenzierung des Ausschusswesens ermöglicht eine gezielte parlamentarische Kontrolle rüstungstechnologischer und rüstungskontrollpolitischer Entwicklungen. Während die Ausschussgrößen im Senat durchgängig sehr nah am Benda'schen Korridor lagen, fielen insbesondere die relevanten Unterausschüsse im Repräsentantenhaus in den Optimalbereich (vgl. Benda 1997, S. 22). Die hohe Kontinuität und Mehrfachmitgliedschaft von rund einem Viertel der Mitglieder in sicherheits- und haushaltspolitischen Ausschüssen sichert zudem langfristige Expertise und thematische Kohärenz. Unter diesen strukturellen Bedingungen kommt einzelnen Schlüsselakteuren eine geringere Bedeutung zu, da institutionelles Wissen nicht primär personengebunden, sondern strukturell verankert wird. Entsprechend setzten sich die Ausschüsse kontinuierlich mit neuen Technologien im Rüstungsbereich und deren nationaler Regulierung auseinander, wobei insbesondere die Budgetkontrolle als gezieltes Steuerungsinstrument eingesetzt wurde. Darüber hinaus verfügt der Kongress über gut ausgestattete Ausschusssekretariate und umfangreiche wissenschaftliche Unterstützungsdienste, die wertvolle analytische Beiträge liefern, deren Durchsetzungskraft jedoch je nach politischer Agenda variiert.

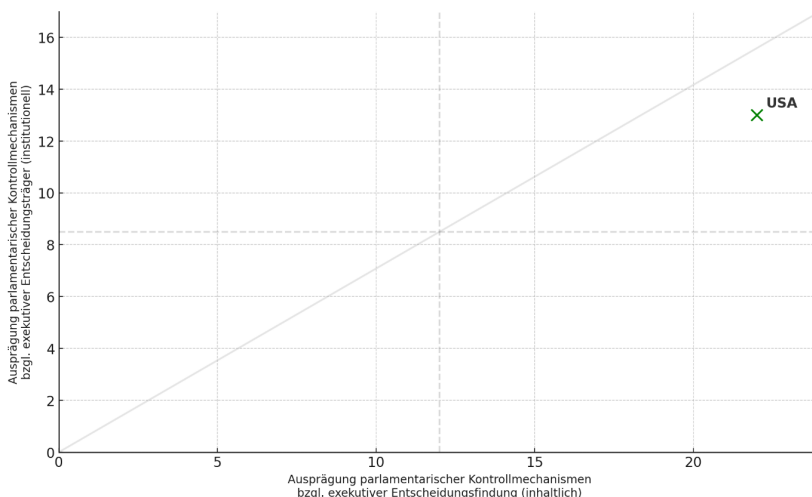
Vor allem die zunehmende Integration von Berichtspflichten durch die NDAAs im Zuge der Budgetkontrolle deutet jedoch auf eine solche verstärkte Kontrolle ex post hin, die vor allem durch den wachsenden technologischen Druck aus China und Russland motiviert erscheint. Je nach Abhängigkeit der Regierung von der Mittelallokation vereint der Kongress somit Elemente verschiedener Governance-Modelle nach Abbott et al. (2020, S. 623):

- In Fragen der Rüstungskontrolle neuer Technologien dominiert faktisch das Trusteeship-Modell: Der Kongress, insbesondere der Senat, kann über den legislativen Ratifizierungsprozess prima facie ein hohes Maß an Responsivität von der Exekutive einfordern. Vor allem ist er "hierarchically superior ex ante", indem er die verantwortlichen Regierungsmitglieder im Amt bestätigen muss, "but may be subject to the trustee's authority ex post", da ihm danach keine Einflussmöglichkeiten mehr verbleiben, solange es nicht – wie im Falle der LAWS – zu einer vertraglich ausgestalteten Rüstungskontrolle kommt. Der Kongress muss also weitgehend darauf vertrauen, dass die Exekutive die ihr übertragene Kompetenz in seinem Sinne ausübt.
- In Fragen der wehrtechnischen Beschaffung und der Entwicklung neuer Technologien dominiert dagegen eine Mischform aus Delegation- und Co-optation-Modell: Im Kern wird die Administration (agent) vom Kongress (principal) durch den NDAA beauftragt. Dabei bestehen die Kompetenzen des Präsidenten und seiner Administration zwar institutionell unabhängig vom Kongress. Der Kongress (co-optor) kann die Einhaltung der Rahmenbedingungen durch die

Exekutive (co-optee) jedoch durch Berichtspflichten hierarchisch überwachen, mit der Folge, dass der Kongress den Beschaffungs- und Entwicklungsprozess ex post kontrollieren und an seine Prioritäten anpassen kann: "Like trusteeship, co-optation inverts authority over time, but in reverse: ex ante the co-optee is superior, as the co-optor must bid for its favor; ex post the co-optor is superior, as the co-optee must comply with its directives" (Abbott et al. 2020, S. 623).

Entsprechend der zweidimensionalen Einteilung nach Rittberger et al. (2024) weist der US-Kongress damit auf beiden Achsen, d.h. sowohl inhaltlich als auch institutionell, eine hohe Kontrollkapazität auf, die sich allein aus der relativen Unabhängigkeit der Entscheidungsträger und der weitgehenden Interessengleichheit von Kongress und Präsident in den untersuchten Politikfeldern ergibt.

Abbildung 4.2.10: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: US-Kongress



Quelle: eigene Darstellung.

In der Gesamtschau weist der US-Kongress somit trotz institutioneller Beschränkungen eine sehr hohe Kontroll- und Steuerungsfähigkeit mit einer leichten Tendenz zu mehr inhaltlicher als institutioneller Kontrolle auf, was auf die überwiegende parteipolitische Konvergenz von Kongress und Administration im Untersuchungszeitraum zurückzuführen ist. Ob seiner hohen Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit könnte er dementsprechend andere Positionen innerhalb des oberen rechten Quadranten einnehmen. Seine institutionellen Mechanismen ermöglichen insbesondere über den Senat eine

Einflussnahme, während er inhaltlich vor allem über die NDAAs Einfluss auf die wehrtechnische Forschung und Entwicklung nimmt. Besonders in Zeiten republikanischer Mehrheiten neigte der Kongress dazu, die Administration zu einer verstärkten Förderung wehrtechnischer Forschung anzuregen, während er ihr in der internationalen Rüstungskontrolle neuer Technologien einen durchweg großen Handlungsspielraum einräumte. Allerdings deckt sich die US-Position in der UN GGE on LAWS weitgehend mit den Interessen des Kongresses, so dass eine proaktive legislative Einflussnahme auf den internationalen Regulierungsprozess weitgehend unterblieb.

4.3 Großbritannien

4.3.1 *Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im UK Parliament*

In der parlamentarischen Monarchie des Vereinigten Königreichs, dem sogenannten Westminster-Modell, unterliegt die Rolle des Parlaments in der Außen- und Sicherheitspolitik einer komplexen Kräftedynamik. Das Westminster-Modell verbindet die Idee der Konkurrenzdemokratie mit der Idee absoluter Parlamentssouveränität und weist zahlreiche Besonderheiten auf, die es von anderen Regierungssystemen abgrenzen (vgl. Russell und Serban 2022). Ausgangspunkt des innenpolitischen Kräfteverhältnisses in der Außenpolitik ist, dass "[t]he principal prerogatives of the crown have been irrevocably delegated to the cabinet [...] The Government, which consists of the cabinet, representing [...] the crown in its institutional sense, is the repository of executive powers" (Brownlie 1980, S. 2). Gestützt auf diese "Royal Prerogative" liegt die primäre Zuständigkeit im Bereich der auswärtigen Gewalt bei der Exekutive. Dazu zählen Befugnisse wie die Pflege diplomatischer Beziehungen, der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die Rüstungsplanung und -beschaffung sowie Kriegserklärungen. Die Beteiligung des bikameralen Parlaments, bestehend aus dem Unterhaus (House of Commons) und dem Oberhaus (House of Lords), beschränkte sich daher bis in die 2000er Jahre auf eine beratende Funktion ohne formelle Entscheidungsbefugnis.

Als offizieller Kernwaffenstaat nach dem NPT und ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates nimmt Großbritannien eine eminent wichtige sicherheitspolitische Stellung in der internationalen Rüstungskontrolle ein, indem es seine internationalen Verpflichtungen zur Förderung globaler Nichtverbreitungs- und Abrüstungsstandards mit der Wahrung seiner strategischen Abschreckungsfähigkeit in Einklang zu bringen sucht. Nach dem Zweiten Weltkrieg ist das Vereinigte Königreich Vertragspartei mehrerer wichtiger

Rüstungskontrollabkommen geworden. Dies beeinflusste auch die innenpolitische Haltung zu Rüstungskontrollvereinbarungen maßgeblich, da sowohl eine Abschreckungsfähigkeit erhalten als auch die internationalen Nichtverbreitungsziele unterstützt werden sollten. Diese doppelte Verpflichtung hat im britischen Parlament, insbesondere im House of Commons, zu einer zunehmend bewussten Abwägung zwischen nationalen Sicherheitsinteressen und globalen Abrüstungsinitiativen geführt (vgl. Scott 2012). In der GGE on LAWS hat sich das Vereinigte Königreich, wie dargelegt, zügig gegen ein zusätzliches rüstungskontrollpolitisches Instrument positioniert und sich damit im Wesentlichen der Argumentation seines engsten sicherheitspolitischen Partners, der USA, angeschlossen. Die Positionierung reflektiert allerdings längst nicht nur die strategische Nähe zu den USA. Sie wirft auch ein Licht auf den Charakter der Entscheidungsprozesse und Akteursdynamiken in der britischen Rüstungskontrolle, deren institutionelles Setting traditionell die Kompetenz der Exekutive hervorhebt, dem Parlament aber einen zunehmenden Spielraum zur Kontrolle einräumt.

In der Rüstungskontrolle war die parlamentarische Beteiligung lange Zeit durch die sogenannte Ponsonby-Rule determiniert, die es dem Parlament zwar ermöglichte, internationale Abkommen zu prüfen und gegebenenfalls Einwände zu erheben. Allerdings ergab sich daraus keine formelle Befugnis, die Ratifizierung zu verzögern oder zu blockieren. Konventionen wie diese prägen die politische Realität des Westminster-Modells aufgrund der ungeschriebenen Verfassung des Vereinigten Königreichs, unterlagen in den letzten zwei Jahrzehnten jedoch auch einem merklichen Wandel. In der Regel bedürfen Rüstungskontrollverträge eines legislativen Aktes zu ihrer Umsetzung in nationales Recht. So wurde etwa der Beitritt Großbritanniens zum Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen, das den für die Einführung neuer Kampfmittel und -methoden maßgeblichen Artikel 36 beinhaltet, am 14. Juni 1995 im House of Lords mit Blick auf die nationale Umsetzung der Zusatzprotokolle debattiert (vgl. UK Parliament 1995). Nach der einstimmigen Verabschiedung eines entsprechenden Entwurfs samt einiger eng definierter Vorbehalte trat das Protokoll durch den Geneva Conventions (Amendment) Act 1995 (c. 27) am 28. Juli 1998 in Kraft. Dieser wurde im Parlament denn auch an verschiedener Stelle aufgegriffen, um die Regierung zur Verantwortung zu ziehen. So plädierte ein Abgeordneter der Regierungsmehrheit in einer außenpolitischen Generaldebatte etwa:

“As a Member of Parliament [...], I simply say this: the offences committed, particularly in Gaza, are international offences against the fourth Geneva convention and its protocol. In this country we are signatories to the convention and under [...] the Geneva Conventions (Amendment) Act 1995 we have not only a right but a duty to track down, investigate and prosecute those in breach of the convention. We have a duty to do that here” (Marshall-Andrews, zit. nach UK Parliament 2009, S. 341).

Insofern galt auch in diesen Fragen stets "the general principle [...] of parliamentary sovereignty [...] Parliament can change its mind; Parliament can renege on particular principles" (Brownlie 1980, S. 1). Es kann also festgestellt werden, dass das britische Parlament über Mechanismen wie Parlamentsdebatten und Ausschusstätigkeit jedenfalls kein wohlfeiler Beobachter britischer Rüstungskontrolle war, sondern über ein gewisses Potenzial zur Kontrolle verfügte, welches es punktuell auch entfaltete.

In dieser Manier konnte das britische Parlament seine Mitwirkungsbefugnisse in außen- und nicht zuletzt rüstungskontrollpolitischen Fragen, nicht zuletzt bedingt durch das veränderte Sicherheitsumfeld nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, sukzessive ausbauen (vgl. Dorman 2021; Fikfak 2020; Martill 2018; Mello 2017; Cops et al. 2017): von der obligatorischen parlamentarischen Vorbefassung beim Abschluss internationaler Verträge durch den Constitutional Reform and Governance Act⁴⁷ über die Einrichtung eines ständigen Ausschusses für Rüstungsexportkontrolle bis hin zur Einsetzung eines Select Committee zur Überwachung des rüstungstechnologischen Fortschritts von KI in Waffensystemen. So war das Parlament etwa in die innerstaatliche Implementierung der Streubomben-Konvention⁴⁸ und den Ratifizierungsprozess des Arms Trade Treaty (ATT) involviert und hat infolgedessen mitunter heftige Kritik an Rüstungsexporten geübt. Ferner wurde die britische Regierung wiederholt für ihre Drohneneinsätze in Syrien und im Jemen im Lichte des Missile Technology Control Regimes gerügt, obschon eine derart starke parlamentarische Kontrolle verfassungsrechtlich nicht vorgesehen war (vgl. UK Parliament 2014a, 2015h, 2020a, 2020b). Auch wurden Maßnahmen zur Modernisierung der nuklearen Abschreckung und die Entwicklung neuer Waffensysteme im britischen Parlament zwar immer wieder diskutiert. Und in einer anderen Debatte zum Einsatz von Drohnen in Konflikten wurde moniert:

"[M]ore work needs to be done to ensure rules of engagement tailored to these technologies and greater transparency in their export and use [...] As the technology advances, the line between remotely piloted and autonomous systems is becoming blurred. It is imperative that

47 Vor Inkrafttreten des Constitutional Reform and Governance Act (CRAG) v. 8.4.2010 (2010 c. 25) war die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge im Vereinigten Königreich primär eine exekutive Funktion, die aus der Royal Prerogative resultierte. Das Parlament hatte insofern keine formelle Rolle im Ratifizierungsprozess. Allerdings etablierte sich seit 1924 die Ponsonby-Regel, eine verfassungsrechtliche Konvention, die vorsah, dass internationale Verträge dem Parlament 21 Tage vor ihrer Ratifizierung vorgelegt wurden, um eine parlamentarische Prüfung zu ermöglichen. Durch Teil II des CRAG wurde die Ponsonby-Regel kodifiziert, man versäumte es jedoch, Kriegserklärungen und die Entsendung der britischen Streitkräfte in vergleichbarer Weise auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, wie ursprünglich bei der Vorlage des Gesetzesentwurfs im Parlament beabsichtigt war. Diese Kompetenzen verbleiben vielmehr im Rahmen der Royal Prerogative. Darüber hinaus fanden die Bestimmungen von Teil II keine Anwendung auf Verträge, die die Europäische Union betrafen, da hierfür Regelungen im European Parliamentary Elections Act v. 24.10.2002 sowie im European Union (Amendment) Act v. 19.6.2008 getroffen wurden.

48 Cluster Munitions (Prohibitions) Act 2010 c.11 v. 25.3.2010.

the UK leads international efforts to define and regulate the use of such systems in warfare” (Murrison, zit. nach UK Parliament 2015h).

Dass die Regierung in aller Regel dennoch in der Lage war, ihre Prioritäten unverändert durchzusetzen, wirft die Frage nach den tatsächlichen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Legislative auf.

Freilich von Bedeutung dürfte zum einen die wachsende ökonomische Relevanz der britischen Rüstungsindustrie sein, die sich auf die parlamentarische Kontrolle, zuvorderst des House of Commons, durchschlägt. Britische Rüstungsexporte stiegen zwischen 2013 und 2023 um 32 % (vgl. ADS 2024; Weltbank 2024b). So lag der Beitrag des Verteidigungssektors zum britischen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2023 schätzungsweise bei 1,14 %, wobei er zwischen 2013 und 2023 ein Beschäftigungswachstum von 16 % verzeichnete (vgl. ADS 2024). Davon wurde allein 1 %, knapp 240.000 Erwerbstätige, aus Mitteln des britischen Verteidigungsministeriums subventioniert (vgl. Statista Research Department 2024b; UK Government 2024a). Infolgedessen sind viele Wahlkreise von den Verteidigungsausgaben und der Exportorientierung des Rüstungssektors abhängig, was nicht zuletzt auch die parlamentarische Bereitschaft zur kritischen Überprüfung rüstungskontrollpolitischer Regierungsentscheidungen beeinflussen könnte. Parlamentarische Kontrolle im Rüstungsbe- reich wird so weniger zu einem politischen Mechanismus demokratischer Rechenschaftslegung als vielmehr zu einem ökonomisch eingebetteten Aushandlungsprozess, der die normative Unabhängigkeit des Parlaments einschränkt.

Zum anderen beobachten Stavrianakis (2023) und Wright (2023), dass die parlamentarische Zustimmung in Rüstungsfragen trotz heftiger Gegenstimmen, häufig durch parteipolitische Dynamiken erzeugt werden konnte, die von den Präferenzen der Exekutive bestimmt wurden. Während Regierungen mit großen Mehrheiten häufig mehr Unterstützung für rüstungspolitische Vorhaben erhielten, erhöhten kleinere Mehrheiten die Notwendigkeit, aktiv um parlamentarische Zustimmung zu werben, sodass die Rolle des Parlaments in außenpolitischen Fragen in der Vergangenheit abhängig von Mehrheitsverhältnissen und Fraktionsdisziplin stark variierte (vgl. Martill 2018) – ein Befund, den die Interviewpartner teilen, da ”Parliament scrutinises, but the government holds the power to set the pace and scope“ (Interview Beavor).

Während Neal (2021, S. 464) in dieser Entwicklung eine fortschreitende ”parliamentarisation of security” reflektiert sieht, bei der zusehends mehr Ausschüsse ”substantive work on security issues” leisten, konstatiert Stavrianakis (2023), dass eine Parlamentarisierung in Rüstungskontrollfragen angesichts der ungebrochen starken Abhängigkeit parlamentarischer Einflussnahme von wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen ein Mythos sei. Martill (2018) merkt an, dass parteipolitische Konflikte die parlamentarische Kontrolle erschweren können, dass aber in Einzelfällen parteiübergreifender Konsens effektive Interventionen ermöglicht hat, etwa bei spezifischen Rüstungsexportbeschränkungen oder der Forderung nach Achtung von Menschenrechten in

der Rüstungskontrolle. Insofern bleibt die vermeintliche Diskrepanz zwischen einem formal robusten Kontrollregime und einer faktisch schwachen Kontrollpraxis in weiten Teilen ein blinder Fleck in der Forschungsliteratur. Auch deshalb scheint eine vertiefte Analyse der strukturellen und normativen Rahmenbedingungen parlamentarischer Beteiligung in der britischen Rüstungskontrollpolitik angebracht.

4.3.2 Rolle und Kompetenz der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess

Neben den zuvor erläuterten, noch vergleichsweise jungen Mitwirkungsrechten der Legislative im Bereich der vertraglichen Rüstungskontrolle verfügt das britische Parlament insbesondere durch die Select-Committee-Struktur über weitreichende Kontrollmechanismen.

“[O]ne way of scrutinising the government is a select committee. A select committee will be set up to investigate a particular subject and that select committee can call witnesses if there is a certain legal requirement to attend [...] We the government would be required to provide that evidence and attend as witnesses and answer their questions” (Interview 12).

Die Select Committees ermöglichen es, sicherheitspolitische Implikationen neuer Rüstungstechnologien frühzeitig zu identifizieren und in den parlamentarischen Diskurs einzubringen. Sofern erforderlich, kann auf dieser Grundlage mittelfristig eine Korrektur des Regierungskurses in die Wege geleitet werden. Alle fünf Jahre hat das Parlament zudem die Möglichkeit, im Rahmen des Armed Forces Act die strategische Ausrichtung der britischen Sicherheitspolitik langfristig mitzubestimmen. Mit dem Armed Forces Act von 2011 wurde die Regierung verpflichtet, dem Parlament jährlich einen Bericht über dessen Umsetzung vorzulegen.

Auch deshalb greift die klassische Beschreibung des britischen Parlaments als Idealtypus eines „Redeparlaments“, das im Gegensatz zum „Arbeitsparlament“ nur geringen materiellen Einfluss auf politische Entscheidungsinhalte ausübt (vgl. Steffani 1979, S. 61–104), heute zu kurz. Vielmehr konstatieren Russell und Gover (2022) einen Bedeutungszuwachs des Parlaments im politischen Entscheidungsprozess, der insbesondere aus dem gestiegenen Einfluss der „Backbencher“ im House of Commons, der zunehmenden Einführung von spezialisierten Select Committees, der Abschaffung des Erbadels im House of Lords seit 1999 sowie der Dynamik der Koalitionsregierung von 2010 bis 2015 resultiert. Durch informelle Einflussnahme übten die Mitglieder der Regierungsmehrheit erheblichen Druck auf die Regierung aus, der im Entscheidungsprozess antizipiert wurde. Darüber hinaus trägt das House of Lords im britischen Zweikammersystem durch eine versachlichende Debattenkultur zusätzlich zur Qualität des parlamentarischen Entscheidungsprozesses bei. Insofern richtet sich das Augenmerk auch im britischen Parlament auf die

zuständigen Ausschüsse und ihre Rolle bei der Begleitung und Mitgestaltung der britischen Rüstungskontrollpolitik, die es im Folgenden zu analysieren gilt.

4.3.2.1 Commons Foreign Affairs Committee und Lords International Relations and Defence Committee

Angesichts der spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen sind Ausschüsse, insbesondere im Bereich der Außenpolitik, ein relativ junges Instrument parlamentarischer Kontrolle, derer hier zunächst zwei eingehender betrachtet werden sollen: Zum einen wurde 1979 das House of Commons Foreign Affairs Select Committee (HC FAC) im Zuge einer umfassenden Reform des Ausschusssystems zur Stärkung der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle über „the expenditure, administration, and policy“ der einzelnen Ministerien eingerichtet (vgl. UK Parliament 1978, 1979; ausf. dazu auch Maer et al. 2009). Auch weil eine solche departmental-committee-Logik zur Kontrolle einzelner Ressorts im House of Lords nicht etabliert ist, erfolgte dort die Einrichtung eines vergleichbaren Ausschusses, des House of Lords International Relations Committee, erst 2015 auf Anregung des Liaison Committee. Es empfahl „the establishment of an International Relations Committee [...] to allow a larger number of members to participate in in-depth scrutiny of international relations“ (UK Parliament 2015a). Mit einer erneuten Restrukturierung in der Legislaturperiode ab 2019 wurde das Mandat des Ausschusses noch einmal erweitert, sodass er sich seither neben den auswärtigen Angelegenheiten auch mit der Verteidigungspolitik befasst und in House of Lords International Relations and Defence Committee umfirmierte.

Darüber hinaus richtete das House of Lords im Januar 2021 das International Agreements Committee (HL IAC) ein. Es ging aus dem Subcommittee on International Agreements des European Union Committee hervor. Die Emanzipation als eigenständiger Ausschuss stärkte die parlamentarische Kontrolle über die Prüfung und Ratifizierung internationaler Abkommen im Rahmen des Constitutional Reform and Governance Act 2010. Ein weiteres wichtiges parlamentarisches Gremium zur Überwachung und Bewertung der sicherheitspolitischen Ausrichtung des Vereinigten Königreichs ist das Joint Committee on the National Security Strategy (JCNSS). Es setzt sich aus 22 Mitgliedern beider Kammern zusammen – zwölf Commons und zehn Peers. Das Committee wurde erstmals in der Legislaturperiode 2005 bis 2010 eingerichtet und tagte seitdem in den Jahren 2012, 2017 und 2020. Aufgrund ihrer unregelmäßigen bzw. späten Einsetzung werden das JCNSS und das HL IAC vorliegend jedoch nur am Rande betrachtet.

Organisation und Verfahren der Ausschüsse sind in beiden Kammern durch parlamentarische Geschäftsordnungen (Standing Orders) geregelt. Die Einrichtung und Kompetenzen des HC FAC ergeben sich aus Standing Order No.

152 (2), die dem Ausschuss die Aufsicht über das britische Außenministerium, das Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)⁴⁹, zuweist und seine Mitgliederzahl auf elf Abgeordnete begrenzt. Das FCDO ist für die Beteiligung Großbritanniens an internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der OECD und der NATO zuständig. In diesem Zusammenhang kann das HC FAC auch die Rolle des FCDO in Fragen der Rüstungskontrolle überwachen. Im House of Lords regelt Abschnitt 11.5 des Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords die Einrichtung des HL IRDC. Da es sich als “Topical Committee” nicht unmittelbar aus der Kongruenz mit den Ministerien ergibt, werden seine Kompetenzen in Abschnitt 11.65 des Companion weiter gefasst. Danach hat das HL IRDC die allgemeine Funktion “to consider the United Kingdom’s international relations and issues relating to UK defence policy”. Sowohl das HC FAC als auch das HL IRDC haben das Recht, Unterausschüsse zur weiteren Kontrolle der Exekutive einzusetzen, was allerdings nicht der regelmäßigen parlamentarischen Praxis entspricht. Dies liegt in der Funktionslogik der Select Committees begründet, die als thematisch spezialisierte und zeitlich begrenzte Gremien eingerichtet werden, um spezifische Fragestellungen zu untersuchen, und nach Abschluss ihrer Untersuchungen keine dauerhaften institutionellen Strukturen wie ständige Unterausschüsse schaffen. Insofern deutet auch die Emanzipation des HL IAC auf eine weitere Ausdifferenzierung des noch relativ jungen Ausschusswesens auf der Ebene der Fachausschüsse hin.

Sowohl im House of Lords als auch im House of Commons besteht ein wesentlicher Teil der Ausschusstätigkeit in Untersuchungen (Inquiries) im Rahmen des Selbstbefassungsrechts. Die Dauer solcher Inquiries variiert erheblich und reicht von eintägigen mündlichen Anhörungen bis hin zu mehrmonatigen Untersuchungen, die in ausführliche Berichte an das Parlament münden können. Dazu holen die Ausschüsse in der Regel schriftliche Stellungnahmen ein und laden Sachverständige zu Anhörungen ein, darunter häufig Minister und Ministerialbeamte, aber auch Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft (vgl. Maer et al. 2009). Neben diesen themenspezifischen Untersuchungen führen die Ausschüsse auch informelle Sitzungen durch, die dazu dienen, zurückliegende Untersuchungsthemen zu überprüfen oder aktuelle Fragen zu klären (vgl. UK Parliament 2024).

Die Mitglieder beider Ausschüsse werden von den jeweiligen Committees of Selection beider Häuser gemäß den Geschäftsordnungen ernannt (Sec. 122

49 Das FCDO wurde am 2. September 2020 durch die Zusammenlegung des Foreign and Commonwealth Office (FCO), das für die Pflege der internationalen Beziehungen, die Entwicklungshilfe und die konsularischen Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs zuständig war, mit dem Department for International Development (DFID) gegründet. Ziel der FCDO ist es, diplomatische Bemühungen mit Entwicklungsinitiativen zu verbinden, um den globalen Einfluss des Vereinigten Königreichs zu stärken (vgl. dazu ausf. Davies 2024).

HC SO; § 11.6 HL Companion).⁵⁰ Die Größe der Ausschüsse wird durch die Geschäftsordnungen begrenzt und umfasst elf Mitglieder im HC FAC und zwölf Mitglieder im HL IRDC. Dabei wird im House of Commons vor allem darauf geachtet, dass die Zusammensetzung die politische Verteilung widerspiegelt, wohingegen im House of Lords in erster Linie die fachliche Expertise und die Interessen der Mitglieder entscheidend sind (Maer et al. 2009, S. 10). Die departmental Select Committees im House of Commons sind parteiübergreifende Gremien und verfolgen in der Regel einen parteiunabhängigen Ansatz. Die Ausschüsse sind selten entlang der Parteigrenzen aufgeteilt. Blackburn und Kennon (Blackburn et al. 2002, Kapitel 11–023) konstatieren:

“Members sometimes sit by party but more usually arrange themselves in a random way on either side of the chairman. They do not make speeches as in the House, but discuss and argue and seek to reach agreement. Normally there is no specific motion or question before the committee, except when a committee is going through a report formally and occasionally when a formal motion is proposed relating to the proceedings of the committee or on the election of a chairman. Typically, the chairman sums up and expresses the committee’s decisions [...] Such informal consensus is often accepted. Any Member has the right to seek a formal vote, but this is often deferred, to enable as much as possible to be agreed informally. In general, when all is amicable and party (or personal) conflicts are low-key, informal processes work best; if there is less general agreement or major principles are at stake, more formal procedures may be needed.”

Insofern gewährleisten die Verfahren nicht nur eine ausgewogene politische Repräsentation, sondern fördern auch eine effektive Verbindung von politischer Partizipation und fachlicher Expertise, indem sie sowohl einen parteiübergreifenden Konsens ermöglichen als auch technokratische Expertise in die parlamentarische Arbeit integrieren. Die Ausschussreform von 2015 hat zudem dazu geführt, dass die Ausschussvorsitzenden nicht mehr von den Ausschüssen selbst, sondern vom Plenum gewählt werden, was die demokratische Legitimation dieser Schlüsselpositionen stärkt. Insgesamt tragen diese formalen Mechanismen der notwendigen Effizienz und Qualität der Kontrolle Rechnung, die gerade in außenpolitischen Fragen, die häufig eine ebenso zügige wie präzise Abstimmung zwischen politischem Diskurs und sachlicher Analyse erfordern, von besonderer Bedeutung ist.

Die Zusammensetzung beider Ausschüsse war im Untersuchungszeitraum entsprechend den Vorgaben der Geschäftsordnung mit durchgehend 11 Mitgliedern im HC FAC und 12 Mitgliedern im HL IRDC stabil bei gleichzeitig geringer Größe. Die Kontinuität der Mitgliedschaft fiel im HL IRDC mit

50 Auf diese Weise werden alle Ausschussmitglieder ernannt, mit Ausnahme des Liaison Committee, das sich aus den Vorsitzenden aller Ausschüsse zusammensetzt, des Committee on Standards and Privileges und des Committee of Selection selbst. Die Mitglieder des House of Commons Committee of Selection werden durch einen Antrag eines Regierungsmitglieds nominiert und darüber im Plenum abgestimmt. Der Ausschuss besteht in der Regel aus neun Abgeordneten. Im House of Lords werden die Zusammensetzung und die Ernennungsverfahren das Committee of Selection in der Standing Order (HL SO 62) festgelegt.

durchschnittlich 3,09 Wahlperioden funktionsbedingt deutlich höher aus als im HC FAC mit durchschnittlich 1,48 Wahlperioden. Die Mehrheitsverhältnisse im HC FAC variierten zwischen 54,5 % während der konservativen Mehrheitsregierungen und der konservativ-liberalen Koalitionsregierung und 45,45 % während der Minderheitsregierung in der 57. Legislaturperiode. Obwohl die Konservativen den Ausschuss über den gesamten Zeitraum dominierten, ergibt sich somit eine relativ ausgewogene Zusammensetzung. Demgegenüber sind im HL IRDC nur 33% der Ausschussmitglieder mit der Regierungsmehrheit affiliert, was insbesondere die starke Präsenz der parteilosen Crossbencher im House of Lords widerspiegelt. Die Befunde lassen verschiedene Schlussfolgerungen zu: Sie machen deutlich, dass die parlamentarische Kontrollfähigkeit in den untersuchten Ausschüssen sowohl von strukturellen als auch von informellen Dynamiken geprägt ist. Während die geringe Parteibindung und die hohe durchschnittliche Mitgliedschaftsdauer im HL IRDC auf eine hohe institutionelle Stabilität und Expertise in der Ausschussarbeit hindeuten, wird die Effizienz im HC FAC, wie von Blackburn et al. (2002) beschrieben, durch informelle Abstimmungsprozesse gestärkt, die die häufig knappen Mehrheitsverhältnisse ausgleichen und der Opposition eine starke Rolle in der Regierungskontrolle ermöglichen. Beide Befunde legen nahe, dass sowohl eine langfristige Mitgliedschaft als auch die Einbindung parteiunabhängiger Akteure die Qualität der Kontrolle in den auswärtigen Ausschüssen erhöhen, indem sie auf Expertise und Konsensbildung statt auf strikt parteipolitische Mechanismen setzen.

Als Departmental Committee weist das HC FAC kraft seiner Aufsichtsfunktion über das FCDO zwar eine relativ hohe Kongruenz mit den Ministerialbereichen auf. Allerdings richtete der Ausschuss, ob der beschriebenen Funktionslogik der Select Committees, im Untersuchungszeitraum keine Unterausschüsse ein. Daher fallen Fragen der Rüstungskontrolle im House of Commons wegen der starken Interdependenzen mit der dem Verteidigungsministerium obliegenden Aufrechterhaltung des britischen Kernwaffenarsenals zusätzlich traditionell in die Zuständigkeit des Defence Select Committee (siehe Kap. 4.3.2.2) Insofern unterlagen einzelne Ministerialbereiche, wie etwa das Counter Proliferation and Arms Control Centre (CPACC), keiner gesonderten kontinuierlichen Kontrolle durch das HC FAC. Ferner wurde im House of Commons – abgesehen vom Committee on Arms Export Controls, dessen Fokus jedoch auf der Kontrolle humanitärer Folgen von Rüstungsexporten neuer Technologien liegt (siehe dazu sogleich Kap. 4.3.2.3) – auch kein sonstiges Select Committee eingerichtet, das sich speziell mit Fragen der Rüstungskontrolle befasst hat.

Etwas anderes gilt für das Ausschusspendant im House of Lords. Zwar hat das HL IRDC eine weiter gefasste Kontrollfunktion, in die somit auch das CPACC fällt, hat sich allerdings auch mit ungleich mehr Themen zu befassen. Gleichwohl gab es im HL IRDC bisweilen rege Diskussionen zu

rüstungskontrollpolitischen Themen. Infolge der zunehmenden Spannungen zwischen den Kernwaffenstaaten und der Zersplitterung der bestehenden Nichtverbreitungs- und Rüstungskontrollabkommen leitete das HL IRDC im November 2018 eine Inquiry zum NPT und nuklearer Abrüstung ein, in deren Rahmen es den Stand der weltweiten Kernwaffendiplomatie und die Rolle des Vereinigten Königreichs darin untersuchte (vgl. UK Parliament 2018k). Die Inquiry mündete schließlich in einen Bericht, den der Ausschuss im April 2019 dem Haus präsentierte (vgl. UK Parliament 2019a). Ferner wurde das diplomatische Engagement der Regierungen im Bereich Rüstungskontrolle und Abrüstung ebenso kritisch begleitet wie die Modernisierung des britischen Kernwaffenarsenals (vgl. UK Parliament 2019b, 2019e, 2019f). Angesichts der wöchentlichen Ausschusssitzungen ergibt sich daraus eine hohe Beratungsfrequenz, zumal die Ausschüsse dann in der Regel nur ein Thema vertieft behandeln.

Mit Blick auf die Rüstungskontrolle neuer Technologien sind vor allem die Plenardebatten des House of Lords ein Indikator dafür, wie die Mitglieder des HL IRDC die Regierung kontrolliert und beeinflusst haben. Erstmals stellten zwei der Labour-Partei zugehörige Lords im Dezember 2016 mehrere Fragen zur britischen Politik in Bezug auf die Autonomie in Waffensystemen. Die Regierung entgegnete, dass sie davon ausgehe, LAWS “are not yet in existence and are not likely to be for many years, if at all [...] the UK is clear that the operation of our weapons will always be under human control” (UK Parliament 2018a), erläuterte aber nicht, wie dieses Maß an menschlicher Kontrolle definiert wird. Erstmals eingehender befasste sich das Oberhaus mit militärischen KI-Anwendungen und der Autonomie in Waffensystemen im Rahmen des im Juni 2017 eingerichteten Select Committee on Artificial Intelligence, dessen Bericht am 19. November 2018 im Plenum vorgestellt und debattiert wurde – kurz nachdem sich die Regierung beim Treffen der GGE on LAWS im April 2018 gegen eine zusätzliche Regulierung von LAWS positioniert hatte. Die Debatte behandelte verschiedene Aspekte der Anwendung und Regulierung von KI, ganz besonders aber militärische KI und die Autonomie in Waffensystemen. Die Lords äußerten dabei Bedenken über die unzureichende Definition solcher Systeme und deren mögliche Auswirkungen auf internationale Sicherheits- und Kontrollmechanismen. Insbesondere sei der derzeitige Ansatz der britischen Regierung, der keine klare Unterscheidung zwischen automatisierten und autonomen Waffensystemen vornahm, problematisch. Sie kritisierten, dass diese fehlende Klarheit die Teilnahme des Vereinigten Königreichs an internationalen Debatten behindere und die moralische Führungsrolle des Landes schwäche:

“The present UK definition, which was explained so simply by the noble Lord, Lord Clement-Jones, is problematic. It depends on there being no difference between ‘automatic’ and ‘autonomous’; it limits the UK’s participation in the international debate, because it speaks a different language; it restricts our ability to show moral and ethical leadership; and it blocks

the possibility that the current international process [...] will reach an agreed definition” (Lord Browne of Ladyton, zit. nach UK Parliament 2018j).

Das Oberhaus mahnte die von unregulierten autonomen Waffensystemen ausgehenden Gefahren an, insbesondere im Hinblick auf Eskalationsrisiken bei Krisen zwischen Großmächten und mögliche Verstöße gegen das Völkerrecht. Es plädierte für eine stärkere Rolle des Vereinigten Königreichs im Rahmen internationaler Verhandlungen zur Regulierung solcher Technologien:

“We have in this debate an opportunity to ask the Government to think again. It is timeous, because the high-contracting parties to the CCW are themselves meeting later this week in Geneva to discuss the recommendations of the GGE. The United Kingdom [...] could furnish its CCW delegates with a national vision generated through a multi-stakeholder conversation, and be seen globally as a leader in how to respond to emerging technologies” (Lord Browne of Ladyton, zit. nach UK Parliament 2018j).

Darüber hinaus wiesen mehrere Lords auf die ethischen und rechtlichen Herausforderungen hin, da Maschinen keine Verantwortung im rechtlichen Sinne übernehmen könnten und daher stets der menschlichen Kontrolle unterliegen müssten: “AI needs a responsible human ‘parent’. Whoever that ‘parent’ might be, it will require a ‘trustable’ process to introduce auditability, accountability and, ultimately, responsibility” (Lord Reid of Cardowan, zit. nach UK Parliament 2018j). Schließlich brachte das Oberhaus in der Debatte zum Entwurf des Armed Forces Act 2021 eine Ergänzung ein, welche die Regierung zur Berichterstattung verpflichtete:

“Within three months of this Act being passed, the Secretary of State must commission a review of the implications of increasing autonomy associated with the use of artificial intelligence and machine learning, including in weapons systems [...] Within the period of one year [...] the Secretary of State must lay a report before Parliament of its findings and recommendations” (Lord Browne, zit. nach UK Parliament 2021d).

Die Debatten verdeutlichen, dass das House of Lords wichtige Bedenken und ethische Fragen zu KI in militärischen Anwendungen aufwarf. Trotz punktueller Vorgaben zur Informierung des Parlaments blieb es im Wesentlichen darauf beschränkt, Empfehlungen auszusprechen und Diskussionen anzustoßen. Die praktische Einflussnahme auf die Regierungspolitik blieb begrenzt, zumal die internationalen Verhandlungen in der GGE sich zu diesem Zeitpunkt gerade formierten und eine Positionierung stark von der Dynamik signifikanter Militärmächte wie den USA, Russland oder China dominiert wurde. Die Interviewpartner bekräftigten diesen Befund und führten ihn auf eine schwindende parlamentarische Einflussnahme in dringlichen außenpolitischen Entscheidungskonstellationen zurück: “The effectiveness of parliamentary control depends on the broader political environment, including confrontational international relations. When tensions rise, governments tend to centralise decision-making and marginalise parliamentary oversight” (Interview 12). Es nimmt

daher kaum Wunder, dass sich die Position der britischen Delegation in den Verhandlungen auch nach der parlamentarischen Befassung nicht änderte.

Zudem soll exemplarisch eine zweite Debatte zum Ende des Untersuchungszeitraums, am 8. November 2021 betrachtet werden, als das Vereinigte Königreich offiziell aus der EU ausgetreten war und knapp einen Monat später, im Dezember 2021, die sechste CCW-Überprüfungskonferenz stattfinden sollte. In der Debatte standen die rechtlichen und ethischen Herausforderungen, die mit der Integration von KI und der Autonomie in Waffensystemen verbunden sind, im Fokus. Gleichzeitig wurden erneut die begrenzten Möglichkeiten des Oberhauses deutlich, diese Entwicklungen und die britische Position unmittelbar zu beeinflussen. Umstritten war vor allem der Schutz und die rechtliche Verantwortlichkeit britischer Soldaten beim Einsatz neuer Technologien. Die Lords monierten: “The implications of increasing autonomy associated with the use of artificial intelligence and machine learning, including in weapons systems, for legal proceedings against armed forces personnel must be addressed comprehensively” (Lord Browne of Ladyton, zit. nach UK Parliament 2021d). Insbesondere wurde für eine verantwortungsvolle Nutzung von KI-gestützten Technologien gemeinsam mit Verbündeten plädiert:

“[H]ow international and domestic legal frameworks governing overseas operations need to be updated in response to novel technologies’ [...] Technology is not only changing the kinds of threats we face but changing warfare and overseas operations in general [...] As new technology develops, so too must our domestic and international frameworks. [...] NATO recently adopted its first ever AI strategy and stated that its aim is to ‘accelerate AI adoption by enhancing key AI enablers and adapting policy, including by adopting Principles of Responsible Use for AI and by safeguarding against threats from malicious use of AI by state and non-state actors.’ It would be interesting to know how this strategy will be implemented by Her Majesty’s Government” (Lord Coaker, zit. nach UK Parliament 2021d).

Darin wird ein gewisses Drängen des Oberhauses deutlich, bestehende Rahmenbedingungen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene anzupassen, um Soldaten vor unklaren Haftungsfragen zu schützen. Die damalige Minister of State for Defence betonte in einem früheren Statement auf diese Bedenken die Bemühungen der Regierung, die Balance zwischen rechtlicher Kontrolle und operativer Effektivität zu wahren: “We are committed to ensuring that our Armed Forces personnel are adequately protected and equipped to handle emerging technologies, while maintaining compliance with international humanitarian law” (UK Parliament 2019b). Diese Position deutet auf einen regulatorischen Handlungsbedarf hin, lässt aber auch die zögerliche Ausgestaltung eines übergeordneten rechtlichen Rahmens erkennen.

Die Rolle des House of Lords bleibt somit auf die kritische Prüfung und die Formulierung von Empfehlungen beschränkt, deren Umsetzung von der Bereitschaft der Exekutive abhängt. Es bietet zwar eine wichtige Plattform für die Diskussion zentraler rüstungskontrollpolitischer Fragen, kann aber – vermutlich mangels politischer Einflussmöglichkeiten – kaum direkten Einfluss

auf deren Ausgestaltung nehmen. Der Einfluss des HL IRDC auf die Rüstungskontrolle neuer Technologien bleibt damit trotz fundierter Argumentationsgrundlagen und strategischen Impulsen begrenzt. Eine stärkere, vor allem politische Verzahnung von Legislative und Exekutive erscheint insofern wichtig, um tatsächlich Einfluss nehmen zu können.

4.3.2.2 Commons Defence Committee

Das Defence Select Committee (HC DSC) wurde gemeinsam mit dem House of Commons Foreign Affairs Select Committee im Jahr 1997 im Zuge der Reformen des Ausschusssysteme eingerichtet, um über "the expenditure, administration, and policy" des Ministry of Defence (MOD) zu wachen (vgl. UK Parliament 1978, 1979; dazu ausf. auch Maer et al. 2009). Die Zusammensetzung und Zuständigkeiten des Ausschusses entsprechen denen der anderen in Standing Order No. 152 festgelegten Select Committees: im Wesentlichen Personen vorzuladen, Unterlagen und Aufzeichnungen einzusehen, Sachverständige zu benennen, einen Unterausschuss einzusetzen und in regelmäßigen Abständen zusammenzutreten und zu berichten. Seine Mitglieder werden gemäß Sec. 122 HC SO vom Committee of Selection ernannt, wobei die Zusammensetzung die Fraktionsstärke im House of Commons reflektiert und durch Sec. 152 HC SO auf elf Abgeordnete begrenzt ist, die einen wichtigen Teil der Mitglieder des JCNSS ausmachen.

Das HC DSC tagt regelmäßig mehr als einmal pro Woche (van Eekelen 2002, S. 108) und wird ebenfalls vom Unterhaus als *departmental committee* eingesetzt. Als solches übernimmt es eine besondere Kontrollfunktion der Verteidigungspolitik. Es prüft die Politikinhalte sowie die Haushaltsvoranschläge (Estimates) des MOD und dessen nachgeordneter Behörden, einschließlich solcher im Bereich der Rüstungskontrolle. Dies umfasst insbesondere das Counter Proliferation and Arms Control Centre (CPACC) und die Joint Arms Control Implementation Group (JACIG). Das HC DSC kann die Arbeit dieser Behörden durch Anhörungen, Berichte und Empfehlungen überwachen und so zur Transparenz und Rechenschaftspflicht im Bereich der Rüstungskontrolle beitragen. Entsprechend übt es seine Kontrolle im Rahmen seines Selbstbefassungsrechts insbesondere durch Inquiries aus. Daneben können informelle Sitzungen zur Rekapitulation oder Klärung einzelner Fragen durchgeführt werden. Der Ausschuss kann grundsätzlich Verschlussachen zu bestimmten Verteidigungsprogrammen erhalten, wenn das Verteidigungsministerium beschließt, diese mit ihm zu teilen. Diese Dokumente oder Briefings dürfen jedoch nicht öffentlich geteilt oder diskutiert werden (vgl. Interview 42).

Die Rolle des HC DSC wird zusätzlich dadurch betont, dass im House of Lords kein vergleichbares Ausschuss-Pendant existiert, was durch die breitere Zuständigkeit des HL IRDC als *topical committee*, das sowohl auswärtige

Angelegenheiten als auch Fragen der Verteidigungspolitik behandelt, bedingt ist. Das verdeutlicht die Rolle des House of Lords als eine auf politische Weitsicht und sachliche Überprüfung ausgerichtete Parlamentskammer, die dagegen nicht durch kongruente Ausschussstrukturen Detailkontrolle ausüben soll (vgl. Shell 2024, S. 19; Strauch 2003, S. 81). Da das HL IRDC somit bereits die relevanten Aspekte der Rüstungskontrollpolitik abdeckt und im vorangegangenen Abschnitt behandelt wurde (siehe Kap. 4.3.2.1), erübrigt sich eine zusätzliche Berücksichtigung an dieser Stelle der Untersuchung, die insofern auf die kongruentere und ausdifferenziertere departmental-committee-Struktur des House of Commons abstellt.

Zunächst lässt sich mit Blick auf die personellen Kontrollressourcen des HC DSC eine institutionelle Stabilität in der Ausschussgröße feststellen, die über die untersuchten Wahlperioden hinweg konstant bei elf Mitgliedern lag und damit vergleichsweise gering ausfiel.⁵¹ Allerdings richtete der HC DSC ab der 56. Legislaturperiode einen Unterausschuss mit ebenfalls elf Mitgliedern ein, der die Personalressourcen durch eine teilweise gesonderte Zusammensetzung potenziell erhöhte und spezifische Zuständigkeiten und Spezialisierungen innerhalb der Ausschussarbeit indiziert. Weiter ergibt sich bei der Betrachtung der durchschnittlichen Mitgliedsdauer ein differenzierteres Bild. Zwar verbleiben Labour-Abgeordnete mit 1,78 Wahlperioden durchschnittlich länger im Ausschuss als Vertreter der Conservative Party (1,32 Wahlperioden), die Gesamtdauer ist jedoch vergleichsweise gering. Die Möglichkeit, nachhaltige fachliche Expertise aufzubauen und diese strategisch in der Ausschussarbeit einzusetzen, scheint insofern limitiert. Insbesondere für technologische Herausforderungen, die ein tiefes Verständnis der Materie und langfristige Kenntnisse über politische sowie institutionelle Dynamiken erfordern, könnte dies einen wesentlichen Nachteil darstellen. Dennoch deuten die moderate Verweildauer und die externen Impulse durch den Unterausschuss darauf hin, dass unterschiedliche Perspektiven und Kompetenzen regelmäßig in den Ausschuss einfließen können.

Gleichzeitig zeigt die Analyse, dass lediglich in der 55. Wahlperiode eine personelle Überschneidung zwischen dem HC DSC und dem House of Commons Foreign Affairs Select Committee vorlag. Diese isolierte Verbindung

51 Die reguläre Höchstzahl der Mitglieder der Select Committees im britischen Unterhaus ist gemäß Standing Order Nr. 152 grundsätzlich auf elf begrenzt. Das House of Commons ist jedoch befugt, diese Zahl bei Bedarf anzupassen. So bestand das Defence Select Committee in der Legislaturperiode 2010-2015 aus zwölf Mitgliedern und überschritt damit die übliche Obergrenze. Diese Vergrößerung wurde durch einen am 30. Juni 2010 vom House of Commons angenommenen Antrag genehmigt, um eine repräsentative Berücksichtigung kleinerer Parteien in den Select Committees zu gewährleisten, ohne die parlamentarische Kontrollfunktion zu beeinträchtigen. In der Folge wurde Standing Order Nr. 152 temporär dahingehend geändert, dass die Mitgliederzahl für das Defence, Justice and Welsh Affairs Committee auf jeweils zwölf, für das Treasury Committee auf dreizehn und für das Northern Ireland Affairs Committee auf vierzehn erhöht wurde (vgl. UK Parliament 2010, Z. 924).

deutet auf eine geringe institutionelle Vernetzung hin, obwohl gerade in der Rüstungskontrolle eine enge Abstimmung mit außenpolitischen Ausschüssen essenziell ist. Potenzielle Synergien, etwa in der Bewertung internationaler Kooperationen bei der Rüstungskontrolle, bleiben dadurch ungenutzt. Die fehlende systematische Verbindung könnte die Fähigkeit des Ausschusses einschränken, politische Entwicklungen umfassend zu erfassen und kohärente Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Die annähernd ausgeglichene Verteilung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien – mit einer leichten Oppositionsmehrheit von 54,55 % in den letzten drei Wahlperioden – verleiht dem Ausschuss jedoch das Potenzial für eine pluralistische Kontrolle der Exekutive. Das passt nicht nur zu dem von Blackburn et al. (2002) beschriebenen informellen Kontrollansatz der Select Committees, sondern reflektiert auch die Funktionslogik des Unterhauses als politischer Impulsgeber gegenüber der letztlich unangefochtenen Royal Prerogative in außenpolitischen Fragen, sodass eine parteipolitische Polarisierung zu einem unwahrscheinlichen Hemmnis parlamentarischer Kontrolle wird. Dennoch könnten institutionelle Kontrolldefizite wie kurze Mitgliedsdauern und geringe Vernetzung mit anderen relevanten Ausschüssen die Fähigkeit des Ausschusses mindern, innovative und technologiegetriebene Herausforderungen, wie die Regulierung autonomer Waffensysteme, nachhaltig und kohärent zu adressieren. Eine strategische Weiterentwicklung des Ausschusses hin zu einer längeren personellen Kontinuität und einer stärkeren interinstitutionellen Zusammenarbeit könnte die Kontrollkapazität wesentlich verbessern und seinen Einfluss auf die Politikgestaltung signifikant erhöhen.

Mit den ihm zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen konnte das Committee so in der Zeit zwischen 2014 und 2021 einen wichtigen Beitrag zur parlamentarischen Rüstungskontrolle neuer Technologien leisten, wenngleich nicht mit einem unmittelbar auf deren Regulierung ausgerichteten Ansatz. Im Rahmen der Strategic Defence and Security Review 2015 wurden zwischen 2010 und 2015 in insgesamt 14 Parlamentsdebatten 19 Berichte zu diesem Themenkomplex vorgelegt (vgl. UK Parliament 2015e, S. 35–41). Die Strategic Defence and Security Review führte schließlich auch zur Gründung des Counter Proliferation and Arms Control Centre (CPACC), “[which] consolidates in a single location expertise and policy-making on international counter proliferation and arms control issues” (UK Government 2016). Darüber hinaus veröffentlichte das HC DSC am 6. März 2014 einen Bericht zur Future Army 2020 (vgl. UK Parliament 2014b), der sich unter anderem mit der Rolle neuer Technologien in der zukünftigen Kriegsführung befasst.

Revolvierende Untersuchungsverfahren, wie die jährliche Prüfung der MOD Annual Reports and Accounts, zeugen zudem von einem systematischen und institutionalisierten Kontrollansatz. Die Auswertung der Transkripte der mündlichen Anhörungen zu den Annual Reports and Accounts belegt allerdings eine Fokussierung auf finanzielle und organisatorische Fragen, während

rüstungskontrollpolitische Aspekte weitgehend unberücksichtigt blieben. Themen wie Haushaltsführung, Beschaffung und wirtschaftliches Risikomanagement dominierten die Diskussionen, ohne jedoch Aspekte internationaler Rüstungskontrolle zu thematisieren. Dabei wurden neue Technologien wie autonome Waffensysteme und Cyberfähigkeiten zwar im Rahmen des Modernisierungsprogramms berücksichtigt, die Kontrolle beschränkte sich jedoch auf deren operationelle Integration und strategische Bedeutung (vgl. bspw. UK Parliament 2015b, 2016a, 2020c).

“In modernisation, the overwhelming theme is that we are moving towards a much more information-centric set of forces. Cyber is an important part of that, and work on cyber-defence and offence has been ongoing for some time. We have also increased our work on autonomous weapons systems – as well as the doctrine underpinning that, which is slightly different to the doctrine we would use with more conventional weapons – as well as novel weapons and directed-energy weapons” (Stephen Lovegrove, zit. nach UK Parliament 2019b).

Der Ausschuss behandelte technologische Innovationen somit primär als Frage der Fähigkeitsentwicklung und nicht als regulatorisches Problem, was auf eine Lücke zwischen technologischer Modernisierung und rüstungskontrollpolitischer Einbettung hindeutet. Diese Ausrichtung zeugt von einer Priorisierung mittelfristiger operativer Fähigkeiten gegenüber langfristigen ordnungspolitischen Verpflichtungen und illustriert den begrenzten Einfluss parlamentarischer Kontrolle in diesem Bereich.

Einen gezielteren Kontrollansatz verfolgte das HC DSC in seinen Inquiries zu spezifischen Beschaffungsprogrammen, beispielsweise im Bereich Drohnentechnologien (vgl. UK Parliament 2014a) oder zukünftiger Seezielflugkörper (vgl. UK Parliament 2018b). Obschon eine systematische, routinemäßige Evaluierung solcher Programme auf parlamentarischer Ebene ausbleibt, hat der Ausschuss maßgeblich dazu beigetragen, Schwachstellen der Beschaffungspolitik – insbesondere Kostenüberschreitungen und Zeitverzögerungen – aufzuzeigen und einer kritischen Reflexion zu unterwerfen. Eine wesentliche Grundlage für die Kontrolle bildet der umfassende jährliche Prüfbericht des National Audit Office (NAO) zum Defence Equipment Plan des MOD. Die Berichte des NAO wurden vom HC DSC selektiv aufgegriffen, um inhaltliche Schwerpunkte zu setzen und spezifische Herausforderungen zu adressieren. Analog zum House of Commons Public Accounts Committee konzentrierte es sich in der Regel entweder auf einzelne Sektoren der Rüstungsbeschaffung oder auf besonders relevante Programme (vgl. Interview 42). Dieser Ansatz reflektiert die an tagesaktuellen Themen orientierte politische Kontrolle des Unterhauses, was jedenfalls die Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Bereich der Rüstungsbeschaffung neuer Technologien fördert.

Dennoch setzte der Ausschuss auch hier einen klaren Schwerpunkt auf die Fähigkeitsentwicklung statt auf regulative Maßnahmen. Das wird im Rahmen einer Inquiry zur Weltraumverteidigung exemplarisch deutlich, in deren

abschließendem Bericht der Ausschuss dezidierte Handlungsempfehlungen sowie strategische Vorgaben zur Ausgestaltung der Regierungspolitik im Bereich der Weltraumstrategie formulierte. Im Wortlaut heißt es unter anderem:

“3. [...] We recommend that a Minister for Space should be appointed within the Cabinet Office to provide clear centralised direction and accountability in taking forward the UK’s civil and defence ambitions in space [...] 6. [...] the MoD must ensure that wider professional military education comprehensively covers the role played by space in modern warfare [...] 7. [...] An update on progress to date should be included in the Department’s response to this report [...] 8. [...] A cross-Government SDA strategy should be produced and implemented as soon as possible: the Department should confirm in its response to this report that work on this is already underway and should give a target date [...] 12. [...] The MoD should confirm in its response to this report how it plans to make details of these decisions available for scrutiny by Parliament” (UK Parliament 2022a, S. 36–37).

Gleichzeitig ordnete der Ausschuss diese Entwicklungen in die globale Bedrohungslage ein. Standen zu Beginn noch terroristische Bedrohungen und die Folgen der Annexion der Krim durch Russland (vgl. UK Parliament 2016b, 2018c) im Mittelpunkt der Kontrolle, rückten mit dem Rückzug der Vereinigten Staaten aus dem INF-Vertrag Fragen der Rüstungskontrolle verstärkt in den Fokus (vgl. UK Parliament 2018d, 2019a, 2019e). In seinen Abschlussberichten forderte das HC DSC die Regierung regelmäßig zu Stellungnahmen auf, was seine Funktion als Impulsgeber für außen- und verteidigungspolitische Entscheidungen unterstreicht. Insofern verdeutlichen die Aktivitäten des Ausschusses zwar dessen Bemühen, auch in strategischen Übergangsphasen – wie etwa kurz vor oder nach den NATO-Gipfeln – Einfluss auf die Formulierung und Umsetzung verteidigungspolitischer Prioritäten zu nehmen (vgl. UK Parliament 2016c, 2018e, 2021a). Allerdings zeigt die Sichtung der Berichte und Antworten der Regierung, dass der Ausschuss oftmals reaktiv agierte und weitgehend auf Informationen der Exekutive angewiesen war, was den tatsächlichen parlamentarischen Einfluss wesentlich eingeschränkt haben dürfte (vgl. Interview 42; Interview 12).

Auch die Analyse der Plenardebatten im House of Commons verdeutlicht, dass die Regulierung neuer Technologien und KI-gestützter Waffensysteme im Untersuchungszeitraum eher randständig thematisiert wurde. Den wohl substanziellsten Beitrag bot die Debatte zu Drohneneinsätzen am 13. Oktober 2015, in der die Risiken einer Absenkung der Hemmschwelle zum Einsatz militärischer Gewalt durch unbemannte Systeme und die Notwendigkeit angepasster Einsatzregeln sowie einer transparenten Exportkontrolle angesprochen wurden, während die informellen Gespräche in der GGE on LAWS gerade begonnen hatten:

“Drones are all controlled by human beings, but concern remains over the development of autonomous airframes and so-called killer robots. Some level of independence already applies to a few of our existing weapon systems, such as Phalanx, but it would be useful if the Minister delineated the bounds of acceptability. Can she confirm that the UK is bound by the missile technology control regime, the Wassenaar arrangement and not least the

consolidated criteria? What is her view of the future for unmanned technology exploitation in the UK aerospace and defence sector? Will she confirm that the UK Government would be unlikely to license the export of autonomous weapon systems?” (Andrew Murrison, zit. nach UK Parliament 2015h).

In nachfolgenden Debatten, beispielsweise zur nuklearen Abschreckung am 18. Juli 2016, standen strategische Überlegungen zur Modernisierung der eigenen Fähigkeiten im Vordergrund, begleitet von einem allgemeinen Verweis auf die Verpflichtungen des NPT (vgl. UK Parliament 2016). Allerdings wurden konkrete Bezüge zu KI, etwa mit Blick auf Command-and-Control-Systeme, nicht thematisiert. Im Kontext des Integrated Review und des Defence Command Paper wurde im März 2021 die transformative Rolle von KI und unbemannten Systemen für die Streitkräfte hervorgehoben, wobei regulatorische Fragen jedoch ebenso wenig adressiert wurden (vgl. UK Parliament 2021c). In der Gesamtschau zeigt sich damit eine deutliche Diskrepanz zwischen der wehrtechnischen Integration neuer Technologien und deren rüstungskontrollpolitischer Rahmung. Die parlamentarische Auseinandersetzung fokussierte sich auf die operative Nutzung neuer Technologien im Rüstungsbereich, während normative und regulatorische Fragestellungen nur eine untergeordnete Rolle spielten. Das verweist auf eine potenzielle Leerstelle in der parlamentarischen Debatte.

4.3.2.3 Commons Arms Export Control Committees

Das House of Commons nahm mit den Committees on Arms Export Controls (CAEC) im Untersuchungszeitraum eine ganz zentrale Funktion in der parlamentarischen Beteiligung an der britischen Rüstungskontroll- und insbesondere Rüstungsexportpolitik ein.⁵² Das CAEC erarbeitete zunächst eigeninitiativ konsolidierte Kriterien für britische Rüstungsexporte, die später durch den Export Control Act 2002 und weitere Vorschriften zur Umsetzung des gemeinsamen Standpunktes des Rates der EU zu Rüstungsexporten ergänzt wurden.⁵³

Basierend auf der durch Standing Order No. 137A geschaffenen Möglichkeit der Ausschusskooperation vereinte das CAEC Mitglieder aus vier fachlich

52 Das CAEC war von 1999 bis 2024 tätig. Infolge des “Arms-to-Iraq”-Skandals, bei dem aufgedeckt wurde, dass britische Unternehmen in den 1980er Jahren unter staatlicher Genehmigung Dual-Use-Güter an den Irak exportierten, was zu erheblichen Verstößen gegen die Exportkontrollvorschriften führte, wurde der “Report of the Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions” (sog. Scott Report) 1996 veröffentlicht. Der Bericht kritisierte die veraltete Gesetzgebung, mangelnde ministerielle Verantwortlichkeit und den Missbrauch von Geheimhaltungszertifikaten, wodurch grundlegende Reformen der britischen Exportkontrollpolitik angestoßen und die Grundlage für die Einrichtung des CAEC gelegt wurden, das die parlamentarische Aufsicht über die Rüstungsexporte stärken sollte. Es wurde im Januar 2024 aufgelöst, und seine Aufgaben wurden in Das Business and Trade Committee integriert.

53 Siehe Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union v. 8.12.2008.

relevanten Ausschüssen des britischen Unterhauses – dem Defence Select Committee, dem Foreign Affairs Select Committee, dem International Development Select Committee und dem International Trade Select Committee. Dadurch wurden unterschiedliche fachliche Perspektiven gebündelt, um die komplexen Herausforderungen der Rüstungsexportkontrolle adäquat zu adressieren. Grundsätzlich war jedes Mitglied der vier Ausschüsse berechtigt, an den Sitzungen des CAEC teilzunehmen. In der Praxis wurden jedoch vier Mitglieder pro Ausschuss benannt, um eine funktionsgerechte Arbeitsweise zu gewährleisten. Durch die interdisziplinäre Zusammensetzung war eine gewisse Spezialisierung vorgegeben.

Dennoch blieb der Einfluss des CAEC begrenzt, da der Ausschuss nur eingeschränkten Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen hatte, die häufig aus Sicherheitsgründen zurückgehalten wurden. Zudem verfügte der CAEC nicht über präventive Befugnisse bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen, sondern konnte die Exporte lediglich ex post – meist als Reaktion auf die Veröffentlichung staatlicher Rüstungsexportdaten – kontrollieren (vgl. Interview 42). So war die Regierung zwar verpflichtet, dem Ausschuss vierteljährlich Berichte über erteilte und verweigerte Ausfuhrgenehmigungen vorzulegen, diese wurden jedoch regelmäßig als zu wenig detailliert kritisiert, da sie keine belastbare Grundlage boten, um Risiken oder mögliche Verstöße umfassend zu bewerten (vgl. UK Parliament 2019c, 2022b).

Anders als die zuvor untersuchten Ausschüsse fungierte das CAEC insofern stärker als sachliche, denn als politische Kontrollinstanz, um Exekutiventscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit nationalen und internationalen Verpflichtungen hin zu überprüfen. Ein besonderes Augenmerk galt dabei seit jeher der Exportkontrolle von Dual-Use-Gütern, die die Regulierungsbehörden vor besondere Herausforderungen stellten. Gerade im Kontext neuer Technologien gewinnen sie an Bedeutung, da Künstliche Intelligenz, Robotik oder Cybertechnologien sowohl in zivilen als auch in militärischen Anwendungen genutzt werden. Dementsprechend stellt ein Interviewpartner fest: “If there’s a sense of export of AI, that [CAEC] is the committee by which it’s probably most likely to come up” (Interview 12).

Die zentrale Bedeutung des CAEC für die parlamentarische Kontrolle lag in seiner Funktion, Transparenz und Rechenschaftspflicht in der britischen Rüstungsexportpolitik zu fördern. Gleichwohl offenbaren besonders kontroverse Entscheidungen – etwa die Genehmigung britischer Waffenexporte an Saudi-Arabien während des Jemen-Kriegs – die strukturellen Herausforderungen, mit denen das Gremium konfrontiert war. Kritiker wie Stavrianakis (2023) argumentierten, dass die Kontrollmechanismen weniger als restriktive Instanzen fungierten, sondern primär der Legitimation der Exportpraxis dienten. Er stützt diese Einschätzung vor allem auf die enge Verflechtung zwischen Regierung und Rüstungsindustrie, die Interessenkonflikte begünstigten und die Unabhängigkeit der Kontrollmechanismen infrage stellten. Infolgedessen

wurde die Arbeit des CAEC maßgeblich durch wirtschaftliche und geopolitische Interessen der Regierung eingeschränkt. Seine Effektivität hing entscheidend von der jeweiligen politischen Agenda, der Verfügbarkeit unabhängiger Informationen sowie den kapazitären Ressourcen zur Analyse und Verarbeitung dieser Daten ab.

Die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle war somit nicht allein durch die formellen Befugnisse des Ausschusses bestimmt, sondern wurde wesentlich von den personellen Ressourcen, dem Prüfungsumfang sowie der Qualität der durchgeführten Analysen beeinflusst. Um die tatsächliche Kontrollkapazität des CAEC zu bewerten, bedarf es daher einer eingehenden Untersuchung dieser Faktoren.

Die Mitgliederzahl des CAEC variierte im Untersuchungszeitraum nur geringfügig zwischen mindestens 14 (56. und 58. WP) und höchstens 17 Mitgliedern (57. WP). Die stabile Größe deutet darauf hin, dass der Ausschuss in der Lage ist, eine ausreichende Vielfalt der Perspektiven zu gewährleisten, ohne durch eine zu große Mitgliederzahl ineffizient zu werden. Die moderate und konstante Gremiengröße ermöglicht es, die Arbeitsbelastung auf mehrere Mitglieder zu verteilen und gleichzeitig eine fokussierte und kohärente rüstungskontrollpolitische Debatte zu fördern. Die Analyse ergibt ferner, dass die Conservative Party in allen vier Legislaturperioden die Mehrheit im Ausschuss stellte, während Labour konstant etwa ein Drittel der Mitglieder stellte. Die Beteiligung kleinerer Parteien wie der SNP oder der DUP blieb begrenzt und punktuell. Dies lässt sich auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament zurückführen, etwa in der Zeit der Koalitionsregierung in der 56. oder der Minderheitsregierung in der 57. Legislaturperiode. In der Konsequenz können sich Vor- und Nachteile für die parlamentarische Kontrolle ergeben: Die Dominanz der konservativen Partei könnte die Intensität parlamentarischer Rüstungskontrolle potenziell einschränken (vgl. Wenzelburger und Böller 2020), insbesondere wenn die konservative Regierungsmehrheit die zuständigen Minister stellt, was durchweg der Fall war. Ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien könnte hingegen die Fähigkeit des Ausschusses stärken, kritisch zu agieren. Zudem kann die Kontinuität innerhalb der Mehrheitspartei die institutionelle Expertise fördern, während es für Minderheitsparteien gleichzeitig potenziell schwieriger wird, substanziellen Einfluss auszuüben. Dies könnte die Wahrnehmung einer politisch ausgewogenen Kontrolle beeinträchtigen.

Allerdings lässt sich eine bemerkenswerte Fluktuation hinsichtlich der Verweildauer der Mitglieder über mehrere Wahlperioden hinweg beobachten. So konnte festgestellt werden, dass kein Mitglied des Ausschusses über alle vier untersuchten Wahlperioden hinweg kontinuierlich vertreten war. Lediglich ein Mitglied (1,85 %) war über drei Wahlperioden hinweg tätig, während vier Mitglieder (7,41 %) über zwei Wahlperioden hinweg im CAEC vertreten waren. Des Weiteren ist zu konstatieren, dass auch der Vorsitz in jeder

Legislaturperiode wechselte. Insofern ist die personelle Zusammensetzung des CAEC durch eine hohe Fluktuation gekennzeichnet. Der Umstand, dass nur ein sehr kleiner Teil der Mitglieder über mehrere Wahlperioden hinweg tätig war, deutet darauf hin, dass der Ausschuss in hohem Maße von der jeweiligen personellen Rotation geprägt ist. Dies mag zwar frischen Perspektiven und einer breiteren Verteilung der Kontrollaufgaben zuträglich sein, geht jedoch potenziell zulasten der Effizienz und der strategischen Tiefe der parlamentarischen Kontrolle. Besonders im Bereich der Rüstungskontrolle, der ein hohes Maß an technischem und politischem Fachwissen erfordert, zumal sich Rüstungskontrollverhandlungen häufig über Jahrzehnte hinziehen, erscheint diese Instabilität als strukturelle Schwäche. Die Tatsache, dass knapp 7,41 % der Mitglieder zumindest über zwei Wahlperioden hinweg tätig waren, sichert dem Ausschuss ein gewisses Maß an personeller Kontinuität, das jedoch kaum ausreichen dürfte, um eine solide Grundlage für langfristige institutionelle Expertise zu schaffen.

Gleichzeitig verdeutlicht eine Überschneidung von 17 Mitgliedern des CAEC mit dem Foreign Affairs Select Committee (HC FAC) und dem Defence Select Committee (HC DSC) die signifikante, institutionell verankerte personelle Verflechtung zwischen den Ausschüssen. Die parallele Ausschusstätigkeit birgt das Potenzial für Synergieeffekte, da die Mitglieder ein breiteres Fachwissen einbringen können. Insbesondere im Bereich der Rüstungskontrolle, der sowohl die Außen- als auch die Verteidigungspolitik tangiert, kann dies zu einer stärkeren inhaltlichen Kohärenz führen. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass personelle Doppelbelastungen die Effektivität einzelner Abgeordneter verringern könnten.

Im Untersuchungszeitraum hat das CAEC vier Inquiries zur britischen Rüstungsexportpolitik durchgeführt, deren Analyse eine zunehmende inhaltliche Tiefe und strategische Schwerpunktsetzung, insbesondere hinsichtlich neuer Technologien, erkennen lässt. Gleichzeitig blieb die tatsächliche Einflussnahme auf das Regierungshandeln aufgrund struktureller und politischer Hindernisse begrenzt. Nachdem 2014 auf Betreiben des Parlaments die in Großbritannien zur Erteilung von Rüstungsexportgenehmigungen relevanten „Consolidated Criteria“ überarbeitet worden waren, wurden mit der Inquiry „Scrutiny of Arms Exports and Arms Control (2014)“ erstmals auch Aspekte im Zusammenhang mit Dual-Use-Technologien aufgegriffen. Dabei thematisierte der Ausschuss jedoch vor allem die mit dem Export chemischer Dual-Use-Güter in Konfliktgebiete wie Syrien und Mali verbundenen Risiken sowie die Intransparenz bei deren Genehmigungsverfahren (UK Parlament 2015c, S. 35). Dass die Regierung in ihrer Antwort auf bereits bestehende strikte Regelungen verwies, verdeutlicht die begrenzte Durchsetzungskraft des CAEC in dieser Phase. Die „Scrutiny of Arms Exports and Arms Controls (2015)“ markiert sodann eine deutliche Intensivierung der Kontrollaktivität. Erstmals

thematisierte das CAEC speziell rüstungskontrollpolitische Herausforderungen im Zusammenhang mit Dual-Use-Technologien (vgl. UK Parliament 2016d).

Mit Verweis auf die rüstungskontrollpolitischen Verpflichtungen des Wassenaar Arrangements forderte der CAEC nicht nur eine stärkere Regulierung, sondern auch eine Anpassung und bessere Nachvollziehbarkeit der Genehmigungsverfahren für Dual-Use-Güter. In einer Anhörung wurde die Tauglichkeit der Consolidated Criteria vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklung in Frage gestellt:

”You might be raising a question that is a bigger one for the future about whether the criteria need to be reviewed from time to time as technologies evolve. That may be something that the Committees want to think about and express a view on, but our position is that we will apply the consolidated criteria as they exist to these proposed transfers. What you are perhaps highlighting is something that is self-evidently true – that it is much more challenging to apply the export control regime to dual-use goods than to pure military exports, where the final use is always fairly clear” (UK Parliament 2014c, S. 29).

Insofern wies der Ausschuss kritisch auf systematische Lücken und Anpassungsbedarf angesichts technologischer Entwicklungen hin. Die Reaktion der Regierung fiel allerdings ambivalent aus: Sie erkannte zwar die Bedeutung von Menschenrechten als Prüfungsmaßstab bei der Erteilung von Exportgenehmigungen, lehnte aber zusätzliche Kontrollmaßnahmen mit Verweis auf bereits bestehende Regelungen und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand ab (vgl. UK Parliament 2016d, S. 23). Trotzdem oder gerade deshalb lässt sich im Rahmen der Inquiry ”UK arms exports during 2016“ eine weitere institutionelle Verfestigung der Kontrollaktivitäten feststellen. Das CAEC kritisierte erneut die Intransparenz einiger Genehmigungsverfahren im Zusammenhang mit neuen Technologien und forderte umfassendere Berichtspflichten und Endverbleibskontrollen. Hervorzuheben ist vor allem die konsequente Thematisierung von Regelungslücken bei der Rückverfolgbarkeit von Dual-Use-Gütern (vgl. UK Parliament 2018f). Doch trotz des Eingeständnisses von Defiziten in der Genehmigungspraxis zeigte sich die Regierung nur begrenzt zu strukturellen Veränderungen bereit (vgl. UK Parliament 2018a).

Mit der im April 2019 beginnenden und bis Ende 2022 andauernden Inquiry erreichte die Kontrolltätigkeit des CAEC schließlich einen Höhepunkt. Der Bericht vertiefte nicht nur die Diskussion um die Dual-Use-Problematik, sondern präsentierte auch erstmals proaktiv innovative Reformvorschläge, mit denen die Endverwendung von Exportgütern systematisch überprüft und so Missbrauch und Umgehung verhindert werden sollten (UK Parliament 2022b, S. 26 f.). Während sich die Regierung bei der Entwicklung technischer Transparenzsysteme zur besseren Endverbleibskontrolle kooperativ zeigte, lehnte sie die Einführung eines umfassenden Verifikationssystems mit Verweis auf logistische und rechtliche Hürden ab (vgl. UK Government 2023, S. 10–11). Darüber hinaus kritisierte der CAEC mit Blick auf den Brexit mögliche

Diskrepanzen zwischen britischen und EU-Exportkontrollsystemen, insbesondere durch den Verlust des Zugangs zu EU-Informationsaustauschsystemen. CAEC forderte die Regierung auf, Verhandlungen über die Wiederherstellung dieses Zugangs in Betracht zu ziehen oder dessen Notwendigkeit klar zu widerlegen. Die Regierung betonte, dass es bisher eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den britischen und den EU-Kontrollsystemen gegeben habe, räumte aber ein, dass künftige Kooperationsvereinbarungen von den Verhandlungen über die gesamte UK-EU-Beziehung abhängen würden (ebd., S. 6).

Der Vergleich der vier Inquiries unterstreicht eine wachsende institutionelle Expertise des CAEC, der zunehmend strategischen Reformbedarf artikulierte, anstatt sich auf isolierte Einzelfragen zu konzentrieren. Es entwickelte sich eine zunehmende thematische Kontinuität, wobei die Dual-Use-Problematik und Transparenzdefizite durchgängig als zentrale Schwachstellen identifiziert wurden. Parallel dazu nahm die fachliche Tiefe der Berichterstattung zu, insbesondere durch die Behandlung spezifischer Technologien und Genehmigungssysteme. Dies deutet auf eine zunehmende institutionelle Reife des Ausschusses hin, die offenbar mit der durch die Personalstruktur institutionalisierten interdisziplinären Expertise einhergeht. Der direkte parlamentarische Einfluss auf die Regierung bleibt jedoch erkennbar begrenzt. Die Inquiries 2015 und 2016 lösten zwar vereinzelt Reformdiskussionen aus, die meisten Empfehlungen wurden jedoch mit Verweis auf wirtschaftliche Interessen und administrative Sachzwänge abgelehnt. Erst die Inquiry 2019 zeigte ansatzweise eine stärkere Berücksichtigung parlamentarischer Forderungen. Dennoch bleibt die strukturelle Asymmetrie zwischen parlamentarischer Kontrolle und exekutivem Handlungsspielraum evident.

Dies verdeutlicht die Ambivalenz der Kontrollfähigkeit des CAEC. Einerseits verfügte der Ausschuss über ein erhebliches institutionelles und inhaltliches Kontrollpotenzial, das eine effektive Überwachung der britischen Rüstungskontrolle im Bereich neuer Technologien ermöglichte. Insbesondere die kontinuierliche Analyse der Dual-Use-Problematik zeigt, dass das CAEC trotz institutioneller Hürden in der Lage war, Reformbedarf zu identifizieren und innenpolitische Präferenzen zu artikulieren. Andererseits blieb seine tatsächliche Kontrollkapazität, d.h. sein Einfluss auf die Regierung, durch die Prärogative der Exekutive und deren begrenzte Reformbereitschaft stark eingeschränkt. Sie hing wesentlich von den politischen Konstellationen und der Prioritätensetzung der Exekutive ab. Insofern verdeutlicht der britische Fall einmal mehr eine grundsätzliche Herausforderung parlamentarischer Kontrolle: das Spannungsverhältnis zwischen der Wahrung ökonomischer Interessen und der Einhaltung normativer Ansprüche.

4.3.2.4 Exkurs: Lords Committee on AI in Weapon Systems

Ogleich das House of Lords Artificial Intelligence in Weapon Systems Select Committee (kurz: Lords Committee on AI in Weapon Systems) erst nach dem Untersuchungszeitraum dieser Studie im Jahr 2023 gegründet wurde, kann es angesichts seiner Entstehungsgeschichte und Bedeutung für die Analyse parlamentarischer Kontrollmechanismen im Bereich der Rüstungskontrolle neuer Technologien nicht unberücksichtigt bleiben. Aufgrund seiner spezifischen Ausrichtung auf die Herausforderungen und Risiken des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz in Waffensystemen wird dem Ausschuss eine kurze Betrachtung im Rahmen eines Exkurses gewidmet, um seine potenziellen Beiträge zur Weiterentwicklung parlamentarischer Kontrolle in der angebrachten Kürze zu beleuchten und Erkenntnisse für den Ausblick und das Fazit fruchtbar zu machen.

Das Lords Committee on AI in Weapon Systems wurde im Januar 2023 mit dem Ziel gegründet, die Herausforderungen und Risiken des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz in Waffensystemen zu untersuchen. Es ist die Fortführung eines thematischen Schwerpunkts, der bereits durch das von 2017 bis 2019 tätige House of Lords Select Committee on Artificial Intelligence initiiert wurde, welches die wirtschaftlichen, ethischen und sozialen Implikationen von KI erforschte (vgl. UK Parliament 2017). Der Antrag zur Einrichtung des neuen Untersuchungsausschusses wurde im Dezember 2022 von dessen ehemaligem Vorsitzenden vor dem House of Lords Liaison Committee eingebracht und mündete im Januar 2023 in die Gründung des Lord Committee on AI in Weapon Systems unter dem Vorsitz von Lord Lisvane. Die parteipolitisch ausgewogene Zusammensetzung mit Vertretern von Conservatives (vier), Labour (drei), Liberal Democrats (zwei), zwei Crossbenchern sowie einem Bishop förderte überparteiliche Diskussionen, die durch den unparteiischen Vorsitz weiter begünstigt wurden. Fachliche Expertise wurde durch personelle Überschneidungen mit dem International Relations and Defence Committee (16,7 %) sowie dem Science and Technology Committee (8,3 %) ergänzt, wobei insbesondere die eher geringe Überschneidung mit letzterem darauf hindeutet, dass technische Expertise maßgeblich durch externe Beiträge in die Arbeit des Ausschusses einfluss. Dies legen auch die Ausschussprotokolle nahe.

Der im Dezember 2023 veröffentlichte Abschlussbericht formulierte klare Handlungsempfehlungen zur Regulierung autonomer Waffensysteme, darunter die Forderungen nach operativen Definitionen voll- und teilautonomer Systeme, der Sicherstellung menschlicher Kontrolle in allen Phasen ihres Lebenszyklus sowie einer stärkeren Transparenz mit Blick auf die Verteidigungsaufgaben zur wehrtechnischen Forschung und Entwicklung (vgl. UK Parliament 2023a). Zudem kritisierte der Ausschuss die Regierung für fehlende operative Klarheit und mangelndes internationales Engagement zur Regulierung dieser Technologien. Insbesondere wurde die passive Haltung des Vereinigten

Königreichs in der GGE on LAWS hinterfragt und konstatiert: “The Government [...] aim to be « ambitious, safe, responsible ». While we agree in principle, aspiration has not lived up to reality” (ebd., S. 3). Folglich plädierte der Bericht für ein internationales Übereinkommen, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und die Aufrechterhaltung der menschlichen Verantwortung zu gewährleisten, mit der klaren Forderung, nichtkonforme Systeme zu verbieten:

”We call for a swift agreement of an effective international instrument on lethal autonomous weapons. It is crucial to develop an international consensus on what criteria should be met in order for a system to be compliant with international humanitarian law. Central to this is the retention of human moral agency. Non-compliant systems should be prohibited. Consistent with its ambitions to promote the safe and responsible development of AI around the world, the Government should be a leader in this effort“ (UK Parliament 2023a, S. 66).

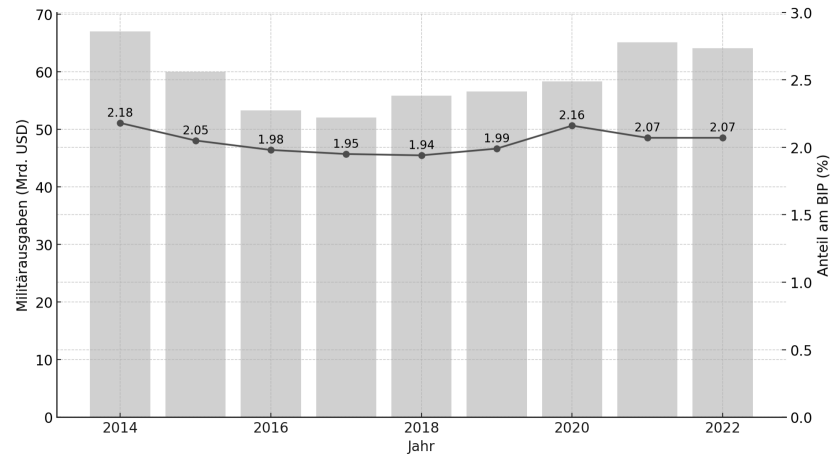
Zwar lehnte die Regierung in ihrer Antwort die Einführung operativer Definitionen unter Berufung auf die Notwendigkeit militärischer Flexibilität ab, zeigte jedoch auch Offenheit für die Erarbeitung internationaler Normen und Standards. Eine bemerkenswerte Entwicklung war dahingehend das britische Engagement im Rahmen der Resolution 78/241 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, welche die Notwendigkeit einer globalen Regulierung autonomer Waffensysteme hervorhob. In ihrer zeitgleich mit dem Abschlussbericht abgegebenen Stellungnahme schlug die britische Delegation erstmals vor, „Draft Articles on Autonomous Weapon Systems“ zu entwickeln, um klare Prinzipien für die Nutzung solcher Technologien festzulegen, die klarstellen würden, ”[that] there are rigorous principles that govern the use of weapons with autonomy and ensure accountability in accordance with IHL” (Permanent Mission of the United Kingdom 2024, S. 4).

Die Auswertung des Berichts und der Anhörungsprotokolle zeugt von einer bemerkenswerten inhaltlichen Kontrolltiefe durch die Verknüpfung technischer, ethischer und rechtlicher Perspektiven sowie durch gezielte Nachfragen, die auf Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierung abzielten. Trotz begrenzter erkennbarer Einflussnahme auf die Regierungspolitik korrelierte die parlamentarische Beteiligung mit einer stärkeren Positionierung Großbritanniens in internationalen Foren. Dies legt nahe, dass die umfassende Untersuchung des Ausschusses und insbesondere seine kritische Auseinandersetzung mit den für die Vertretung in der GGE on LAWS zuständigen Ministerialbeamten im Verteidigungsministerium indirekt zur proaktiveren Haltung des Vereinigten Königreichs auf internationaler Ebene beigetragen haben (ähnlich Interview 12; Interview 13). Diese Entwicklung illustriert die Wechselwirkung zwischen parlamentarischer Kontrolle und außenpolitischer Positionierung im Bereich neuer Technologien.

4.3.2.5 Verteidigungsbudget und Haushaltsprozess

Die Entwicklung des britischen Verteidigungsbudgets zwischen 2014 und 2022 zeigt eine deutliche Fluktuation mit einem anfänglichen Rückgang bis 2017, gefolgt von einem moderaten Anstieg in den Folgejahren. Der anfängliche Rückgang spiegelt die Austeritätspolitik zur Reduzierung des Staatsdefizits wider (vgl. Clark 2024). Die „Strategic Defence and Security Review“ von 2010 sah erhebliche Kürzungen bei den Verteidigungsausgaben vor, was zu einer Reduzierung des Verteidigungsbudgets um 14,31 % bis 2017 führte (Abbildung 4.3.1). Dass dabei auch der relative Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP sank, deutet auf eine wirtschaftspolitische Priorisierung anderer Bereiche hin. Im März 2015 verabschiedete das Unterhaus einen Antrag, in dem es forderte, die Verteidigungsausgaben auf mindestens 2 % des BIP festzusetzen, was die parlamentarische Besorgnis über die Aufrechterhaltung einer ausreichenden Finanzierung des Verteidigungssektors reflektierte (vgl. UK Parliament 2015f, auch 2016e).

Abbildung 4.3.1: Entwicklung des britischen Verteidigungsbudgets (2014-2022)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von SIPRI (2024a).

Dass es in der Folge nicht nur nicht zu der geforderten relativen Anpassung auf 2 % des BIP kam, sondern die Ausgaben noch weiter zurückgingen, verdeutlicht, dass die Budgetkontrolle des britischen Parlaments insbesondere über den Verteidigungshaushalt begrenzt ist. Die fiskalpolitische Entscheidungsfindung im Vereinigten Königreich ist historisch in der Regierung zentralisiert. Vor allem das Finanzministerium hat im Rahmen der Spending

Reviews große Kontrolle über die Mittelzuweisungen und überwacht auch die Ausgaben der Ministerien. Budge (2001, S. 595) betont, dass die Macht des Chancellor of the Exchequer, des britischen Finanzministers, de facto nur durch die Autorität des Premierministers begrenzt wird, der als Vorsitzender der Mehrheitspartei die politische Kontrolle über die fiskalischen Prioritäten der Regierung ausüben kann. Die „haushaltspolitischen Zügel“ liegen somit formell allein in den Händen des Premierministers und des Schatzkanzlers.

Da das Oberhaus keine Änderungen an Haushaltsgesetzen vornehmen kann, bleibt die Budgetkontrolle eine Aufgabe des Unterhauses. Das House of Commons bewilligt formal den Gesamthaushalt einschließlich der veranschlagten Einnahmen (Budget) und Ausgaben (Estimates), samt der Haushaltsvoranschläge für das Außen- und Verteidigungsministerium. Die Verabschiedung des Verteidigungshaushalts erfolgt jährlich im Rahmen des Supply and Appropriation Act, der im Wesentlichen die Haushaltsvoranschläge der Regierung (Main Supply Estimates) genehmigt. Üblicherweise Ende März eines Jahres autorisiert das Parlament die Regierung zur weiteren Nutzung staatlicher Mittel, bevor es dann Ende Juli die Main Supply Estimates genehmigt. Dieses Verfahren, das in seiner modernen Form auf das 19. Jahrhundert zurückgeht, soll garantieren, dass die Regierung nur mit Zustimmung des Parlaments Steuern erheben und Ausgaben tätigen kann. Allerdings führt die Zentralisierung der fiskalpolitischen Entscheidungsunabhängigkeit in der Exekutive – verstärkt durch die Dominanz des HM Treasury, des britischen Finanzministeriums – dazu, dass das Parlament weder Änderungen am Verteidigungshaushalt vornehmen noch konkrete Beschaffungsvorhaben antizipierend kontrollieren kann (vgl. Reykers 2021; Cornish und Dorman 2009). Die Zurückhaltung des Parlaments, von weiteren – wenn auch begrenzten – Kompetenzen zur Ausgestaltung des Haushalts stärker Gebrauch zu machen, wird häufig damit begründet, eine Ablehnung der Estimates käme einem Misstrauensvotum gleich.⁵⁴ Diese Auffassung entbehrt jedoch einer verfassungsrechtlichen Grundlage und führt dazu, dass das Potenzial parlamentarischer Einflussnahme systematisch unterschätzt wird (vgl. Muthumala 2023; Einzig 1959).

Ein Hauptproblem ist die mangelnde zeitliche Flexibilität bei der Haushaltskontrolle. Das britische Haushaltsjahr endet jährlich am 5. April. Zwischen der Vorlage der Main Supply Estimates und der Abstimmung über den Supply and Appropriation Act lagen im Untersuchungszeitraum durchschnittlich weniger als zwei Monate (Tabelle 4.3.1). Dies lässt wenig Raum für

54 Das Unterhaus verzichtete bereits 1706 auf sein Recht, eigene Ausgabeninitiativen einzubringen, um eine verantwortungsvolle Nutzung öffentlicher Gelder sicherzustellen und den Einfluss von Wahlkreisinteressen zu begrenzen. Diese Regelung wurde am 11. Juni 1713 in den Standing Orders normiert. Entsprechend legt Standing Order Nr. 48 fest, dass keine Anträge für die Bewilligung von Mitteln oder die Einführung neuer Steuern ohne eine entsprechende Empfehlung der Krone eingebracht werden dürfen. Die Regelung soll sicherstellen, dass finanzielle Initiativen mit Zustimmung der Exekutive erfolgen. Daher obliegt die Einbringung von Finanzvorlagen in der Praxis den Regierungsmitgliedern.

substanzielle Diskussionen oder Anpassungen. Indes hat das HC DSC die Main Estimates des MOD lediglich einmal, im Juli 2014, genauer untersucht. Zudem umfasst die parlamentarische Verabschiedung nur etwa zwei Drittel des gesamten Etats, während wesentliche Entscheidungen bereits vorab im Rahmen der Spending Reviews getroffen werden, an denen das Parlament gar keinen Anteil hat (vgl. House of Commons Scrutiny Unit 2010). Infolgedessen beschränkt sich die parlamentarische Kontrolle in der Praxis häufig auf die Überprüfung etwaiger Supplementary Estimates während eines bereits laufenden Haushaltsjahres (vgl. Ferry et al. 2021).

Tabelle 4.3.1: Vorlage und Genehmigung der Main Supply Estimates nach Haushaltsjahr

Haus- haltsjahr	Datum der Vorlage	Befassung im HC DSC	Datum der Geneh- migung	Intervall (Monate)
2014-15	29. April 2014	4. Juli 2014	16. Juli 2014	2.6
2015-16	2. Juli 2015	–	15. Juli 2015	0.4
2016-17	20. Mai 2016	–	20. Juli 2016	2.0
2017-18	19. April 2017	–	3. Juli 2017	2.5
2018-19	19. April 2018	–	3. Juli 2018	2.5
2019-20	9. Mai 2019	–	9. Juli 2019	2.0
2020-21	6. Mai 2020	–	7. Juli 2020	2.1
2021-22	13. Mai 2021	–	29. Juni 2021	1.6

Quelle: UK Government (2024b), eigene Darstellung.

Die verbleibende parlamentarische Budgetkontrolle über den Verteidigungshaushalt wird vor allem durch das House of Commons Public Accounts Committee (PAC) mithilfe des National Audit Office (NAO) ausgeübt. Das PAC, traditionell unter dem Vorsitz eines erfahrenen Oppositionsabgeordneten, fungiert gemäß Standing Order No. 148 als zentrale Instanz zur Sicherstellung fiskalischer Transparenz, indem es Anhörungen zum Haushalt durchführt und auf der Grundlage der Berichte des NAO Empfehlungen ausspricht. Das NAO prüft jährlich den sogenannten Defence Equipment Plan, der die geplanten Ausgaben des MoD für die Ausrüstung der Streitkräfte über einen Zeitraum von zehn Jahren skizziert. Der Bericht des NAO wird dann regelmäßig im PAC aufgegriffen und debattiert (vgl. Interview 42). Das MoD reagiert auf die Berichte des PAC in Form sogenannter Treasury Minutes, die einem Finanzbuchprotokoll gleichen. Im Untersuchungszeitraum hat das PAC den Defence

Equipment Plan – mit Ausnahme von 2016 – jährlich untersucht (vgl. UK Parliament 2015d, 2015g, 2018i, 2019d, 2021b). Im April 2016 veröffentlichte das HC DSC jedoch den Bericht „Shifting the Goalposts? Defence Expenditure and the 2% Pledge“, der die Rechnungslegungsmethoden der Regierung zur Erreichung des Ausgabenziels der NATO untersuchte und den Rückgang der Verteidigungsausgaben kritisierte (vgl. UK Parliament 2016e). Der Bericht verweist auf ein aktives Engagement des Unterhauses bei der Überwachung von Exekutiventscheidungen über den Verteidigungshaushalt in diesem Zeitraum, jedoch ohne nennenswerte Auswirkungen auf den Verteidigungsetat, der erst wieder 2018 einen absoluten und 2019 einen relativen Anstieg verzeichnete.

Der Beitrag des HC DSC hinsichtlich des Defence Equipment Plans erwies sich dagegen als begrenzt. Zwar überprüfte das HC DSC gelegentlich einzelne Beschaffungsvorhaben auf Grundlage der NAO-Berichte. An einer institutionalisierten Routine, etwa zur Überprüfung besonders wichtiger Beschaffungsvorhaben, fehlt es jedoch (vgl. Interview 42; Interview 13). Zudem hat das HC DSC trotz punktueller Überprüfungen der Ministry of Defence Annual Report and Accounts weder verbindliche Mitwirkungsrechte noch erhält es umfassende oder rechtzeitige Informationen. In einer Untersuchung zu den MoD Annual Report and Accounts 2013-14 moniert der Ausschuss: "It is disappointing that, once again, the MoD was some five months late in laying its Annual Report and Accounts before Parliament" (UK Parliament 2015b, S. 6).

Eine ergänzende Rolle im Haushaltszyklus spielt das Main Estimates Memorandum des MoD, in dem die Ausgabenpläne für das kommende Haushaltsjahr, einschließlich der Mittel für wehrtechnische Forschung und Entwicklung, konkretisiert werden. Aber auch hier ist das HC DSC auf die Offenlegung der Informationen durch das MoD angewiesen. Eine Interviewpartnerin betont: "The Defence Select Committee can receive classified information on specific defence programmes if the MoD chooses to share it with them. However, those documents or briefings cannot be shared or discussed publicly" (Interview 42). Diese Abhängigkeit von der Kooperationsbereitschaft der Exekutive schränkt die effektive haushaltspolitische Steuerungsfähigkeit des Ausschusses erheblich ein. Weder das HC DSC noch das britische Parlament insgesamt verfügen über nennenswerte Befugnisse, budgetäre Entscheidungen zu neuen Militärtechnologien oder deren Rüstungskontrolle zu beeinflussen. Allerdings hat das PAC bei seiner jährlichen Überprüfung des Defence Equipment Plans zwischen 2014 und 2021 zunehmend die Integration neuer Technologien thematisiert, wenn auch primär unter wirtschaftlichen Aspekten wie Kostenkontrolle und Effizienz einzelner Vorhaben. Die Berichte identifizierten wiederholt finanzielle Risiken und Verzögerungen bei Beschaffungsvorhaben im Zusammenhang neuer Technologien, welche potenziell auf optimistische Annahmen und unzureichendes Risikomanagement seitens des MOD aufmerksam machten. Darüber hinaus legten die Berichte strukturelle Herausforderungen in der

strategischen Planung offen, die möglicherweise die effektive Entwicklung und Implementierung technologischer Innovationen beeinträchtigen. So äußerten die Abgeordneten im Rahmen der Haushaltsdebatte des Jahres 2016 Bedenken hinsichtlich des Vorhabens der Regierung, eine umfassende Integration neuer Technologien in die Streitkräfte zu forcieren:

“The costs are likely to rise much further [...] There is a growing body of evidence that emerging technologies will render the seas increasingly transparent in the foreseeable future. Under development are distributed sensors detecting acoustic, magnetic, neutrino and electromagnetic signatures, on board unmanned vehicles in communication with each other, using swarming algorithms and autonomous operations associated with artificial intelligence, able to patrol indefinitely and using the extraordinary processing capabilities now available and improving by the month” (Blunt, zit. nach UK Parliament 2016f, Z. 585).

Es lässt sich folglich festhalten, dass die Haushaltskontrolle durch das britische Parlament sowohl durch prozedurale als auch durch konstitutionelle Faktoren stark eingeschränkt ist. Die formale Verabschiedung des Haushalts durch das Parlament erweist sich als weitgehend symbolisch, da Anpassungen praktisch ausgeschlossen sind und die Exekutive über eine hohe personelle und inhaltliche Entscheidungsautonomie bei der Ressourcenallokation verfügt. Während das PAC die budgetären Kontrolldefizite im Verteidigungsbereich zumindest teilweise kompensieren konnte, blieb das HC DSC trotz punktueller Initiativen ein Akteur mit begrenztem Einfluss auf die strategischen Prioritäten des Verteidigungshaushalts. Die parlamentarische Kontrolle hatte letztlich jedoch mehr symbolischen als substantiellen Charakter und erfolgte in beiden Ausschüssen stets ex post, durch das HC DSC zudem nur sporadisch.

4.3.3 Akteure, Instrumente und Verfahren in der Legislative

4.3.3.1 Ausschussesekretariate und wissenschaftliche Hilfsdienste

Zur Begleitung und Kontrolle technologischer Entwicklungsprozesse, die nach wie vor zu den komplexesten und kontroversesten Themenfeldern politischer Entscheidungsfindung gehören, hat das britische Parlament ein institutionelles Gefüge etabliert, das die begrenzte Informationsbasis der Legislative gegenüber der Exekutive ausgleicht. Besonders im Kontext neuer Technologien im Rüstungsbereich können diese Strukturen dazu beitragen, parlamentarische Kontroll- und Gestaltungsfunktionen zu stärken. Neben den Ausschussekretariaten stehen dem Parlament drei zentrale Hilfsdienste zur Verfügung: die Bibliotheksdienste der Commons Library und Lords Library, das Parliamentary Office of Science and Technology (POST) sowie das National Audit Office (NAO). Während das im vorherigen Abschnitt schon erwähnte NAO primär Effizienzprüfungen und Kostenanalysen im Rüstungsbereich zur Unterstützung des Public Accounts Committee durchführt, konzentrieren sich die

Bibliotheken und das POST auf die Analyse politischer und technologischer Implikationen neuer Technologien, einschließlich deren regulatorischer Herausforderungen. Sie sind daher von zentraler Bedeutung, um fundierte Entscheidungsfindung und Kontrolle, insbesondere im House of Commons, zu gewährleisten.

Zunächst kommt den Ausschusssekretariaten eine Schlüsselrolle zu, da sie die organisatorische Infrastruktur und wissenschaftliche Expertise für die Arbeit der parlamentarischen Ausschüsse bereitstellen. Die personelle Ausstattung der Sekretariate variiert je nach Ausschusstyp und Mandat. Departmental Committees wie das HC DSC oder das HC FAC verfügen in der Regel über fünf oder mehr Mitarbeiter, darunter wissenschaftlich qualifizierte Policy Analysts und Assistants, die in der Lage sind, kontinuierliche Kontrollaufgaben wahrzunehmen. Topical Committees, wie das Lords Select Committee on Artificial Intelligence in Weapon Systems, operieren aufgrund ihres zeitlich begrenzten Mandats oft mit reduzierten Sekretariaten von drei bis vier Personen (vgl. bspw. UK Parliament 2018g). Diese Flexibilität belegt eine gewisse Anpassungsfähigkeit der Sekretariate an unterschiedliche parlamentarische Bedürfnisse und Ressourcen. Dennoch könnte die eher begrenzte personelle Ausstattung ein strukturelles Hindernis für die adäquate Bearbeitung hochkomplexer Themen wie der Rüstungskontrolle im Bereich neuer Technologien bleiben.

Ergänzend bieten die Bibliotheksdienste der Commons und Lords Library den Abgeordneten und Peers daher umfassende Unterstützung durch themenspezifische Recherchen und Publikationen. Die Commons Library, die seit 1818 besteht, stellt in spezialisierten Teams Analysen zur Verteidigungspolitik und den internationalen Beziehungen bereit. Dabei ermöglichen Briefings wie “Emerging and disruptive defence technologies” (C. Mills 2023) einen Zugang zu aktuellen technologischen Entwicklungen, von künstlicher Intelligenz bis hin zu Hyperschallwaffen. Die Lords Library ergänzt dies durch Berichte wie “UK defence policy and the role of the armed forces” (Coleman 2023), die strategische und technologische Trends reflektieren. Diese Ressourcen tragen entscheidend zur informierten Entscheidungsfindung und Debatte im Parlament bei, lagen im Untersuchungszeitraum jedoch nur in begrenztem Umfang vor.

Als dritter wissenschaftlicher Hilfsdienst geht das POST über die klassische Informationsvermittlung der Libraries und die ökonomischen Analysen des NAO hinaus, indem es Technikfolgenabschätzungen mit Blick auf die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen neuer Technologien durchführt. Das 1992 gegründete POST fungiert als interdisziplinäre Forschungsstelle, deren Ziel es ist, die politischen Implikationen wissenschaftlicher und technologischer Entwicklungen frühzeitig zu antizipieren. Es unterstützt Ausschüsse durch informelle Beratungen, Hintergrundpapiere und Folgestudien. Ein besonderes Merkmal von POST ist die enge Verzahnung zwischen

wissenschaftlicher Expertise und parlamentarischer Praxis, etwa durch punktuelle Einsätze seiner Mitarbeiter in Ausschussekretariaten (vgl. POST o. J.). Zwischen 2014 und 2022 veröffentlichte POST zahlreiche Berichte zu rüstungsrelevanten Themen, die sich zwar nie schwerpunktartig mit Rüstungskontrolle befassten, aber dennoch aktiv in parlamentarischen Diskussionen und Ausschüssen genutzt wurden (vgl. Interview 42) u.a.: “Quantum Technologies” (2017a), “Cyber Security of UK Infrastructure” (2017b), “Misuse of Civilian Drones” (2020), “Defence of Space-based Assets” (2021), “Automation in Military Operations” (2015, 2022).

Insbesondere der Bericht „Automation in Military Operations“ verdeutlicht, dass die Analysen des POST eine differenzierte Bewertung technologischer Potenziale und Risiken bieten. Der Bericht adressiert nicht nur die technischen und strategischen Aspekte militärischer Autonomie, sondern beleuchtet auch explizit die britische Position zur Regulierung von Autonomie in Waffensystemen im Kontext der GGE on LAWS. Diese Perspektiven sind für die Kontrolle und Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen unerlässlich und unterstreichen die Rolle von POST als unverzichtbare Ressource für die parlamentarische Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich.

Insgesamt tragen die Hilfsdienste demnach maßgeblich dazu bei, die Kontrollkapazitäten des Parlaments im Bereich neuer Technologien und Rüstungskontrolle substanziell zu erweitern. Dennoch bleibt die Effektivität dieser Institutionen vom Willen der Parlamentarier abhängig, sie auch zu nutzen, um den wachsenden Anforderungen technologisch geprägter Sicherheits- und Verteidigungspolitik gerecht zu werden.

4.3.3.2 Mitarbeiter, Fraktionen und APPGs

Trotz dieses umfassenden Informationszugangs reicht der bloße Wille einzelner Abgeordneter, Einfluss auf den stark exekutivlastigen Entscheidungsprozess zu nehmen, häufig nicht aus, um eine substanzielle Mobilisierungskraft und den notwendigen politischen Druck zu entfalten. Persönliche Mitarbeiter, parteipolitische und überparteiliche Strukturen sind daher für die parlamentarische Mitwirkung im Vereinigten Königreich von großer Bedeutung, insbesondere in hochkomplexen und exekutivdominierten Bereichen wie der Rüstungskontrolle und der Entwicklung neuer Technologien. Während die Fraktionen den Gesetzgebungsprozess maßgeblich strukturieren und durch das Whipping-System für parteipolitische Kohärenz sorgen, bieten informelle überparteiliche Gremien wie die All-Party Parliamentary Groups (APPGs) eine wichtige Kontrollerweiterung, indem sie themenspezifische Diskurse abseits parteipolitischer Linien fördern und Interessengruppen und Expertise vernetzen. Dies spiegelt auch die strukturelle Notwendigkeit wider, die Exekutive in spezialisierten Politikfeldern trotz begrenzter formaler Kontrollrechte durch bessere Organisationsfähigkeit und einen höheren situativen

Mobilisierungsgrad effektiv kontrollieren zu können (vgl. Brummer und Oppermann 2019, S. 43).

Persönliche Mitarbeiter fungieren im britischen Parlament als “gatekeepers for MPs; providing them policy advice, research, and legislative support; engaging with constituents and providing essential administrative assistance” (McKee 2023, S. 7). Zwischen 2014 und 2021 beschäftigten die 650 Abgeordneten des House of Commons durchschnittlich 3.000 bis 3.500 Mitarbeiter, wobei jeder Abgeordnete im Durchschnitt 3,7 Vollzeitäquivalente beschäftigte, die teils in Westminster, teils in den Wahlkreisen tätig waren. Insbesondere in Westminster konzentrierten sich ca. 65% dieser Mitarbeiter auf Analyse- und Forschungstätigkeiten, was ihre Bedeutung für die Unterstützung legislativer und politikbezogener Aufgaben unterstreicht (vgl. UK Parliament 2022c; auch McKee 2023). Obwohl die Abgeordneten maximal fünf Vollzeitbeschäftigte einstellen dürfen, konnten einige Abgeordnete durch die Mischung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten bis zu elf Mitarbeiter beschäftigen, was eine gewisse Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an komplexe thematische Anforderungen ermöglicht. Auch die 780 Mitglieder des House of Lords verfügen über persönliche Mitarbeiter, deren genaue Zahl allerdings weniger transparent ist.⁵⁵ In jedem Fall fungieren die Mitarbeiter beider Häuser als Gatekeeper, indem sie Informationen filtern und technische Details in politisch umsetzbare Handlungsempfehlungen übersetzen (vgl. McKee 2023, S. 75–76). Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur parlamentarischen Kontrollfähigkeit, insbesondere bei Themen wie militärischer KI und Autonomie in Waffensystemen, die ein fundiertes interdisziplinäres Verständnis erfordern. Allerdings verfügen die Mitarbeiter überwiegend über Abschlüsse in Geistes- und Sozialwissenschaften, während nur 10 % technische oder naturwissenschaftliche Fächer studiert haben (vgl. ebd., S. 57). Diese fachliche Konzentration unterstützt politiknahe Aufgaben, lässt jedoch technische Expertise vermissen, die angesichts der zunehmenden Bedeutung für die Kontrolle technologischer Entwicklungen im Rüstungsbereich essenziell wäre (ebd.).

Den organisatorischen Kern des Parlaments bilden die Fraktionen. Das für das Westminster-Modell charakteristische semi-formale Whipping-System stellt sicher, dass Abgeordnete und Peers bei entscheidenden Abstimmungen entlang der Parteilinie stimmen, was politische Stabilität und Effektivität gewährleistet (vgl. dazu Troughton 2023; Kelly et al. 2008). Gleichzeitig schränkt diese strikte Fraktionsdisziplin jedoch die individuelle Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse ein. Innerhalb der Fraktionen vermitteln daher

55 Die genaue Anzahl der im House of Lords beschäftigten persönlichen Mitarbeiter ist nicht öffentlich dokumentiert, was es schwierig macht, eine durchschnittliche Anzahl persönlicher Mitarbeiter pro Peer zu bestimmen. Allerdings bietet das “Register of Interests of Lords Members’ Staff” eine Liste der Peers und ihrer Mitarbeiter und damit die Möglichkeit für weitere detaillierte Forschung zu den Mitarbeiterstrukturen im House of Lords (vgl. dazu UK Parliament 2025).

fachpolitische Sprecher (sog. "Shadow Ministers"), z.B. für Verteidigung und Rüstungskontrolle, zwischen den parteipolitischen Positionen und den Ausschüssen, wodurch die inhaltliche Arbeit auf spezifische Themen, wie z.B. neue Technologien im Rüstungsbereich, abgestimmt wird (vgl. Interview 12). Die Oppositionspartei benennt für jedes Ressort einen entsprechenden Schattenminister, der die Arbeit des jeweiligen Ministers kritisch begleitet und die Oppositionspolitik in diesem Bereich nach außen vertritt. Innerhalb der Regierungsmehrheit übernehmen fachpolitische Sprecher, häufig als "Parliamentary Under-Secretaries" oder "Ministers of State" bezeichnet, die parlamentarische Verantwortung für einzelne Politikbereiche innerhalb eines Ministeriums. Entsprechend der personellen Verflechtung im parlamentarischen Regierungssystem unterstützen sie die federführenden Minister bei der Politikformulierung und -umsetzung und vertreten die Regierung in der parlamentarischen Debatte zu ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen.

Ergänzend zu diesen semi-formalen Strukturen bieten die APPGs informelle und überparteiliche Plattformen für Debatten und Expertengespräche. Zwischen 2014 und 2021 wurden Themen wie Drohnen, Cybersicherheit und Künstliche Intelligenz kontinuierlich in eigenen APPGs behandelt, was auf ein anhaltendes parlamentarisches Interesse an technologischen Entwicklungen insbesondere in der Verteidigungspolitik hindeutet (vgl. UK Parliament 2018h, S. 414, 466, 2019g, S. 430, 476, 2021e, S. 470, 530). Besonders hervorzuheben ist die 2021 erweiterte APPG "Drones and Modern Conflict", deren Mandat explizit die regulatorischen Herausforderungen moderner Technologien adressiert:

„To examine the capabilities and engagements driving contemporary warfare (including working by, with and through partners, use of drones and technological capabilities, and increase in covert operations) which are outpacing conventional oversight mechanisms and safeguards regimes, and resulting in rising civilian casualties worldwide“ (UK Parliament 2021e, S. 530).

Zur Erfüllung ihres Mandats können APPGs gemäß den offiziellen Richtlinien externe Unterstützung, z.B. durch NGOs oder Think Tanks, in Anspruch nehmen, was ihre analytischen und logistischen Kapazitäten erheblich stärken dürfte (vgl. UK Parliament 2023b). Damit tragen APPGs nicht nur zur politischen Debatte bei, sondern fungieren auch als wichtige Vermittler zwischen politischen Entscheidungsträgern, Wissenschaft und Zivilgesellschaft im Bereich neuer Technologien und Rüstungskontrolle (vgl. Rickard und Ozieranski 2021).

Neben den registrierten APPGs spielen zudem nicht registrierte Cross-Party Groups eine komplementäre Rolle. Bemerkenswert ist die Gründung einer Cross-Party Group on LAWS im Jahr 2021, die die wachsende parlamentarische Besorgnis über den Einsatz von KI in der Kriegsführung abbildet. Die Gruppe wird von der britischen Kampagne „Stop Killer Robots“ unterstützt und setzt sich für Sensibilisierung und Interessenvertretung hinsichtlich der

ethischen und rechtlichen Herausforderungen ein, die sich aus der Autonomie von Waffensystemen ergeben (vgl. CSKR 2021). Zwar fällt auf, dass die Mitglieder der Cross-Party Group, insbesondere aus dem House of Lords, auch in der Auswertung der Parlamentsdokumente wiederholt auftauchen – und beispielsweise zu den Mitgliedern des Lords Select Committee on Artificial Intelligence in Weapon Systems zählen – und insofern wichtige Akteure in der Interessenvermittlung zur Rüstungskontrolle neuer Technologien zu sein scheinen. Allerdings zeigt sich auch, dass es keine personellen Überschneidungen zwischen dieser Cross-Party Group und der APPG zu Drohnen gab. Dies deutet auf ungenutzte Synergien hin, da eine Zusammenarbeit beider Gruppen die parlamentarische Debatte weiter stärken könnte. Interessanterweise stellt Thomas (2017) in diesem Zusammenhang fest, dass Peers im Vergleich zu Abgeordneten weniger wahrscheinlich an APPG-Aktivitäten teilnehmen, was darauf hindeutet, dass der „repräsentative Druck“ im Unterhaus ein stärkeres Engagement der Abgeordneten in APPGs fördert, obwohl sie größerem Zeitdruck ausgesetzt sind.

Folglich zeigt die Analyse, dass die Kontrollkapazitäten des britischen Parlaments durch diese verschiedenen Akteure und Institutionen gestärkt werden. Gleichzeitig offenbaren strukturelle Grenzen wie begrenzte personelle Ressourcen und mangelnde Koordination zwischen den verschiedenen Gruppen bestehende Schwächen, die den Einfluss des Parlaments in Spezialbereichen wie Rüstungskontrolle und neue Technologien weiter einschränken.

4.3.4 Zwischenbilanz IV

Am britischen Beispiel zeigt sich das Spannungsverhältnis zwischen einer traditionell starken Exekutive und einer sich sukzessive entwickelnden parlamentarischen Rüstungskontrolle. Aufgrund der institutionellen Vorprägung des Westminster-Modells ist die parlamentarische Einflussnahme im Bereich der internationalen Rüstungskontrolle neuer Technologien strukturell begrenzt. So konnte das Parlament zwar über einzelne Reformen und spezialisierte Ausschüsse Impulse setzen, blieb aber in seiner praktischen Einflussnahme, insbesondere im Kontext der GGE on LAWS stets begrenzt. Die Tatsache, dass parlamentarische Debatten über autonome Waffensysteme und KI-gestützte Kriegsführung dennoch an Bedeutung gewannen, wirkt sich insofern vordringlich zugunsten der inhaltlichen Kontrolle aus.

Die institutionelle Kontrollkapazität des britischen Parlaments wird wesentlich durch die strukturelle Dominanz der Exekutive bestimmt, die sich in einer legislativen Unterstützung in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen niederschlägt und von einer strategischen Kultur der Stärke getragen wird (9 von 17 Punkten). Die parlamentarische Monarchie erzeugt diese Dynamik, indem sie eine enge institutionelle Verflechtung von Parlament und

Regierung schafft, dem Premierminister und seinem Kabinett aber gleichzeitig einen erheblichen Entscheidungsspielraum zugesteht. Weder das House of Commons noch das House of Lords haben die formale Kompetenz, Mitglieder der Exekutive direkt zu wählen oder zu ernennen, was die relative Autonomie der Regierung konsolidiert. Zwar kann das Unterhaus dem Premierminister das Misstrauen aussprechen. Dieser Mechanismus dient jedoch eher der abschließenden Sanktionierung als der laufenden Kontrolle der Regierung und wurde im Berichtszeitraum nur einmal, im Januar 2019, erfolglos angewandt.

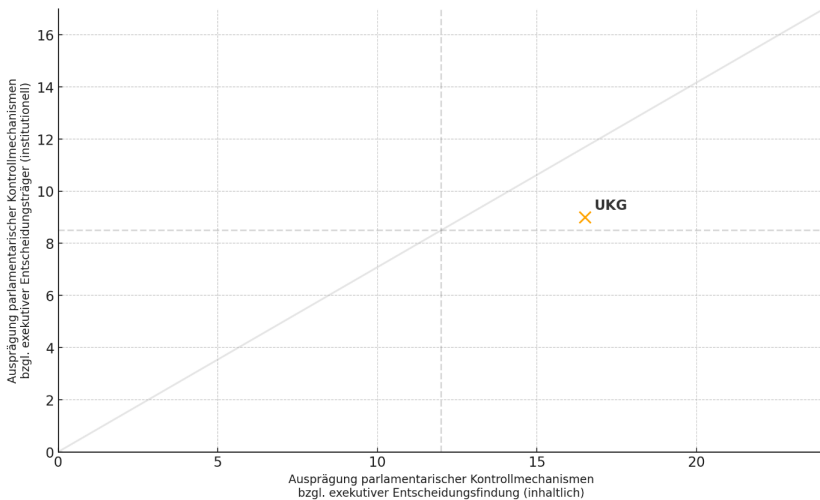
Nichtsdestotrotz zeigen die politischen Umbrüche im Zuge des Brexit, dass informelle Mechanismen und parteipolitische Dynamiken im Untersuchungszeitraum durchaus Einfluss auf die Stabilität der Exekutive – aber auch die parlamentarische Kontrolle – hatten. Obwohl die Regierungswechsel nicht mit Fragen neuer Technologien zusammenhingen, hatten sie weitreichende Auswirkungen auf die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse. Die Konservative Partei verlor zeitweise ihre absolute Mehrheit und war bis zu den Neuwahlen im Dezember 2019 auf die Unterstützung der Democratic Unionist Party (DUP) angewiesen. Diese Koalitionsdynamik im Parlament verstärkte die parteipolitische Polarisierung innerhalb der Regierungsmehrheit und dürfte damit die Konsensfindung und die institutionelle Kontrolle der Exekutive erschwert haben.

Demgegenüber ist die inhaltliche Kontrollkapazität des britischen Parlaments als mittel bis hoch zu bewerten (16,5 von 24 Punkten). Trotz temporärer Fragmentierung dominierten die Konservativen die Ausschussvorsitze in beiden Kammern, mit Ausnahme des CAEC zwischen 2017 und 2019. Dies verweist auf eine weitgehend stabile parteiinterne Exekutivkontrolle selbst in Phasen politischer Instabilität. Die Ausschussstruktur war stark ausdifferenziert, insbesondere ermöglichte das CAEC eine gezielte parlamentarische Kontrolle der Rüstungs- und Rüstungskontrollpolitik. Die Ausschüsse umfassten 11 bis 16 Mitglieder, was eine funktionale Arbeitsfähigkeit gewährleistete, wenngleich personelle Fluktuationen die Expertise beeinträchtigt haben könnten.

Die parlamentarische Auseinandersetzung mit neuen Technologien und deren Rüstungskontrolle war eher unbeständig. Während CAEC und HL IRDC systematische Analysen zur Rüstungsexportkontrolle von Dual-Use-Gütern durchführten, blieb die Befassung in anderen Ausschüssen oft auf operative Fragen beschränkt. Eine wesentliche Ergänzung bildeten daher die Arbeiten der Parlamentsbibliotheken und des Parliamentary Office for Science and Technology (POST), die die sicherheitspolitischen und rüstungskontrollbezogenen Implikationen neuer Technologien analysierten. Das House of Lords konnte mit seiner sachorientierten Debattenkultur vereinzelt kritische Reflexionen anstoßen. Besonders hervorzuheben ist das Lords Select Committee on AI in Weapon Systems, das jedoch erst nach Ende des Untersuchungszeitraums eingerichtet wurde. Aber seine Etablierung verdeutlicht die Anpassungsfähigkeit der Select-Committee-Struktur und könnte langfristig zur

Stärkung der parlamentarischen Kontrolle beitragen. Ebenso spiegelt die funktionale Verzahnung von Ober- und Unterhaus eine zunehmende institutionelle Anpassung an die wachsenden sicherheitspolitischen Herausforderungen wider.

Abbildung 4.3.2: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Britisches Parlament



Quelle: eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Competence-Control-Theorie kann die Kontrollfähigkeit des britischen Parlaments dem Trusteeship-Modell zugeordnet werden: Die Legislative (Trustor) ist ex ante formal überlegen, verliert aber nach der Kompetenzübertragung einen erheblichen Teil ihrer direkten Eingriffsmöglichkeiten und muss ex post darauf vertrauen, dass die Exekutive (Trustee) ihre weitreichenden Entscheidungskompetenzen nicht überschreitet (vgl. Abbott et al. 2020, S. 623). Denn innerhalb der durch die Royal Prerogative gesetzten Rahmenbedingungen kann die Regierung weitgehend autonom agieren, während das Parlament nur begrenzt steuernd eingreifen kann. Dies gilt für die Ressourcenallokation im Rahmen wehrtechnischer Forschung und Entwicklung noch stärker als für die (vertragliche) Rüstungskontrolle. Das Parlament kann das Regierungshandeln in der Regel nur beobachten, nicht aber direkt beeinflussen oder korrigieren. Stattdessen übt es vor allem über konsultative und reaktive Mechanismen ex post Kontrolle aus:

“There is no policy-making function. Parliament is only interested in policies that have already been initiated. An increasingly important function, however, is to make

recommendations to the government [...] Parliament's main function is oversight. It has grown in importance over the last 10-15 years" (von Hippel, zit. nach Irondelle et al. 2019, S. 82).

Diese Einordnung korrespondiert insofern mit der zweidimensionalen Logik von Rittberger et al. (2024), als das britische Parlament im Bereich der Rüstungskontrolle durch seine Ausschussstruktur und -ausstattung eine relativ starke Kontrolle der exekutiven Entscheidungsfindung aufweist, diese aber nicht durch adäquate Kontrollmechanismen der Entscheidungsträger absichern konnte (Abbildung 4.3.2). Damit befindet sich das britische Parlament noch im oberen rechten Quadranten des Spektrums, allerdings mit einer ausgeprägten Neigung zur inhaltlichen Kontrollfähigkeit. Dies resultiert vor allem aus den eingeschränkten institutionellen Kontrollmöglichkeiten, die der Exekutive einen deutlichen Kompetenzüberschuss bei internationalen Verhandlungen, bei der Allokation von Forschungs- und Entwicklungsmitteln und bei Dual-Use-Exporten verschaffen. Im Ergebnis zeigt sich somit ein inhaltlich gut aufgestelltes, aber institutionell geschwächtes britisches Parlament.

4.4 Frankreich

„Embryonnaire en droit international“, le contrôle des relations extérieures est en droit interne lacunaire et souvent fragile“ (Zoller 1992, S. 167)

4.4.1 *Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im Parlement français*

Nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges ist die französische Außenpolitik tief verhaftet in der Idee der „souveraineté nationale“, wie sie in der Präambel der französischen Verfassung verankert ist. Diese strategische Ausrichtung wurde unter Charles de Gaulle, dem Architekten der Fünften Republik, durch das Konzept einer unabhängigen Verteidigungspolitik unterlegt (vgl. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 1968; auch Gautier 2017; David 2022). Um sich dem Einfluss der Supermächte zu entziehen, verfolgte Frankreich zunächst eine Außenpolitik der Isolation, während es zeitgleich enorme Ressourcen in die Entwicklung eines eigenen Nuklearwaffenprogramms investierte, das als Grundlage seiner sicherheitspolitischen Autonomie dienen sollte. Das Streben nach strategischer Autonomie (vgl. Macron 2017) demonstriert die Fortführung gaullistischer Prinzipien und prägt die französische Außen- und Sicherheitspolitik bis heute, insbesondere mit Blick auf Frankreichs Doppelrolle als Nuklearwaffenstaat und ständiges Mitglied des

UN-Sicherheitsrats sowie als führender sicherheitspolitischer Akteur in Europa mit eigenständigen Interessen.

Das bedingt eine ambivalente Haltung zur Rüstungskontrolle. Einerseits engagiert sich Frankreich aktiv bei der Ausgestaltung internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime. Andererseits zeigt es Zurückhaltung gegenüber Regelungen, die seine strategische Autonomie gefährden könnten. Diese Ambivalenz lässt sich auch hinsichtlich neuer Technologien im Rüstungsbereich beobachten. So betont die nationale KI-Strategie von 2019 sowohl den Erhalt technologischer Souveränität gegenüber amerikanischen und chinesischen Wettbewerbern als auch die Bedeutung internationaler Standards vertrauenswürdiger militärischer KI-Systeme (vgl. Ministère des Armées 2019b). Initiativen wie das ARTEMIS-Programm zielen darauf ab, souveräne Lösungen für die Verarbeitung operationeller Daten zu entwickeln, während internationale Kooperationen zur Schaffung ethischer Standards unterstützt werden (vgl. ebd.). Frankreichs "two-tier"-Position in der GGE on LAWS, insbesondere die Betonung ethischer Leitlinien und menschlicher Kontrolle, verdeutlicht das Bestreben, völkerrechtliche Prinzipien mit den Anforderungen einer technologisch fortschrittlichen Verteidigungspolitik zu verbinden.

Ein weiterer Grund für diese Positionierung ist die ökonomische Relevanz der französischen Verteidigungsindustrie, die im Jahr 2017 einen Umsatz von rund 30 Milliarden Euro generierte und über 200.000 Beschäftigte zählte (vgl. Rademacher 2022; Ministère des Armées 2024). Ihr Anteil von etwa 1,2 % am französischen BIP, verstärkt durch öffentliche Investitionen und Multiplikatoreffekte, veranschaulicht den hohen Stellenwert des Sektors für die französische Volkswirtschaft (vgl. SIPRI und Statista Research Department 2024). Die strategische Autonomie umfasst somit nicht nur sicherheitspolitische, sondern auch industriepolitische Aspekte. Vor diesem Hintergrund ringen die innenpolitischen Akteure Frankreichs um Einfluss auf die Sicherheits- und Rüstungspolitik.

Das semi-präsidentielle Regierungssystem der Fünften Republik, das Merkmale präsidentieller und parlamentarischer Systeme vereint (vgl. Duverger 1958, S. 277; Soldner 2010), verleiht dem Präsidenten erhebliche Befugnisse in der Außen- und Sicherheitspolitik. Die strukturelle Dominanz der Exekutive wird jedoch durch parlamentarische Kontrollmechanismen ergänzt. Der in Artikel 52 verankerte Grundsatz der präsidentiellen Prärogative zu völkerrechtlichen Verträgen wird allerdings durch Artikel 53 eingeschränkt, wonach für die „Ratifizierung von Friedensverträgen, Handelsverträgen, Verträgen oder Abkommen über internationale Organisationen“ sowie solche, die die „Staatsfinanzen“ betreffen, eine parlamentarische Zustimmung erforderlich ist. Die Ausschüsse der Assemblée Nationale und des Sénats können zudem Transparenz einfordern und politische Debatten anstoßen, insbesondere wenn es um Exportkontrollen und neue Technologien geht (vgl. Béraud-Sudreau et al. 2015).

Eine kursorische Analyse der Ratifizierung zentraler Rüstungskontrollverträge illustriert die Dynamik zwischen Exekutive und Parlament. Beim NPT beispielsweise resultierte die Entscheidung der Exekutive für den Beitritt 1992 aus der veränderten geopolitischen Lage nach dem Ost-West-Konflikt. Obwohl das Parlament den Beitritt grundsätzlich begrüßte, fand doch eine mehrwöchige Debatte über die strategischen Implikationen des Vertrags statt, die dessen Bedeutung für die nationale Souveränität reflektierte (vgl. *Assemblée Nationale* 1992a, 1992b; *Sénat* 1992a, 1992b). Ein ähnliches Muster zeigt sich bei den Zusatzprotokollen der Genfer Konventionen, deren Ratifizierung 23 Jahre nach der Unterzeichnung am 30. Januar 2001 erfolgte. Die völkerrechtlichen Vorbehalte der Regierung hinsichtlich möglicher Einschränkungen der militärischen Flexibilität durch den Vertrag stießen im Parlament auf Kritik und unterstrichen die Kontrollfunktion des Parlaments (vgl. *Assemblée Nationale* 2000; *Sénat* 2000).

Der Ratifizierungsprozess des ATT verlief dagegen schneller und mit breiter politischer Unterstützung. Innerhalb von vier Wochen im *Sénat* und zwei Monaten in der *Assemblée Nationale* wurde das Zustimmungsgesetz zum Vertrag verabschiedet. Dies deutet darauf hin, dass das Parlament auch eine koordinierende und unterstützende Rolle einnimmt, wenn strategische und wirtschaftliche Interessen des Landes nicht kollidieren. Gleichzeitig konnte das Parlament in kontroversen Debatten weiterhin eine prüfende und herausfordernde Rolle einnehmen. Die jüngsten Debatten über den Atomwaffenverbotsvertrag beispielsweise spiegeln eine kritische Haltung wider. Auch wenn diese bislang keine direkten Auswirkungen auf die Position der Exekutive hatten (vgl. *Sénat* 2021a), unterstreichen sie doch die wachsende Bereitschaft des Parlaments, auch in strategisch sensiblen Fragen eine diskursive Gegenposition zur Exekutive einzunehmen. Das Parlament nimmt damit in jedem Fall eine aktive, wenn auch wenig einflussreiche Rolle ein, sei es durch konstruktive Unterstützung oder kritische Auseinandersetzung mit Rüstungskontrolle.

Demnach bleibt die Beteiligung des Parlaments an der Rüstungskontrolle durch die institutionellen Grenzen des Semipräsidentialismus eingeschränkt. Dennoch zeigt sich, dass politische Dynamiken die legislative Einflussnahme stärken können. Der Einfluss im Bereich der Rüstungsexporte und die Reformen der LOLF erweiterten die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments und schärften dessen Bewusstsein für eine stärkere Mitwirkung, insbesondere bei Dual-Use-Technologien (vgl. Deschaux-Dutard 2017; Béraud-Sudreau et al. 2015). Damit verbleibt die französische Rüstungskontrollpolitik im semi-präsidentiellen System im Spannungsfeld zwischen exekutiver Dominanz und punktuellen parlamentarischen Interventionen.

4.4.2 *Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess*

4.4.2.1 Commission des affaires étrangères

Die Commission des affaires étrangères (CAE) der Assemblée Nationale gehört gemäß Artikel 43 der Verfassung und Artikel 36 der Geschäftsordnung der Assemblée Nationale (GO-AN) zu den ständigen Ausschüssen und ist für außenpolitische Fragestellungen zuständig. Zu ihrem Aufgabenbereich zählen die Prüfung internationaler Verträge, die Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen, die Entwicklungszusammenarbeit sowie kulturelle Beziehungen. Die in der Geschäftsordnung festgelegten Zuständigkeitsbereiche bleiben jedoch eher unspezifisch. Insbesondere Rüstungskontrolle wird nicht ausdrücklich erwähnt. Insgesamt obliegt es der CAE, «d'examiner les projets et propositions de loi, d'évaluer et de contrôler la politique menée par l'exécutif» (de Sarnez, zit. nach Assemblée Nationale 2018a, S. 3). Nach Artikel 145 GO-AN verfügen die Ausschussmitglieder über zentrale parlamentarische Kontrollrechte. Diese umfassen die Befugnis, Dokumente der Exekutive anzufordern, Regierungsvertreter anzuhören, Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu konsultieren und Berichte zu spezifischen Themen zu erstellen. Die Maßgabe, Berichterstattergruppen nach den politischen Mehrheitsverhältnissen zu bilden, trägt zudem zur Förderung pluralistischer Diskussionen bei und ermöglicht es der Opposition, alternative Perspektiven in die parlamentarische Arbeit einzubringen.

Bei der Ratifizierung von Rüstungskontrollverträgen, die gemäß Artikel 53 der Verfassung der Zustimmung des Parlaments bedürfen, spielt die CAE eine zentrale Rolle in der Kontrolle und Legitimierung exekutiver Entscheidungen. Die im Ausschuss verankerten Informations- und Kontrollrechte erweitern die Grundlage für eine fundierte Entscheidungsfindung und erhöhen die Transparenz des politischen Prozesses. Besonders hervorzuheben ist, dass der Ausschuss grundsätzlich öffentlich tagt (Art. 46 GO-AN), was die Nachvollziehbarkeit der Debatten und Beschlüsse weiter stärkt. Ein wesentliches strukturelles Element, das die Arbeit der CAE koordiniert, ist das paritätisch zwischen den Fraktionen besetzte Ausschusspräsidium. Es setzt sich aus einem Vorsitzenden (Président), mehreren stellvertretenden Vorsitzenden (Vice-Présidents) sowie weiteren als Secrétaires bezeichneten Mitgliedern zusammen. Das Präsidium agiert als politisches Steuerungsgremium und koordiniert die Ausschussarbeit, etwa durch die gemeinsame Erstellung der Tagesordnung. Diese Struktur ermöglicht es den Fraktionen, parteipolitische Präferenzen effektiv einzubringen, ohne die Funktionsfähigkeit des Ausschusses zu beeinträchtigen. Darüber hinaus ernennen die Fraktionen Koordinatoren (coordonnateurs), die an organisatorischen Entscheidungen des Ausschusses sowie an der Auswahl der Berichterstatter maßgeblich beteiligt sind. Sie nehmen auch an den

Sitzungen des Präsidiums teil, wodurch eine enge Verzahnung zwischen den organisatorischen und inhaltlichen Ebenen der Ausschussarbeit gewährleistet wird. Diese formalen Mechanismen fördern eine koordinierte Arbeitsweise und ermöglichen punktuelle Einflussnahmen, die die Exekutive unter Druck setzen und die Kontrollfunktion des Parlaments stärken können.

Auch deshalb bleibt die Effizienz dieser Mechanismen von der politischen Dynamik innerhalb des Ausschusses, vor allem des Präsidiums, abhängig. Faktisch führte eine oftmals späte Einbindung des Parlaments in den Ratifizierungsprozess dazu, dass entscheidende Weichenstellungen bereits vor der parlamentarischen Befassung erfolgen. Insofern wirken die strukturelle Entscheidungsdominanz der Exekutive und die politische Mehrheitsverteilung als wesentliche Schranken der formalen Mechanismen im Ausschuss.

Mit jeweils 73 Mitgliedern in den betrachteten Legislaturperioden zählt die CAE zu den größten Ausschüssen der Assemblée Nationale. Die Größe fördert potenziell eine breite Vertretung politischer Strömungen. Allerdings kann sie eine effektive Kontrolle mitunter hemmen, wenn es an Struktur und Organisation mangelt. Vor diesem Hintergrund verfügte die CAE in beiden Wahlperioden über ein neunköpfiges Präsidium (1 Vorsitzender, 4 Stellvertreter und 4 Sekretäre). Hinzu kamen in der 14. Wahlperiode sieben und in der 15. neun Koordinatoren der einzelnen Fraktionen, die mit dem Präsidium bei der Erstellung der Tagesordnung zusammenarbeiten. Die formal geregelte Einrichtung von parteiübergreifenden Berichterstattergruppen erlaubt zudem eine Bearbeitung spezifischer Themen in kleineren Gruppen, wobei die Berichterstatter eine zentrale Sprecherrolle in ihren Fraktionen einnehmen (vgl. Interview 21).

Ein strukturelles Hindernis ergibt sich indes aus Art. 38 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Assemblée Nationale (GO-AN), der den Abgeordneten nur die Mitgliedschaft in einem ständigen Ausschuss gestattet. Dies begrenzt die Möglichkeit, sicherheitspolitische Fragestellungen interdisziplinär zu bearbeiten. Zwar dürfen Abgeordnete gelegentlich an Sitzungen anderer Ausschüsse teilnehmen (Art. 38 Abs. 1 Hs. 2 GO-AN), doch ersetzt dies nicht die Vorteile einer formalen Mehrfachmitgliedschaft. Gerade in der CAE könnte eine parallele Mitgliedschaft tiefere Einblicke in die Zusammenhänge von auswärtigen, Verteidigungs- und Haushaltsfragen ermöglichen und damit die Qualität der parlamentarischen Kontrolle erhöhen. Die mangelnde institutionelle Vernetzung beeinträchtigt daher die Fähigkeit, sich umfassend mit komplexen Themen wie neuen Technologien und Rüstungskontrollfragen auseinanderzusetzen.

Die personelle Fluktuation innerhalb der CAE ist ebenfalls bemerkenswert. Von den durchschnittlich 73,5 Mitgliedern waren lediglich zwei (2,7 %) über beide untersuchten Legislaturperioden hinweg im Ausschuss vertreten. Diese geringe institutionelle Kontinuität begrenzt den Aufbau langfristiger Expertise. Zwar eröffnet der ständige Wechsel die Möglichkeit, neue Perspektiven einzubringen, doch könnte die notwendige Einarbeitungszeit neuer Mitglieder die

Effektivität des Ausschusses kurzfristig beeinträchtigen. Darüber hinaus beeinflusst das französische Listensystem die Zusammensetzung der Ausschüsse. Viele Abgeordnete treten der CAE weniger aufgrund spezifischer Expertise oder eines besonderen Interesses bei, sondern aus karrieretaktischen Überlegungen, da die Mitgliedschaft in der CAE oder in der Commission de la défense nationale als prestigeträchtig gilt (vgl. Riaux 2014).

Tatsächlich erfolgte der Wechsel von Abgeordneten in die CAE typischerweise nach einer oder mehreren Amtsperioden. Zu diesem Zeitpunkt verfügen die Abgeordneten in der Regel über eine gewisse parlamentarische Anerkennung sowie eine solide Wahlposition. In der 13. Legislaturperiode waren lediglich 5,6 % der CAE-Mitglieder in ihrer ersten Legislaturperiode, während es in der Commission de la défense nationale 18,8 % waren (vgl. ebd., S. 62). Neue Abgeordnete zeigen demnach häufig die Präferenz, einen Ausschuss zu wählen, der es ihnen ermöglicht, ihre Verbundenheit mit dem Wahlkreis zu festigen. Daher erzeugt die CAE aufgrund ihrer sehr geringen Übereinstimmung mit den Problemen eines Wahlkreises eine Art Vermeidungseffekt für neue Parlamentarier (vgl. Riaux 2014). Insofern dürften die besondere Zusammensetzung und Stellung des Ausschusspräsidiums sowie die Einrichtung von Berichterstattergruppen die Effizienz des Ausschusses unterstützen, während überparteiliche Einigkeit in außenpolitischen Fragen die Arbeit zusätzlich erleichtert. Gleichzeitig schränken eine geringe institutionelle Vernetzung, personelle Fluktuation und strategische Ausschussmitgliedschaften die fachliche Tiefe und damit die Effektivität der Kontrolle potenziell ein. Prominente Politiker wie Jean-Luc Mélenchon (*La France insoumise*) oder Julien Bayou (*NUPES*) nutzen ihre Mitgliedschaft häufig für mediale Präsenz oder parteiinterne Profilierung, ohne substanziell zur Ausschussarbeit beizutragen (vgl. Interview 21). Dies trägt mitunter dazu bei, dass Debatten im Ausschuss schwach ausfallen, insbesondere wenn außenpolitische Spezialisierung als wenig wahlentscheidend wahrgenommen wird.

Hervorzuheben ist insofern, dass parteipolitische Polarisierung auch bei Fragen der Rüstungskontrolle weitgehend fehlt. Stattdessen zeigt sich eine überparteiliche Einigkeit, die auf einer gemeinsamen sicherheitspolitischen Perspektive basiert. Abgesehen von linksgerichteten parlamentarischen Gruppen unterstützen die meisten Parteien die französische Rüstungsindustrie, da diese als entscheidend für Frankreichs souveräne Position in der Weltpolitik angesehen wird. Diese parteiübergreifende Unterstützung verringert jedoch die Wahrscheinlichkeit einer kritischen Hinterfragung des Regierungshandelns bei der Regulierung neuer Technologien im Rüstungsbereich. Entsprechend hat die CAE ihre inhaltliche Kontrolle zwar sukzessive auf sicherheitspolitisch relevante Technologien ausgeweitet. Die Debatte blieb jedoch im Untersuchungszeitraum relativ zurückhaltend, zumal Rüstungskontrolle und Abrüstung insgesamt nur eine geringe Rolle spielten. Die Auseinandersetzung mit den sicherheitspolitischen Implikationen neuer Technologien, insbesondere

Künstlicher Intelligenz, setzte verstärkt erst nach dem Untersuchungszeitraum ein (vgl. bspw. Assemblée Nationale 2024).

Im Ausschuss wurde vielmehr für eine technologische Souveränität Frankreichs als strategisches Ziel im Kontext multilateraler Kooperationen plädiert. So forderte der Ausschuss etwa eine Verstärkung der französischen Investitionen in technologische Fähigkeiten, um die Partnerschaft mit den USA wieder ins Gleichgewicht zu bringen (vgl. Assemblée Nationale 2018a, S. 18). Dies spiegelt das erwähnte parteiübergreifende Verständnis einer strategischen Indienstnahme parlamentarischer Kontrolle zur Stärkung des französischen Einflusses in internationalen Sicherheitsfragen wider. Rüstungskontrolle spielte dementsprechend eine geringere Rolle. Allein im Oktober 2017 veröffentlichte die CAE einen Bericht, der sich mit der Zukunft des NPT auseinandersetzte und die Regierung aufforderte, sich proaktiv für Abrüstung einzusetzen, anstatt weiterhin nur für Nichtverbreitung (vgl. Assemblée Nationale 2017b).

Darüber hinaus wurden Dual-Use- und neue Technologien im Rüstungsbereich vor dem Hintergrund größerer internationaler Herausforderungen eher allgemein diskutiert (vgl. Interview 38). Die CAE konnte sich jedoch vor allem im Rahmen ihrer jährlichen Stellungnahmen zum Verteidigungshaushalt über den Fortschritt des FCAS informieren, ohne es jedoch zu einem zentralen Thema ihrer Beratungen zu machen (vgl. bspw. Assemblée Nationale 2019c, S. 15, 2020d, S. 14–15, 2021e, S. 21). Ebenso hat die CAE die wachsende Bedeutung von Cybersicherheit und Weltraumrüstung in ihren Stellungnahmen zum Haushalt anerkannt (vgl. Assemblée Nationale 2019c, S. 19). Intensiv wurde in der CAE hingegen die Debatte über Rüstungsexporte und deren Kontrolle geführt, die 2018 in einen umfangreichen Informationsbericht gemäß Art. 145 GO-AN mündete, der bis September 2020 in einer parteiübergreifenden Berichterstattergruppe kontinuierlich weiter beraten wurde (vgl. Assemblée Nationale 2020e). Der Bericht thematisiert die wirtschaftliche Bedeutung des Rüstungsexportsektors und schlägt eine Klassifizierung von Dual-Use-Gütern sowie ein robusteres Kontrollsystem durch strenge Prüfverfahren und gesetzliche Maßnahmen für sensible Exportgüter vor. Zudem wird postuliert, dass Rüstungsexporte zahlreiche Vorteile für die französische Diplomatie und das Militär mit sich brächten (Assemblée Nationale 2020e, S. 26 ff.).

Die CAE führte mehrere hundert Anhörungen und Expertengespräche durch, schätzungsweise die Hälfte mit Regierungsvertretern und etwa 10 % mit externen Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft (vgl. Assemblée Nationale 2017a, S. 3). In der 15. Legislaturperiode wurde eine Anhörung zum Thema « L'espace et ses enjeux scientifiques, stratégiques, industriels et environnementaux » durchgeführt, die auch militärische Aspekte beleuchtete (Assemblée Nationale 2020a, S. 27).

Die Entwicklungslinien der Kontrolltätigkeit der CAE deuten somit auf eine sukzessive Professionalisierung und strategische Schärfung hin, die allerdings durch personelle Fluktuationen und eine sich stark verändernde

Parteienlandschaft institutionellen Brüchen unterworfen und geschwächt war. Die politisch-institutionellen Grenzen des semipräsidentiellen Regierungssystems relativieren zudem die tatsächliche Steuerungsfähigkeit des Ausschusses im Sinne einer Durchsetzungskraft gegenüber der Exekutive. Die primäre Stärke der CAE scheint daher weniger in ihrer politischen Einflussnahme als vielmehr in ihrer Fähigkeit zu liegen, sicherheitspolitische Debatten zu strukturieren und fundierte Grundlagen für politische Entscheidungen zu schaffen. Ihre Berichte und Untersuchungen tragen wesentlich zur Transparenz der französischen Außen- und Sicherheitspolitik bei.

4.4.2.2 Commission de la défense nationale et des forces armées

Die Commission de la Défense nationale et des Forces armées (CDFA) ist ebenfalls in Artikel 36 GO-AN verankert und verfügt grundsätzlich über ein breites Mandat, das die Verteidigungspolitik einschließlich der strategischen Planung, die Rüstungsindustrie sowie zivile und militärische Personalangelegenheiten umfasst. Im Gegensatz zur CAE erstreckt sich ihr Zuständigkeitsbereich damit auf breitere Aspekte der nationalen Sicherheit. Gerade weil sich die wehrtechnischen Forschungsmittel im französischen Verteidigungsbudget zu wesentlichen Teilen auch aus anderen (zivilen) Ministerien, etwa für Bildung und Forschung, speisen, kann sich das formale Kontrollregime hier als durchaus gewinnbringend erweisen. Während Ausschusssitzungen gemäß Artikel 46 GO-AN grundsätzlich öffentlich sind, finden vor allem im CDFA aufgrund der Vertraulichkeit behandelter Themen häufig Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, insbesondere bei Anhörungen zu klassifizierten Informationen (vgl. van Eekelen 2002, S. 105). Damit gilt im Wesentlichen immer noch, was Zoller (1992, S. 179) konstatierte: « Il ne peut y avoir de contrôle sans connaissance et transparence. Cette condition de publicité n'est ni toujours réalisée, ni toujours réalisable ».

Gerade die nach Artikel 38 GO-AN vorgesehene Teilnahme von Mitgliedern des Verteidigungsausschusses an Sitzungen anderer Ausschüsse kann etwaige Spezialisierungsdefizite ausgleichen und eine interdisziplinäre Perspektive in der parlamentarischen Kontrolle fördern. Eine weitere Besonderheit ist, dass die CDFA gemäß Artikel 146 GO-AN befugt ist, gemeinsam mit dem Finanzausschuss Sonderberichte zur Überprüfung des Verteidigungshaushalts zu erstellen. Diese institutionelle Schnittstelle stärkt die Kontrollkapazitäten des CDFA, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung innovativer Rüstungstechnologien, deren Haushaltsmittel nicht nur aus dem Verteidigungsmi-nisterium stammen (siehe Kap. 4.4.2.4).

Trotz der strukturellen Dominanz der Exekutive in der Verteidigungspolitik bieten die formalen Ressourcen der CDFA damit Ansätze zur Kontrolle der Exekutive – nicht nur durch die Möglichkeit, die Exekutive zur Rechenschaft zu ziehen, sondern auch durch die Stärkung der Transparenz gegenüber der

Öffentlichkeit. Dennoch führen parteipolitische Verflechtungen zwischen Exekutive und Legislative sowie die institutionelle Dominanz des Staatspräsidenten in der Außen- und Verteidigungspolitik dazu, dass die Durchsetzungskraft der CDFA trotz dieses Mitwirkungsregimes begrenzt bleibt. Denn die Assemblée Nationale kann die Regierung gemäß Artikel 49 Absatz 2 der Verfassung zwar absetzen, aber nicht direkt auswählen. Daher bleibt ihr Einfluss auf die Exekutive begrenzt. Eine effektive Einflussnahme ist praktisch nur dann möglich, etwa wenn die Regierungsmehrheit im Parlament aufgrund von Unstimmigkeiten beschließt, gezielt Druck auf die Exekutive auszuüben.

Mit durchschnittlich rund 70 Mitgliedern in den beiden untersuchten Legislaturperioden ist die CDFA ähnlich groß wie die CAE und verfügt ebenso über ein neunköpfiges Präsidium sowie leitende Koordinatoren, die die parlamentarischen Fraktionen vertreten. Gleichzeitig war die personelle Stabilität in der CDFA mit lediglich drei konstant über beide Wahlperioden vertretenen der durchschnittlich 69,5 Ausschussmitglieder (4,3 %) gering. Unter den konstanten Mitgliedern befanden sich zwei Abgeordnete der Opposition und eine Abgeordnete aus der regierenden Mehrheit. Die personelle Instabilität erschwert den Aufbau langfristiger Expertise und institutionalisierter Wissensbestände, während die Exekutive von ihrer administrativen und institutionellen Kontinuität profitiert. Hervorzuheben ist jedoch, dass eines der kontinuierlichen Oppositionsmitglieder in der 15. Wahlperiode in das Präsidium des Ausschusses berufen wurde, was auf eine gewisse Konservierung von Expertise auf institutioneller Ebene hindeutet.

Die Mehrheitsverhältnisse in der CDFA spiegeln die dominante Stellung der Exekutive im semi-präsidentiellen Regierungssystem Frankreichs wider. In beiden untersuchten Wahlperioden stellte die Regierungskoalition die Mehrheit der Ausschussmitglieder. Bis 2017 waren 36 der 71 Mitglieder (50,7 %) dem Parti socialiste von Präsident François Hollande zugehörig, während ab 2017 39 der 68 Mitglieder (57,4 %) der Partei Renaissance von Präsident Emmanuel Macron angehörten. Die Präsidentenpartei stellte dabei durchgängig den Ausschussvorsitzenden, einen stellvertretenden Vorsitzenden und einen Sekretär. Die übrigen Mitglieder verteilten sich auf die sieben bzw. neun parlamentarischen Gruppen.⁵⁶ Hinzu kommt, dass die meisten Parteien – selbst in der Opposition – gewöhnlich ohne nennenswerten Widerspruch für die von der Exekutive vorbestimmte verteidigungspolitische Linie stimmen. Kontroversen, wie sie beispielsweise bei Waffenexporten nach Saudi-Arabien zwischen linken Parteien und der Regierung auftraten, bleiben die Ausnahme. Verteidigungspolitik wird im Parlament als nationale Aufgabe betrachtet, bei der der Konsens über Frankreichs Einfluss und strategische Interessen im Vordergrund steht (vgl. Interview 38; Interview 21). Im Ergebnis suggeriert dies, dass die CDFA eher als Unterstützungsgremium für die Exekutive fungierte

56 Die Partei war zunächst unter dem Namen «En Marche!» bekannt, später als «La République En Marche!», bevor sie im September 2022 in «Renaissance» umbenannt wurde.

denn als unabhängige Kontrollinstanz, zumal Minderheitenparteien, die traditionell eine kritischere Haltung gegenüber der Exekutive einnehmen könnten, in der CDFA fragmentiert und strukturell unterrepräsentiert sind. Gepaart mit der geringen personellen Stabilität, der parteipolitischen Dominanz der Exekutive und mangelnden Synergieeffekten mit anderen relevanten Ausschüssen schwächt dies die tatsächliche Kontrollkapazität der CDFA.

Als zentrales parlamentarisches Kontrollorgan der französischen Verteidigungs- und Rüstungspolitik hat die CDFA ihre personellen Ressourcen dennoch gut für die inhaltliche Kontrolle genutzt. Zwischen 2014 und 2022 verlagerte sie ihren Fokus zunehmend auf die Rolle neuer Technologien im Rüstungsbereich. Darin kommt sowohl die wachsende sicherheitspolitische Bedeutung technologischer Innovationen als auch eine gewisse Professionalisierung der Kontrolltätigkeit zum Ausdruck. Dennoch blieb die Arbeit der CDFA reaktiv und es fehlte ein antizipierender und systematischer Ansatz, etwa im Hinblick auf internationale Verhandlungen wie die der GGE on LAWS.

Die parlamentarische Auseinandersetzung mit Drohnentechnologie nahm bereits 2009 Gestalt an, als im Rahmen des Weißbuchs zur Verteidigungspolitik die Anschaffung unbemannter Flugsysteme zu Aufklärungszwecken diskutiert wurde (vgl. Assemblée Nationale 2009). Die Entscheidung zur Bewaffnung französischer Drohnen folgte 2017 (vgl. Cabirol 2017). Mit dem Bericht « Guerre des drones » von 2021 reagierte die CDFA auf aktuelle Entwicklungen im Zusammenhang mit Drohnen – etwa in Bergkarabach oder die Tötung des iranischen Generals Soleimani – und forderte die Stärkung nationaler und europäischer Kapazitäten zur Sicherung der technologischen Souveränität. Gleichzeitig adressierte der Bericht ethische und rechtliche Aspekte, insbesondere den “Man-in-the-Loop”-Ansatz: « Sur le plan éthique, les rapporteurs partagent la position française quant au maintien de l’homme dans la boucle de décision [...] » (Assemblée Nationale 2021d, S. 79)(Assemblée Nationale 2021: 79). Dies zeigt das Bemühen der CDFA, ethische Normen mit dem strategischen Nutzen der Autonomie in Waffensystemen in Einklang zu bringen.

Die sicherheitspolitischen Implikationen einer europäischen Rüstungskooperation für ein Kampfflugzeug der sechsten Generation kamen erstmals 2014 in der Assemblée zur Sprache (vgl. Assemblée Nationale 2014a), wobei die Anzahl der Anfragen in den Jahren der 15. Legislaturperiode deutlich zunahm und diese sich auf das Future Combat Air System (FCAS) konzentrierten. Im Oktober 2022 wurde das FCAS schließlich zum Politikum, als Abgeordnete der Opposition ein stärkeres Engagement Frankreichs forderten und eine Abkehr von der Kooperation mit Deutschland zugunsten eines rüstungsindustriellen Alleingangs vorschlugen: « La France devra-t-elle encore se soumettre, cette fois-ci militairement, aux exigences d’un voisin trop orgueilleux [...] ? » (Giletti, zit. nach Assemblée Nationale 2022). Trotz intensiver Debatten blieb eine umfassende Untersuchung des FCAS jedoch aus, was auf institutionelle Kapazitätsdefizite hindeutet.

Zeitnah nach der Veröffentlichung der französischen KI-Strategie im Jahr 2019 setzte die CDFA eine Berichterstattergruppe zu letalen autonomen Waffensystemen (*Systèmes d'armes létales autonomes, SALA*) ein. Diese führte über 20 Anhörungen mit Experten und Regierungsvertretern durch und legte einen detaillierten Bericht vor, der regulatorische, ethische und völkerrechtliche Herausforderungen beleuchtet (vgl. *Assemblée Nationale* 2020b, S. 28–47). Der Bericht betont das Fehlen spezifischer Rüstungskontrollregime: « À ce jour, les SALA ne sont pas encadrés par des règles spécifiques du droit de la maîtrise des armements » ebd., S. 45). Gleichzeitig betont er die Bedeutung technologischer Autonomie: « Le débat sur les SALA ne doit pas parasiter les efforts entrepris dans le domaine de l'autonomie des systèmes d'armes [...] » (ebd., S. 66). Diese ambivalente Sichtweise verdeutlicht die Gratwanderung in der Positionierung des Parlaments zwischen einem Fürsprecher rüstungsindustrieller und sicherheitspolitischer Souveränität und einem Mahner internationaler Regulierungsverpflichtungen.

Neben diesen Themen hat sich die CDFA auch mit anderen neuen Technologien im Rüstungsbereich und deren Kontrolle befasst. Ein Bericht zur Cyberabwehr empfahl harmonisierte Zertifizierungsprozesse und internationale Kooperationen (vgl. *Assemblée Nationale* 2018c, S. 115–116). Ein Bericht zur Weltraumrüstung betonte die strategische Bedeutung des Weltraums für die nationale Sicherheit und forderte Investitionen, um die Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs zu sichern (vgl. *Assemblée Nationale* 2019b, S. 151). Diese Entwicklung der Kontrolltätigkeit der CDFA dokumentiert ein wachsendes Problembewusstsein für sicherheitspolitische Herausforderungen, die sich aus technologischen Innovationen ergeben. Die zunehmende Zahl von Berichten, Anhörungen und parlamentarischen Anfragen deutet auf eine fortschreitende Professionalisierung der Ausschussarbeit hin. Gleichzeitig spiegelt die Fokussierung auf nationale und europäische Souveränität eine klare strategische Priorität für die Stärkung industrieller Kapazitäten und technologischer Innovation wider. Diese Ausrichtung macht auch deutlich, dass die CDFA nicht nur eine überwachende, sondern auch eine gestaltende Rolle in der französischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik anstrebt – wenn auch weniger in Fragen der Rüstungskontrolle als in Fragen der Rüstungsinnovation.

Die ambivalente Haltung des Ausschusses zu Schlüsseltechnologien wie LAWS verdeutlicht dabei die inhärenten Spannungsfelder zwischen rüstungstechnologischer Innovation, ethischen Prinzipien und internationalen Regulierungsanforderungen. Während der Ausschuss die Bedeutung menschenzentrierter Entscheidungsmechanismen betonte, blieb die Priorisierung wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Souveränität durchgängig dominant. Diese Ambivalenz resultiert aus dem im Parlament nach wie vor vorherrschenden Selbstverständnis als strategischer Förderer des sicherheitspolitischen Akteurs Frankreich. Sie verdeutlicht das Dilemma, das entsteht, wenn der Wunsch nach

strategischer Autonomie auf global zu koordinierende ordnungspolitische Herausforderungen trifft.

So bleibt die Arbeitsweise der CDFA insgesamt reaktiv, was ihre Fähigkeit zur proaktiven Einflussnahme auf politische und technologische Entwicklungen einschränkt. Der Ausschuss agiert häufig als nachgelagerte Kontrollinstanz der Exekutive, anstatt frühzeitig eigene Positionen zu formulieren und strategische Weichenstellungen zu initiieren. Verstärkt wird dieses Muster durch die begrenzten institutionellen Kapazitäten des Ausschusses. Die geringe Zahl umfassender Untersuchungen, wie z.B. zum Future Combat Air System (FCAS), verweist auf strukturelle Schwächen, die dem semipräsidentiellen Regierungssystem Frankreichs geschuldet sind. Dennoch wäre es zu kurz gegriffen, die CDFA als bloßen Zaungast abzutun. Sie hat sich als zentraler parlamentarischer Akteur bei der Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich etabliert. Ihr strategischer Fokus auf technologische Souveränität und die Thematisierung ethischer und regulatorischer Fragen zeugen von einer zunehmenden inhaltlichen Tiefe. Die Fähigkeit des Komitees, die langfristige Ausgestaltung der französischen Rüstungskontrollpolitik nachhaltig zu beeinflussen, bleibt jedoch begrenzt. Diese Diskrepanz zwischen wachsender thematischer Expertise und begrenzter Durchsetzungsfähigkeit verdeutlicht die institutionellen Grenzen parlamentarischer Kontrolle im semipräsidentiellen System.

4.4.2.3 Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées au Sénat

Der französische Senat, insbesondere seine Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (ETRD), nimmt eine bedeutende, wenngleich eher komplementäre Rolle in der sicherheitspolitischen Kontrolle ein. Trotz erheblicher Kontrollrechte und inhaltlicher Befassung mit strategisch relevanten Themen wie neuen Rüstungstechnologien ist der Einfluss der ETRD durch die institutionelle Struktur des Semi-Präsidialismus begrenzt. Durch die Nichtauflösbarkeit des Senats und seine Bindung an die Interessen der Gebietskörperschaften gemäß Artikel 24 der Verfassung bringt dieser eine ergänzende Perspektive ein, die weniger den unmittelbaren politischen Unwägbarkeiten unterliegt. Gleichzeitig fehlt ihm die institutionelle Verknüpfung mit der Exekutive, die allein der Assemblée Nationale durch das Misstrauensvotum nach Artikel 49 Absatz 2 der Verfassung zukommt. Dies mindert die Möglichkeit, politischen Druck auf die Exekutive auszuüben, und positioniert den Senat eher als moderierendes und reflektierendes, denn als politisch korrigierendes Organ. Das legt auch die eingangs angestellte Analyse einschlägiger Ratifikationsverfahren nahe (siehe Kap. 4.4.1). Dennoch hat der Senat durch gezielte thematische Schwerpunktsetzungen wichtige Beiträge zur

parlamentarischen Debatte über neue Technologien und deren Regulierung geleistet, weshalb er hier nicht gänzlich außer Acht gelassen werden darf. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle nur summarisch auf die Kontrollkapazitäten der ETRD eingegangen werden.

Mit der ETRD verfügt der Sénat gemäß Art. 7 Abs. 2 seiner Geschäftsordnung im Unterschied zur Assemblée Nationale nur über ein einziges Gremium zur umfassenden Beratung sowohl außen- als auch verteidigungspolitischer Fragen. Im Wesentlichen ist sie der einzige ständige Ausschuss, der für die Kontrolle in diesem Bereich, mithin für Rüstungskontrolle und wehrtechnische Forschung und Entwicklung zuständig ist. Die Zusammensetzung der ständigen Ausschüsse ist in der Geschäftsordnung festgelegt (Art. 7 Abs. 1) und hat sich seit 2011 nicht verändert.⁵⁷ Demgemäß hat die ETRD 49 Mitglieder. Jeder Senator darf nur einem der ständigen Ausschüsse angehören (Art. 7 Abs. 2), sodass es auch im Senat keine parallelen Ausschussmitgliedschaften gibt. Gleichzeitig ist die personelle Fluktuation innerhalb der ETRD sehr hoch, da der Senat turnusmäßig alle drei Jahre etwa zur Hälfte neu gewählt wird.⁵⁸ Trotz der Amtszeit von sechs Jahren zeigt die Analyse, dass in den untersuchten Wahlperioden nur vier Mitglieder (2,6%) kontinuierlich über mehrere Wahlperioden im Ausschuss vertreten waren, davon nur zwei Mitglieder über alle drei Wahlperioden hinweg. Diese begrenzte personelle Kontinuität ist ein weiteres strukturelles Hemmnis. Die wenigen kontinuierlichen Mitglieder waren jedoch gleichzeitig Präsidiumsmitglieder und dürften insofern durch ihre Erfahrung zum institutionellen Wissenserhalt der ETRD beigetragen haben.

In den letzten Jahren hat sich die ETRD verstärkt den sicherheitspolitischen Herausforderungen neuer Technologien gewidmet. Spezifische Angaben zur Tätigkeitsverteilung der ETRD fehlen leider, liegen aber für die ständigen Ausschüsse des Senats insgesamt vor. So wurden neben den ordentlichen Sitzungen zwischen 2018 und 2020 regelmäßig mehr als 70% (2018-2019: 74,4%; 2019-2020: 72,6%) der Ausschussarbeitszeit für Anhörungen aufgewendet (vgl. Sénat 2020: 1). Demnach verbringen die Abgeordneten einen großen Teil ihrer Arbeit mit Anhörungen von Regierungsvertretern und externen Experten, die überwiegend außerhalb der regulären Sitzungszeit in den

57 Gemäß der Geschäftsordnung des französischen Senats bestehen die ständigen Ausschüsse aus einer festgelegten Anzahl von Mitgliedern, die durch Resolutionen festgelegt werden. Seit der einschlägigen Resolution vom 19. Dezember 2011 hat der Senat sieben ständige Ausschüsse (vgl. Sénat 2011).

58 Aufgrund einer Reform im Jahr 2004 hatte sich die Wahl und Zusammensetzung des Senats geändert. Da immer alle Senatoren eines Départements neu gewählt werden und die Zuordnung zu einer der beiden Wahlgruppen weitgehend alphabetisch erfolgt, werden in der Gruppe I 170 und in der Gruppe II 178 Senatoren gewählt. Die Zahl der Sitze wurde schrittweise erhöht, seit 2011 sind es 348. Ziel der Reformen war zum einen, den Senat in der aktiven Politik unabhängiger zu gestalten. Zum anderen sollte einer veränderten Demografie Rechnung getragen und die Zahl der Senatoren wieder an die tatsächliche Bevölkerungszahl in den Départements angepasst werden.

Berichterstattergruppen organisiert werden (Sénat 2020a, S. 4–9). Entsprechend bestätigen die Interviewpartner, dass die Anhörungen den Kern der parlamentarischen Befassung bilden: “Hearings are in fact the heart of parliamentary work, as they allow MPs to gain a real insight into the issues by having a direct exchange with experts in the field” (Interview 21).

Die Analyse belegt, dass sich dieses Tätigkeitsmuster grundsätzlich auch auf die ETRD übertragen lässt. Ein markantes Beispiel ist die intensive Diskussion zum Future Combat Air System (FCAS). Der Bericht « 2040, l’odyssée du SCAF » analysiert die Herausforderungen und Verzögerungen des Rüstungsprojekts und fordert eine bessere Koordination zwischen Frankreich, Deutschland und Spanien. Er zeigt nicht nur die thematische Fokussierung auf neue Technologien auf. Es wurden auch mehr als 20 Experten angehört, um vor allem die Anforderungen an zukünftige militärische Fähigkeiten und die Stärkung der europäischen Verteidigungskooperation zu thematisieren (vgl. Sénat 2020b, S. 93 ff.). Der Bericht geht zudem mehrfach auf die Herausforderungen von LAWS und KI in Waffensystemen ein (ebd., S. 49 f.) und schlägt vor:

« Considérer l’intelligence artificielle comme un « pilier transversal » du SCAF, qu’il est nécessaire de développer en prévoyant le champ d’application le plus large possible. Relancer les discussions internationales sur les systèmes d’armes létales autonomes (SALA) pour aboutir à un cadre juridique clair, conforme à l’éthique et aux principes du droit international humanitaire » (Sénat 2020b, S. 6).

Mit Drohnentechnologie und Fragen der Autonomie von Waffensystemen hat sich die ETRD darüber hinaus schon frühzeitig auseinandergesetzt. Bereits 2017 wurde ein Bericht veröffentlicht, der die Rolle von Drohnen in den Streitkräften beleuchtete und dabei auch auf die sich damals formalisierende Debatte zur Autonomie in Waffensystemen in der GGE on LAWS einging (vgl. Sénat 2017, S. 52–57). Es wurde konstatiert:

« [L]es « systèmes d’armes létaux autonomes » (SALA), qui n’existent pas encore mais font l’objet de recherches scientifiques et militaires, posent des problèmes juridiques et éthiques d’une toute autre ampleur [...] Le travail de ce groupe d’experts pourrait aboutir à l’élaboration d’un code de bonne conduite et de bonnes pratiques concernant les SALA » (Sénat 2017, S. 52).

Der Bericht schlug vor, einen Verhaltenskodex für autonome Systeme zu entwickeln, forderte jedoch gleichzeitig eine Priorisierung technologischer Innovationen, insbesondere bei Mini- und Nanodrohnen (vgl. ebd., S. 91). Eine erneute Auseinandersetzung mit Drohnentechnologie erfolgte 2021, als deren strategische Bedeutung für zukünftige Konflikte beleuchtet wurde. Der vorgelegte Bericht (vgl. Sénat 2021b) ging etwas allgemeiner auf die Herausforderungen ein, die mit der fortschreitenden Autonomisierung durch KI als militärische Schlüsseltechnologie einhergehen, und postulierte:

« [L]a France, en ce qui la concerne, exclut de renoncer au contrôle de l'homme en matière d'ouverture du feu. Il s'agit d'une ligne rouge : toute décision de recourir à la force doit respecter les règles d'engagement établies et demeurer sous commandement humain. Il existe cependant un risque que nous soyons un jour débordés par nos adversaires si eux décident de s'en remettre totalement à la machine. En effet, grâce à l'intelligence artificielle, celle-ci sera alors plus rapide dans la prise de décision et l'emportera. Nous n'échapperons donc pas à de difficiles arbitrages en la matière » (Sénat 2021b, S. 27).

Gleichzeitig plädierten die Berichterstatter aber auch für eine bessere Ausstattung:

« Mener à bien le rattrapage capacitaire sans prendre de nouveau retard [...] Doter nos armées d'une capacité nouvelle de drones « bon marché » et « consommables », c'est-à-dire sacrificiables sur le champ de bataille » (Sénat 2021b, S. 40 f.).

Insofern wird die ambivalente Haltung des französischen Parlaments zwischen regulativen Belangen und Innovationsoffenheit, wie sie sich bereits in der Assemblée Nationale widerspiegelte, erneut deutlich. Die Rolle der ETRD ist von diesem Spannungsverhältnis zwischen Innovationsförderung und Mahnen für mehr Rüstungskontrolle geprägt. Im Ergebnis zeigt sie sich bei der Regulierung von Technologien wie LAWS zurückhaltend, betont aber stets die Notwendigkeit einer technologischen Führungsrolle Frankreichs. Gerade die Berichte von 2017 und 2021 lassen eine Priorisierung zugunsten einer weitgehenden Autonomie der französischen Verteidigungsindustrie bei bedingter Skepsis gegenüber internationalen Kontrollregimen erkennen.

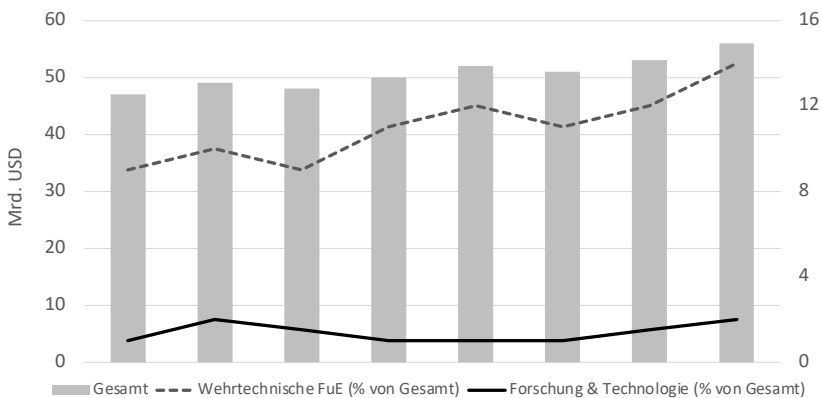
Die unklare Positionierung eröffnet der Exekutive letztlich einen breiten Handlungs- und Entscheidungsspielraum. Gleichzeitig zeigt die systematische Auseinandersetzung der ETRD mit anderen rüstungstechnologischen Innovationsfeldern wie der Cybersicherheit (vgl. Sénat 2012, 2013a), dass der Senat in der Lage ist, langfristige Perspektiven zu entwickeln. Insofern ist die ETRD jedenfalls kein passiver Zuschauer in der sicherheitspolitischen Auseinandersetzung mit neuen Technologien. Ihre Kontrollfähigkeit wird durch die systematische Nutzung von Anhörungen und Berichtswesen sowie die Fähigkeit zur interdisziplinären Analyse gestärkt. Allerdings bleibt ihr Einfluss auf die Exekutive aufgrund der strukturellen Verfasstheit des Semipräsidentialismus und der geringen personellen Kontinuität begrenzt. Die ETRD fungiert daher weniger als direkte Regierungskontrollinstanz, sondern fördert eine sachliche und langfristige Perspektive auf sicherheitspolitische Fragen, die dann auch die Grundlage für die Arbeit der Assemblée Nationale und der Exekutive bildet. Dies wiederum ist der Kontrollfähigkeit des französischen Parlaments insgesamt zuträglich.

4.4.2.4 Verteidigungsbudget und Haushaltskontrolle

Frankreichs Verteidigungsausgaben sind im betrachteten Zeitraum mit einigen Schwankungen angestiegen: Nach deutlichen Einsparungen zwischen 2014

und 2015 (45,6 Mrd. USD), folgte ein kontinuierlich kräftiger Anstieg bis zu 56,6 Mrd. USD im Jahr 2021 und weiter steigenden Ausgaben in den Folgejahren (Abbildung 4.4.1).⁵⁹ Die parlamentarische Kontrolle über den Verteidigungshaushalt und die Mittelallokation für wehrtechnische Forschung und Entwicklung sowie Rüstungskontrolle wird im französischen semipräsidentiellen Regierungssystem durch spezifische verfassungsrechtliche Restriktionen zugunsten der strukturellen Dominanz der Exekutive eingeschränkt. Trotz dieser Hindernisse bietet der Haushaltsprozess, insbesondere durch die jährliche Haushaltsgesetzgebung und die mehrjährigen Militärprogrammgesetze (Loi de programmation militaire, LPM), institutionalisierte Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf den Verteidigungshaushalt. Die Analyse zeigt gleichwohl, dass diese Kontrollmöglichkeiten in der Praxis oft nur schwach ausgeprägt sind, insbesondere im Hinblick auf die Rüstungskontrolle neuer Technologien.

Abbildung 4.4.1: Verteidigungsausgaben Frankreichs und Anteil der R&D-Mittel



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von SIPRI/Statista (2024) und European Defence Agency (2023); Daten für 2015 sind Schätzwerte.

59 Frankreich hat zur Eindämmung des hohen Haushaltsdefizits im Jahr 2015 Austeritätsmaßnahmen ergriffen, die zu Kürzungen in verschiedenen Bereichen, darunter auch im Verteidigungsbereich, führten. Dementsprechend sah die mittelfristige Ausgabenplanung im Verteidigungsbereich eine Stabilisierung durch einen leichten Rückgang vor, der nach 2014 mit einer vorübergehenden Kürzung der Mittel um 14,08% von 53,13 auf 45,65 Mrd. USD einherging, die durch außerordentliche Einnahmen und das Programm für Zukunftsinvestitionen ausgeglichen wurde, vgl. Pouchard 2015. Gleichzeitig stieg der Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP von 1,86% (2014) auf 1,87% (2015) leicht an, vgl. SIPRI/Statista 2024.

Zwischen 2014 und 2021 hat die Assemblée Nationale durchschnittlich 22,9% ihrer Sitzungszeit mit Budgetangelegenheiten verbracht. Zu Beginn einer neuen Legislaturperiode war der Anteil jeweils besonders hoch (vgl. Assemblée Nationale 2014b, 2015, 2016, 2017a, 2018b, 2019a, 2020c, 2021a). Mit dem jährlichen Haushaltsgesetz und den LPM verfügt das französische Parlament dabei über zwei zentrale Hebel zur Einflussnahme auf den Verteidigungshaushalt, auf die im Folgenden eingegangen wird. Die materielle Grundlage für die parlamentarische Mitwirkung in Fragen des Verteidigungshaushalts bildet zunächst Artikel 34 der Verfassung. Allerdings wird dieses Recht durch Artikel 40 erheblich eingeschränkt, der Änderungen, die zu einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben oder einer Verringerung der Einnahmen führen, für unzulässig erklärt:

« Article 40. Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

Damit erfährt das haushaltspolitische Initiativrecht der Parlamentarier *prima facie* eine deutliche Einschränkung. Es bleibt darauf beschränkt, Ausgabenkürzungen vorzuschlagen. Insbesondere im Verteidigungshaushalt, der gewöhnlich zu den größten Posten im Staatshaushalt zählt, erscheint dies gravierend. Um dieses Kompetenzungleichgewicht zu korrigieren, bieten die nach Artikel 34 der Verfassung vorgesehenen einfachgesetzlichen Regelungen der Haushaltsordnung (sog. *Loi organique relative aux lois de finances*, LOLF) seit 2001 eine gewisse Flexibilität. Danach können die Parlamentarier innerhalb eines Einzelplans (*mission*) Mittel zwischen Titelgruppen (*programmes*) umverteilen, sofern die Gesamtsumme des Einzelplans unverändert bleibt. Zu diesem Zweck bringt die Regierung – in der Praxis regelmäßig Ende September, spätestens jedoch in der ersten Oktoberwoche des Vorjahres – den Haushaltsentwurf (*Projet de loi de finances*, PLF) in das Parlament ein, wo er nach erster Lesung an die Fach- und Haushaltsausschüsse überwiesen wird.⁶⁰

Die CDFA und die ETRD ernennen für jedes Programm der *Mission Défense* einen Berichterstatter, der eine Stellungnahme (*avis*) an den federführenden Haushaltsausschuss fasst und dazu Anhörungen mit hochrangigen Militärs und Regierungsvertretern auf Staatssekretärs- und Abteilungsleiterenebene sowie mit Vertretern der Rüstungsindustrie organisiert. Die Haushaltsausschüsse im Sénat (*Commission des finances*) und in der Assemblée Nationale (*Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*) benennen ihrerseits jeweils einen Berichterstatter für die *Mission Défense* als Ganzes, der ebenfalls Anhörungen, häufig mit dem Verteidigungsminister, organisiert und eine Stellungnahme an den Generalberichterstatter (*rapporteur*

60 Zur Übersicht und Nachvollziehbarkeit der Haushaltsgesetzgebung, vgl. Assemblée Nationale (2021b).

général) seines jeweiligen Haushaltsausschusses abgibt.⁶¹ Parallel werden die nach Maßgabe des LOLF eingebrachten Änderungsanträge in den Fachausschüssen geprüft. Anschließend wird der PLF von beiden Kammern – in der Regel nach Verhandlungen in einem Vermittlungsausschuss (sog. Commission Mixte Paritaire) unter Leitung der rapporteurs généraux – verabschiedet und tritt schließlich als endgültiges Haushaltsgesetz (Loi de finances initiale, LFI) in Kraft.

Ergänzt wird die jährliche Haushaltsplanung um eine mittelfristige Perspektive durch die mehrjährigen Lois de programmation militaire (LPM), welche die strategischen Leitlinien und finanziellen Ressourcen der Verteidigungspolitik für einen Zeitraum von sechs bis sieben Jahren absteckt. Die CDFA und die ETRD spielen dabei eine zentrale Rolle, da sie bei der Prüfung und Beratung der LPM federführend sind und die anderen Ausschüsse, darunter die CAE und die Haushaltsausschüsse, Stellungnahmen abgeben. Uneinigkeiten zwischen den beiden Kammern werden vor Inkrafttreten der LPM ebenfalls im Vermittlungsausschuss unter der Federführung der Berichterstatter von CDFA und ETRD verhandelt.

Der Verteidigungshaushalt speist sich im Wesentlichen aus der Mission Défense, die im untersuchten Zeitraum zwischen 10 % und 12 % des Gesamthaushalts ausmachte und ihrerseits aus vier Titelgruppen bzw. Programmen besteht. Das für Rüstungskontrollmaßnahmen einschlägige Programm « Environnement et prospective de la politique de défense » (P144) besteht aus zwei Titeln:

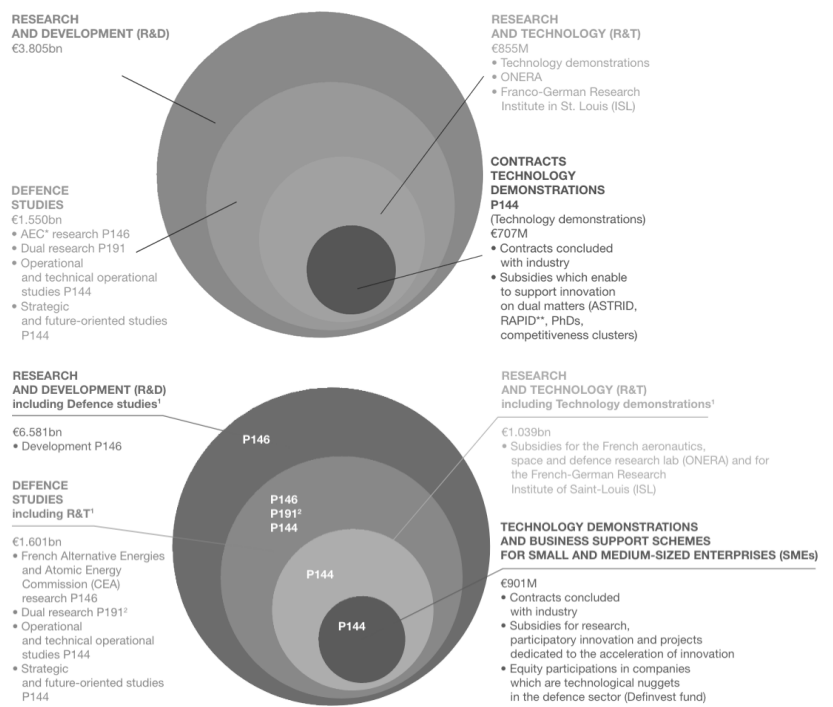
- Der erste Titel (Prospective de défense), auf den der Großteil (über 95 %) der Programmmittel entfällt, unterstützt die strategische Forschung und Vorausschau, einschließlich der Analyse von Risiken und Bedrohungen durch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen.
- Der zweite Titel (Relations internationales et diplomatie de défense) umfasst den weitaus kleineren Teil (3-5 %) und ist für internationale Maßnahmen einschließlich der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit in den Bereichen Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung bestimmt.

Ferner werden Maßnahmen zur multilateralen Rüstungskontrolle und Abrüstung aus Mitteln des Außenministeriums gedeckt, etwa den Beiträgen an internationale Organisationen. Weiterhin stammen die Haushaltsmittel für

61 Die Haushaltsausschüsse ernennen jeweils einen sogenannten « rapporteur général », dessen Aufgabe es ist, die Stellungnahmen der Berichterstatter sowohl aus dem Haushaltsausschuss selbst als auch aus den Fachausschüssen einer kritischen Prüfung zu unterziehen und diese in seinem abschließenden Bericht zu konsolidieren. Somit fungiert der rapporteur général als zentrale Instanz, bei der sämtliche haushaltspolitischen Prozesse zusammenlaufen und koordiniert werden.

wehrtechnische Forschung und Entwicklung (F&E) nicht allein aus dem Haushalt des Verteidigungsministeriums. Sie setzen sich neben den Mitteln aus P144 und aus P146 (« Équipement des force ») der Mission Défense auch aus dem Programm « Recherche dual (civile et militaire) » (P191) der Mission Recherche et enseignement supérieur zusammen. Während P144 und P146 vor allem der Entwicklung von Rüstungsprojekten gewidmet sind, werden die Mittel aus P191 primär für rüstungstechnologische Forschungszwecke eingesetzt (vgl. Ministère des Armées 2019a, S. 12).

Abbildung 4.4.2: Zusammensetzung und Entwicklung der R&D-Mittel des Verteidigungsbudgets (2016 und 2021)

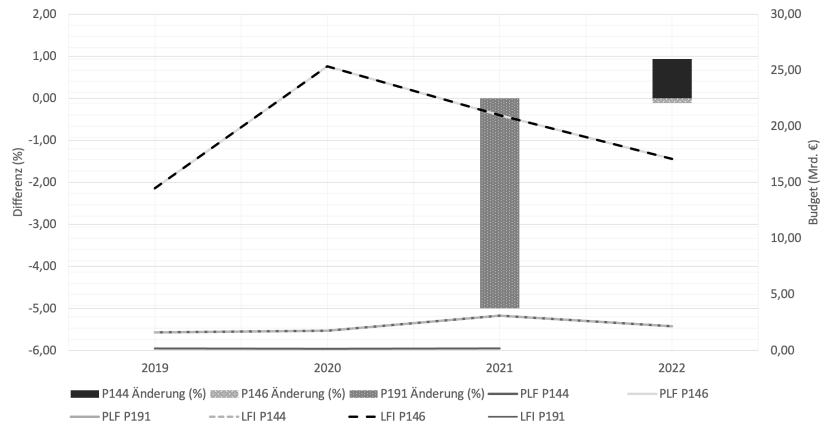


Der für jeden Kreis angegebene Betrag umfasst auch den Betrag der jeweils niedrigeren Ebene. Für das Jahr 2021 wurde die duale Forschung (P191) durch das Programm zur konjunkturellen Erholung (Plan de relance) abgedeckt.

Quelle: Ministère des Armées (2016, 2021).

Vor diesem Hintergrund zeigt ein Abgleich der jährlichen PLF und LFI, dass das Parlament die Mittel für P144 und P146 in der Regel unverändert bewilligt (Abbildung 4.4.3). P144 stieg von 1,29 Milliarden Euro (2016) auf 1,69 Milliarden Euro (2021). P146 stieg von 9,95 Mrd. Euro (2016) auf 13,64 Mrd. Euro (2021). Zwar gab es sowohl in der CAE als auch in der CDFA immer wieder Änderungsvorschläge zu den Programmen; die jedoch alle scheiterten (vgl. z.B. Assemblée Nationale 2020a; 2020b). Lediglich im Haushalt 2022 kam es zu einer leichten Erhöhung des Verteidigungsbudgets insgesamt, mithin zu einer relativen Senkung der Mittel für P144 von 3,78% auf 3,60% des Mission – die absoluten Mittel (2,15 Milliarden Euro) blieben indes unverändert (vgl. budget.gouv 2024). Im gleichen Zeitraum hat sich das kombinierte F&E-Budget von 3,8 Milliarden Euro im Jahr 2016 auf 6,6 Milliarden Euro im Jahr 2021 fast verdoppelt. Gleichzeitig sind die Mittel für P191 leicht zurückgegangen. Waren es 2016 mit 180 Millionen Euro noch 0,45% des Verteidigungsbudgets, sind es 2021 mit 156 Millionen Euro nur noch 0,31%.

Abbildung 4.4.3: Veränderungen zwischen PLF und LFI nach Programmen



Für die Jahre 2014 bis 2018 stehen keine verlässlichen Daten zur Verfügung. Wie beschrieben wurden die regulären Haushaltsmittel für P191 in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 aus Sondermitteln des Konjunkturprogramms « Plan de relance » nach der Covid-19-Pandemie gedeckt und darin dem Programm 363 zugeordnet (vgl. Ministère des Armées 2021, S. 14).

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von budget.gouv.fr (2024).

Der Gesamtanstieg der F&E-Mittel bei gleichzeitigem Rückgang der Forschungsmittel deutet darauf hin, dass im französischen Verteidigungshaushalt der Weiterentwicklung bestehender Rüstungsprogramme Vorrang vor der Erforschung neuer Projekte eingeräumt wurde. Dies lässt darauf schließen, dass

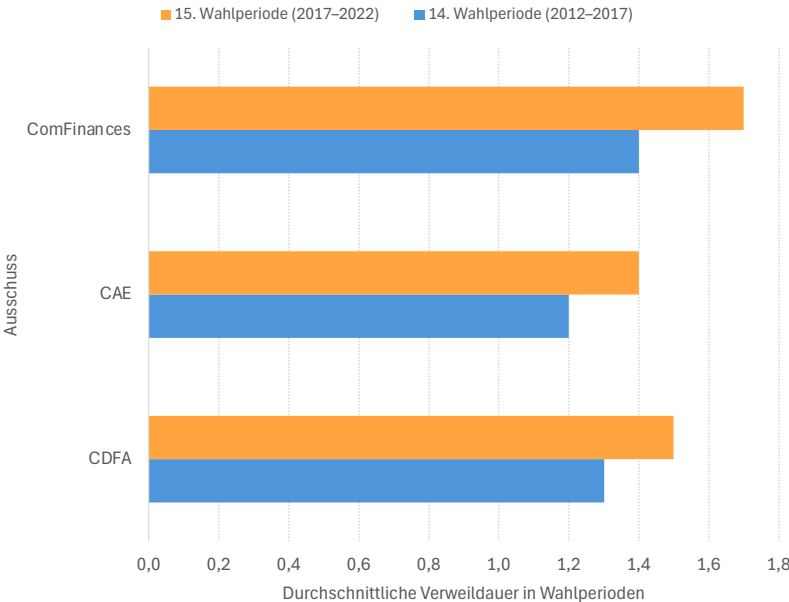
die Mittel für rüstungstechnologische Forschung eher als Subventionen an die Rüstungsindustrie ausgegeben wurden, da diese die oft kostenintensive Forschung übernimmt (vgl. Interview 4; Interview 22). Dementsprechend zeigt die Auswertung der Stellungnahmen und Ausschussberichte zum Verteidigungshaushalt sowie der Berichte zum LPM 2014-2019, dass die von der Exekutive eingebrachten Vorschläge zur Stärkung der Rüstungskontrolle nicht verändert wurden. Etwaige Änderungsvorschläge konzentrierten sich vorrangig auf die Modernisierung bestehender Rüstungsprogramme, die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeiten – etwa durch die Einführung unbemannter Systeme (Sénat 2013b, S. 13, 52–58) – und die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle der Geheimdienste, während die Rüstungskontrolle neuer Technologien gänzlich außenvor blieb.

Folglich ist die tatsächliche Einflussnahme des Parlaments auf den Verteidigungshaushalt durch mehrere Faktoren begrenzt. Erstens bleibt die kontrollfördernde Wirkung des LOLF begrenzt, da eine verknüpfende Budgetkontrolle der Mittel für P144 und P146 einerseits und P191 andererseits unzulässig ist. Dies gilt umso mehr, als sich Änderungsanträge gemäß § 98 GO-AN ohnehin nur auf einzelne Vorschriften des Haushaltsgesetzes beziehen dürfen, was eine verknüpfende Kontrolle zusätzlich behindert. Zweitens erschwert die globale Darstellung der Mittel eine gezielte Kontrolle oder Einflussnahme, indem sie die Transparenz reduziert und eine detaillierte Auseinandersetzung mit spezifischen Positionen für Rüstungskontrolle oder wehrtechnische Forschung und Entwicklung erschwert. Eine detaillierte Aufschlüsselung von Haushaltsmitteln erfolgt zwar als Anhang zum PLF in den sogenannten „blauen Büchern“. Sie haben jedoch keinen rechtlich bindenden Charakter und können nachträglich durch Exekutivmaßnahmen verändert werden, ohne dass das Parlament eine effektive Sanktionsmöglichkeit hat. Drittens entziehen sich Entscheidungen, die durch den Präsidenten, den Verteidigungs- oder Außenminister getroffen werden, in der Regel der parlamentarischen Kontrolle, da sie nur selten mit dem Haushalt verknüpft sind. Selbst wenn das Parlament versuchen würde, durch Kürzungen Einfluss zu nehmen, dürften solche Maßnahmen ineffektiv bleiben, da es der Exekutive überlassen bleibt, wie sie die Mittel tatsächlich einsetzt.

Es zeigt sich, dass die institutionelle Dominanz der Exekutive auch im Bereich des Verteidigungshaushalts durch eine eingeschränkte parlamentarische Kontrolle verstärkt wird. Zwar arbeiten die Haushalts- und Fachausschüsse beider Kammern stark institutionalisiert zusammen und spielen eine wichtige Rolle bei der Prüfung und Beratung des Verteidigungsbudgets, doch bleibt ihr faktischer Einfluss letztlich minimal. Die parlamentarische Einflussnahme bleibt in der Regel auf einer administrativ-technischen Ebene, ohne die politisch-strategischen Prioritäten der Exekutive zu beeinflussen. Weder in den Experteninterviews noch in der Literatur finden sich überdies Belege dafür, dass die Kontrolle in nennenswertem Umfang über informelle Kanäle erfolgt.

Vielmehr hegt das institutionelle Setting des Semipräsidentialismus den parlamentarischen Einfluss effektiv ein. Dies zeigt sich auch in der starken Gebundenheit der LPM an die vorgegebenen strategischen Prioritäten der Regierung, wo sich kaum parlamentarische Kurskorrekturen wiederfinden. Insgesamt deutet dies darauf hin, dass das Parlament in diesen Bereichen eher auf Nachvollziehbarkeit, denn auf strategische Mitgestaltung bedacht ist. Daran dürften auch eine leicht höhere personelle Kontinuität (3,42 %) und eine geringfügig längere durchschnittliche Verweildauer nichts ändern (Abbildung 4.4.4). Erwähnenswert ist, dass drei der Mitglieder in der 15. Legislatur zuvor in der CAE oder der CDFA vertreten waren, was grundsätzlich eine bessere Spezialisierung ermöglicht.

Abbildung 4.4.4: Vergleich der durchschnittlichen Verweildauer nach Ausschuss (14. und 15. Legislaturperiode)



Quelle: eigene Darstellung.

Somit wird deutlich, dass das französische Parlament trotz formaler Mitwirkungsrechte in der Praxis zwar durchaus kontrollierend tätig wird, aber nur wenig budgetären Einfluss auf die Haushaltsmittel für F&E und Rüstungskontrolle und die damit verbundenen strategischen Prioritäten nimmt. Es wirkt jedenfalls nicht unmittelbar rüstungskontrollschärfend, sondern eher

rüstungsinnovationsfördernd. Zwar bieten die jährliche Haushaltsgesetzgebung und vor allem die mehrjährigen LPM institutionalisierte Kontrollmechanismen für eine antizipierende Einflussnahme auf die Rüstungskontrollpolitik. Allerdings werden diese überwiegend administrativ genutzt, ohne grundlegende Änderungen der Regierungspolitik zu bewirken. De facto erschöpft sich die parlamentarische Kontrolle in der Umverteilung von Mitteln, ohne auf deren konkrete Verwendung näher Einfluss nehmen zu können. Dies reduziert die Möglichkeit, politische Prioritäten über den Haushalt zu gestalten. Wie schon die Analyse der Fachausschüsse gezeigt hat, scheinen parlamentarische Präferenzen demnach stärker auf der Modernisierung und Weiterentwicklung der Verteidigungsfähigkeiten als auf der Förderung von Abrüstung und Rüstungskontrolle zu liegen. Insofern wird das Parlament nicht zu einer absoluten Randfigur degradiert.

Auch die zunehmende Bedeutung der F&E-Mittel indiziert, dass das Parlament vor allem der Innovationsförderung und der Unterstützung der Rüstungsindustrie Priorität einräumt. Gleichzeitig bleibt die Regulierung disruptiver Technologien, wie z.B. autonomer Waffensysteme, in den Stellungnahmen und Berichten zum Haushalt unterrepräsentiert. Die Präferenzen reflektieren die parteiübergreifende Überzeugung, wonach Frankreich eine technologische und sicherheitspolitische Führungsrolle bewahren sollte, während es in Fragen der Rüstungskontrolle eine abwartende Haltung einnimmt. Im Zusammenhang mit der Präferenz für europäische sicherheitspolitische Souveränität und der für Frankreich wichtigen deutsch-französischen Partnerschaft im Verteidigungsbereich ist es naheliegend, dass sich daraus die ambivalente Positionierung des Two-tier-Approach in der GGE on LAWS ergibt.

4.4.3 Unterstützungsstrukturen, Mitarbeiter und Fraktionen

Die institutionelle Architektur der parlamentarischen Kontrolle im französischen Parlament wird maßgeblich von der Vielfalt und Heterogenität der beteiligten Akteure geprägt. In der 14. und 15. Legislaturperiode waren sechs bzw. sieben Fraktionen in der Assemblée Nationale vertreten, die häufig aus mehreren Splitterparteien bestehen; im Sénat waren es zeitweise noch mehr. Diese Fragmentierung erschwert zwar die politische Entscheidungsfindung, stärkt jedoch zugleich die Bedeutung der Fraktionen als zentrale Akteure in der parlamentarischen Arbeit, auch im sicherheitspolitischen Kontext. Sie fungieren als Plattformen, die politische Interessen bündeln und strategisch ausrichten, was ihre Relevanz in der parlamentarischen Kontrolle unterstreicht.⁶² Diese politische Kontrolle wird durch eine Vielzahl administrativer und

62 Der Zusammenschluss ökologischer Parteien in der Fraktion NUPES hat beispielsweise eine einflussreiche politische Opposition gegenüber der Rüstungsexportpolitik der Regierung geschaffen; vgl. Béraud-Sudreau 2014.

technischer Unterstützungsstrukturen ergänzt, die sich seit den 1970er Jahren kontinuierlich weiterentwickelt haben. Neben den weiterhin bedeutenden Ausschusssekretariaten sind persönliche Mitarbeiter und spezialisierte Unterstützungsstrukturen entstanden, die die Arbeitsfähigkeit der Parlamentarier gezielt fördern.

4.4.3.1 Ausschusssekretariate und Hilfsstrukturen: Kompetenzzentren für mehr Kontrolle

Für die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion der Ausschüsse sind zunächst die in der Parlamentsverwaltung angelegten Unterstützungsstrukturen von entscheidender Bedeutung. In der Assemblée Nationale sind die Ausschusssekretariate der meisten ständigen Ausschüsse der Direction des Commissions unterstellt. Für internationale Angelegenheiten existiert hingegen eine eigene Direktion, die Direction des Affaires européennes, internationales et de défense (DAEID). Die DAEID ist in mehrere Unterdirektionen gegliedert und unterstützt die CAE, die CDFA und den Europaausschuss inhaltlich und organisatorisch in den Bereichen « Relations internationales : politique extérieure, coopération, traités et accords internationaux » sowie « organisation générale de la défense ; politique de coopération et d'assistance dans le domaine militaire ; plans à long terme des armées ; industries aéronautique, spatiale et d'armement » (vgl. Assemblée Nationale o. J.). Mit zehn Referentenstellen im Sekretariat der CAE und acht im Sekretariat der CDFA sowie vier weiteren gemeinsamen Sachbearbeitern sind die Sekretariate gut ausgestattet (vgl. ebd.). Hinzu kommen eigene Mitarbeiterstäbe der Ausschussvorsitzenden mit bis zu sechs Posten (vgl. Assemblée Nationale 2023a, S. 29). Im Senat verfügt die ETRD ebenfalls über ein eigenes Ausschusssekretariat (Service de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées). Es ist mit 15 Mitarbeitern besetzt, darunter eine Leitungsstelle und sechs themenbezogene Fachreferenten. Die Referenten betreuen jeweils auch eines der Programme der Mission Défense. Damit sind die Ausschüsse sowohl personell als auch inhaltlich adäquat ausgestattet, um komplexe Themen wie die Regulierung autonomer Waffensysteme oder die Entwicklung des Future Combat Air Systems (FCAS) zu begleiten. Dies gilt umso mehr, als in der DAEID die traditionell getrennten Funktionen des Wissenschaftlichen Dienstes und des Ausschusssekretariats zusammengeführt werden, wodurch sich Synergiepotenziale für die Unterstützungsleistungen der Sekretariate, etwa bei der Erstellung von Studien und Ausschussberichten, ergeben können.

Hervorzuheben ist zudem die fest etablierte Senatsdelegation für Zukunftsfragen (délégation sénatoriale à la prospective), welche langfristige gesellschaftliche Entwicklungen aufarbeitet und strategische Empfehlungen formuliert und damit den Anspruch des Senats unterstreicht, als « assemblée du temps long » eine fundierte und vorausschauende Perspektive in die

politischen Debatten einzubringen. Im Kontext neuer Technologien hat die Delegation im Untersuchungszeitraum allerdings keine Berichte veröffentlicht.⁶³

Darüber hinaus gibt es sowohl im Senat als auch in der Assemblée Nationale thematische Studiengruppen (*groupe d'études*), die allen Parlamentariern offenstehen. Die Studiengruppen sind ähnlich organisiert wie die Ausschüsse, jedoch weniger formalisiert und erhalten keine finanziellen Mittel. Sie treffen sich in unregelmäßigen Abständen und stellen ein zusätzliches Format für den parteiübergreifenden Meinungsaustausch zu Themen dar, die zu spezifisch sind, um in den Ausschüssen behandelt zu werden. Sie verfügen über ein hohes Maß an operativer Flexibilität und werden durch Anhörungen, Ortsbesuche oder die Teilnahme an Veranstaltungen außerhalb des Parlaments tätig. In der 14. und 15. Legislaturperiode wurden mehr als einhundert Studiengruppen registriert, von denen nicht wenige dauerhaft bestehen (vgl. Reignier 2013, S. 423). Die Studiengruppen haben jeweils rund 30 Mitglieder und sind damit deutlich kleiner als die Ausschüsse. Zudem ist im Gegensatz zu den ständigen Ausschüssen eine Mehrfachmitgliedschaft in thematisch verwandten Studiengruppen zulässig und – wie die Analyse zeigt – in der Praxis auch üblich. Während verteidigungspolitische Studiengruppen im Sénat fehlten, gab es Mehrfachmitgliedschaften in der Assemblée Nationale beispielsweise in den Studiengruppen «industries de défense» und «économie, sécurité et souveraineté numériques» (vgl. Assemblée Nationale 2021c). Die Studiengruppen erleichtern den Parlamentariern den Zugang zu komplexen, vernetzten Themen und fördern parlamentarische Initiativen.

4.4.3.2 Parlamentarische Technikfolgenabschätzung

Das Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) stellt eine besonders wichtige Ergänzung der technologischen Kontrollkapazitäten des französischen Parlaments dar. Das OPECST wurde 1983 vor dem Hintergrund der Wahl des sozialistischen Präsidenten François Mitterrand und einer parlamentarischen Mehrheit der linken Parteien ins Leben gerufen.⁶⁴ Sein gesetzlich definierter Auftrag besteht darin, « d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et

63 Sie hat jedoch Anfang 2024 eine Arbeitsgruppe zum Thema «L'IA et l'avenir du service public» eingerichtet, die sich mit eingehend mit den gesellschaftlichen Implikationen Künstlicher Intelligenz befasst, ohne jedoch auf deren rüstungstechnologische Implikationen einzugehen (vgl. Sénat 2024b).

64 Frankreich richtete als erstes europäisches Land ein parlamentarisches Gremium zur Technikfolgenabschätzung ein. Die Gründung des OPECST reflektiert die strukturellen Herausforderungen des Machtgleichgewichts zwischen Mehrheit und Minderheit im semi-präsidentiellen System Frankreichs, in dem die Exekutive in der Regel auf die Unterstützung einer stabilen Parlamentsmehrheit zählen kann, während die Minderheit diese Allianz als strukturellen Nachteil erlebt (vgl. dazu Delvenne 2019).

technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions ».⁶⁵ Ziel ist es, das Parlament durch objektive und unabhängige Informationen in die Lage zu versetzen, wissenschafts- und technologiebezogene Fragen fundiert zu beraten.

Obwohl das OPECST formal kein parlamentarischer Ausschuss ist, weist es eine ähnliche Arbeitsweise auf, da Abgeordnete und Senatoren eine zentrale Rolle im Evaluationsprozess übernehmen. Das bikamale Gremium setzt sich aus 18 Abgeordneten und 18 Senatoren zusammen und wird durch einen wissenschaftlichen Beirat ergänzt, der aus 24 Experten besteht, die aufgrund ihrer wissenschaftlichen und technologischen Expertise ausgewählt wurden. Delvenne (2019) hebt hervor, dass etwa ein Drittel der Parlamentarier selten wechselt und die Mitglieder ein besonders hohes persönliches Engagement zeigen, was auf die freiwillige Kandidatur und die Nicht-Kooptierung zurückzuführen ist. Diese personelle Kontinuität und das hohe Engagement der Mitglieder fördern die Effektivität der Kontrolltätigkeit. Unter Mitwirkung des wissenschaftlichen Beirats führt das OPECST Anhörungen durch und veröffentlicht Berichte zu Themen wie neuen Technologien sowie Forschungs- und Innovationspolitik (vgl. Assemblée Nationale und Sénat 2019). Aufgrund der durch Artikel 43 der Verfassung beschränkten Ausschussstruktur besitzt das Gremium jedoch kein Selbstbefassungsrecht (vgl. Birraux 2002). Es kann daher nur reaktiv tätig werden, wenn es durch die ordentlichen parlamentarischen Organe beauftragt wird. Solche Aufträge können von den Präsidien der Kammern auf Antrag eines Fraktionsvorsitzenden oder auf Antrag von 60 Abgeordneten oder 40 Senatoren erteilt werden. Auch die ständigen und Sonderausschüsse können das OPECST mit Studien beauftragen, wodurch es als eine Art Sonderausschuss im Dienst des Parlaments fungiert (vgl. Birraux 2002).

In einem Bericht von 2017 zu KI (Pour une intelligence artificielle maîtrisée, utile et démystifiée) beleuchtete das OPECST kursorisch auch die militärischen Implikationen von KI. Dabei wurden insbesondere die Risiken autonomer Waffensysteme und die Notwendigkeit ethischer Standards hervorgehoben:

« L'utilisation d'armes légaux autonomes, également appelées "robots tueurs", revêt un caractère risqué, en cela que leurs actions pourraient être altérées et devenir un danger non maîtrisable, en cela que la surveillance humaine en est exclue. Ces "robots tueurs", à l'instar des drones militaires, sont critiqués, et la légitimation de leur développement pourrait potentiellement créer des précédents, qui du point de vue géopolitique pourraient être dangereuses à moyen terme, notamment en termes de prolifération de ces armes, d'abus d'utilisation et d'escalade rapide des conflits. En outre, l'absence de standards de conception ne permet aujourd'hui pas d'adopter des règles éthiques clairement définies » (OPECST 2017, S. 187).

Wie Grunwald (2003, S. 198) betont, können die Berichterstatter, die zugleich Parlamentarier sind, keine völlig neutrale oder wissenschaftlich belastbare Position vertreten. Ihre Empfehlungen sind eher als Ausdruck politischer

65 Loi n° 83-609 vom 8. Juli 1983.

Interessen und als Reaktion auf Themen zu verstehen, die ihnen zunächst fremd sind. Dennoch entfaltet das Modell der parlamentsinternen Technikfolgenabschätzung erhebliche Synergieeffekte, insbesondere durch die Einbindung externer Experten. Trotz begrenzter Erkenntnisse im Bereich KI-gestützter Rüstungstechnologie stärkte das OPECST die analytischen und strategischen Fähigkeiten des Parlaments. Es fungiert als Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher Expertise und politischer Entscheidungsfindung, fördert ausgewogenere Debatten über technologische Entwicklungen und erweitert die institutionelle Kontrollfunktion des Parlaments substantziell.

4.4.3.3 Persönliche Mitarbeiter

Seit ihrer weitgehenden institutionellen Verankerung durch das *statut de collaborateur parlementaire* von 1975 haben sich persönliche Mitarbeiter als unverzichtbare Ressource für die parlamentarische Arbeit etabliert. Ihre Zahl ist seitdem kontinuierlich gestiegen. Beauvallet und Michon (2017) nennen rund 3.000 Mitarbeiter für die 920 französischen Parlamentarier (Abgeordnete und Senatoren). Die Assemblée Nationale zählt ihrerseits 1.894 parlamentarische Mitarbeiter. Der Sénat beschäftigt ca. 950 Mitarbeiter (vgl. Sénat 2024a). Die Grundlage für die Beschäftigung persönlicher Mitarbeiter durch Abgeordnete und Senatoren ergibt sich aus den Geschäftsordnungen: Artikel 18 Absatz 2 GO-AN und Artikel 102a GO-S erlauben die Anstellung auf privatrechtlicher Basis. Mit durchschnittlich 3,3 Mitarbeitern pro Abgeordneten und 2,5 Mitarbeitern pro Senator gewährleisten sie administrative, legislative und kommunikative Unterstützung. Dabei arbeitet knapp die Hälfte der Mitarbeiter (49,97%) am Parlamentssitz in Paris (vgl. Assemblée Nationale 2023b, S. 4; Michon und Beauvallet 2022).

4.4.3.4 Les groupes politiques (Fraktionen): strategische Koordination und Agenda Setting

Die Fraktionen (*groupes politiques*) übernehmen im französischen Parlament eine zentrale Funktion bei der strategischen Koordination der parlamentarischen Kontrollmechanismen. Seit ihrer vergleichsweise jungen konstitutionellen Anerkennung durch die Verfassungsreform von 2008 sind sie als institutionalisierte Vertretung politischer Parteien im Parlament fest etabliert. Ihre Zusammensetzung erfordert mindestens 15 Abgeordnete oder 10 Senatoren, was eine klare strukturelle Verankerung gewährleistet. Diese Position sichert den Fraktionen proportional zu ihrer Sitzstärke Einfluss in den Präsidien der Kammern und den ständigen Ausschüssen, wodurch ihre politische Wirksamkeit und Steuerungskraft signifikant gestärkt wird. Darüber hinaus verfügen sie über eine finanzielle Ausstattung, die ihrer Größe entspricht (vgl. Assemblée Nationale 2023c). Vor allem weil es ihnen so möglich ist zusätzliche

Mitarbeiter zu beschäftigen, dürfte dies ihre organisatorische und analytische Leistungsfähigkeit erheblich erweitern.

Die Fraktionen fungieren als Feedbackschleifen, die parlamentarische Outputs aufnehmen, diese in neue Debatten überführen und dadurch die politische Agenda fortlaufend weiterentwickeln. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik unterstützen sie die Vorsitzenden und Koordinatoren der CAE, der CDFA und der ETRD dabei, ihre politischen Präferenzen gezielt einzubringen und die interne Meinungsbildung zu koordinieren. Dies schafft eine Basis für die strategische Ausrichtung der Ausschussarbeit und die übergreifende parlamentarische Willensbildung.

Um diese Prozesse zu unterstützen, richten die Fraktionen häufig thematische, zum Teil ausschussübergreifende Arbeitsgruppen ein, die wöchentlich tagen und meist von den zuständigen Koordinatoren der Ausschüsse geleitet werden (vgl. Interview 21). Die Arbeitsgruppen widmen sich vor allem der Vorbereitung auf bevorstehende Ausschusssitzungen (vgl. Reignier 2013). Das verdeutlicht, wie die Fraktionen nicht nur als organisatorische, sondern auch als inhaltliche Knotenpunkte der parlamentarischen Kontrolle wirken, indem sie Expertise und politische Zielsetzungen strategisch verknüpfen. Dennoch sollte ihre Bedeutung nicht überschätzt werden, da die Fraktionen in der außenpolitischen Praxis überwiegend auf die von der Exekutive vorgegebene Agenda reagieren und die parlamentarische Arbeit weiterhin maßgeblich von den Ausschüssen bestimmt wird.

4.4.4 Zwischenbilanz V

Im semipräsidentiellen Regierungssystem steht das französische Parlament in der Außen- und Sicherheitspolitik zwei starken Exekutiven gegenüber: Zum einen spielt der Staatspräsident eine zentrale Rolle, indem er die strategischen Leitlinien maßgeblich bestimmt. Zum anderen wird die Regierung vom Präsidenten ernannt, was in der Praxis zu einer parteipolitischen Verflechtung innerhalb der Exekutive und zwischen Regierung und Regierungsmehrheit in der Assemblée Nationale führt. Diese strukturelle Asymmetrie verleiht der Regierung ein besonderes Maß an institutioneller Entscheidungsautonomie und beeinflusst im Gegenzug die Kontrollmöglichkeiten des französischen Parlaments in der ohnehin exekutivlastigen Politik zu neuen Technologien im Rüstungsbereich. Im Bereich der internationalen Rüstungskontrolle neuer Technologien erfolgt die Überwachung daher allenfalls in abstrakt-genereller Form, nicht jedoch mit dem Ziel, aktiv Einfluss auf die französische Position innerhalb der GGE on LAWS zu nehmen. Der erhebliche exekutive Handlungsspielraum führt vielmehr dazu, dass Frankreich seine Positionierung in rüstungskontrollpolitischen Fragen zumeist in enger Abstimmung mit seinem wichtigsten Partner – Deutschland – vornimmt. Insbesondere der Assemblée

Nationale scheint es vorrangig ein Anliegen zu sein, innovative Technologien im Rüstungssektor als Mittel zur Stärkung der nationalen Souveränität zu fördern.

Die institutionelle Kontrollkapazität des französischen Parlaments in der Außen- und Sicherheitspolitik wird durch zwei parteipolitisch kongruente Exekutivakteure flankiert und sichtbar eingeschränkt (10 von 17 Punkten). Die Assemblée Nationale hat zwar grundsätzlich die Möglichkeit, die Regierung durch ein Misstrauensvotum abzusetzen, hat davon aber im Untersuchungszeitraum – abgesehen von einem erfolglosen Antrag der Opposition – keinen Gebrauch gemacht. Die enge parteipolitische Bindung der Parlamentsmehrheit an die Exekutive hat deren ohnehin starke institutionelle Position aufgrund des breiten nationalen Konsenses in Fragen der neuen Technologien im Rüstungsbereich und ihrer Regulierung gefestigt. Diese grundsätzliche Dynamik und damit die Entscheidungsautonomie der Exekutive wurde durch die bis zum Ende des Untersuchungszeitraums hohe Stabilität von Regierungen, die im Wesentlichen aus einer Partei bestanden, der zugleich der Präsident angehörte, weiter verstärkt.

Die inhaltliche Kontrollkapazität des französischen Parlaments erweist sich als moderat (12 von 24 Punkten). Die mäßig ausdifferenzierte Ausschussstruktur ermöglichte zwar eine gezielte Befassung mit sicherheits- und rüstungspolitischen Themen, insbesondere in der CDFA und der ETRD. Eigene Impulse konnte das Parlament jedoch kaum setzen. Zudem lag die Größe der Ausschüsse weit über dem von Benda (1997, S. 22) ermittelten Effizienzkorridor. Die kleineren Berichterstattergruppen zu einzelnen Themen konnten dieses Übermaß nur begrenzt kompensieren. Auch war die personelle Fluktuation in den relevanten Ausschüssen vergleichsweise hoch, was den langfristigen Aufbau von Expertise erschwert haben dürfte. Die formal festgelegte strikte Trennung der Ausschüsse ohne Doppelmitgliedschaften schränkte zudem die Spezialisierung der Abgeordneten ein und erschwerte eine kohärente Kontrolle neuer Rüstungstechnologien.

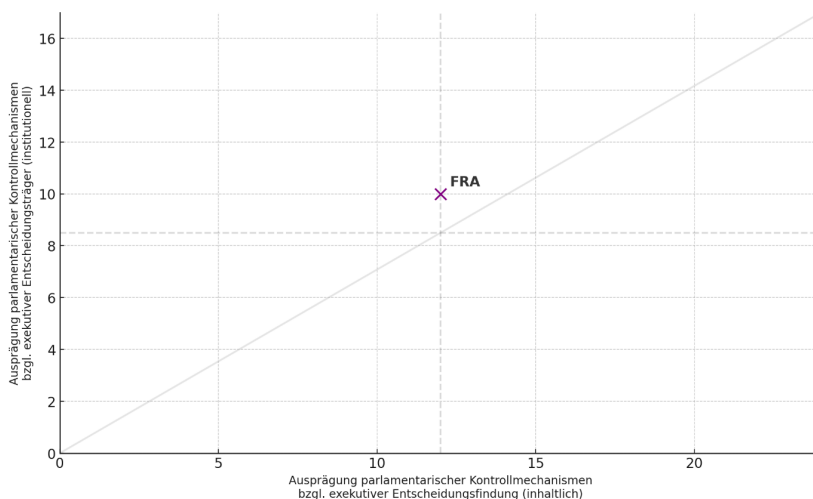
Die Fachausschüsse der Assemblée Nationale (CDFA und CAE) befassten sich nur sporadisch mit neuen Technologien, so dass die GGE on LAWS marginale Beachtung fand. Sie waren überwiegend von der Regierungspartei dominiert, so dass kritische Positionen in den Ausschüssen selten mehrheitsfähig waren. Die CDFA befasste sich zwar regelmäßig mit neuen Technologien, aber nur sporadisch mit LAWS und deren Regulierung. In der ETRD des Senats war eine größere Unabhängigkeit erkennbar. Sie befasste sich wiederholt mit neuen Technologien und zunehmend auch mit deren Regulierung, allerdings ohne Einfluss auf exekutive Entscheidungsprozesse. Auch aus diesem Grund stellt das Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) einen potenziell wichtigen ergänzenden Kontrollmechanismus dar, der eine Grundlage für den umsichtigen Umgang mit komplexen und interdisziplinären Themen wie neuen Technologien bereitstellt. Er wurde

im untersuchten Zeitraum bezüglich der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung neuer Technologien jedoch kaum genutzt. Damit bleibt die parlamentarische Kontrolle entscheidend vom Engagement einzelner Abgeordneter und Senatoren abhängig.

In budgetärer Hinsicht kann das Parlament durchaus Kontrolle ausüben. Seine Einflussmöglichkeiten auf den Verteidigungshaushalt sind jedoch strukturell durch die Verfassung erheblich eingeschränkt, die den Abgeordneten wesentliche Befugnisse zur Änderung des Haushalts vorenthält. Das präsidentiale Militärprogrammgesetz (*Loi de programmation militaire, LPM*) und die zentralisierte Budgethoheit der Exekutive haben daher den formalen Einfluss des Parlaments auf die strategische und finanzielle Planung neuer Technologien im Rüstungsbereich sichtlich begrenzt, zumal im Parlament ein breiter Konsens über die Forderung nach rüstungstechnologischer Souveränität besteht. Insofern ist die Kontrolle durch das formale Zustimmungserfordernis zwar hoch, der tatsächliche Einfluss aber gering.

Aus theoretischer Perspektive weist die Kontrollfähigkeit des französischen Parlaments damit sowohl Elemente des Co-optation- als auch des Trusteeship-Modells auf (vgl. Abbott et al. 2020, S. 623). Denn die Exekutive erhält ihre Kompetenzen letztlich direkt vom Präsidenten. Das Parlament kann sie formal nur beobachtend überwachen und lediglich indirekt über das Damoklesschwert des Misstrauensvotums politisch intervenieren. In der Rüstungskontrolle entspricht das Kontrollverhältnis eher einem Trusteeship-Modell, da das Parlament strategische Entscheidungen nur ex post überwachen, aber nicht aktiv steuern kann. Die Exekutive bleibt in diesem Bereich weitgehend unabhängig, da ihr institutionell erhebliche Entscheidungsautonomie und Handlungsspielräume zugestanden werden. Im Bereich der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung ist die hierarchische Abhängigkeit vom Parlament über das Budgetrecht zwar etwas ausgeprägter und entspricht eher dem Co-optation-Modell. Der im Parlament vorherrschende Konsens einer strategischen Kultur sicherheitspolitischer Souveränität in Verbindung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben hat jedoch zu einer weitgehenden Entscheidungsunabhängigkeit der Exekutive geführt. Denn selbst wenn die Regierung einmal die Ausgaben für wehrtechnische Forschung und Entwicklung senken würde, hätte das Parlament aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Möglichkeit, den Verteidigungshaushalt eigenständig zu erhöhen, um ihn seinen innenpolitischen Prioritäten anzupassen.

Abbildung 4.4.5: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Französisches Parlament



Quelle: eigene Darstellung.

Diese Einordnung deckt sich insofern mit der zweidimensionalen Logik nach Rittberger et al. (2024), als das französische Parlament im mittleren Bereich des Kompetenz-Kontroll-Spektrums angesiedelt ist (Abbildung 4.4.5). Während es bei der Ausprägung der parlamentarischen Kontrollmechanismen gegenüber den Entscheidungsträgern noch in der oberen Hälfte des Spektrums liegt, zeigt sich bei den Kontrollmechanismen gegenüber der exekutiven Entscheidungsfindung eine erkennbare Tendenz zu mehr Regierungskompetenz denn parlamentarischer Kontrolle, so dass das französische Parlament trotz punktuell ausgebauter Kontrolle auf der institutionellen Achse insgesamt über eine moderate Steuerungsfähigkeit hinsichtlich neuer Technologien im Rüstungsbereich verfügt.

4.5 Italien

4.5.1 Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im Parlamento italiano

Das parlamentarische Regierungssystem Italiens, wie es in der Verfassung von 1946 angelegt ist, spiegelt einen tiefen Kompromisscharakter wider, der aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs resultiert und bis heute das

Verhältnis von Exekutive und Legislative auch in der Außenpolitik prägt. Leitend ist das in Artikel 11 der Verfassung verankerte Friedensgebot, wonach Italien „den Krieg als Mittel des Angriffs auf die Freiheit anderer Völker und als Mittel zur Lösung internationaler Streitigkeiten“ ablehnt. Es verpflichtet die staatlichen Institutionen zur Förderung des Friedens sowie zur militärischen Zurückhaltung. Gleichzeitig konstatiert Artikel 52 eine „heilige Pflicht“ („sacro dovere“) der Bürger zur Verteidigung des Staates, wobei sich die Streitkräfte am „demokratischen Geist“ („spirito democratico“) zu orientieren haben.⁶⁶ Diese dualistische Verankerung spiegelt das inhärente Spannungsverhältnis zwischen Friedensgebot und notwendiger Verteidigungsfähigkeit wider.

Um dieses Spannungsverhältnis auszutarieren, räumt die italienische Verfassung, ungeachtet der außenpolitischen Prärogative der Regierung, dem Parlament – bestehend aus Abgeordnetenkammer (Camera dei deputati) und Senat (Senato della Repubblica) – explizite Mitwirkungsrechte in sicherheits- und außenpolitischen Fragen ein. Die Regierung ist als primärer außenpolitischer Akteur im sogenannten „bicameralismo perfetto“ (Köppel 2007, S. 121) gleichermaßen auf das Vertrauen beider Kammern angewiesen (Art. 94). Danach genügt ein Misstrauensantrag, der nur von einer der beiden Kammern angenommen wird, um die Regierung zum Rücktritt zu zwingen. Der wiederum von beiden Kammern gewählte Staatspräsident (Art. 83) kann daraufhin entweder Konsultationen zur Bildung einer neuen Regierung einleiten oder, falls keine stabile parlamentarische Mehrheit zustande kommt, die Kammern auflösen und Neuwahlen ansetzen. So löste Staatspräsident Francesco Cossiga im Februar 1992 im Zusammenhang mit der Debatte über die Wehrdienstreform das Parlament auf, trat aber nach heftiger Kritik an diesem Vorgehen kurz darauf zurück. Umgekehrt ist der Staatspräsident trotz wichtiger Kompetenzen (Art. 87) im Lichte der Art. 94 und 117 Abs. 2 a) und d) praktisch außerstande, ohne Zustimmung der Regierung außenpolitisch verbindlich tätig zu werden. Infolgedessen liegt die außenpolitische Prärogative, mithin die Initiative und Aushandlung völkerrechtlicher Verträge, im Wesentlichen bei der Regierung liegt. Allerdings wechselte die Regierung zwischen 1948 und 2022 über 60-mal; der Außenminister nicht weniger als 81-mal. Diese anhaltende Instabilität der Exekutive könnte einerseits ein Hinweis auf eine ausgeprägte parlamentarische Kontrolle der Entscheidungsträger sein. Andererseits könnte sie in der Praxis eine institutionalisierte parlamentarische Kontrolle der verantwortlichen Entscheidungsträger erschweren.

66 Das außenpolitische Trauma vom August 1943 bleibt prägender Ausgangspunkt für die Außenpolitik Roms: Nach dem Sturz Mussolinis mussten König Viktor Emanuel III. und Ministerpräsident Badoglio erkennen, dass Italien sich nicht in die Neutralität retten konnte, sondern an der Seite der anglo-amerikanischen Alliierten weiter am Krieg teilnehmen musste (vgl. ausf. Kempis und Gorawantschy 2006; Kogan 1963, S. 29–56).

Formal zeichnet sich die italienische Verfassung jedenfalls durch ein starkes parlamentarisches Mitwirkungsregime aus. Neben Art. 78, wonach die Erklärung des Kriegszustandes dem Parlament obliegt, normiert Art. 80 die legislative Mitwirkung bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, die die politischen Beziehungen und alle wesentlichen außenpolitischen Fragen betreffen (Fiorentino 2024, S. 28). Demnach bedarf die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, auch solcher zur Rüstungskontrolle, der Zustimmung beider Kammern. Aufgrund ihrer sehr ähnlichen Zusammensetzung kommt es jedoch kaum zu divergierenden parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen und daraus resultierenden Blockaden (vgl. Köppl 2007, S. 121). Durch den bereits erwähnten Art. 117 Abs. 2 lit. a) und d) wird die Rolle des Parlaments in den Bereichen „Außenpolitik und internationale Beziehungen“ sowie „Verteidigung und Streitkräfte; Sicherheit des Staates; Waffen, Munition und Sprengstoffe“ zusätzlich gestärkt. Damit hat das Parlament nicht nur eine Kontrollfunktion, sondern kann auch indirekt Einfluss auf exekutive Entscheidungen nehmen.

In den frühen Nachkriegsjahren war die italienische Außen- und Verteidigungspolitik zunächst stark von der transatlantischen Orientierung und der europäischen Integration geprägt (vgl. Kempis und Gorawantschy 2006; Nuti 2000). Parlamentarische Debatten zu außenpolitischen Themen waren in dieser Phase selten. Eine erste innenpolitische Debatte über Rüstungskontrolle betraf die nukleare Teilhabe der NATO (Foradori 2014, S. 33–34). In den 1970er und 1980er Jahren führte der wachsende Einfluss der kommunistischen und sozialistischen Parteien dann zu einer verstärkten parlamentarischen Auseinandersetzung mit Außenpolitik (vgl. Gualtieri 2004) – nicht zuletzt mit Fragen der Rüstungskontrolle. So trat Italien zwar 1968 dem Atomwaffensperrvertrag (NPT) bei, ratifizierte ihn nach einer intensiven parlamentarischen Debatte allerdings erst 1975: Der Movimento Sociale Italiano und der Partito Liberale lehnten eine Ratifizierung ab, da der Vertrag ihrer Meinung nach die Souveränität Italiens einschränken und das nukleare Monopol einiger weniger Länder festigen würde, ohne eine tatsächliche Abrüstung zu erreichen. Erst die indischen Kernwaffentests und der politische Druck seitens westlicher Partner 1974 lösten die innenpolitische Blockade, und das Parlament verabschiedete schließlich in weniger als einem Monat das am 25. März 1975 eingebrachte Zustimmungsgesetz (vgl. Durin 2022). Analog dazu waren Rüstungsexporte immer wieder Gegenstand parlamentarischer Debatten. Im Juli 1990 verpflichtete das Parlament die Regierung zu einer jährlichen Berichterstattung über Rüstungsexporte und institutionalisierte damit die parlamentarische Kontrolle.⁶⁷

67 Das entsprechende Legge n. 185/1990 wurde durch das Dekret Nr. 105 vom 22. Juni 2012 ergänzt, um die Umsetzung der Richtlinie 2009/43/EG vom 6. Mai 2009 zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern zu ermöglichen. Im Zuge dessen wurde eine nationale Behörde – die UAMA (Unità per le

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts führten die sicherheitspolitische Dimension der europäischen Integration, die Instabilität im Mittelmeerraum und der Übergang Italiens von der „Ersten“ zur „Zweiten“ Republik zu einer Konsolidierung der Funktion des Parlaments als Legitimationsforum für außenpolitische Entscheidungen (vgl. Giacomello und Verbeek 2011; Pelizzo 2010; Missiroli 1998).⁶⁸ In dieser Zeit etablierte sich Italien auch als engagierter Akteur in internationalen Rüstungskontrollregimen, wobei das italienische Parlament im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben unterschiedlich intensiv in die Ratifizierung und Implementierung der Verträge eingebunden war:

- Die Ottawa-Konvention wurde über ein Jahr lang mehrfach in den zuständigen Ausschüssen beider Kammern diskutiert und ein Zustimmungsgesetz zur nationalen Umsetzung erarbeitet (vgl. Camera dei deputati 1993; Senato 1993).
- Nach der proaktiven Beteiligung Italiens am Oslo-Prozess zum Verbot von Streumunition stimmte das Parlament hingegen schon nach viermonatiger Befassung der Ratifizierung zu (vgl. Camera dei deputati 2011; Senato 2011).
- Italien war zudem das erste Land der Europäischen Union, das den ATT im September 2013 ratifizierte, nachdem das Parlament nach nur zweieinhalbmonatiger Befassung der Ratifizierung zugestimmt hatte (vgl. Permanent Mission of Italy 2025; Camera dei deputati 2013; Senato 2013).
- Darüber hinaus befasste sich das Parlament regelmäßig mit nationaler Rüstungsexportkontrolle (vgl. Rete Pace Disarmo 2021).

autorizzazioni dei materiali d'armamento) – eingerichtet, um die Anwendung italienischer Vorschriften im Einklang mit den europäischen und internationalen Vorgaben zu gewährleisten. Die UAMA unterliegt dementsprechend auch der parlamentarischen Kontrolle.

68 Das Ende des Ost-West-Konflikts führte zu einer grundlegenden Neuausrichtung der innenpolitischen Landschaft in Italien, da die ideologischen Gegensätze zwischen Kommunismus und Antikommunismus nicht länger das politische Geschehen dominierten. Die wirtschaftliche Krise zu Beginn der 1990er Jahre, gekennzeichnet durch hohe Staatsverschuldung und steigende Arbeitslosigkeit, verstärkte die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den etablierten politischen Eliten. Der Übergang von der Ersten zur Zweiten Republik, dessen primäres Ziel in der Stärkung der Regierungsstabilität und der Reduktion der parlamentarischen Fragmentierung bestand, stellte weniger eine verfassungsrechtliche Transformation als vielmehr einen tiefgreifenden politischen und kulturellen Umbruch dar. Dieser Prozess wurde maßgeblich durch den Vertrauensverlust in die traditionelle politische Klasse, ökonomischen Druck und gesellschaftliche Reformforderungen angetrieben. Die Etablierung der Zweiten Republik brachte zwar eine neue politische Dynamik hervor, ging jedoch zugleich mit neuen Herausforderungen einher, darunter das Erstarken des Populismus, die zunehmende Medialisierung politischer Prozesse und das Fortbestehen von Korruptionsproblemen (vgl. dazu ausf. Koff und Koff 2000; Silveri 2015).

Die frühzeitige und proaktive Ratifizierung des Oslo-Übereinkommens und des ATT ist nicht zuletzt ein Indikator für die innenpolitische Präferenz als Rüstungskontrolleur, der bereit ist, in multilateralen Foren Führungspositionen einzunehmen. Umfragen belegen zudem eine anhaltende Unterstützung für nukleare Abrüstung in der italienischen Öffentlichkeit (vgl. ICAN 2021) und im Parlament (vgl. Rete Pace Disarmo 2017). Zuletzt verabschiedete der außenpolitische Ausschuss der Abgeordnetenkammer eine parteiübergreifende Resolution, die die Regierung aufforderte, als Beobachter an den Sitzungen des TPNW teilzunehmen und ihre Außenpolitik entsprechend auszurichten (vgl. Castelli 2022). Doch obschon die mitunter sehr zügige Ratifizierung zentraler Abkommen wie des ATT die institutionelle Effizienz bei der Ratifizierung unterstreicht, konnte das Parlament über die Ratifizierungsphase hinaus nur punktuell inhaltlich-strategische Impulse setzen (vgl. Interview 44). Die parlamentarische Unterstützung könnte insofern Ausdruck eines symbolischen Engagements sein, das die strukturellen Grenzen parlamentarischer Einflussnahme in einem eigentlich exekutivlastigen System kaschiert.

Dafür spricht auch, dass ein latentes Spannungsverhältnis zwischen den normativen Ansprüchen und der ökonomischen Realität im Rüstungsbereich besteht. Italien nimmt mit 4,3% den sechstgrößten Marktanteil am weltweiten Export konventioneller Rüstungsgüter ein (vgl. Statista Research Department und SIPRI 2024). Zwar machen die Rüstungsexporte im Jahr 2022 nur rund 0,28% des BIP (5,3 Mrd. Euro) aus (vgl. Camera dei deputati 2022a, S. 11). Ebenso ist die Rüstungsindustrie mit etwa 55.000 inländischen Beschäftigten ein moderat bedeutender Wirtschaftszweig (vgl. Volentè 2019). Allerdings ist der Luft-, Raumfahrt- und Verteidigungssektor mit 1,4 Milliarden Euro im Jahr 2019 der zweitgrößte Investor Italiens in die Forschung und Entwicklung neuer Technologien (vgl. ebd.) – und das, obwohl Italien mit durchschnittlich 1,45% im Untersuchungszeitraum einen vergleichsweise geringen Anteil am BIP für Verteidigung ausgibt (siehe dazu Kap. 4.5.2.3). Die hohen Investitionen hängen auch damit zusammen, dass Italien trotz bestehender Herausforderungen eine ambitionierte Strategie zur Schließung von wehrtechnischen Fähigkeitslücken verfolgt. Denn trotz einzelner Programme wie dem Forza NEC-Programm wies Italien im Bereich der militärischen KI einen Rückstand gegenüber vergleichbaren Staaten auf (vgl. Gilli et al. 2024). Erste nennenswerte Investitionen in militärische KI wurden erst im Untersuchungszeitraum getätigt.

Insgesamt stellt sich Italien als international eingebundener Akteur in der Rüstungskontrolle dar, der seine Positionierung zwischen normativer Vorreiterrolle und pragmatischen Eigeninteressen ausbalanciert, wobei letztere die normativen Ambitionen gelegentlich relativieren. Dies mag auch die lange Zeit unentschlossene Positionierung Italiens in der GGE zu LAWS beeinflusst haben, impliziert aber keineswegs eine geringere Rolle des Parlaments. Gerade in Fragen der Modernisierung der Streitkräfte könnte die Rolle des Parlaments bei der Entscheidung über Investitionen und strategische Projekte von

Bedeutung sein und so die staatliche Haltung zur Regulierung von Autonomie in Waffensystemen mittelbar beeinflussen.

4.5.2 Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess

In der parlamentarischen Praxis Italiens spielt die direkte Konfrontation politischer Gegner im Plenum eine untergeordnete Rolle. Köppl (2007, S. 123) bezeichnet das italienische Parlament daher als Arbeitsparlament. Der Schwerpunkt der parlamentarischen Mitwirkung an der Rüstungskontrolle liegt dementsprechend in den zuständigen Ausschüssen (*commissioni*) für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung (vgl. Longo 2011). Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Regierung für die Ernennung bestimmter hochrangiger Militärs und Beamter im Vorfeld eine unterstützende Stellungnahme der jeweils zuständigen ständigen Ausschüsse beider Kammern einholen muss.⁶⁹ Ferner existieren zahlreiche Sonderausschüsse und kleinere Gremien, die für bestimmte Themen oder Aufgabenbereiche eingerichtet werden.⁷⁰ Die fachliche Expertise der Parlamentarier spielt bei der Besetzung der Ausschusspositionen grundsätzlich eine wichtige Rolle (vgl. Interview 44). Die einflussreiche Position des Ausschussvorsitzenden wird durch Wahl innerhalb des Ausschusses bestimmt, wobei diese Posten in der Regel an die regierende Mehrheit gehen (vgl. Grub 1996, S. 159–172). Im Zusammenhang mit vertraglicher Rüstungskontrolle wirken die Ausschüsse im Wege der Ratifizierungsermächtigung vor allem in ihrer vorbereitenden Funktion (*sede referente*). Einen mindestens ebenso wichtigen Teil der Ausschussarbeit im Bereich der Rüstungskontrolle und Verteidigungspolitik bildet die Regierungskontrolle (*sede politica*).

4.5.2.1 Commissione affari esteri in der Abgeordnetenkammer und im Senat

Die III Commissione affari esteri e comunitari der Abgeordnetenkammer (CCAIE) und die 3^a Commissione affari esteri ed emigrazione des Senats (SCAE) konstituieren sich als ständige Ausschüsse beider Kammern. Nach Art. 64 der italienischen Verfassung besitzt jede Kammer Geschäftsordnungsautonomie. In den jeweiligen Art. 22 dieser Geschäftsordnungen werden die ständigen Ausschüsse und deren Zuständigkeiten definiert. Darüber hinaus müssen CCAIE und SCAE stets zu Entscheidungen internationaler Organisationen, insbesondere der Europäischen Union, konsultieren werden (Art. 125

⁶⁹ Legge n. 14/1978 vom 24.1.1978.

⁷⁰ Eine wichtige Rolle spielen auch die *commissioni bicamerali*, die die Arbeit der beiden Kammern miteinander verzahnen. Ein prominentes Beispiel ist die gemeinsame Kommission zur Kontrolle der Nachrichtendienste.

GO-C und Art. 144 Abs. 4 und 5 GO-S). Die Ausschüsse wählen aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und ein Präsidium, das in der Regel aus einem Sekretär und zwei stellvertretenden Vorsitzenden besteht. Das sodann aus Vertretern der größten Fraktionen bestehende Präsidium ist für die Aufstellung der Tagesordnung zuständig, wobei der Vorsitzende in den wenigen Fällen, in denen keine Einigung erzielt werden kann, ein Vetorecht besitzt (vgl. Interview 43; Interview 44). Beantragt mindestens ein Fünftel der Mitglieder des Ausschusses die Behandlung eines nicht auf der Tagesordnung aufgeführten Punktes, so entscheidet das Präsidium kurzfristig über dessen Aufnahme in die Tagesordnung. Auf diese Weise wird die Kontrolle durch die Opposition sichergestellt, auch wenn die Rolle des Vorsitzenden für die Ausschussarbeit von wesentlicher Bedeutung bleibt. Am Ende jeder Sitzung gibt der Vorsitzende in der Regel den Termin und die Tagesordnung der nächsten Sitzung bekannt (vgl. Grub 1996, S. 98).

Gleichwohl gibt es keinen vorab festgelegten Sitzungskalender. Vielmehr ist festzustellen, dass sowohl die CCAE als auch die SCAE im Untersuchungszeitraum unregelmäßig tagten, wobei die CCAE mit einer weitaus höheren Frequenz – regelmäßig mehrmals wöchentlich – zusammentrat. Im April 2017 fanden beispielsweise neun Sitzungen statt, im Oktober 2021 sogar vierzehn. Dies lässt auf eine hohe Kontrolldichte in der Abgeordnetenkammer schließen (vgl. Camera dei deputati 2018a, 2022b). Demgegenüber trat die SCAE im gleichen Zeitraum lediglich drei- bzw. viermal zusammen, was auf eine geringere Kontrolldichte hindeutet (vgl. Senato 2018, 2022). Es ist jedoch festzustellen, dass Sitzungen häufig gemeinsam – kammer- und ausschussübergreifend – stattfinden. Die Möglichkeit gemeinsamer Beratungen ergibt sich aus der pragmatischen Auslegung der Geschäftsordnungen im Kontext des bicameralismo perfetto sowie einer gewachsenen Parlamentspraxis – es bleibt zu klären, inwiefern dadurch potenziell entstehende Synergieeffekte ausgeschöpft werden konnten.

Die CCAE und die SCAE tagen gemäß den Vorgaben ihrer jeweiligen Geschäftsordnungen im Regelfall unter Ausschluss der Öffentlichkeit in geheimer Sitzung, wobei ein Antrag der Regierung oder von sieben Abgeordneten genügt (Art. 63 Abs. 3 und Art. 65 Abs. 3 GO-C, vgl. auch van Eckelen 2002, S. 107). Um ihre Kontrollfunktion effektiv ausüben zu können, verfügen die Ausschüsse über ein breites Spektrum an institutionell verbrieften Einsichts- und Interpellationsrechten, die in den Geschäftsordnungen festgelegt sind. So obliegt ihnen die Befugnis, nicht nur Minister, sondern auch hochrangige Ministerialbeamte, Angehörige des Militärs sowie externe Sachverständige zu Anhörungen vorzuladen, um eine umfassende Kontrolle zu gewährleisten. CCAE und SCAE können die zur Ernennung freizugebenden politischen Beamten auch vorab anhören.

Mit Blick auf die Substrukturen nutzt nur die CCAE die aus Art. 79 Abs. 9 der Geschäftsordnung der Camera dei deputati folgende Möglichkeit zur

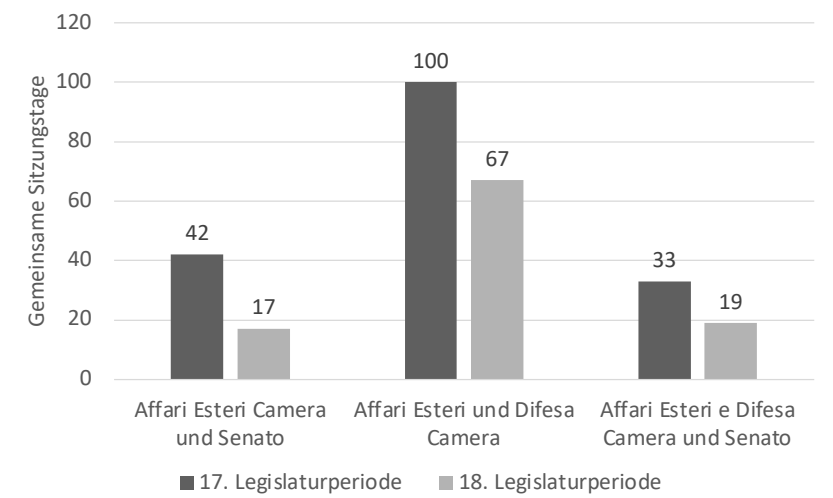
Bildung von Unterausschüssen (comitati), um spezifische Fragestellungen vertieft zu behandeln. Ihre Unterausschüsse folgen überwiegend einer regionalen Ausrichtung, was die geographischen Prioritäten der italienischen Außenpolitik widerspiegelt. Thematische Unterausschüsse stellen demgegenüber den kleineren Anteil dar, existieren jedoch in größeren Themenkomplexen, wie etwa zu Menschenrechten oder der Umsetzung der Agenda 2030. Die Mitglieder der Unterausschüsse gehören ausschließlich der III Commissione an. Die Organisation der Unterausschüsse sieht wie der Hauptausschuss ein Präsidium mit einem Vorsitzenden, einem Stellvertreter und einem Sekretär vor. Die vorbereitende Funktion der Unterausschüsse besteht in der inhaltlichen Aufarbeitung komplexer Sachverhalte und der Erstellung von Beschlussvorlagen für den Hauptausschuss, was eine effiziente Beschlussfassung gewährleistet und die fachliche Tiefe der Kontrolle stärkt.

Die Analyse der personellen Strukturen und parteipolitischen Dynamiken der CCAE in der XVII. und XVIII. Legislaturperiode erlaubt erste Rückschlüsse auf die Fähigkeit des Ausschusses, ein politisch und technologisch zunehmend komplexes Themenfeld zu überwachen. In der XVII. Legislaturperiode umfasste die CCAE 45 Mitglieder und verzeichnete in der XVIII. Legislaturperiode einen Zuwachs von vier Mitgliedern, was einem Anteil von 7,1 % bzw. 7,8 % der Abgeordnetenkammer entspricht. Die größere SCAE verzeichnete demgegenüber einen Rückgang der Mitgliederzahl von 64 in der XVII. auf 55 in der XVIII. Legislaturperiode, was zu einer Reduktion ihres Anteils auf 19,9 % bzw. 17,1 % der Senatskammer führte. Diese Veränderung lässt sich zum Teil auf die veränderte Struktur verteilter parlamentarischer Gruppierungen in beiden Kammern zurückführen. Jedoch könnte sie auch mit einer gestiegenen Relevanz außenpolitischer Themen in der Abgeordnetenkammer ab 2018 zusammenhängen, etwa mit Blick auf die erste Amtszeit von US-Präsident Donald Trump, die negativen Entwicklungen des iranischen Atomabkommens und die sich abzeichnende Aussetzung des INF-Vertrages. Auf einen sicheren Zusammenhang dieser Faktoren kann an dieser Stelle jedoch nicht geschlossen werden.

Sowohl in der SCAE als auch in der CCAE waren lediglich sieben Parlamentarier über beide Legislaturperioden hinweg vertreten, was auf eine begrenzte institutionelle Kontinuität hindeutet und den Aufbau interner Expertise erschwert. Während in der SCAE zwei der kontinuierlichen Mitglieder auch im Ausschusspräsidium vertreten waren, fehlte es der CCAE an dieser Form der Institutionalisierung. Ferner gab es in beiden Kammern keine personellen Überschneidungen zwischen den Auswärtigen Ausschüssen, weder mit den jeweiligen Verteidigungsausschüssen noch mit den Haushaltsausschüssen. Die klare Trennung könnte die themenübergreifende Kooperation und die Entwicklung interdisziplinärer Ansätze erschweren. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die zur XIX. Legislaturperiode erfolgte Zusammenlegung der 3^a und 4^a Commissione im Senat. Die regelmäßige gemeinsame Arbeit der

Ausschüsse lässt jedoch den Schluss zu, dass im betrachteten Zeitraum eine integrierte Behandlung von Querschnittsthemen sichergestellt wurde (Abbildung 4.5.1). So kam die CCAE in der XVII. Legislaturperiode an 364 Tagen und in der XVIII. Legislaturperiode an 410 Tagen zusammen. In der XVII. Legislaturperiode kam sie gemeinsam mit dem Verteidigungsausschuss der Abgeordnetenkammer in durchschnittlich 22,2 % der Fälle und gemeinsam mit der SCAE in 7,8 % der Fälle zusammen. Diese Praxis hat den Vorteil, dass sie Redundanzen vermeidet, eine bessere Abstimmung ermöglicht und die Vertiefung komplexer Sachverhalte, die sowohl die Außen- als auch die Verteidigungspolitik betreffen, wie z. B. Auslandseinsätze oder Rüstungskontrolle, ermöglicht. Zudem kompensiert sie ein wenig die fehlende Mehrfachmitgliedschaft der Parlamentarier in den relevanten Ausschüssen.

Abbildung 4.5.1: Vergleich Sitzungstage der CCAE mit ausgewählten Ausschüssen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Camera dei deputati (2018a, 2022b).

Die Analyse zeigt, dass die CCAE 27,2 % bzw. 16,6 % ihrer Sitzungen, mithin den Großteil gemeinsamer Sitzungen, mit dem Verteidigungsausschuss der Abgeordnetenkammer durchführte. Auf gemeinsame Sitzungen mit der SCAE entfielen in der XVII. Legislaturperiode noch 11,5 % und in der XVIII. 4,1%. Zudem kann es kaum verwundern, dass gemeinsame Sitzungen zwischen allen vier außen- und verteidigungspolitischen Ausschüssen beider Kammern am seltensten stattfanden. Gleichwohl zeigen die Befunde eine reduzierte interinstitutionelle Zusammenarbeit in der XVIII. Legislaturperiode. Dies deutet auf

eine Fragmentierung institutioneller Kontrollkapazitäten durch eine parteipolitische Diversifizierung hin, die eine kohärente Bearbeitung komplexer politischer Fragestellungen potenziell erschwert haben könnte.

Die Anzahl der vertretenen Parteien stieg von 13 in der XVII. Legislaturperiode auf 15 in der XVIII. Legislaturperiode, während gleichzeitig die Anzahl der Parteien, die die Regierung stellten bzw. unterstützten – besonders zum Ende – anstieg. Diese Diversifizierung könnte die Zusammenarbeit innerhalb der Mehrheit erschweren, während sie gleichzeitig die repräsentative Breite des Ausschusses stärkt. So verfügte die Mehrheit in der XVII. Legislaturperiode über 30 Sitze (66,6 %), die Minderheit über 14. In der XVIII. Legislaturperiode stieg die Sitzanzahl der Mehrheit auf 41 (83,7 %), während die Minderheit auf nur noch acht schrumpfte. Diese Verschiebung zugunsten der Mehrheit legt eine stärkere politische Kontrolle der Regierungsfractionen über die Ausschussagenda nahe, da die Minderheit nicht mehr das erforderliche Quorum von neun Abgeordneten zur Änderung der Tagesordnung erreichen konnte. Dies dürfte die oppositionellen Kontrollmöglichkeiten signifikant eingeschränkt haben.

Die hohe Fluktuation der Abgeordneten über beide Legislaturperioden hinweg offenbart eine Schwäche in der institutionellen Kontinuität, wodurch die langfristige Akkumulation von Fachwissen erschwert und das Informationsdefizit zwischen Exekutive und Legislative erhöht werden kann. Das wird durch die Instabilität und häufige Änderung der Regierungsmehrheit zusätzlich verstärkt. Die starke Überrepräsentation der Mehrheit in der XVIII. Legislaturperiode deutet zudem auf eine Einschränkung oppositioneller Kontrollmöglichkeiten und womöglich auch der pluralistischen Debatte im Ausschuss hin (vgl. Interview 43). Im parlamentarischen Regierungssystem Italiens, das durch fragmentierte Parlamentsfraktionen geprägt ist, kann eine solche Dominanz die Ausschussarbeit stärker an die Regierungsprioritäten binden und die Unabhängigkeit des Parlaments schwächen.

In der Sache haben sich CCAE und SCAE zwar wiederholt, aber sporadisch und meist in Reaktion auf externe Entwicklungen mit neuen Technologien im Rüstungsbereich, darunter auch LAWS, befasst. Insgesamt spielten rüstungskontrollpolitische Fragen im betrachteten Zeitraum jedoch eine untergeordnete Rolle. Lediglich die Ratifizierung des ATT und das Scheitern des INF-Vertrages fanden größere parlamentarische Resonanz. In diesem Zusammenhang fällt auch auf, dass zwar die Unterausschussstrukturen der CCAE adaptiert wurden, es aber weder in der CCAE noch in der SCAE spezifische Subgremien zur Rüstungskontrolle gab. Offenbar hat Rüstungskontrolle trotz wachsender Relevanz keinen hinreichend institutionalisierten Schwerpunkt innerhalb der parlamentarischen Arbeit gebildet. Eine regelmäßige Beschäftigung mit neuen Technologien und deren Regulierung mag dadurch erschwert worden sein.

Neue Technologien im Bereich der Rüstungsindustrie wurden im Kontext der russischen Annexion der Krim ab Mitte 2014 sowie der daraus

resultierenden Konsequenzen für die europäische Sicherheitsarchitektur zunehmend – zunächst jedoch nur marginal – durch Mitglieder der CCAE in die parlamentarische Debatte eingebracht. Zu Beginn der XVII. Legislaturperiode fanden sich erstmals Vertreter aus der Zivilgesellschaft mit Parlamentariern bei einer gemeinsamen Sitzung von SCAE und CCAE in Rom zusammen (vgl. CSKR 2013). Den Ausgangspunkt für eine intensivere parlamentarische Auseinandersetzung mit LAWS bildete ein von der Fraktion Civici e Innovatori im Mai 2017 eingebrachter Entschließungsantrag. Dessen Entwurf, welcher zunächst innerhalb der CCAE zirkulierte, galt einer Regulierung und möglichen Ächtung von LAWS (vgl. Camera dei deputati 2017a). Die strategische Platzierung des Antrags zwischen der fünften CCW-Überprüfungskonferenz im Dezember 2016 und dem ersten formellen Treffen der GGE on LAWS im November 2017 zeugt von einer bewussten Einbringung der Initiatoren, wobei vieles auf einen frühzeitigen zivilgesellschaftlichen Einfluss durch die Italian Campaign to Stop Killerrobots hindeutet.

Die Debatte über den Antrag fand jedoch erst am 6. Dezember 2017 statt, gemeinsam mit weiteren Entschließungsanträgen zum Thema (vgl. Camera dei deputati 2017b, 2017c, 2017d). Zu diesem Zeitpunkt konnte die italienische Exekutive erstmals im Rahmen der GGE on LAWS eine offizielle Position beziehen, auf die das Parlament rekurrieren konnte. In der Plenardebatte äußerte sich die Regierung grundsätzlich positiv, wenngleich mit Vorbehalten gegenüber dem ursprünglichen Antrag der Fraktion Civici e Innovatori, welcher daraufhin überarbeitet wurde, um einen parteiübergreifenden Konsens zu erzielen. Der neu formulierte Antrag erhielt schließlich die Unterstützung des Partito Democratico. Der zuständige Berichterstatter betonte:

„Der Antrag, den ich vorgelegt habe, wurde gegenüber der ursprünglichen Fassung erheblich entschärft, um als Kompromiss zu dienen. Er fordert, dass wir mit unseren Partnern zusammenarbeiten und ein Moratorium vorschlagen. Ein Moratorium ist kein Verbot. Es bedeutet, innezuhalten und zu überlegen. Wenn so viele Fachleute sagen, dass wir diese Waffen nicht entwickeln sollten, dann sollten wir uns Zeit nehmen, um das gründlich zu durchdenken. Das ist es, was mein Antrag fordert: ein Moratorium und keine sofortige Abschaffung [...] das Mindeste, was wir tun können, ist, eine Diskussion anzuregen, uns Zeit zu nehmen und ein Moratorium vorzuschlagen“ (Quintarelli, zit. nach Camera dei deputati 2017e).

Die Debatte zeigte einen breiten, fraktionsübergreifenden Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit einer Regulierung von autonomen Waffensystemen, wobei unterschiedliche Schwerpunkte betont wurden:

„Der Zweck dieses Antrags ist es, einerseits die Forschung zu fördern und andererseits die Staaten – im vorliegenden Fall die italienische Regierung – zu verpflichten, an allen Verhandlungstischen präsent zu sein, um sicherzustellen, dass niemand jemals auf die Idee kommt, künstlicher Intelligenz Autonomie zu gewähren, die nicht in der Lage ist, die menschlichen Auswirkungen ihrer Entscheidungen und Handlungen zu bewerten“ (Binetti, zit. nach Camera dei deputati 2017).

Der letztlich verabschiedete Entschließungsantrag, der von Abgeordneten des Partito Democratico eingebracht wurde, verknüpfte die dualen Nutzungspotenziale neuer Technologien wie KI mit der Besorgnis über die Vereinbarkeit von LAWS mit den italienischen Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht sowie der Verfassung. Eine bemerkenswerte Forderung war die nach einer verstärkten Ex-ante-Bewertung der Völkerrechtskonformität von LAWS vor deren Entwicklung durch die italienischen Streitkräfte. Der Antrag lautete:

„**Die Kammer**, in Erwägung, dass: die jüngsten technologischen Fortschritte [...] ein großes Entwicklungspotenzial sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich bergen [...]; den Auswirkungen der möglichen künftigen Entwicklung und des Einsatzes letaler autonomer Waffensysteme [...] auf internationaler Ebene zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt und über ihre Vereinbarkeit mit dem humanitären Völkerrecht diskutiert wird [...]; **beauftragt die Regierung 1)** sich weiterhin aktiv an der laufenden internationalen Debatte zu beteiligen, insbesondere im Rahmen des UN-Waffenübereinkommens, und zwar in Abstimmung mit den wichtigsten Partnern Italiens, indem sie den Dialog [...] mit dem Ziel fortsetzt, **eine internationale Definition und Regelung für letale autonome Waffensysteme (LAWS) zu erreichen**, eingedenk, dass die **italienische Verhandlungsposition** [...] einerseits vorsehen muss, dass **der Mensch die letzte Entscheidung über den Einsatz tödlicher Gewalt behält** und eine ausreichende Kontrolle über künftige LAWS ausübt, und dass andererseits eine Bewertung der **Konformität der Entwicklung und des Einsatzes von LAWS mit dem humanitären Völkerrecht** erfolgen muss; **2)** Maßnahmen zu ergreifen, um die **Ex-ante-Bewertung der Vereinbarkeit von LAWS**, die für Streitkräfte entwickelt werden sollen, mit dem humanitären Völkerrecht zu verbessern“ (vgl. Camera dei deputati 2017b; Hervorhebungen durch den Autor).

Auch wenn der Antrag keine unmittelbare Bindungswirkung für die Exekutive entfaltete, so macht er doch eine Präferenz im Sinne eines präventiven Rüstungskontrollansatzes deutlich. Jenseits der abschließenden Formulierungen wird insbesondere durch die wiederholte Betonung der menschlichen Entscheidungsfindung sowie die Forderung nach internationaler Regulierung in sämtlichen Anträgen deutlich, dass sich das Parlament im Zuge der Institutionalisierung der GGE on LAWS intensiver mit dem Thema auseinandersetzte.

Während der XVIII. Legislaturperiode konnte die CCAE ihre Rolle zwar grundsätzlich stärken, doch die Debatte um die Regulierung von LAWS wurde nicht fortgeführt. Eine mögliche Ursache könnte die Fragmentierung institutioneller Kontrollkapazitäten infolge der beschriebenen parteipolitischen Diversifizierung sein (ähnlich Wenzelburger und Böller 2020). Denn dadurch gewannen Akteure des rechten politischen Spektrums, die tendenziell weniger rüstungskontrollorientiert agieren (vgl. ebd.), zunehmend an Einfluss. Zudem schied der Initiator des verabschiedeten Entschließungsantrags, Giuseppe Stefano Quintarelli, in der Zwischenzeit aus der CCAE aus. Gleichzeitig übernahm Italien zwischen 2018 und 2022 eine aktivere Rolle in der GGE und kam damit den Forderungen des Entschließungsantrags grundsätzlich nach: Ende 2019 unterstützte das Land die elf Leitprinzipien und bewegte sich seither – wenn auch mit Vorsicht – in Richtung einer internationalen Normsetzung.

Eine zentrale Rolle spielten in diesem Zusammenhang die Abgeordnete Laura Boldrini, Vorsitzende des Unterausschusses für Menschenrechte, sowie die Senatorin Susanna Camusso, Mitglied der Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Beide gehören zu den Befürworterinnen eines umfassenden Verbots von LAWS (vgl. CSKR 2025). Besonders die Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zur Regulierung von LAWS aus dem Januar 2023 illustriert das parlamentarische Bewusstsein für die ethischen und rechtlichen Herausforderungen, die sich aus KI-gestützten Rüstungstechnologien ergeben. Die darauffolgende Unterstützung Italiens für den sogenannten Two-Tier-Approach im Rahmen der GGE on LAWS deutet zudem auf eine gewisse Rückkopplung der italienischen Rüstungskontrollpolitik an innenpolitische Präferenzen hin (vgl. Camera dei deputati 2023; Permanent Mission of Italy 2023).

Weitere sicherheitspolitische Implikationen neuer Technologien wurden Anfang 2020 thematisiert. Die geplante Stationierung US-amerikanischer B61-Kernwaffen auf den Luftwaffenstützpunkten Aviano und Ghedi rückte Hyperschalltechnologien in den parlamentarischen Diskurs, die Proteste in Hongkong führten zu Diskussionen über Überwachungstechnologien und damit auch über die Exportkontrolle von Dual-Use-Gütern (vgl. Camera dei deputati 2022a; Rete Pace Disarmo 2021). Insofern konnten CCAE und SCAE zwar punktuell auf externe Entwicklungen reagieren, aber keine systematische, institutionalisierte Kontrolle etablieren. Für Steuerungsimpulse waren vorrangig einzelne Abgeordnete und Senatoren sowie internationale Entwicklungen ausschlaggebend, während eine regelmäßige Überwachung der internationalen Verhandlungen in der GGE on LAWS – mit den genannten Ausnahmen – weitgehend ausblieb.

4.5.2.2 Commissione difesa in der Abgeordnetenkommer und im Senat

In Anbetracht der Bestimmungen der Art. 11 und 52 der Verfassung konstituiert die parlamentarische Kontrolle und Einflussnahme auf die Verteidigungs- und Rüstungspolitik einen essenziellen Aspekt der demokratischen Kontrolle exekutiver Macht in Italien. Die Ausführung dieser Kontrolle obliegt primär der IV Commissione difesa der Abgeordnetenkommer (CCD) sowie der 4^a Commissione difesa des Senats (SCD). Die CCD und SCD sind gemäß Art. 22 der Geschäftsordnungen ihrer jeweiligen Kammern als ständige Ausschüsse konstituiert. Aufgrund der nicht näher konkretisierten Zuständigkeitsbereiche obliegt ihnen die Gesamtverantwortung für den Bereich der Verteidigungspolitik. Eventuelle Kompetenzkonflikte zwischen den Ausschüssen werden erforderlichenfalls vom Präsidium der jeweiligen Kammer aufgelöst (vgl. Art. 34 Senats-GO, Art. 72 Kammer-GO). Diese offene Struktur gestattet es den Ausschüssen, flexibel auf neue Entwicklungen und die Integration

militärischer und technologischer Fragen, auch im Kontext der Rüstungskontrolle, zu reagieren.

Ein zentrales Instrument des Kontrollregimes von CCD und SCD ist die verpflichtende Umwandlung von Ministerialdekreten, die Rüstungsvorhaben betreffen, in Gesetze. Die Konversion von Regierungsdekreten (*decreti-legge*) in Gesetzesform stellt einen wesentlichen Bestandteil der Ausschussarbeit im *Parlamento italiano* dar. Wie Köppl (2007, S. 133) feststellt, beziehen sich etwa 25 % der Gesetzesinitiativen der Regierung auf die Umwandlung von Dekreten in Gesetze. Da solche Dekrete verfallen, wenn sie nicht fristgerecht in Gesetze überführt werden, und eine erneute Vorlage durch den Verfassungsgerichtshof ausgeschlossen wurde, kommt dieser parlamentarischen Tätigkeit eine wichtige Funktion bei der Umsetzung und Kontrolle des Regierungshandelns zu. Im Bereich der Rüstungsbeschaffung schreibt Art. 536 Absatz 3 a) des *Codice dell'Ordinamento Militare* (COM) diese Vorgehensweise explizit für Rüstungsprogramme mit einer Mindestlaufzeit von drei Jahren vor. Danach können die Parlamentarier innerhalb von 40 Tagen eine Stellungnahme abgeben und die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit langfristigen Planungsdokumenten wie dem *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa* (DPP) überprüfen. Eine parlamentarische Blockade des Dekrets kann erfolgen, sofern eine absolute Mehrheit der Ausschussmitglieder eine negative Stellungnahme abgibt. Allerdings ist dies in der Praxis selten der Fall (vgl. Interview 43). Dennoch stärkt diese formale Veto-Option mit adäquater Vorlaufzeit die Position des Parlaments erheblich. Dadurch wird sichergestellt, dass umfangreiche und strategisch relevante Beschaffungsprogramme durch die demokratische Legitimation des Parlaments abgesichert werden, was die Transparenz und Nachvollziehbarkeit solcher Vorhaben erhöht.⁷¹

Zudem ist das Verteidigungsministerium gemäß Art. 536 Abs. 1 und 2 COM dazu verpflichtet, die CCD und die SCD regelmäßig über die Rüstungsplanung ins Benehmen zu setzen. Zu diesem Zweck ist den Ausschüssen jährlich bis Ende April eine aktualisierte detaillierte Liste aller Modernisierungs- und Entwicklungsprogramme vorzulegen, die sowohl die Finanzierung als auch die Vertragsbedingungen umfasst. Vorliegend besonders relevant

71 Legge n. 66/2010, zul. geändert 2013. Der einschlägige Art. 536 Absatz 1 b) und Absatz 2 konstatiert: „(1) Hinsichtlich der Planung von Programmen zur Modernisierung und Erneuerung von Waffensystemen, Anlagen, Mitteln und Gütern, die unmittelbar für Zwecke der Landesverteidigung bestimmt sind, legt der Verteidigungsminister dem Parlament bis zum 30. April eines jeden Jahres eine aktualisierte Fassung vor [...], die Folgendes enthält: [...] b) die Liste der laufenden Rüstungs- und Forschungsprogramme und deren geplante Finanzierung unter Angabe der für jedes Programm für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren vorgesehenen Mittel, einschließlich der im Haushaltsvoranschlag für Forschungs- oder Entwicklungsprogramme vorgesehenen Mittel. Die Liste enthält auch die Vertragsbedingungen, insbesondere etwaige Vertragsstrafen. (2) In den in Absatz 1 genannten Unterlagen sind alle Mittel für Verteidigungszwecke, einschließlich der Mittel aus den Haushalten anderer Ressorts, in Form konsolidierter Jahresabschlüsse aufzuführen.“

erscheint, dass aus der Liste auch die für die wehrtechnische Forschung und Entwicklung vorgesehenen Mittel – nicht nur aus dem Haushalt des Verteidigungsministeriums – hervorgehen, was eine kontinuierliche Kontrolle geplanter und laufender Rüstungsvorhaben, auch im Waffeninnovationsprozess, ermöglicht (ähnlich Zanon 2014, S. 383–385).

Daneben obliegt der CCD und der SCD – ähnlich wie ihren außenpolitischen Pendanten – im Rahmen ihrer Bestätigungsfunktion eine wichtige Rolle bei der Ernennung leitender Beamter und Militärs. In der XVIII. Legislaturperiode wurden insgesamt sechs solcher Nominierungsverfahren in CCD und SCD durchgeführt, die ausnahmslos mit einem positiven Votum endeten (vgl. Camera dei deputati 2022c). Dies lässt auf eine gewisse Kohärenz mit der Exekutive schließen und ist freilich Ausdruck des parlamentarischen Regierungssystems. Gleichzeitig könnte dies auf eine eingeschränkte Wahrnehmung der Kontrollfunktion der Ausschüsse in diesem Bereich oder auf eine informelle Abstimmung der Besetzungsvorschläge der Exekutive im Vorfeld hindeuten.

Auch CCD und SCD wählen einen Vorsitzenden und ein Präsidium aus ihrer Mitte, das die politischen Kräfteverhältnisse widerspiegelt. Der Vorsitz kann daher innerhalb einer Legislaturperiode mehrmals wechseln. Dadurch ist grundsätzlich eine politische Verflechtung zwischen Ausschussvorsitz und Ministeramt gewährleistet. Allerdings kann eine in der Praxis fluktuierende Besetzung auch zu Kontrolldefiziten führen, wenn sie die Kontinuität der Kontrolle und den Aufbau institutionellen Wissens erschwert. Die Ausschüsse können zudem Subgremien (*comitati* oder *sottocommissioni*) bilden, haben diese Möglichkeit im betrachteten Zeitraum jedoch nicht genutzt. Potenziell bietet dies aber Raum für vertiefte Diskussionen zu komplexen Themen wie KI-gestützter Rüstungstechnologie oder Cyberabwehr.

Auffällig ist auch für der Arbeit der Verteidigungsausschüsse eine unregelmäßige Sitzungsfrequenz. In der XVII. Legislaturperiode verzeichnete die CCD insgesamt 413 Sitzungstage, während in der XVIII. Legislaturperiode 370 Sitzungstage dokumentiert wurden. Dies entspricht mit bis zu vier Sitzungstagen pro Woche einer durchschnittlich höheren Aktivität als im Senat mit nur vier bis fünf Sitzungstagen im Monat und deutet auf eine intensivere Kontrolldichte in der Abgeordnetenkammer hin. Hier wird eine gewisse ungleiche Gewichtung der parlamentarischen Kontrolle zwischen den Kammern deutlich. Die Differenz könnte durch unterschiedliche Arbeitsmethoden und Prioritätensetzungen begründet sein, insbesondere da die Abgeordnetenkammer traditionell eine stärker politisierte Kontrollfunktion ausübt (vgl. Köppl 2007, S. 121). Dabei finden auch zwischen CCD und SCD häufig kammerübergreifende Sitzungen statt. Diese *”commissioni riunite“* schaffen die Möglichkeit, kohärente und konsistente Kontrollstrategien zwischen beiden Kammern zu entwickeln, und wirken der „Schwerfälligkeit“ (ebd., S. 131) des gleichberechtigten Zweikammersystems sinnvoll entgegen (vgl. auch Merighi 1999, S. 423). Besonders für zeitkritische Themen, wie die nach Art. 536 Abs.

3 COM erforderliche Ermächtigung von Rüstungsvorhaben, scheint diese Form der Zusammenarbeit wichtig, da sie eine gemeinsame Bewertung rüstungspolitischer Fragen und eine zügige Abstimmung ermöglicht. Insofern bilden die kammerübergreifenden Sitzungen eine sinnvolle Ergänzung zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle.

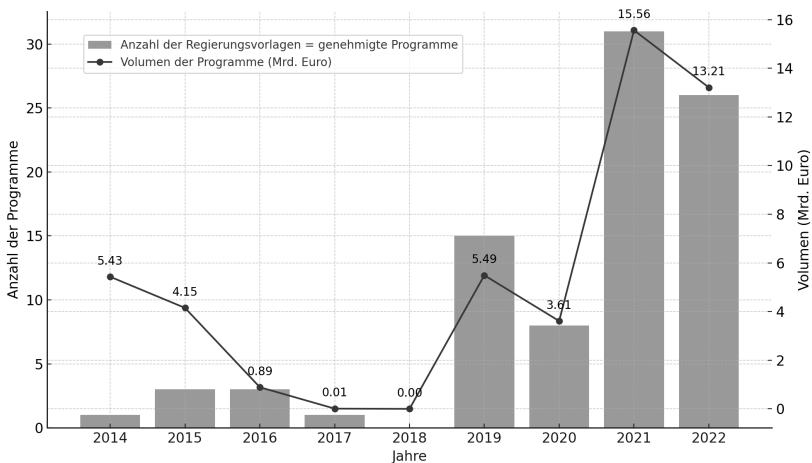
Das formale Kontrollregime der CCD erweist sich somit *prima facie* als zielführend, um eine umfassende Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich zu gewährleisten. Die strukturellen Rahmenbedingungen ermöglichen eine flexible Reaktion auf neue Herausforderungen. Insbesondere die institutionalisierte Einbindung wehrtechnischer F&E-Vorhaben in die Kontrollmechanismen demonstriert das Potenzial der Ausschüsse, frühzeitig auf das Regierungshandeln Einfluss nehmen zu können und zur Gestaltung der Rüstungskontrollpolitik beizutragen. Ihre Struktur und Kompetenzen schaffen Raum für eine fundierte Auseinandersetzung mit rüstungspolitischen Fragen, insbesondere bei neuen Technologien. Um die tatsächliche Kontrollwirkung zu untersuchen, werden im Folgenden die personelle und inhaltliche Kontrollkapazität genauer analysiert.

In der XVII. Legislaturperiode zählte die CCD 49 Mitglieder gegenüber 43 in der XVIII. Im Gegensatz dazu verzeichnete die SCD in beiden Legislaturperioden eine konstante Mitgliederzahl von 62, was die institutionelle Stabilität der Senatsausschüsse reflektiert. Damit waren beide Ausschüsse vergleichsweise groß. Der Rückgang in der CCD ist offenbar auf die veränderte parlamentarische Zusammensetzung zurückzuführen: Während in der XVII. Legislaturperiode 17 Parteien in der CCD vertreten waren, waren es in der XVIII. Legislaturperiode nur noch 14. Gleichzeitig stieg die Anzahl jener Parteien, die die Mehrheit stellten oder unterstützten, von fünf auf schlussendlich acht. Eine solche Diversifizierung der Mehrheitsverhältnisse fördert potenziell pluralistische Debatten, könnte aber auch die interne Kohärenz und Entscheidungsfindung erschwert haben.

Hinsichtlich der personellen Kontinuität zeigt die Analyse, dass lediglich fünf Senatoren (8,1 %) in der SCD und drei Abgeordnete (6,55 %) in der CCD über beide Legislaturperioden hinweg in den Ausschüssen vertreten waren. Die geringe Kontinuität ist auf die hohe Fluktuation infolge der parteipolitischen Diversifizierung zurückzuführen und stellt eine Herausforderung für den Aufbau und die nachhaltige Nutzung langfristiger Expertise dar. Freilich dürfte dies den Ausschüssen erschwert haben, die Überwachung langfristiger F&E-Vorhaben kontinuierlich und effektiv wahrzunehmen. Dies gilt umso mehr, als Art. 536 KOM eigentlich eine wichtige Grundlage für ein längerfristiges Monitoring im Rüstungsbereich bietet. In der XVII. Legislaturperiode gaben die Verteidigungsausschüsse lediglich acht Stellungnahmen zu Rüstungsvorhaben gemäß Art. 536 Absatz 3a COM ab, wovon sechs unter Auflagen und zur weiteren Überwachung befürwortet wurden, während zwei Programmen bedingungslos zugestimmt wurde. Demgegenüber erfolgte in der XVIII.

Legislaturperiode eine erhebliche Steigerung auf 80 befürwortete Rüstungsvorhaben (Abbildung 4.5.2). Diese Entwicklung resultierte aus einer intensivierte Beschaffungspolitik, die sich aus einer signifikanten Erhöhung der Verteidigungsausgaben in Reaktion auf die wachsenden geopolitischen Spannungen ergab und in der Zahl der eingereichten und genehmigten Programme widerspiegelte.

Abbildung 4.5.2: Regierungsvorlagen und Genehmigungspraxis zu Rüstungsprogrammen in CCD und SCD



Im März 2018 fand der Wechsel von der XVII. zur XVIII. Legislaturperiode statt, wodurch die stagnierende Genehmigungspraxis zu erklären ist.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Camera dei deputati (2018b, 2022c).

Das Parlament hat ausnahmslos alle Vorlagen genehmigt. In der XVIII. Legislaturperiode zog die Regierung allerdings zwei Vorlagen wieder zurück, was eventuell auf internen Druck der regierenden Mehrheit hin passiert sein könnte. Die Beschaffung von militärischer Mini- und Mikro-Drohntechnologie bewilligten die Ausschüsse – mit einem relativ geringen Volumen von fünf Millionen Euro – erstmals 2017 im Kontext der Antiterrorismus-Einsätze (vgl. MDD 2017, S. 43). Im gleichen Jahr begann die Finanzierung zur Modernisierung des italienischen Predator-Drohnenprogramms. Die Daten verdeutlichen eine beschleunigte Beschaffungspraxis ab 2019, die eine stärkere Priorisierung der Modernisierung und Aufrüstung der italienischen Streitkräfte im Wege längerfristiger Projekte, auch vonseiten des Parlaments, indiziert (vgl. Interview 43). Die Entwicklung zeigt, dass sich die Verteidigungsausschüsse zunehmend auf eine schnelle Genehmigung der Vorhaben konzentrierten, wobei fraglich

bleibt, ob die notwendige kritische Prüfung der Programme gerade mit Blick auf die Integration neuer Technologien im gleichen Maße sichergestellt wurde wie in der vorangegangenen Legislaturperiode. Insofern konnten CCD und SCD zwar quantitativ mehr Programme genehmigen, mithin demokratisch legitimieren. Allerdings könnte die Qualität der parlamentarischen Kontrolle zugunsten einer beschleunigten Entscheidungsfindung gemindert worden sein.

Während die Regierungsmehrheit in der XVII. Legislaturperiode 63,3 % der Sitze in CCD und SCD einnahm, stieg dieser Anteil in der XVIII. Legislaturperiode auf 86,1 %. Die gewachsene Dominanz der Regierungsmehrheit führt zu einer erheblichen Einschränkung der oppositionellen Kontrolle, da das für Änderungen der Tagesordnung erforderliche Quorum von 20 % nicht mehr erreicht werden konnte. Die starken Mehrheitsverhältnisse bergen tendenziell die Gefahr, dass die Ausschüsse bloße Legitimationsinstrumente der Regierungskoalition werden, anstatt eine unabhängige Kontrollfunktion auszuüben (vgl. Longo 2011, S. 301). Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, hier nur aufgrund fehlender Daten einen unmittelbaren Kontrollverlust gegenüber der Regierungsmehrheit abzuleiten. Denn die Kontrolle der die Regierung tragenden Fraktionen findet im parlamentarischen System typischerweise informell statt. Es gibt keine reliablen Anhaltspunkte, für das italienische Fallbeispiel etwas Gegenteiliges anzunehmen.

Ebenso wenig darf die Ausschusstruktur über den potenziellen Mehrwert der Praxis gemeinsamer Ausschusssitzungen hinwegtäuschen (vgl. Longo 2011, S. 213; Merighi 1999, S. 423). So fanden mit steigender Tendenz rund 21,2 % der CCD-Sitzungen mit der CCAE und 6,9 % sowohl ausschuss- als auch kammerübergreifend mit SCD, CCAE und SCAE statt. Damit war mehr als ein Viertel der CCD-Sitzungen übergreifend angelegt, was die parlamentarische Kontrolle gestärkt haben dürfte. Allerdings fehlte es an gemeinsamen Sitzungen mit dem Haushaltsausschuss. Dies ist bemerkenswert, da gerade hier Synergieeffekte im Hinblick auf die Haushaltskontrolle und die Umsetzung von Artikel 536 COM hätten entstehen können. Jedenfalls erschwert die hohe Fluktuation der Mitglieder den Aufbau langfristiger Expertise, während die wachsenden Regierungsmehrheiten die Kontrollmöglichkeiten der Opposition schwächen. Gleichzeitig zeigen die stabilere Größe des SCD und die zunehmende Praxis gemeinsamer Ausschusssitzungen, dass durchaus Ressourcen und Ansätze für eine effektive Kontrolle vorhanden sind.

Obwohl sich CCD und SCD nicht explizit mit der Rüstungskontrolle neuer Technologien befassten, zeigten sie ein zunehmendes Interesse an den sicherheitspolitischen Konsequenzen des rüstungstechnologischen Fortschritts. In der XVII. Legislaturperiode führte die CCD eine Untersuchung zum Thema „Modernisierung der Streitkräfte und neue Waffensysteme“ durch. Dabei wurden Mitglieder der Regierung sowie externe Sachverständige aus Unternehmen und Forschungseinrichtungen angehört. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden in einem Abschlussbericht am 7. Mai 2014 zusammengefasst. Im

Fokus der Anhörungen standen die europäische Rüstungskooperation sowie der Reformbedarf im Beschaffungswesen in Verbindung mit der geplanten Modernisierung der Streitkräfte. Der Abschlussbericht betont in erster Linie die Notwendigkeit, redundante Parallelstrukturen zwischen den Mitgliedstaaten zu minimieren und gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsinitiativen zu fördern (vgl. Camera dei deputati 2014, S. 112). Darüber hinaus wurde in den Anhörungen die Beschaffung neuer Waffensysteme erörtert, um die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte sicherzustellen. Ein besonderer Fokus wurde auf die Beschaffung unbemannter Systeme und Drohnen sowie die Verbesserung der Cybersicherheit gelegt, um die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte zu gewährleisten (vgl. ebd., S. 46 f.; 95 f.). Zudem wurde die Bedeutung eines transparenten Dialogs zwischen Parlament und Regierung betont, um die parlamentarische Kontrolle zu stärken (vgl. ebd., S. 5). Insofern veranschaulicht der Bericht, wie das Parlament in der Lage war, sich kritisch mit den von der Regierung formulierten strategischen Prioritäten auseinanderzusetzen und sich für eine verstärkte Integration europäischer Rüstungskooperation einzusetzen.

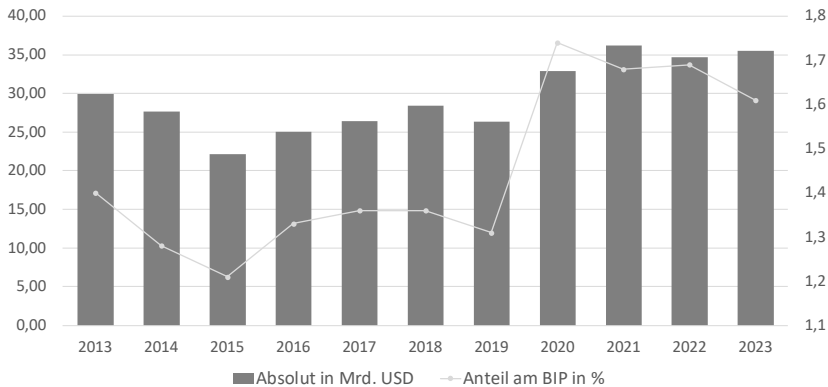
In der XVIII. Legislaturperiode setzte die CCD diesen Fokus fort und führte von 2018 bis 2022 eine neue Untersuchung zu „Rüstungsprogrammen“ ein. Ziel war es, die Investitionen in innovative Verteidigungssysteme, die angewandte Forschung sowie die zukünftigen Trends europäischer Kooperation zu analysieren (vgl. Camera dei deputati 2022c). Im Rahmen der Untersuchung fanden fünf Anhörungen mit Militärs und externen Experten statt. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf den frühen Planungsphasen der Beschaffung, mit dem Ziel, eine frühzeitige Einbindung des Parlaments in Innovationsprozesse zu gewährleisten. Dies unterstreicht das Bestreben, nicht nur retrospektiv, sondern proaktiv in die Gestaltung der Verteidigungspolitik einzugreifen. Insofern zeichnen die beiden Untersuchungen ein doppeltes Bild einer grundsätzlichen Befürwortung rüstungstechnologischer Innovation – insbesondere auf europäischer Ebene – bei gleichzeitigem Versuch, die parlamentarische Kontrolle dieser Prozesse zu stärken.

4.5.2.3 Verteidigungshaushalt und Budgetkontrolle

Das Verteidigungsbudget Italiens wuchs im Untersuchungszeitraum zwischen 2014 und 2022 trotz eines anfänglichen Rückgangs um 25,23 %, was einem Zuwachs um 0,41 % des BIP entspricht (Abbildung 4.5.4). Bereits diese grobe Betrachtung deutet auf eine sichtbare Bereitschaft der öffentlichen Hand hin, zusätzliche Ausgaben in die Verteidigung zu investieren. Grundlage der parlamentarischen Budgetkontrolle ist Art. 81 Abs. 4 der Verfassung. Danach obliegt es dem Parlament, den Staatshaushalt jährlich zu beraten und zu beschließen. Die Norm erstreckt sich auf alle Haushaltsposten, einschließlich der hier relevanten Mittel für Rüstungskontrolle in den Ressorts Verteidigung und auswärtige Angelegenheiten. Erstere fallen zu einem großen Teil in den

Zuständigkeitsbereich des Ministero della Difesa (MDD), während letztere vor allem den Haushalt des Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) betreffen. Die Verteidigungsausgaben werden nicht ausschließlich im Haushalt des Verteidigungsministeriums veranschlagt. Einige Mittelzuweisungen für den Verteidigungssektor sind in den Haushalten anderer Ministerien enthalten, z.B. des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen (MEF) oder des Ministeriums für Universitäten und Forschung (vgl. Camera dei deputati 2024). Allerdings machen diese Mittel im Untersuchungszeitraum nur einen relativ geringen und zudem rückläufigen Anteil an den gesamten Verteidigungsausgaben aus (vgl. Pagella Politica 2023).⁷² Daher werden hier nur die im Haushalt des Verteidigungsministeriums und des MAECI veranschlagten Ausgaben berücksichtigt.

Abbildung 4.5.3: Verteidigungsausgaben Italiens (2013-2023)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von SIPRI (2024a).

72 Dies lässt sich aus der Differenz zwischen den Zahlen für den gesamten Verteidigungshaushalt und dem Einzelhaushalt des Verteidigungsministeriums ableiten. Die Berechnungen zeigen jedoch einen sinkenden Anteil der anderen Ressorts am Verteidigungshaushalt. So beliefen sich die gesamten Verteidigungsausgaben im Jahr 2017 auf rund 23,4 Milliarden Euro. Der Etat des Verteidigungsministeriums belief sich im selben Jahr auf rund 20,269 Milliarden Euro. Die Mittel der anderen Ressorts machten somit im Jahr 2017 rund 13,4 % der gesamten Verteidigungsausgaben aus. Im Jahr 2020 beliefen sich die gesamten Verteidigungsausgaben in Italien auf rund 26 Milliarden Euro. Das Budget des Verteidigungsministeriums belief sich im selben Jahr auf rund 22,94 Milliarden Euro, während die Mittel anderer Ministerien somit noch rund 11,8 % der gesamten Verteidigungsausgaben ausmachten. Im Jahr 2021 beliefen sich die gesamten Verteidigungsausgaben in Italien auf rund 24,97 Milliarden Euro. Das Budget des Verteidigungsministeriums belief sich im selben Jahr auf rund 24,58 Milliarden Euro. Die Mittel der anderen Ministerien machten somit nur ca. 1,55 % der gesamten Verteidigungsausgaben aus, vgl. MDD 2017; 2020; 2021.

Das Verfahren der Haushaltsgesetzgebung ergibt sich weiterhin aus den Geschäftsordnungen des Senats und der Abgeordnetenkommission sowie aus einfachgesetzlichen Regelungen. Zum einen enthalten die Geschäftsordnungen allgemeine Verfahrensregeln für die Haushaltsgesetzgebung. In der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkommission sind diese in den Kapiteln XXI (Art. 101) und XXVII (Art. 118-bis ff.), in der Geschäftsordnung des Senats in den Kapiteln XV (Art. 125 ff.) festgelegt. Nach der Einbringung des Haushaltsentwurfs durch den Ministerrat wird dieser zunächst in den zuständigen parlamentarischen Ausschüssen eingehend beraten. Die Haushaltsausschüsse sind für die technische Analyse der finanziellen Tragfähigkeit der Haushaltspläne zuständig und bewerten die Kohärenz der Ausgaben mit den makroökonomischen Rahmenbedingungen. Parallel dazu widmen sich die Fachausschüsse der detaillierten Prüfung der Verteidigungsausgaben, insbesondere der Investitionsprogramme und strategischen Projekte, sowie der Mittelzuweisungen des MA-ECI und deren Übereinstimmung mit den außenpolitischen Zielen Italiens. Die Ausschüsse führen Anhörungen mit Vertretern der Exekutive und externen Sachverständigen durch, um fundierte Beschlussempfehlungen abgeben zu können. Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und der Verteidigungsausschuss prüfen die in ihre Zuständigkeit fallenden Teile des Haushaltsentwurfs und verabschieden einen Bericht, für den ein Berichterstatter ernannt wird. Der Berichterstatter nimmt an den Sitzungen des Haushaltsausschusses teil, um Bericht zu erstatten, oder leitet den Bericht an den Haushaltsausschuss weiter. Die Berichte der Ausschüsse werden dann in den Gesamtbericht des Haushaltsausschusses aufgenommen und im Plenum erörtert (Art. 120 Abs. 3 GO-Camera; Art. 126 Abs. 6 GO-Senato). Diese Ausschüsse haben das Recht, Änderungen vorzuschlagen und ihre Stellungnahmen dem Plenum vorzulegen. Im Plenum wird dann in offener Abstimmung über die einzelnen Haushaltspositionen entschieden (Art. 49 Abs. 1 GO-Camera und Art. 113 Abs. 6 GO-Senato). Dies ermöglicht einen effizienten Gesetzgebungsprozess, da die Fraktionsdisziplin in Haushaltsfragen grundsätzlich höher ist als in vielen anderen Politikbereichen (vgl. Köppl 2007, S. 126-128). Im Untersuchungszeitraum konnten die Haushaltsgesetze auf diese Weise trotz des teilweisen sehr hohen Zeitdrucks in vier von neun Fällen bereits nach der zweiten Lesung verabschiedet werden.

Zum anderen werden nach Art. 81 Abs. 5 die näheren Modalitäten der Haushaltsgesetzgebung durch das Gesetz geregelt. Neben allgemeinen Bestimmungen, die die parlamentarischen Kontrollmechanismen regeln, existieren spezifische Regelungen für den Verteidigungshaushalt. So ist zum einen der Haushaltsentwurf bis zum 20. Oktober eines jeden Jahres dem Parlament vorzulegen.⁷³ Zum anderen ist die jährliche Vorlage einer Mehrjahresplanung für

73 Die Frist für die Vorlage des Haushaltsentwurfs beim Parlament ist in Art. 7 Abs. 2 lit. a) Legge n. 196/2009 festgelegt. Sie war bis einschließlich 2015 auf den 15. Oktober und ab

die Verteidigungsausgaben (Documento Programmatico Pluriennale Della Difesa, DPP) bei den zuständigen Ausschüssen im Parlament bis zum 30. April vorgesehen. Diese soll sicherstellen, dass das Parlament frühzeitig und umfassend über die Verteidigungsplanung einschließlich der Forschung und Entwicklung informiert wird.⁷⁴ Der DPP dient insofern vor allem den Verteidigungsausschüssen als zentrale Grundlage zur Überprüfung der Regierungspläne und ermöglicht eine fundierte Kontrolle der Investitionsprogramme im Verteidigungssektor (vgl. Interview 44).

Der DPP von 2017 verwies explizit auf die Schließung einer Fähigkeitslücke im Bereich unbemannter Systeme, wobei auch die Autonomie in Waffensystemen berücksichtigt wurde. Gleichzeitig wurde klargestellt, dass es sich ausschließlich um nicht-letale Systeme handele (vgl. MDD 2017, S. 27). Das deutet darauf hin, dass die strategischen Prioritäten zum damaligen Zeitpunkt auf defensiven und unterstützenden Technologien lagen. In den darauffolgenden Jahren kam es jedoch zu einer Verschiebung dieser Perspektive, wie der DPP 2020-2022 verdeutlicht. In diesem Bericht werden die weitreichenden Implikationen neuer Technologien stärker betont und auf die zunehmende Verfügbarkeit fortgeschrittener Technologien für ein breites Spektrum potenzieller Gegner verwiesen. Der Bericht betont die sicherheitspolitischen Risiken, die sich aus der Proliferation kostengünstiger und leicht verfügbarer Technologien wie Drohnen und Minidrohnen ergeben, die eine wachsende militärische Bedrohung darstellen. Angesichts des als „unaufhaltsam“ beschriebenen technologischen Fortschritts und der beschleunigten Digitalisierung werden massive Investitionen in Forschung, neue Technologien und digitale Fähigkeiten als unabdingbar angesehen, deren Ziel es ist, die „richtigen Entscheidungen“ mit der notwendigen „Geschwindigkeit“ zu treffen (vgl. MDD 2020, S. 4). In der Konsequenz vollzieht sich ein Wandel hin zu einer strategischen Schwerpunktsetzung auf Innovation, die technologische Überlegenheit als Primat der Verteidigungspolitik in den Mittelpunkt stellt. Der DPP 2021-2023 konkretisiert diese Prioritäten weiter und definiert sieben zentrale Investitionsfelder (Cluster) für die wehrtechnische Forschung und Entwicklung, darunter Schlüsselbereiche wie autonome Systeme, künstliche Intelligenz, Waffensysteme und Cybersicherheit (vgl. MDD 2021, S. 137).

In den Haushaltsentwürfen des Verteidigungsministeriums wird ab 2019 die Bedeutung der Mittel für die wehrtechnische Forschung und Entwicklung zusehends unterstrichen. Es wird betont, dass eine effektive Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ohne entsprechende technologische und industrielle Kapazitäten nicht möglich sei. Maßnahmen in den Bereichen Innovation und Forschung werden in enger Zusammenarbeit mit Universitäten, der Industrie und

2016 auf den 20. Oktober datiert und wurde zuletzt durch Änderung vom 22.2.2022 auf den 10. Oktober vorverlegt.

74 Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 4 Abs. 3 lit. b) und Art. 3 Abs. 1 lit. i) legge. 244/2012; Art. 536 Abs. 3 und 4 decreto legislativo n. 66 del 2010.

dem privaten Sektor gefördert (vgl. MEF 2018a, S. 6). Im Haushaltsentwurf 2022 des Verteidigungsministeriums wird die Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie als entscheidender Treiber für technologische Innovation und Forschung bezeichnet, wobei zugleich die Digitalisierung als zentrale Herausforderung hervorgehoben wird, da sie die Aufrechterhaltung eines technologischen Vorsprungs im Verteidigungssektor erschwere (vgl. MEF 2021a, S. 12).

Da das Haushaltsjahr dem Kalenderjahr entspricht, muss das parlamentarische Verfahren bis zum 31. Dezember abgeschlossen sein. Dies bedeutet ein potenzielles Zeitfenster von ca. zwei Monaten für die Diskussion, eventuelle Änderung und Verabschiedung des Haushalts durch beide Kammern. Berücksichtigt man die zusätzliche Zeit, die dem Parlament durch den DPP grundsätzlich zur Verfügung steht, ergibt sich ein Fenster von knapp acht Monaten.

Tabelle 4.5.1: Verzögerungen bei der Einreichung des DPP und des Haushaltsentwurfs (HHE)

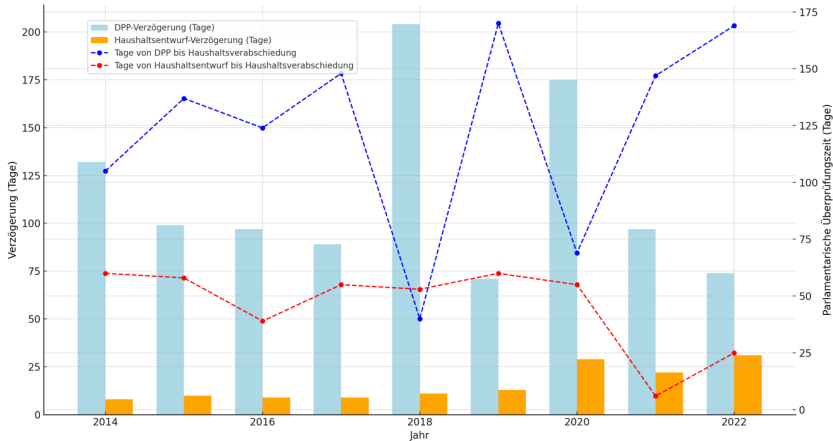
DPP Einreichung	verzögert (Tage)	HHE-Einreichung	verzögert (Tage)	HHE-Verabschiedung	Einreichung – Verabschiedung (Tage)
09.09.14	132	23.10.14	8	23.12.14	60
07.08.15	99	25.10.15	10	22.12.15	58
05.08.16	97	29.10.16	9	07.12.16	39
28.07.17	89	29.10.17	9	23.12.17	55
20.11.18	204	31.10.18	11	30.12.18	53
10.07.19	71	02.11.19	13	27.12.19	60
22.10.20	175	18.11.20	29	30.12.20	55
05.08.21	97	11.11.21	22	30.12.21	49
13.07.22	74	29.11.22	31	29.12.22	29

Quelle: eigene Darstellung.

In der Praxis kommt es jedoch regelmäßig zu erheblichen Verzögerungen sowohl bei der Vorlage des DPP als auch der des Haushaltsentwurfs. Tabelle 4.5.1 zeigt, dass der DPP dem Parlament zwar in der Regel früher vorlag als der Haushaltsentwurf und insofern einen gewissen Zusatznutzen für die Kontrolle bot. Dennoch lagen der DPP mit durchschnittlich 115 Tagen und der Haushaltsentwurf mit durchschnittlich 16 Tagen meist erst mit erheblicher Verspätung vor. Dadurch wurden die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten unerwartet geschmälert, da die eigentlich verlängerte Frist für die Beratung der Verteidigungsausgaben bis zur Verabschiedung des endgültigen

Haushaltsgesetzes erheblich verkürzt wurde. Im Jahr 2018 wurde der DPP sogar mit einer Verzögerung von 204 Tagen und damit nach dem Haushaltsentwurf vorgelegt, so dass er für die parlamentarische Kontrolle kaum einen Mehrwert bot (Abbildung 4.5.5).

Abbildung 4.5.4: Verzögerungen und Überprüfungszeitraum für DPP und Haushaltsentwurf



Quelle: eigene Darstellung.

Die Analyse der personellen Kontrollressourcen unterstreicht diese Vermutung. Neben den bereits untersuchten ständigen Fachausschüssen (vgl. Kap. 4.5.2.1 und 4.5.2.2) spielen vor allem die V Commissioni Bilancio der Abgeordnetenkommer und die 5^a Commissione Bilancio des Senats eine wichtige Rolle bei der Aufstellung und Kontrolle des Verteidigungshaushalts. In der Abgeordnetenkommer ist der Haushaltsausschuss mit 51 Mitgliedern in der XVII. Legislaturperiode und 50 Mitgliedern in der XVIII. Legislaturperiode stabil geblieben, weist jedoch mit nur 5,9 % (3 von 51 Mitgliedern) eine äußerst geringe personelle Kontinuität auf.

Der Haushaltsausschuss des Senats wies zwischen der XVII. und XVIII. Legislaturperiode eine weniger stabile Struktur auf, mit einem Rückgang der Mitgliederzahl um 6,7 % (von 60 auf 56) und einer ebenso geringen personellen Kontinuität von nur 3,3 % (2 von 60 Mitgliedern). Diese Fluktuation erschwert einen nachhaltigen Wissenstransfer. Innerhalb der Legislaturperioden gab es weder im Senat noch in der Abgeordnetenkommer nennenswerte personelle Überschneidungen mit anderen Ausschüssen. Lediglich ein Senator war in der XVIII. Legislaturperiode sowohl im Haushalts- als auch im Verteidigungsausschuss vertreten. Wie in den anderen Ausschüssen verschob sich die

Sitzverteilung zugunsten der Mehrheit, die ihren Anteil von 64 % (32 von 50 Sitzen) in der XVII. Wahlperiode auf 82 % (41 von 50 Sitzen) in der XVIII. ausweitete, was den oppositionellen Einfluss auf die Tagesordnung wiederum stark reduzierte. Die Parteienvielfalt stieg von 13 auf 15, während die Zahl der Parteien innerhalb der Mehrheit von 4 auf 8 anstieg, was wiederum als Indikator für eine fragmentierte und potenziell schwächere regierende Mehrheit gegenüber der Exekutive gewertet werden kann.

Die parlamentarische Einflussnahme auf die rüstungskontrollrelevanten Haushaltsmittel zwischen Entwurf und endgültigem Haushaltsgesetz zeigt unterschiedliche Dynamiken sowohl in Bezug auf die Ressorts Verteidigung und Außenpolitik als auch auf deren spezifische relevante Titel. Im Haushalt des MAECI finden sich die rüstungskontrollrelevanten Posten im Titel “Promozione della pace e sicurezza internazionale” (4.6), der sich mit multilateralen und regionalen Fragen der internationalen Zusammenarbeit, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie Friedensförderung befasst. Die im Haushalt des MD relevanten Positionen finden sich einerseits im Titel “Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari” (5.6), der sich auf die Entwicklung und Implementierung von Spitzentechnologien zur Gewährleistung der Verteidigungsfähigkeit, insbesondere im Kontext der Cybersicherheit, konzentriert, und zum anderen im Titel “Ricerca tecnologica nel settore della difesa” (17.11), der insbesondere die technologische Innovation zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Verteidigungsindustrie durch die Zusammenarbeit mit akademischen Einrichtungen und Forschungszentren fördert.⁷⁵

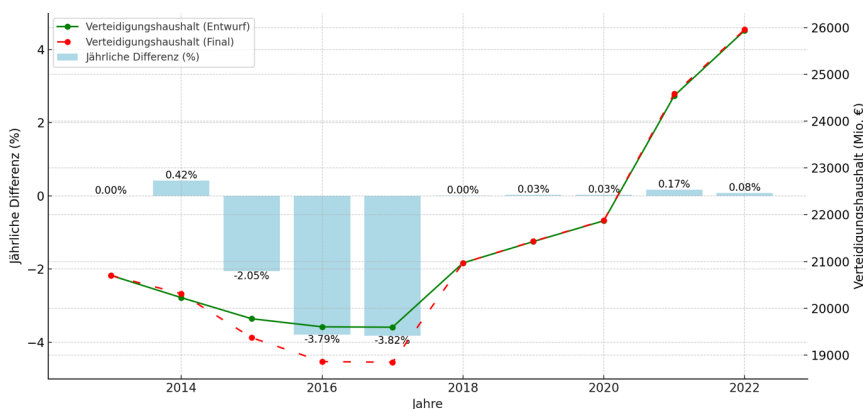
Hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle zeichnet sich der Verteidigungshaushalt durch einen moderaten, aber sichtbaren Einfluss aus. Die Abweichungen zwischen den Haushaltsentwürfen und den endgültig verabschiedeten Haushalten sind im Gesamtbudget mit durchschnittlich 1,15 % gering. Bemerkenswert ist, dass das Parlament die im Zuge von Konsolidierungsmaßnahmen und europäischen Vorgaben zu Reduzierung des Haushaltsdefizits geplanten Ausgabenkürzungen im Verteidigungsbereich in den Jahren zwischen 2015 und 2018 immer wieder nach oben korrigierte, um den Herausforderungen im Mittelmeer, aber auch durch die Annexion der Krim zu begegnen. Die Entscheidung des Parlaments, die Verteidigungsausgaben trotz der Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung zu erhöhen, spiegelt die Herausforderung wider nationale Prioritäten mit europäischen Fiskalvorgaben in Einklang zu bringen.

Im Einzelplan 5.6 kam es zwischen 2013 und 2015 zu Kürzungen von bis zu 2,5 %, was auf die Sparmaßnahmen im Zuge der Eurokrise zurückzuführen ist. Ab 2021 ist jedoch ein deutlicher Anstieg der Gesamtmittel zu verzeichnen

75 Der Titel 17.11 wurde ab 2017 nicht mehr in einer eigenen Titelgruppe (17) “Ricerca e innovazione” geführt und ab dem Haushalt 2018 durchgängig in die Titelgruppe (5.6) “Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari” überführt.

(+22,6 % zwischen 2020 und 2022), der aus den zunehmenden geopolitischen Spannungen in Osteuropa und im Mittelmeerraum zurückzuführen ist. Das Programm war mit jährlich durchschnittlich 2,76 Mrd. € insgesamt gut ausgestattet, wenngleich nur ein kleiner Teil der Programmmittel für wehrtechnische F&E eingesetzt wurde. Dagegen ist Programm 17.11 mit Abweichungen von weniger als 0,3 % zwischen dem Haushaltsentwurf und dem Gesetz nahezu unverändert geblieben. Dies und die konstant niedrige Mittelausstattung von jährlich durchschnittlich 35,84 Mio. € für Programm 17.11 spiegeln eine begrenzte Fokussierung auf technologische Innovationen im Verteidigungssektor wider.

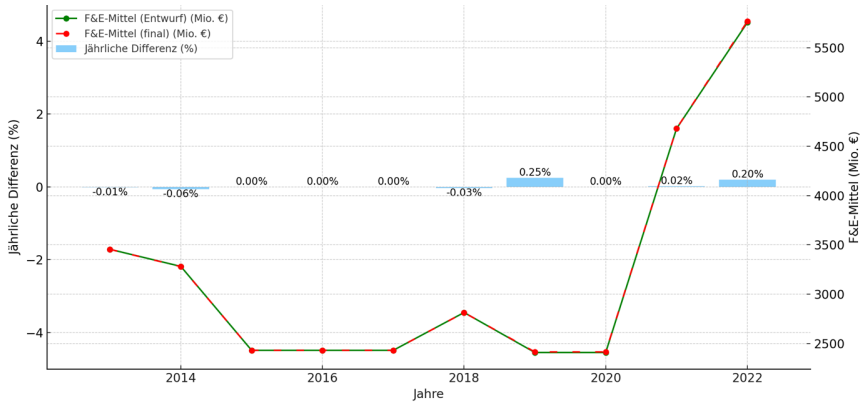
Abbildung 4.5.5: Entwicklung und Abweichung des italienischen Verteidigungshaushaltes



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von MEF (2011a, 2011b, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2017a, 2017b, 2018a, 2018a, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b).

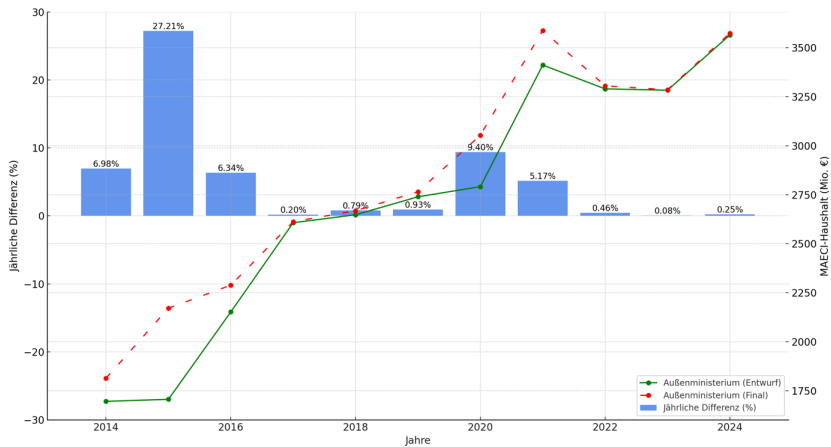
Im Gegensatz dazu zeigt das Budget des MAECI größere Abweichungen zwischen dem Entwurf und der endgültigen Version. Zwischen 2014 und 2016 stieg das Gesamtbudget aufgrund parlamentarischer Eingriffe um durchschnittlich 8,7 %, was die Bedeutung diplomatischer und humanitärer Maßnahmen in diesem Zeitraum, z.B. im Rahmen von Auslandseinsätzen, verdeutlicht. Demgegenüber blieb das Programm 4.6 mit Schwankungen von regelmäßig nicht mehr als 0,22 % pro Jahr bemerkenswert stabil. Lediglich 2015 gab es im Zuge der Austeritätsmaßnahmen und veränderten Prioritäten nennenswerte Korrekturen (Abbildung 4.5.5 und 4.5.6). Internationale Verpflichtungen und multilaterale Mechanismen wie Beiträge zu internationalen Organisationen scheinen die Budgetgestaltung in diesem Bereich relativ stark vorzugeben und parlamentarische Einflussmöglichkeiten einzuschränken.

Abbildung 4.5.6: Entwicklung und Abweichung der italienischen F&E-Mittel



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von MEF (2011a, 2011b, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2017a, 2017b, 2018a, 2018a, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b).

Abbildung 4.5.7: Entwicklung und Abweichung des MAECI-Haushaltes



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von MEF (2013c, 2013d, 2014c, 2014d, 2015a, 2015b, 2015b, 2016, 2017c, 2017d, 2018b, 2018c, 2019a, 2019b, 2020c, 2020d, 2021c, 2021d).

Abbildung 4.5.8: Entwicklung und Abweichung der Mittel für Rüstungskontrolle (Programme 4.6)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von MEF (2013c, 2013d, 2014c, 2014d, 2015a, 2015b, 2015b, 2016, 2017c, 2017d, 2018b, 2018c, 2019a, 2019b, 2020c, 2020d, 2021c, 2021d).

Insofern verdeutlicht der Vergleich eine insgesamt stärkere Rolle des Parlaments im Bereich des MAECI, während die relevanten Programmmittel kaum wahrnehmbaren Veränderungen unterlagen. Die Mittel für das Verteidigungsministerium zeichnen sich demgegenüber durch eine hohe institutionelle Stabilität aus, was auf eine Dominanz exekutiver Planungsprozesse oder zumindest informeller Einflussnahme der Regierungsmehrheit im Vorfeld der Einbringung des Haushaltsentwurfs schließen lässt. In jedem Fall weisen die einzelnen Programme 5.6, 17.11 und 4.6 eine bemerkenswerte Konstanz auf, was auf eine starke institutionelle Trägheit hindeutet, die durch langfristige Verpflichtungen bedingt ist (vgl. Interview 43). Darüber hinaus deuten die relativen Abweichungen von weniger als 1% im Verteidigungsbereich und mehr als 8% im Außenministerium darauf hin, dass die parlamentarische Kontrolle stark von der politischen Sichtbarkeit und Dringlichkeit der Ressorts im betrachteten Zeitraum abhängt. Dies deckt sich auch mit den untersuchten Dokumenten, die bis einschließlich 2017 noch relativ zurückhaltend formuliert sind. In den Folgejahren wird jedoch zunehmend die Dringlichkeit betont, auf die Herausforderungen eines technologisch komplexeren und bedrohlicheren sicherheitspolitischen Umfelds zu reagieren. Die Analyse der strategischen Planungsdokumente und Haushaltsentwürfe demonstriert eine sukzessive Priorisierung technologischer Innovationen im Verteidigungsbereich.

4.5.3 *Fraktionen, Mitarbeiter und weitere Unterstützungsstrukturen*

Die für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung zuständigen Ausschüsse verfügen über ein administratives Sekretariat, welches das Präsidium bei der Organisation und dem ordnungsgemäßen Ablauf der Ausschusssitzungen unterstützt. Die Sekretariate gliedern sich in der Verwaltungsstruktur der Abgeordnetenversammlung unter die Servizio Commissione und des Senats unter die 1^a area Commissioni permanenti e speciali. Die Anzahl der Angestellten in den Sekretariaten der vorliegend untersuchten Ausschüsse wird auf vier je Ausschuss in der Abgeordnetenversammlung und drei im Senat beziffert (vgl. van Eekelen 2002, S. 106). Sie setzen sich in beiden Kammern aus Sekretären (Segretari) und Beratern (Consiglieri) zusammen, die alle Teile der Parlamentsverwaltung sind.

Hinzu kommen parlamentarische Beschäftigte (collaboratori), wobei persönliche Mitarbeiter der Abgeordneten oder Senatoren in Italien die Ausnahme bilden (vgl. Gonzato 2024). Im März 2022 zählte die Abgeordnetenversammlung 510 Beschäftigte für die 630 Abgeordneten, was einer Quote von 0,8 Mitarbeitern pro Abgeordnetem entspricht. Davon waren lediglich knapp 21 % in einem Angestelltenverhältnis bei einem Parlamentarier beschäftigt. Der überwiegende Teil der Beschäftigten arbeitet als Freiberufler, deren ausgeübte Tätigkeit konkret sehr unterschiedlich sein und beispielsweise auch für ad-hoc Beratungs- und Forschungszwecke eingesetzt werden kann (vgl. Camera dei deputati 2022d). Die fehlende Verfügbarkeit persönlicher Mitarbeiter für Abgeordnete und Senatoren dürfte die parlamentarische Kontrolle erheblich hemmen, da die Parlamentarier bei der Vorbereitung komplexer Themen wie der Verteidigungs- und Rüstungspolitik stark auf die begrenzten Kapazitäten des administrativ-organisatorisch ausgerichteten Sekretariats angewiesen sind. Die geringe Anzahl festangestellter Parlamentsmitarbeiter und die verbreitete Beschäftigung freiberuflicher Kräfte erschweren zudem die Spezialisierung und kohärente Informationsverarbeitung. Dies führt zu einer strukturellen Abhängigkeit von externen Sachverständigen und primär der Exekutive, was die Unabhängigkeit der Kontrolle einschränkt.

Die Fraktionsstruktur des italienischen Parlaments spiegelt die Fragmentierung des Parteiensystems wider. Die Präsenz einer signifikanten Anzahl kleiner Fraktionen verdeutlicht die ausgeprägte Fragmentierung, insbesondere in der gemischten Fraktion (gruppo misto), die Parlamentarier ohne reguläre Fraktionszugehörigkeit vereint. Seit den Veränderungen der 1990er-Jahre und dem Übergang zur „Zweiten Republik“ ist das Parteiensystem durch eine hohe Fluktuation gekennzeichnet, die sich in häufigen Parteiauflösungen, Neugründungen und Übertritten zwischen Fraktionen manifestiert. Die daraus resultierende Instabilität des Parteiensystems führt zu einer Schwächung der Fraktionsdisziplin, erschwert konsensuale Entscheidungsprozesse und resultiert in häufigen Regierungswechseln (Tabelle 4.5.2).

Tabelle 4.5.2: Diversifizierung der Regierungsmehrheiten in Italien in der XVII. und XVIII. Legislaturperiode (2013-2018)

Kabinett	Koalitionspartner	Sitze in Kammer	Sitze im Senat
Letta	4	453 von 630	233 von 321
Renzi	4	378 von 630	169 von 321
Gentiloni	3	368 von 630	169 von 321
Conte I	2	346 von 630	167 von 321
Conte II	4	343 von 630	169 von 321
Draghi	7	535 von 630	262 von 321

Quelle: eigene Darstellung.

Die Gründe hierfür sind struktureller Natur. Um eine neue Fraktion zu gründen, benötigt es 20 Abgeordnete oder zehn Senatoren, was eine weitere institutionelle Fragmentierung begünstigt. Die gemischte Fraktion fungiert hierbei als Sammelbecken für politisch isolierte oder parteilose Parlamentarier, was die Zersplitterung weiter vorantreibt und letztlich zur Schwächung der Fraktionen als eigenständige legislative Machtzentren beiträgt (vgl. Köppl 2007, S. 128). Obwohl den Fraktionen eigene Geschäftsordnungen und Leitungsorgane zuerkannt werden, entfalten sie im parlamentarischen Entscheidungsprozess kaum treibende Kraft und übernehmen bestenfalls eine koordinierende Funktion. Ein Symptom dieser Funktionsschwäche ist das Fehlen thematischer Berichterstatter, was nicht nur eine kohärente Positionierung zu komplexen Themen erschwert, sondern auch die Informationsabhängigkeit von der Exekutive verstärkt. Infolgedessen bleiben die maßgeblichen außenpolitischen Entscheidungsstrukturen entweder formell in den Ausschüssen oder – häufiger – informell im außerparlamentarischen Raum zwischen Parteiführung und Regierung verhaftet. Geschlossene und einflussreiche Fraktionen entstehen häufig nur in Parteien mit charismatischen Führungsfiguren, wie etwa der Lega Nord oder den Fratelli d'Italia. In der Folge zeigt sich bei kontroversen Themen zunehmend eine bipolare Dynamik zwischen Regierungsmehrheit und Opposition (vgl. Köppl 2007, S. 129). In Bereichen, die eher konsensual sind, wie etwa der Außenpolitik und Rüstungskontrolle, zeigt sich diese Entwicklung jedoch (noch) weniger deutlich.

Schließlich tragen die Wissenschaftlichen Dienste (Servizi Studi) der Abgeordnetenversammlung und des Senats zur Effizienz und Sachlichkeit der parlamentarischen Arbeit bei, indem sie fundierte und unabhängige Informationen aufbereiten und damit eine solide Grundlage für parlamentarische Entscheidungen schaffen. Im Zusammenhang mit Rüstungskontrolle neuer Technologien zeigen sich jedoch deutliche Defizite, die vor allem aus einer mangelnden inhaltlichen Fokussierung und eingeschränkten personellen Ressourcen

resultieren: Wie auch die Ausschusssekretariate sind die Wissenschaftlichen Dienste Teil der internen Verwaltungsstruktur des Parlaments. Ihre primäre Aufgabe ist die Bereitstellung von Informationen, Analysen und Dokumentationen für die Arbeit der Ausschüsse, sie bearbeiten aber auch die Einzelanfragen der Parlamentarier (Art. 33. Regolamento dei Servizi e del Personale). Ihre Organisationsstruktur ist daher institutionell eng an die Zuständigkeiten der ständigen Ausschüsse angelehnt, was grundsätzlich eine zielgerichtete und spezialisierte Unterstützung ermöglicht. Gleichzeitig sind sie durch die starke Anbindung an die Ausschüsse einer Doppelbelastung ausgesetzt. Konkrete Angaben zur Zahl der Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Dienste liegen nicht vor. Im Organigramm des Senats sind aber für jeden der neun Bereiche des Wissenschaftlichen Dienstes ein bis zwei verantwortliche Berater (Consiglieri) angegeben, wobei für den Bereich „Außenpolitik und Verteidigung“ lediglich ein Mitarbeiter angegeben wird (vgl. Senato 2024). Insgesamt zeigt Tabelle 4.5.3 aber eine deutlich sinkende Tendenz der Mitarbeiterzahl in allen Statusgruppen der Parlamentsverwaltung, was eine potenzielle Schwächung der Kontrollkapazität suggeriert.

Tabelle 4.5.3: Entwicklung Verwaltungsmitarbeiter (dipendenti) im Senat

Jahr	Assistenten	Sekretäre	Berater	Sonstige	Gesamt
2013	243	147	115	352	857
2014	227	139	102	331	799
2015	171	130	98	297	696
2016	158	124	94	282	659
2017	157	120	91	273	641
2018	175	120	91	268	654
2019	170	117	91	266	644
2020	163	114	90	243	610
2021	160	104	88	233	585
2022	153	98	83	261	597
2023	150	97	83	251	581
2024	174	94	83	291	642

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Senato (2024).

Während die Wissenschaftlichen Dienste regelmäßig Dossiers zu verschiedenen sicherheitspolitischen Themen erstellen, fehlt es im betrachteten Zeitraum

an spezifischen Publikationen zu neuen Technologien im Rüstungsbereich. Zwischen 2014 und 2022 wurde keine relevante Studie zu diesem Thema veröffentlicht. Dies weist auf eine inhaltliche Lücke hin, die gerade angesichts der aufgezeigten zunehmenden Integration moderner Technologien in die italienischen Streitkräfte problematisch erscheint. Zwar haben die Wissenschaftlichen Dienste immer wieder Dossiers zur europäischen Rüstungskoooperation erstellt, Aspekte der technologischen Innovation und der Rüstungskontrolle blieben jedoch eher randständig. Diese Einschränkungen limitieren oder fördern jedenfalls nicht die Fähigkeit des Parlaments, eine fundierte Kontrolle über die Entwicklungen in diesem sich rasant entwickelnden Bereich auszuüben.

Eine potenziell wertvolle Ergänzung der Wissenschaftlichen Dienste bietet das verhältnismäßig neu eingerichtete Ufficio Valutazione Impatto (UVI), das sich auch der Bewertung der Auswirkungen technologischer Entwicklungen widmet. Es wurde Anfang 2015 gegründet, um die Qualität der Politik durch Ex-ante- und Ex-post-Analysen zu verbessern, und veröffentlicht seit August 2017 seine Studien. Dabei untersucht das UVI auch die sozialen und wirtschaftlichen Effekte neuer Technologien. Es behandelte bisher jedoch keine rüstungstechnologischen Fragen. Auch eine umfassende Studie zu Künstlicher Intelligenz, die nach Ende des Untersuchungszeitraums erstellt wurde, bezieht sich nicht auf KI-basierte Rüstungstechnologie oder deren Regulierung. Somit wird deutlich, dass auch das UVI trotz seines potenziellen Nutzens die spezifischen Herausforderungen parlamentarischer Rüstungskontrolle nicht adressiert. Zugleich erfordert die zunehmende Relevanz moderner Technologien im Rüstungsbereich eine intensivere parlamentarische Auseinandersetzung. Ohne spezifische Studien und Analysen bleibt die parlamentarische Kontrolle bruchstückhaft und reaktiv, statt den Entscheidungsprozess proaktiv und kohärent mitzusteuern.

4.5.4 Zwischenbilanz VI

Die Fallstudie zum italienischen Parlament hat gezeigt, dass rüstungspolitische Entscheidungen parlamentarisch mitgestaltet wurden, allerdings meist nur als Reaktion auf Initiativen der Exekutive. Auch in rüstungskontrollpolitischen Fragen konnte ein parlamentarischer Gestaltungswille festgestellt werden, allerdings ohne nennenswerten Einfluss auf das Regierungshandeln. Trotz wichtiger institutioneller Kontrollkapazitäten war die parlamentarische Kontrolle inhaltlich eher situativ, was ihre Steuerungsfähigkeit insgesamt begrenzte. Entsprechend diffus gestaltet sich auch die parlamentarische Kontrolle der Regierung im Kontext neuer Rüstungstechnologien und deren Regulierung. Das Maß der Kontrolle hing in besonderem Maße vom Engagement einzelner Schlüsselakteure ab. Vor dem Hintergrund einer anhaltenden Regierungsinstabilität und in Ermangelung innenpolitischer Anreize zeigte sich Italien deshalb

über einen längeren Zeitraum hinweg unentschlossen in seiner Positionierung innerhalb der GGE on LAWS.

Die institutionelle Kontrollkapazität des italienischen Parlaments ist als moderat einzustufen (9,5 von 17 Punkten). Das italienische politische System war im Untersuchungszeitraum durch eine ausgeprägte Fragmentierung und Instabilität der Exekutive gekennzeichnet, was in einem parlamentarischen Regierungssystem zwar grundsätzlich Ausdruck einer starken Kontrolle des Parlaments ist, faktisch aber negative Auswirkungen auf die institutionelle und inhaltliche Kontrollkapazität hatte. Der duale Charakter des „bicameralismo perfetto“ bietet prima facie starke formale Voraussetzungen für eine effektive Kontrolle der Regierung, zumal hochrangige Beamte durch die Fachausschüsse bestätigt werden. Faktisch wurde die Kontrollkapazität im Untersuchungszeitraum jedoch selten ausgereizt und durch zwei wesentliche Faktoren eingeschränkt: (1) die häufigen Regierungswechsel und (2) die enge parteipolitische Verklammerung der Exekutive mit der Parlamentsmehrheit in der Abgeordnetenversammlung. Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungsmehrheit in der Camera dei deputati schwankte stark. Denn die Regierungstabilität war zwischen 2014 und 2022 geprägt von internen Koalitionskonflikten, in deren Folge Ministerpräsidenten wiederholt zurücktraten, um drohende Misstrauensvoten oder Koalitionsbrüche abzuwenden, was zu wechselnden Mehrheitsverhältnissen im Parlament und damit auch in den Fachausschüssen führte.

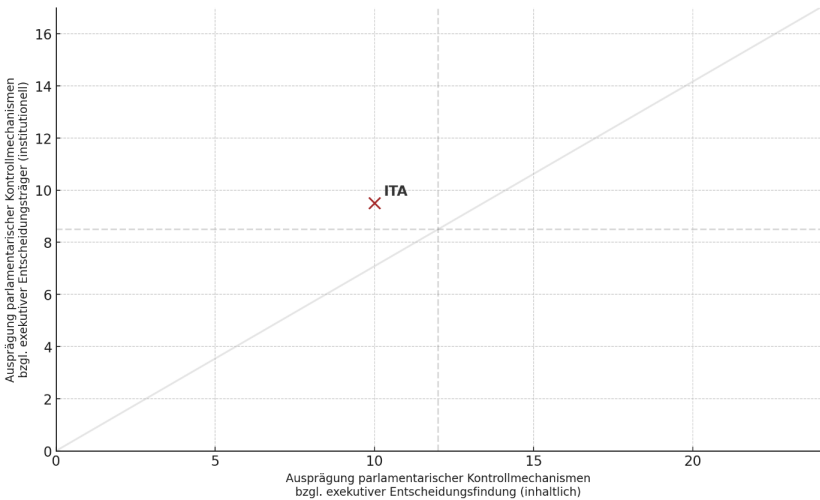
Auch infolgedessen ist die inhaltliche Kontrollfähigkeit des italienischen Parlaments als moderat bis gering einzustufen (10 von 24 Punkten). Die Ausschussstrukturen waren in beiden Kammern formal durchschnittlich bis stark ausdifferenziert. So gab es in der CCAE zwar Unterausschüsse, die jedoch nicht auf Rüstungskontrolle oder neue Technologien ausgerichtet waren. Besonders hervorzuheben ist indes die geringe personelle Kontinuität in den großen – mithin weit über dem Bendasch'schen Effizienzkorridor liegenden – Fachausschüssen, die vor allem in der politisch kontrollierenden Camera dei deputati unter 10 % lag, was eine nachhaltige Akkumulation von Fachexpertise erschwert haben dürfte. Zwar führte die CCD in beiden Legislaturperioden Untersuchungen zur Modernisierung der Streitkräfte durch, u.a. zu unbemannten Systemen und Cybersicherheit. Die Befassung mit der internationalen oder nationalen Regulierung neuer Technologien war allerdings sporadisch und – wenn sie erfolgte – reaktiv. Eine Ausnahme bildeten die Entschließungsanträge zu LAWS im Rahmen der Formalisierung der GGE, die aus den Reihen der CCAE eingebracht wurden, aber keine unmittelbaren Auswirkungen auf die italienische Positionierung in der GGE on LAWS hatten.

Bei der Kontrolle des Verteidigungshaushalts verfügt das Parlament formal über erhebliche Befugnisse, da zum einen beide Kammern den Verteidigungshaushalt verabschieden müssen und Änderungen einbringen können und zum

anderen die Verteidigungsausschüsse wichtigen Rüstungsprojekten zustimmen müssen.

In der Praxis war der Einfluss jedoch begrenzt. Die Abweichungen zwischen Haushaltsentwurf und verabschiedetem Haushalt belegen, dass die informellen Budgetverhandlungen punktuell zwar einen substanziellen Einfluss auf die Ressourcenallokation hatten. Allerdings ist die Steuerungsfähigkeit des Parlaments im Bereich der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung gering, wo die Mittelallokation primär entlang exekutiver Prioritäten erfolgte. Die strategische Schwerpunktsetzung blieb damit weitgehend unter Kontrolle der Exekutive, ohne dass das Parlament nennenswerte Initiativen zur eigenständigen Akzentuierung oder Umschichtung von F&E-Mitteln ergriffen hätte. Dies deutet darauf hin, dass die Legislative diesem Bereich keine eigenständige Priorität eingeräumt und der Kompetenz der Exekutive überlassen hat.

Abbildung 4.5.9: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Italienisches Parlament



Quelle: eigene Darstellung.

In der Gesamtschau lässt sich das italienische Parlament somit als eine Mischform aus Co-optation und Delegation einordnen. Denn in der parlamentarischen Praxis erhält die Regierung ihre Kompetenz ex ante in der Regel nicht allein vom Parlament, sondern vom Staatspräsidenten, der erheblichen Einfluss auf die Regierungsbildung hat. Die parlamentarische Kontrollfähigkeit nimmt jedoch ex post zu, da die Regierung auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen ist (vgl. Abbott et al. 2020, S. 623). Darin unterscheidet sich das italienische System von klassischen Delegationsmodellen wie dem deutschen,

in dem das Parlament die Regierung direkt als Agenten beauftragt und kontrolliert. Die Kooptationsdynamik manifestiert sich aber insbesondere im Missbrauchsmechanismus, der die Regierung grundsätzlich zur parlamentarischen Responsivität zwingt. Aber in latenten Bereichen wie der internationalen Rüstungskontrolle in der GGE on LAWS oder der Ressourcenallokation im F&E-Bereich garantierte dies keine kontinuierliche Kontrolle.

Im zweidimensionalen Kompetenz-Kontroll-Spektrum nach Rittberger et al. (2024) nimmt Italien damit eine mittlere Position ein, in der das Parlament über eine moderate institutionelle Kontrollkapazität gegenüber der Exekutive verfügt (Abbildung 4.5.9). Allerdings haben vor allem die häufig wechselnden Regierungs- und Mehrheitskonstellationen zu fluktuierenden Strukturen, mangelnder Expertise in rüstungskontrollpolitischen Fragen und einer geringen Ausprägung parlamentarischer Kontrollmechanismen gegenüber der exekutiven Entscheidungsfindung geführt. Dennoch wurden strategische Investitionsentscheidungen zu neuen Technologien im Rüstungsbereich trotz instabiler Regierungen zunehmend und regelmäßig parlamentarisch kontrolliert. Zugleich blieb die parlamentarische Beteiligung im Bereich der internationalen Rüstungskontrolle, insbesondere mit Blick auf die GGE on LAWS, fragmentiert und reaktiv. Langfristige institutionelle Expertise fehlte weitgehend, vor allem im Zusammenhang mit der GGE, was der Exekutive trotz mehrfachen Wechsels eine hohe Entscheidungsautonomie verschaffte.

4.6 Polen

4.6.1 *Konfigurationen parlamentarischer Rüstungskontrolle im polnischen Sejm*

Die Republik Polen ist die jüngste unter den in dieser Studie verglichenen Demokratien. Denn anders als die übrigen Vergleichsfälle war Polen aufgrund seiner Eingliederung in das sozialistische Lager, mithin den Einflussbereich der Sowjetunion weitgehend außenpolitisch abhängig, was seine Handlungsspielräume, auch in Fragen der Rüstungskontrolle, erheblich einschränkte und eine eigenständige Rüstungskontrollpolitik faktisch ausschloss. Erst mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes leiteten die politischen Eliten mit dem sogenannten „Runden Tisch“ im Frühjahr 1989 die demokratische Transformation ein, die letztlich in einer Mitgliedschaft in der NATO und der EU mündete.⁷⁶ In dieser Gemengelage schaffte es Polen sukzessive – zunächst ab 1989 und

76 Vgl. zu den innen- und außenpolitischen Bedingungen dieser Entwicklung im Detail Garsztecki et al. (2024, S. 13–36); Chappell (2021). Zur Rolle der Europäischen Union in diesem Prozess, vgl. Grzeszczak (2015).

dann mit der EU-Osterweiterung ab 2004 –, eine eigenständige Außenpolitik zu entwickeln, die sich zunehmend westlichen Sicherheitsstrukturen, insbesondere der NATO, zu- und von seinen ehemaligen Verbündeten des Warschauer Paktes abwandte (vgl. Chappell 2021; Gause 2007, S. 25–31; Heine-mann-Grüder 2003, S. 235–236). Diese Neuausrichtung beeinflusste auch Polens Engagement in der Rüstungskontrolle, das seither stärker von multilateraler Kooperation und der Integration in internationale Kontrollregime geprägt ist (vgl. Bieńczyk-Missala 2016; Anioł 2011).

In Anbetracht dieser historischen Prämissen und seiner institutionellen Besonderheiten lässt sich das polnische Regierungssystem nur schwer eindeutig typologisieren, da es Elemente parlamentarischer und semipräsidentieller Systeme vereint. Für eine zielführende Analyse parlamentarischer Kontrollkapazität bedarf es daher zunächst der Klärung: wen das Parlament exekutivseitig vordringlich kontrollieren muss und welcher Teil des Zweikammerparlaments diese Funktion in erster Linie wahrnimmt.

- *Kontrolle der Exekutive:* Die Direktwahl des Staatspräsidenten sowie die dualistische Exekutive, bestehend aus Ministerrat und Staatspräsident, weisen prima facie Parallelen zum semipräsidentiellen System auf, weshalb das polnische Regierungssystem in der Literatur wiederholt als semipräsidentiell bzw. präsidentiell-parlamentarisch klassifiziert wurde.⁷⁷ Das traf zwar in den frühen Jahren nach Entstehung der Dritten Republik auch zu. Allerdings wurden die Kompetenzen des Präsidenten durch die Verfassungsreformen von 1992 und insbesondere 1997 erheblich eingeschränkt, sodass das polnische Regierungssystem seither überwiegend als parlamentarisch oder „tendenziell parlamentarisch“ charakterisiert wird (vgl. Garsztecki et al. 2024, S. 76, 86; Ziemer 2013, S. 110). Zwar bleiben die politischen Einflussmöglichkeiten des Präsidenten – vor allem wegen seines in parlamentarischen Systemen ungewöhnlichen Vetorechts (Artikel 122 der Verfassung) und seines Initiativrechts (Artikel 118 Absatz 1) – nichtsdestotrotz beachtlich. Allerdings ist der Präsident, sowohl formal als auch in der politischen Praxis, auf die Mitwirkung des Parlaments oder des Ministerrats angewiesen, um außenpolitische Entscheidungen umzusetzen. Die Art. 133 Absatz 3 und 146 Absatz 1 der Verfassung manifestieren dies, indem sie die primäre Verantwortung für die

77 Shugart und Carey (1992) führten in ihrem Werk *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* die Unterscheidung zwischen zwei Formen des Semipräsidentialismus ein: Beim „president-parliamentary system“ ist der Premierminister sowohl dem Parlament als auch dem direkt gewählten Präsidenten gegenüber verantwortlich, während im „premier-presidential system“ der Premierminister ausschließlich dem Parlament verantwortlich ist. Diese Differenzierung hat maßgeblich zur Analyse und zum Verständnis semipräsidentieller Regierungssysteme beigetragen und dazu geführt, dass auch Polen wiederholt unter diesen Typus eingeordnet wurde (vgl. neben vielen Elgie 2011, S. 161–166).

Außenpolitik eindeutig dem Ministerpräsidenten und der Regierung zuweisen (vgl. Biernat 2021; Jaskiernia 2004). In der internationalen Praxis tritt daher vor allem der Ministerpräsident als Vertreter Polens auf, was eine tendenziell parlamentarisch legitimierte Außenpolitik weiter unterstreicht.

- *Kontrolle durch den Sejm:* Vor diesem institutionellen Hintergrund lässt sich für die Rolle des bikameralen Parlaments in der polnischen Außenpolitik grundsätzlich festhalten, dass der Sejm als erste Kammer eine dominierende Stellung gegenüber dem eher beratenden und reflektierenden Senat als zweite Kammer einnimmt (vgl. Jaskiernia 2004, S. 33; Ziemer 2009, S. 244). Erstens mangelt es dem Senat in zentralen außenpolitischen Fragen an Entscheidungsbefugnissen, zweitens hat der Senat keine Sanktionsmechanismen oder Kontrollfunktionen gegenüber der die außenpolitische Prärogative innehabenden Exekutive.⁷⁸ Drittens hat der Sejm gemäß Art. 121 analog das Primat im Zustimmungsverfahren nach Art. 89, weshalb der Senat in der Praxis bei Rüstungskontrollangelegenheiten häufig gänzlich auf ein Votum verzichtet. Insofern ist „die Vorrangstellung des Sejms [...] verfassungsrechtlich verankert“ (Rittelmeyer und Mańko 2025, S. 1), und eine Analyse der parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung kann folglich auf die Einbeziehung des Senats verzichten, ohne die inhaltliche Tiefe und Aussagekraft der Ergebnisse zu schmälern.

Entsprechend ist primär der Sejm nach Art. 89 Absatz 2 an der Ratifikation internationaler Abkommen beteiligt, die politische oder militärische Bündnisse sowie sicherheitspolitische Verpflichtungen betreffen, mithin für die Unterstützung von Rüstungskontrolle von entscheidender Bedeutung sind. Die Ratifizierung solcher Abkommen bedarf der vorherigen Zustimmung per Gesetz, das im Sejm initiiert und beschlossen werden muss und ihm somit unmittelbare Kontroll- und mittelbare Gestaltungsmacht verleiht. Verträge, die gemäß Art. 89 Absatz 2 nach Auffassung des Ministerrates nicht zustimmungspflichtig sind, können im vereinfachten Verfahren, das gemäß Art. 89 Absatz 3 wiederum einfachgesetzlich geregelt ist, durch Vorlage beim Präsidenten ratifiziert werden. Gemäß den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen entscheidet der Ministerrat zwar über die Art der Ratifizierung eines internationalen Abkommens. Allerdings ist er dabei dem Sejm gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet, indem dieser (a) antizipierend über die Absicht eines Vertragsschlusses

78 So obliegt die Kompetenz zur Erklärung von Krieg und Frieden nach Art. 116 ausschließlich dem Sejm – der Senat wird im Wortlaut ausdrücklich nicht erwähnt. Ferner normieren Art. 89 Abs. 2 und Art. 90 Abs. 4 eine sekundäre Rolle des Senats bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, indem die Zustimmung des Sejms *conditio sine qua non* für eine Zustimmung im Senat und somit für die Ratifizierung ist. Und die Regierung ist gemäß Art. 154 bis 160 – sowohl als Kollegialorgan als auch die einzelnen Minister – nur dem Sejm rechenschaftspflichtig.

samt dem gewählten Ratifizierungsverfahren zu informieren ist, (b) Einspruch gegen das gewählte Ratifizierungsverfahren erheben kann und (c) bei jedweden Änderungen über entsprechende Exekutivmaßnahmen ins Benehmen zu setzen ist. Außerdem (d) muss der Sejm der Aussetzung oder Kündigung eines Abkommens, dem Polen nach Art. 89 oder 90 beigetreten ist, in gleicher Weise zustimmen.⁷⁹ So beschloss der Sejm etwa als Konsequenz des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine im März 2024 die Aussetzung des KSE-Vertrages (vgl. Sejm 2024c).

Ferner gilt zweierlei: Erstens ist gemäß Art. 90 im Falle der Übertragung nationaler Kompetenzen an eine internationale Organisation, etwa im Rahmen multilateraler Abrüstungsinitiativen durch die Internationale Atomenergie-Organisation oder die Organisation für das Verbot chemischer Waffen, die Zustimmung mit einer qualifizierten Zwei-Drittel-Mehrheit des Sejms (und sekundierend des Senats) erforderlich. Zweitens ist der Sejm dadurch, dass ratifizierte internationale Abkommen Teil der daraufhin anzupassenden innerstaatlichen Rechtsordnung werden, regelmäßig an der Sicherstellung der Umsetzung dieser Verpflichtungen beteiligt. Denn er muss Änderungen oder Anpassungen beschließen, wodurch er mittelbar Einfluss auf die innerstaatliche Operationalisierung von Rüstungskontrollverträgen erlangen kann (Art. 91). Dieser Einfluss wird dadurch konsolidiert, dass die Verantwortung des Ministerrates für die Außen- und Verteidigungspolitik der parlamentarischen Kontrolle des Sejms unterliegt (Art. 146 i.V.m. Art. 4 Absatz 2, 95 Absatz 2, 154 und 155) (vgl. Biernat 2021, S. 262).

In der politischen Praxis verfügt der Sejm damit über die Möglichkeit, die strategische Ausrichtung Polens in der internationalen Rüstungskontrolle zu prägen. Gerade durch das Interpellationsrecht (Artikel 115) und die Verantwortlichkeit des Ministerrats gegenüber dem Sejm in außenpolitischen Fragen kann die Regierung auf parlamentarischen Druck hin zu spezifischen Maßnahmen oder Erklärungen in der Rüstungskontrolle veranlasst werden. Da der Sejm die direkt gewählte Kammer ist, wird die Rüstungskontrollpolitik durch dessen Mitwirkung zudem demokratisch legitimiert, was sowohl nach innen als auch nach außen entscheidend für die politische Akzeptanz ist. Insgesamt hat sich Polen seit den 1990er Jahren mit proaktiver Beteiligung des Sejms an verschiedenen internationalen Rüstungskontrollabkommen beteiligt und zu globalen Nichtverbreitungs- und Abrüstungsbemühungen verpflichtet:

- Der Sejm stimmte der Ratifizierung der im Januar 1993 signierten Chemiewaffenkonvention im März 1995 per Zustimmungsgesetz⁸⁰ zu

79 Dies ergibt sich aus Art. 12, 15 Absatz 3 und 4, Art. 22 Absatz 3 sowie Art. 25 Absatz 4 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Gesetz über internationale Abkommen v. 15.4.2000), Dz.U.2020.127 t.j., vgl. auch Szmyt/Banaszak 2016.

80 Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o ratyfikacji Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów (Gesetz v. 16.3.1995 über die Ratifizierung des Übereinkommens über das Verbot der Erforschung, der

und verabschiedete alsdann nationale Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Übereinkommens. Im Juni 2001 verabschiedete der Sejm schließlich das Gesetz zur Umsetzung des Übereinkommens nach rund halbjähriger Konsultation im Parlament.⁸¹

- Ebenso stimmte der Sejm der Ratifizierung nach rund eineinhalbmonatiger Konsultation im Januar 1999 zu, nachdem Polen den Atomwaffenteststoppvertrag (CTBT) im September 1996 unterzeichnet hatte.⁸² Die zügige Verabschiedung nach Vorlage im Sejm und der breite parlamentarische Konsens illustrieren die innenpolitische Unterstützung hinsichtlich der Nichtverbreitung von Kernwaffen.
- Polen gehörte mit Blick auf konventionelle Rüstungskontrolle von Dual-Use-Technologien Mitte der 1990er Jahre zu den ursprünglichen Unterzeichnerstaaten des Wassenaar-Abkommens. Da sich Polen bereits vor 1989 dem COCOM-Regime⁸³ unterworfen hatte, war zwar keine erneuernde Zustimmung durch den Sejm erforderlich. Um jedoch innerstaatliches Recht mit den Verpflichtungen des Abkommens und den einschlägigen europäischen Vorgaben in Einklang zu bringen, erließ der Sejm im Dezember 1997 entsprechende nationale Adaptionsvorschriften (vgl. MFA 2014, S. 7). Zudem genehmigte der Sejm Ende August 2014 die Ratifizierung des Vertrags über den Waffenhandel (ATT) einstimmig nach nur knapp zweimonatiger Konsultation und einmaliger Befassung im zuständigen Auswärtigen Ausschuss nach Einbringung des Zustimmungsgesetzes.⁸⁴

Die Unterstützung internationaler Rüstungskontrolle war Teil der umfassenden Bemühungen Polens, sich nach dem Ost-West-Konflikt in die westlichen

Herstellung, der Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung ihrer Vorräte), Dz.U. 1995 nr 47 poz. 242.

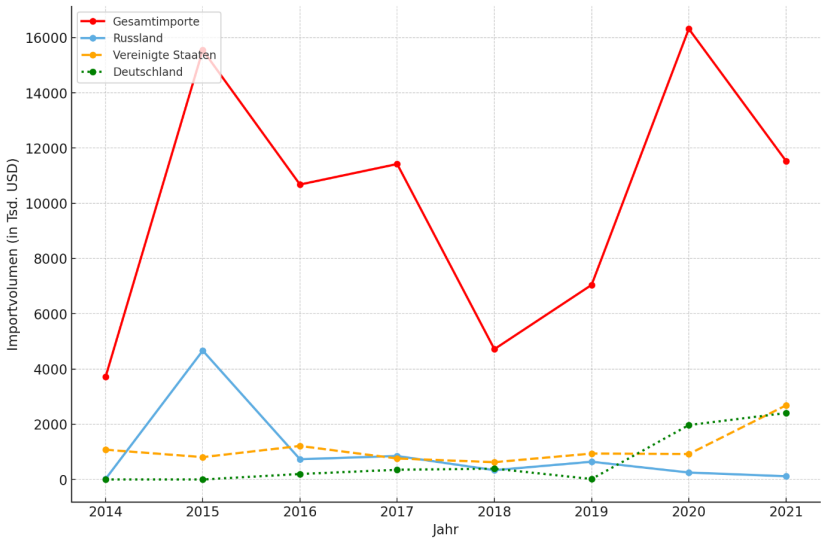
- 81 Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów (Gesetz v. 22.6.2001 über die Durchführung des Übereinkommens über das Verbot der Forschung, der Herstellung, der Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung ihrer Bestände). Zum Verlauf des Verfahrens, vgl. Dz.U. Nr 76, poz. 812.
- 82 Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ratyfikacji Traktatu o całkowitym zakazie prób jądrowych, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 września 1996 r (Gesetz vom 22.1.1999 über die Ratifizierung des umfassenden Atomwaffenteststoppvertrags). Zum Verlauf des Verfahrens, vgl. Dz.U. 1999 nr 15 poz. 136.
- 83 Als Vorgänger des Wassenaar-Abkommens diente das sogenannte Coordinating Committee on Multilateral Export Controls (COCOM) zur Zeit des Ost-West-Konfliktes der Exportkontrolle westlicher Technologien in die Staaten des Ostblocks.
- 84 Ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym (Gesetz v. 11.12.1997 über die Verwaltung des Außenhandels mit Waren und Dienstleistungen und über den Sonderhandel); Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o ratyfikacji Traktatu o handlu bronią, sporządzonego w Nowym Jorku dnia 2 kwietnia 2013 r (Gesetz v. 29.8.2014 über die Ratifizierung des Waffenhandelsvertrags, abgeschlossen in New York am 2. April 2013). Zum Verlauf der Verfahren, vgl. Dz.U. 1997 nr 157 poz. 1026 (Wassenaar-Abkommen) und Dz.U. 2014 poz. 1467 (ATT).

Sicherheitsstrukturen zu integrieren (vgl. MFA 2017, S. 7) und zu einer „peaceful coexistence of states“ (ebd., S. 5) beizutragen. Die Ratifizierungsverfahren verliefen dementsprechend ohne nennenswerten innenpolitischen Widerstand. Die teils mehrjährigen Verzögerungen zwischen der Unterzeichnung der Abkommen und ihrer Zustimmung durch den Sejm ist darauf zurückzuführen, dass wegen der Neugründung der Republik zunächst eine Reihe von Anpassungen nationaler Vorschriften geprüft werden musste. Die zügigen Zustimmungsverfahren nach Vorlage der Verträge im Sejm sowie immer mit >99 % Ja-Stimmen in den entsprechenden Abstimmungen demonstrieren den innenpolitischen Konsens zur Unterstützung für die Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Nuklearwaffen und konventionellen Rüstungsgütern. Dennoch wurden einige – im Zusammenhang mit Rüstungskontrolle nicht irrelevante – Abkommen wie der Antarktisvertrag von 1959 oder der Weltraumvertrag von 1967 in Polen aufgrund mangelnder politischer Priorisierung oder Uneinigkeit nicht umgesetzt, obwohl sie bereits völkerrechtlich verbindlich sind (vgl. Kulaga 2020, S. 138–140).

Dies ist nicht zuletzt auf wirtschaftliche und industrielle Gründe zurückzuführen. Der kontinuierliche Anstieg der Verteidigungsausgaben im Staatshaushalt Polens von 8,69 % im Jahr 2014 auf 11,03 % im Jahr 2022 lässt zunächst eine signifikant wachsende Bedeutung des Rüstungssektors für die polnische Wirtschaft vermuten (vgl. SIPRI 2024a). Allerdings erkennt dies die Ausgangslage. Tatsächlich befand sich der ehemals exportorientierte Rüstungssektor in Polen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in einer Phase des Rückgangs, die durch geringe Investitionen und eine veraltete Infrastruktur gekennzeichnet war. Der Anschluss an westliche Sicherheitsstrukturen ging mit neuen Vergabe- und Ausführungsrichtlinien durch den Beitritt zur EU und zu multilateralen Rüstungskontrollregimen einher. In der Folge kam es zu Produktionsrückgängen und Arbeitsplatzverlusten, verbunden mit einer Abhängigkeit von staatlichen Aufträgen (vgl. Śledź 2024, S. 345–348). Als Reaktion auf die Annexion der Krim wurde der Rüstungsimport aus Russland zudem drastisch reduziert und auf eine rasche Modernisierung durch westliche Partner – vor allem Deutschland und die USA – verlagert (Abbildung 4.6.1), was nationale Produktionskapazitäten weiter zurückdrängte. Obwohl die Verteidigungsausgaben anstiegen, blieben die Investitionen in nationale wehrtechnische F&E daher konstant gering, was die Wettbewerbsfähigkeit des polnischen Verteidigungssektors weiter hemmte.⁸⁵

85 Auch nach dem russischen Angriff auf die Ukraine im Frühjahr 2022 wurden im Folgejahr (2023) nur 1,1 % des Verteidigungsbudgets für wehrtechnische F&E ausgegeben (vgl. Minder 2024).

Abbildung 4.6.1: Vergleich der Importentwicklungen nach wichtigsten Partnerländern



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von WITS (2023).

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, wurde die Unterstützung der heimischen Industrie sukzessive politisiert (vgl. Radę Ministrów 2017). Bemühungen um eine Konsolidierung der Branche, wie die Gründung der staatseigenen Polnischen Rüstungsgruppe (Polska Grupa Zbrojeniowa, PGZ) im Jahr 2013, zielten auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Rüstungssektors ab (vgl. Terlikowski 2017). Der Modernisierungsbedarf und die dringliche Abkehr von russischen Importen resultierten jedoch in einer verstärkten politischen Einflussnahme auf die PGZ, mit der Folge von Ineffizienz und Fehlplanungen. Die Fokussierung auf kurzfristige politische Ziele, wie den Erhalt von Arbeitsplätzen zur Sicherung lokaler Wählerunterstützung und die Priorisierung ausländischer Rüstungsimporte, verhinderte eine langfristige Orientierung und behinderte die wirtschaftliche Reformfähigkeit des Sektors (vgl. Śledź 2024, S. 345; Minder 2024). Infolgedessen ist die polnische Rüstungsindustrie trotz erheblicher Mehrausgaben im Verteidigungshaushalt einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt.

Die polnische Rüstungspolitik sieht sich somit einer doppelten Herausforderung gegenüber: der Modernisierung ihrer technologischen Basis sowie der Transformation hin zu einer auf langfristige, strategische Planung ausgerichteten Rüstungskooperation. Das Kernproblem ist dabei die technologische Rückständigkeit, die insbesondere im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) zu beobachten ist, da es nicht nur an Ressourcen, sondern auch an der

notwendigen Infrastruktur für Forschung und Entwicklung mangelt (vgl. Fehler et al. 2021). Die limitierten Exporte sowie die Importabhängigkeit bei modernen Waffensystemen, wie etwa dem Raketenabwehrsystem Patriot oder Abrams-Panzern, tragen zur technologischen Isolation bei und mindern die Anreize für Innovationen im Inland (vgl. Śledź 2024; Fehler et al. 2021). Zudem limitieren die geopolitischen Prioritäten Polens – insbesondere der enge Schulterschluss mit den USA – die Möglichkeiten, von EU-Förderprogrammen für militärische Forschung und Entwicklung zu profitieren, was wiederum einen negativen Einfluss auf die nationale F&E ausübt (vgl. Interview 47).⁸⁶

Vor diesem Hintergrund musste die polnische Verteidigungspolitik seit der Annexion der Krim durch Russland eine Abkopplung von russischen Rüstungsimporten leisten, ohne dabei die polnische Abschreckungsfähigkeit zu untergraben, und gleichzeitig neue Mittel für die Stärkung der nationalen Innovationsfähigkeit im Bereich neuer Rüstungstechnologien bereitstellen. Diese Bedingungen sind nicht unbedingt förderlich für eine kontroverse parlamentarische Debatte über die ethischen und rechtlichen Implikationen neuer Technologien im Rüstungsbereich wie LAWS und anderen durch KI unterstützten Militärtechnologien, sondern eher für deren Beschaffung und Förderung. In Anbetracht der gestiegenen US-amerikanischen Importe nimmt es kaum Wunder, dass Polen seit 2019 einer Regulierung von LAWS ablehnend gegenübersteht. Das schwankende Importvolumen (Abbildung 4.6.1) spiegelt gleichzeitig eine hohe Abhängigkeit und eine reaktive Politik wider. Es bleibt also zu untersuchen, inwieweit der Sejm diesen Prozess innenpolitisch begleitet und beeinflusst hat und seine Rolle als „Wächter“ einer langfristigen Verteidigungsplanung gestärkt hat.

4.6.2 Rolle und Kompetenzen der Fachausschüsse sowie Haushaltsprozess

Auch im Regierungssystem der Republik Polen ist die außenpolitische Prärogative der Exekutive nicht von der Hand zu weisen. Dem Präsidenten kommt formell eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Außenpolitik zu, die er faktisch jedoch nur im Einvernehmen mit der sie initierenden und ausführenden Regierung wahrnehmen kann. Trotzdem zeigen die just erörterten institutionellen Rahmenbedingungen, dass die legislativen Kontrollbefugnisse im Bereich der auswärtigen Gewalt im Wege der Verfassungsreformen von 1992 und 1997 sukzessive ausgebaut und zugunsten des Sejms verschoben wurden. Da die Formulierung und Gestaltung einer parteiübergreifenden, traditionell auf Konsens angelegten Außenpolitik in der Praxis nur im Parlament

86 Beispielsweise wurde im März 2023 aus 31 EU-Projekten zur Förderung der Munitionsproduktion lediglich ein polnisches Unternehmen ausgewählt, das aus einem 500 Millionen Euro-Fonds lediglich 2,1 Millionen Euro erhielt (vgl. Minder 2024).

möglich ist, wird der Sejm in entsprechender Form tätig, d.h. durch die Verabschiedung von Gesetzen, die Aufstellung des Haushaltsplans und durch die Verabschiedung entsprechender Resolutionen. Dem Sejm obliegt – wie dargestellt – die Kontrolle der Durchführung der Außenpolitik. Allerdings werden außenpolitische Themen im Plenum nur selten ausführlich diskutiert, mit Ausnahme der jährlichen Erklärungen des Außenministers. Interpellationen und Fragen bieten Möglichkeiten zur Kontrolle der Regierung, werden jedoch oft von parteipolitischen Interessen überlagert (vgl. Sanford 1999). Daher findet die Kontrolle in erster Linie in den Ausschüssen für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung statt, welche im Folgenden behandelt werden.

4.6.2.1 Komisja Spraw Zagranicznych

Ein Großteil der außenpolitischen Kontrollbefugnisse des Sejm wird an die Komisja Spraw Zagranicznych (SZA), den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, delegiert, der als operatives Kontrollgremium fungiert. Als solches agiert die SZA in einem komplexen Spannungsfeld zwischen formalen Kontrollrechten, parteipolitischer Dynamik und den praktischen Begrenzungen, die durch die zentralisierte Entscheidungsfindung innerhalb der Exekutive gesetzt werden. Die SZA ist gemäß Artikel 17 und 18 der Geschäftsordnung des Sejm als ständiger Ausschuss eingerichtet, der sich als Aufsichtsorgan mit der Vorbereitung, Prüfung und Überwachung von Angelegenheiten mit Fragen der polnischen Außenpolitik befasst. Wie grundsätzlich alle ständigen Ausschüsse ist die SZA ein Hilfsorgan des Parlaments und verfügt nicht über unabhängige Entscheidungsbefugnisse. Sie kontrolliert die Arbeit des Außenministeriums (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, MSZ) und übernimmt eine Vermittlerrolle zwischen Exekutive und Legislative bei Ratifizierungsprozessen, der Überwachung von Teilen des Verteidigungsbudgets, die sich auf außenpolitische Aspekte beziehen sowie im Rahmen parlamentarischer Diplomatie – etwa im Rahmen des Weimarer Dreiecks (vgl. Jaskiernia 2004). Dazu kann sich die SZA auf in der Geschäftsordnung des Sejm verbriefte Kontrollinstrumente wie Anhörungen, Stellungnahmen und sogenannte *Desiderata*⁸⁷ stützen. Insbesondere die regelmäßigen Anhörungen des Außenministers bieten Gelegenheiten, politische Prioritäten kritisch zu hinterfragen und Einfluss auf die Außenpolitik zu nehmen (vgl. Pochyły 2021). Zudem kann sie bei Bedarf Unterausschüsse in Zusammenarbeit mit anderen Ausschüssen bilden, die wiederum drei Sachverständige benennen können, um sie zu unterstützen.

Im Bereich der Rüstungskontrolle nimmt die KSZ eine intermediäre Position ein, indem sie dafür verantwortlich ist, internationale Abkommen, die

87 Pochyły (2021, S. 191) definiert dieses Kontrollinstrument (polnisch *Dezyderat*) als “wishes/postulates addressed most often in the case of the Foreign Affairs Committee to the Ministry of Foreign Affairs or the Council of Ministers, to which the institution usually has 30 days to respond, but is not obliged to implement [it]”.

militärische oder sicherheitspolitische Implikationen für Polen haben, zu bewerten und die Einhaltung bestehender Abkommen durch nationale Gesetzgebung zu gewährleisten und zu überwachen. Diese Kompetenz ergibt sich konkret aus den Art. 118 bis 120 der Geschäftsordnung des Sejm. Demnach muss der Präsident des Sejm (sog. Sejmmarschall) die SZA unverzüglich über jedwede Absicht der Regierung informieren, ein internationales Abkommen einzugehen. Sodann äußert die SZA "its attitude about the correctness of the procedure chosen by the Council of Ministers for ratification of an international agreement, and shall also specify the time limit for the submission of the report by the Committee." Jeder Abgeordnete ist berechtigt, innerhalb einer Frist beim Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten einen begründeten schriftlichen Einspruch gegen die Richtigkeit des vom Ministerrat für die Ratifikation gewählten Verfahrens zu erheben. Der Einspruchsführer ist über Zeit und Ort der nächsten Sitzung des SZA zu unterrichten, damit er angehört werden kann. Die SZA beschließt dann ihrerseits entweder die Vorlage des Ministerpräsidenten anzunehmen oder eine negative Stellungnahme samt Beschlussempfehlung über die Richtigkeit des für die Ratifikation gewählten Verfahrens abzugeben. Im letzteren Fall kann der Sejm über die Beschlussempfehlung abstimmen und mit Mehrheit die Ratifizierung durch ein Zustimmungsgesetz erzwingen.

Die Kontrollmöglichkeiten der SZA werden primär durch zwei Faktoren eingeschränkt. Zum einen unterliegen außen- und sicherheitspolitische Fragen in Polen einer starken Geheimhaltung, was eine umfassende Kontrolle angesichts der Abhängigkeit von den Informationen der Exekutive erschwert (vgl. Jaskiernia 2004; Pochyły 2021; Sanford 1999). Zum anderen wird die Kontrolle häufig durch parteipolitische Interessen bestimmt. Sie gestaltet sich besonders dann schwierig, wenn die Regierungspartei auch die regierende Mehrheit im Sejm, mithin der SZA stellt. Denn die Besetzung des Ausschusses entspricht der parteipolitischen Zusammensetzung des Sejm. Insofern hängen die Kontrollmöglichkeiten der SZA faktisch von der Kooperation mit der Exekutive ab (vgl. Biernat 2021). Aslan (2022) hebt hervor, dass Konflikte zwischen der regierenden Mehrheit und der Opposition die Kontrollmöglichkeiten der SZA häufig schwächen und ihre Rolle auf symbolische Funktionen reduzieren. Die SZA agiert daher eher als unterstützendes Organ für die Exekutive, insbesondere in sensiblen politischen Bereichen, indem sie beispielsweise Themen behandelt, die die Regierung aus diplomatischen Gründen meidet, wobei vor allem der aus den eigenen Reihen mehrheitlich gewählte Vorsitzende erheblichen Einfluss auf die Tagesordnung und die diplomatischen Kontakte nehmen kann (vgl. Pochyły 2021). Wie also war die personelle Struktur des Ausschusses im Untersuchungszeitraum beschaffen und wie hat sie sich auf die inhaltliche Kontrolle hinsichtlich neuer Technologien im Rüstungsbereich ausgewirkt?

Mit Aslan (2022) wäre, wie schon dargestellt, anzunehmen, dass die Kontrolle schwächer ausfällt, wenn der Ausschuss gezwungen ist, mit einer dominierenden Exekutive zu interagieren, wie es unter der PiS-Regierung ab 2015 der Fall war. In den betrachteten Legislaturperioden war die SZA durch unterschiedliche Machtverhältnisse und Besetzungsdynamiken geprägt. Die personelle Struktur und Entwicklung zeigen dahingehend einige Trends, die Rückschlüsse auf die außenpolitische Kontrollkapazität des Parlaments zulassen. Die Mitgliederzahl der SZA stieg im Untersuchungszeitraum von 26 in der 7. Legislaturperiode (2011–2015) über 27 in der 8. Legislaturperiode (2015–2019) auf 30 in der 9. Legislaturperiode (2019–2023). Gleichzeitig zeigt die Analyse eine vergleichsweise hohe personelle Kontinuität: Zwischen der 7. und 8. Legislaturperiode waren 6 von 26 Mitgliedern (23 %) und zwischen der 8. und 9. Periode 7 von 27 Mitgliedern (26 %) kontinuierlich im Ausschuss vertreten. Dagegen war nur ein Abgeordneter (4 %) über alle drei Legislaturperioden hinweg Mitglied des Ausschusses.

Tabelle 4.6.1: Parteien in der SZA nach Sitzanteil (2010-2023)

Fraktion/Partei	2010- 2015	2015- 2019	2019- 2023
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	8	12	15
Platforma Obywatelska (PO)	11	0	0
Platforma Obywatelska – Koalicja Obywatelska (PO-KO)	0	9	0
Koalicja Obywatelska (KO)	0	0	8
Lewica	0	0	3
Niez.	2	1	0
Koalicja Polska (KP)	0	0	2
Kukiz15	0	2	0
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	2	0	0
Polskie Stronnictwo Ludowe – Koalicja Polska (PSL-KP)	0	2	0
Konfederacja	0	0	1
Polska 2050	0	0	1
Ruch Palikota (RP)	1	0	0
Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	1	0	0
TERAZ! (Unknown Party)	0	1	0
Zjednoczona Prawica (ZP)	1	0	0

Quelle: eigene Darstellung.

Die Sitzverteilung zwischen Mehrheit und Minderheit war vergleichsweise stabil mit leichten Verschiebungen zugunsten der Minderheit (Tabelle 4.6.1). Diese Verteilung spiegelt eine formal ausgeglichene Repräsentation wider,

was grundsätzlich eine ausgewogene Debatte zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktionen ermöglicht. Bedingt durch die Besonderheiten des polnischen Regierungssystems kann es aber zu Konstellationen kommen, in denen die Mehrheit ihre Position gegen eine zahlenmäßig stärkere Opposition verteidigen muss. So hatte die Minderheit in den Jahren von 2015 bis 2019 ein leichtes Übergewicht von 55 % (15 zu 12 Sitze), wodurch Konflikte innerhalb des Ausschusses verstärkt und die Kontrollkapazität gegenüber der Exekutive geschwächt worden sein könnte. Pochyły (2021, S. 183) stellt fest, dass der oppositionelle Ausschussvorsitzende in der achten Legislaturperiode nicht nur erheblichen Einfluss auf die internen Abläufe des Ausschusses ausübte, sondern auch die polnische Außenpolitik auf diplomatischer Ebene aktiv mitgestaltete. So konnte er bei 61,8 % der Treffen mit ausländischen Vertretern seine außenpolitischen Positionen darlegen, ohne dass Regierungsvertreter anwesend waren.

In der neunten Legislaturperiode übernahm die PiS erneut den Ausschussvorsitz. Die Analyse zeigt, dass von insgesamt 118 Kontakten mit ausländischen Vertretern und Delegationen 65,3 % ausschließlich vom Ausschussvorsitzenden wahrgenommen wurden (vgl. Sejm 2023a, 2023b).⁸⁸ Allerdings war der Ausschussvorsitz von einer hohen Fluktuation geprägt: Drei verschiedene Personen übernahmen in der neunten Legislaturperiode das Amt, was den Einfluss des Ausschusses möglicherweise beeinträchtigte, insbesondere falls die Vorsitzenden unterschiedliche außenpolitische Prioritäten verfolgten. Zudem ging auch die Zahl der Parteien, die die Regierung repräsentierten, zurück: Während in der siebten Legislaturperiode eine Koalition aus PO und PSL die Mehrheit bildete, kam es in den folgenden beiden Legislaturperioden zu einer Einparteienmehrheit der PiS. Eine dominierende Regierungspartei hat tendenziell größeren Einfluss auf die Arbeit des Ausschusses, was die unabhängige Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive schwächen kann (ähnlich Aslan 2022).

Die Befunde legen nahe, dass die SZA im untersuchten Zeitraum zwar eine moderate Stärkung durch die Zunahme der Mitgliederzahl und stabile Parteienvielfalt erfuhr. Allerdings könnte die Dominanz der PiS in den letzten beiden Perioden die pluralistische Debatte innerhalb des Ausschusses zugunsten regierungsfreundlicher Positionen unterminiert haben. Tatsächlich spielten Fragen der Rüstungskontrolle in den durchschnittlich 3,43 Sitzungen pro Monat in der VIII. und 3,31 Sitzungen pro Monat in der IX. Legislaturperiode eine untergeordnete Rolle. Lediglich 2014 wurden in einer gemeinsamen Sitzung mit dem Verteidigungsausschuss, an der auch der zuständige Staatssekretär im Verteidigungsministerium, Czesław Mroczek, teilnahm, Fragen der Modernisierung der polnischen Streitkräfte einschließlich der Einführung moderner

88 In der neunten Legislaturperiode wurden von den 24 Auslandsreisen 13 ausschließlich vom Vorsitzenden durchgeführt und von 94 Terminen mit ausländischen Vertretern und Delegationen im Sejm 64 (68,1 %) allein vom Vorsitzenden wahrgenommen.

Waffensysteme, darunter auch unbemannter Systeme, diskutiert. Darüber hinaus spiegelt die Arbeit der SZA in den betrachteten Legislaturperioden jedoch eine Konzentration auf geostrategische Themen und multilaterale Kooperationen wider, ohne der Rüstungskontrolle, geschweige denn der Regulierung neuer Technologien, einen erkennbaren Stellenwert einzuräumen. Während sich der Ausschuss in beiden Perioden mit einem breiten Spektrum legislativer Aufgaben befasste, fand eine kritische Auseinandersetzung mit der polnischen Position zur multilateralen Rüstungskontrolle, nicht zuletzt zu LAWS kaum, statt.

In der VIII. Legislaturperiode standen sicherheitspolitische Fragen im Zusammenhang mit der NATO-Integration (z.B. Ratifizierung der Protokolle zur NATO-Erweiterung um Montenegro und Nordmazedonien), die Unterstützung der Demokratiebewegung in Belarus sowie die Rolle Polens im Zusammenhang mit der Annexion der Krim im Vordergrund. Auch die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der EU und der Visegrád-Gruppe wurde intensiv diskutiert (vgl. Sejm 2019a). Es gibt jedoch keine Hinweise darauf, dass sich der Ausschuss mit den parallel laufenden und seit Ende 2017 formellen internationalen Verhandlungen in der GGE zu LAWS befasst hätte. Obwohl Polen zu diesem Zeitpunkt noch keine klare Position in der GGE zu LAWS eingenommen hatte, wirkte die SZA nicht darauf hin, diese Themen in die innenpolitische Debatte einzubeziehen.

Auch in der IX. Legislaturperiode befasste sich der Ausschuss vor allem mit geopolitischen Themen wie der Verteidigungskooperation mit den USA oder den sicherheitspolitischen Herausforderungen durch die russische Aggression in der Ukraine. Die Auseinandersetzung mit neuen Technologien im Rüstungsbereich blieb außen vor (vgl. Sejm 2023c). Allerdings korreliert die ab 2019 festgeschriebene ablehnende Haltung Polens gegenüber einer Regulierung von LAWS mit der wiedergewonnenen Mehrheit und dem Ausschussvorsitz der PiS in der SZA ab der IX. Legislaturperiode. Ohne an dieser Stelle eine Kausalität suggerieren zu wollen, zeigt die Fokussierung auf klassische sicherheitspolitische Themen doch, dass die SZA keine institutionellen Kapazitäten entwickelt hat, um die Herausforderungen moderner Rüstungskontrollpolitik parlamentarisch zu begleiten, und dieses Feld – bewusst oder unbewusst – der Regierungskompetenz überließ. Dies kann kaum verwundern, ist doch die parlamentarische Debatte der innenpolitische Spiegel außenpolitischer Realitäten, die in Polen als vielleicht wichtigstem „Grenzstaat“ der NATO deutlich vom eskalierenden Konflikt in der Ukraine geprägt waren.

Insofern deutet die fehlende Einbeziehung neuer Technologien in die Ausschussarbeit jedenfalls darauf hin, dass die SZA keine Veranlassung sah, eigene Präferenzen aktiv in die Verhandlungen einzubringen und die Exekutive in diesem Bereich zu beeinflussen. Auch der konsequente Verzicht auf formale oder inhaltliche Einwände des Ausschusses bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge belegt, dass er in Bezug auf völkerrechtliche Verträge eher eine

unterstützende als eine kritisch-kontrollierende Rolle gegenüber der Exekutive eingenommen hat. Unter der PiS-Regierung hatten sich die traditionellen Prioritäten polnischer Außenpolitik insofern verschoben, als die sicherheitspolitische Kooperation mit den USA priorisiert, die EU-Integration abgewertet und durch neue Formate wie die „Drei-Meere-Initiative“ versucht wurde, eine eigene Interessensphäre als Gegenpol zu Deutschland und Frankreich zu schaffen (vgl. Pawłuszko 2021; Soroka und Stepniewski 2019). Diese EU-kritische Haltung spiegelt sich auch in der abweichenden Position Polens in der GGE on LAWS wider, wo es, anders als die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten, eine ablehnende Haltung einnimmt. Gleichzeitig verweist die Fokussierung in der SZA auf die von der Regierung bespielten sicherheitspolitischen Themen auf eine gewisse institutionelle Behäbigkeit, die sowohl die reaktive Kontrollfähigkeit als auch die proaktive Einflussnahme der SZA in einem sich rasch wandelnden Sicherheitsumfeld erschweren könnte. Die Analyse legt insofern nahe, dass sich vor allem die parteipolitische Dynamik in der VIII. und IX. Legislaturperiode negativ auf eine kritische Kontrolle des Regierungshandelns in der SZA ausgewirkt hat.

4.6.2.2 Komisja Obrony Narodowej

Die Komisja Obrony Narodowej (OBN) ist der Verteidigungsausschuss des Sejm und wird ebenfalls nach Art. 17 der Geschäftsordnung als ständiger Ausschuss eingerichtet. Ihre Zuständigkeit umfasst:

“[T]he defence of the State, particularly in relation to the activity of the armed forces, the State system of territorial and civil defence and its functioning, fulfilment of duties in the field of strengthening national defence by State organs and enterprises, by cooperative and non-profit organizations and by citizens, as well as the problems of production establishments in the military sector” (Sejm 2022a Anlage I).

Demgemäß überwacht die OBN die Umsetzung der Verteidigungspolitik, etwa im Rahmen bi- oder multilateraler Rüstungskoooperation oder der nationalen Beschaffungspolitik. Zur Verwirklichung dieser Aufgabe verfügt die OBN über Aufsichtsbefugnisse in Bezug auf das Verteidigungsministerium (Ministerstwo Obrony Narodowej, MON) und dessen Haushalt, nimmt eine gesetzgeberische Funktion in Bezug auf verteidigungs- und militärrelevante Gesetze wahr und ist befugt, schriftliche Anfragen an den Verteidigungsminister zu richten. Darüber hinaus kann sie den Verteidigungsminister auffordern, vor dem Ausschuss auszusagen (vgl. van Eekelen 2002, S. 109).

Die OBN wählt ebenfalls aus ihrer Mitte ein Präsidium, bestehend aus einem Vorsitzenden sowie mehreren Stellvertretern der größten Fraktionen. Die Themen, die in den durchschnittlich 2,9 Sitzungen pro Monat in der VIII. Legislaturperiode und durchschnittlich 2,7 Sitzungen pro Monat in der IX. Legislaturperiode erörtert wurden, ergaben sich aus den vom Ausschusspräsidium vorgeschlagenen halbjährlichen Arbeitsplänen, die anschließend von der

Kommission angenommen wurden (vgl. Sejm 2019b, 2019c, 2023d, 2023e). Es obliegt ihr weiterhin, Unterausschüsse zu bestimmten Fragen einzurichten, was in der Regel zur näheren Behandlung eines Gesetzentwurfs durch eine Berichterstattergruppe, nicht aber zur kontinuierlichen Überwachung eines spezifischen Themenfeldes führt.

In budgetärer Hinsicht hat die OBN gemäß ihrer aus ihrer Geschäftsordnung in Verbindung mit der Haushaltsordnung hervorgehenden Zuständigkeit das Recht, den Haushaltsentwurf des Verteidigungsministeriums eingehend zu prüfen, bevor er dem Plenum vorgelegt wird.⁸⁹ Sie bewertet die Angemessenheit der geplanten Ausgaben, einschließlich derjenigen für die wehrtechnische Forschung und Entwicklung sowie Rüstungsbeschaffung, und kann dem Haushaltsausschuss Empfehlungen für etwaige Ergänzungen und Änderungen vorlegen (dazu Kap. 4.6.2.3). Zudem nehmen Vertreter des im März 2013 eingerichteten und dem Unterstaatssekretär für Rüstung und Modernisierung im MON unterstehenden Rüstungsinspektorats (Inspektorat Uzbrojenia)⁹⁰ bisweilen an den Sitzungen der OBN teil, um über laufende Projekte Bericht zu erstatten (vgl. Sejm 2023e). Dieses Prozedere wird nicht eindeutig vorgeschrieben, hat sich in der parlamentarischen Praxis jedoch etabliert, um einen kontinuierlichen Informationsfluss über laufende Beschaffungsprozesse zu gewährleisten und so den Abgeordneten die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel nachvollziehbar zu machen (vgl. Interview 47). Die Regierung ist folglich nicht verpflichtet, hat aber eingedenk der politischen Dynamik und des umfassenden Budgetrechts des Sejm ein gewisses Interesse daran, ihr Vorgehen transparent zu machen. Daher überwacht die OBN in der Praxis den Prozess der Beschaffung von Rüstungsgütern einschließlich der Ausschreibungsverfahren und kann Beschaffungspläne und -strategien analysieren sowie deren Vereinbarkeit mit den verteidigungspolitischen Zielen vor dem Hintergrund innenpolitischer Präferenzen bewerten.

Die tatsächliche Kontrollkapazität der OBN wird, ähnlich wie in der SZA, vor allem durch die parteipolitische Dynamik innerhalb des Ausschusses und zwischen Ausschuss und Regierung bestimmt. Die Größe der OBN ist im Untersuchungszeitraum von 31 in der VII. Legislaturperiode (2011-2015) auf 37

89 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Gesetz v. 27.8.2009 über die öffentlichen Finanzen) normiert in Artikel 39 Absatz 1, dass der Entwurf des Haushaltsgesetzes vom Sejm geprüft wird und gegebenenfalls geändert werden kann. Danach ergibt sich i.V.m. Art. 4, 17, 18 sowie dem Anhang der Geschäftsordnung des Sejm eine primäre Zuständigkeit der OBN bei der Überprüfung des Verteidigungshaushaltes.

90 Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 130/MON z dnia 10 maja 2013 r. w sprawie nadania szczegółowego zakresu działania Inspektoratowi Uzbrojenia (Beschluss des Ministers für Nationale Verteidigung Nr. 130/MON v. 10.5.2013 über die Einrichtung und Zuweisung des detaillierten Tätigkeitsbereichs an das Rüstungsinspektorat) legt in § 3 Abs. 9 Nr. 2 lit. b) fest, dass die Entscheidung zur Vorlage von Materialien und Studien des Rüstungsinspektorats beim Sejm, mithin bei der zuständigen OBN, dem Leiter des Rüstungsinspektorats obliegt.

in der VIII. (2015-2019) und schließlich auf 42 in der IX. Legislaturperiode (2019-2023) gestiegen. Damit gehört der Ausschuss zu den zahlenmäßig größeren Ausschüssen des Sejm. Der Anstieg der Mitgliederzahl entspricht einem Zuwachs von 35,5 % über den Gesamtzeitraum und zeugt angesichts der Tatsache, dass die Abgeordnetenanzahl im Sejm insgesamt konstant geblieben ist, von einer wachsenden parlamentarischen Aufmerksamkeit für verteidigungspolitische Themen. Angesichts der bereits geschilderten wachsenden geopolitischen und rüstungsindustriellen Herausforderungen für Polen deutet dies darauf hin, dass der Ausschuss als politisches Kontrollorgan an Relevanz gewonnen hat.

Gleichzeitig war die personelle Kontinuität innerhalb der OBN moderat, wenn auch höher als im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (SZA). Zwischen der VII. und VIII. Legislaturperiode verblieben 9 von 31 Mitgliedern (29 %) im Ausschuss, zwischen der VIII. und IX. sogar 14 von 37 Mitgliedern (38 %). Nur ein Mitglied gehörte dem Ausschuss über den gesamten Untersuchungszeitraum kontinuierlich an. Die Kontinuitätsrate deutet darauf hin, dass auch die OBN vor allem von der VIII. bis zur XI. Legislaturperiode institutionelles Wissen und Expertise aufbauen konnte, zumal die PiS fünf – darunter den Vorsitzenden und einen Stellvertreter – und die KO/PO-KO sieben – darunter einen Stellvertreter – der kontinuierlichen Mitglieder stellte. Gerade angesichts der Langfristigkeit des Entwicklungsprozesses neuer Rüstungstechnologien könnte die Kontrollkapazität der OBN von dieser relativ stabilen Personalstruktur profitiert haben. Die Analyse zeigt zudem, dass in der VIII. Legislatur zwei Abgeordnete und in der IX. ein Abgeordneter in beiden Ausschüssen (OBN und SZA) tätig waren, was bei Themen, die wie die Rüstungskontrolle neuer Technologien sowohl außen- als auch verteidigungspolitische Aspekte aufweisen, potenzielle Synergieeffekte birgt.

Auch die Sitzverteilung zwischen Regierungsparteien und Opposition begünstigte eine konsistentere Entscheidungsfindung zugunsten der PiS im Vergleich zur SZA. Während die Regierungskoalition in der VII. Legislaturperiode mit 45 % der Sitze noch knapp in der Minderheit war, kehrte sich dieses Verhältnis in der VIII. Legislaturperiode um. Die PiS verfügte nun mit 19 Sitzen (51 %) über eine knappe Mehrheit. In der IX. Legislaturperiode herrschte dann wieder Parität zwischen Regierungspartei und Opposition mit jeweils 21 Sitzen. Dies impliziert eine parteipolitische Polarisierung innerhalb der OBN, die wiederum in mehr exekutiver Kompetenz resultieren könnte (vgl. Aslan 2022; Pochyły 2021). Tatsächlich wird die Unabhängigkeit der exekutiven Entscheidungsträger unter diesen Bedingungen als ungleich groß beschrieben:

“This [party political dynamic] is why the MON does not hesitate to decline information, runs late with responses and applies secrecy rules to a lot of matters which were previously subject of open debate. The working agenda of the committee isn’t fulfilled with any explanation – especially sessions on important matters are being cancelled. The defence minister appears very rarely himself, and sends deputies or civil servants instead. He once left from a

session stating that he would refuse to take part in “political performance by the opposition” (Interview 47).

Gleichzeitig beobachtet Śledź (2024, S. 347) im Zusammenhang mit Rüstungspolitik

“a somewhat paradoxical political consensus in Poland’s otherwise increasingly divided political landscape. Parties across the ideological spectrum, starting with the left-wing, post-communist SLD, through the centrist and economically pro-market PO, to the right-wing, nationalist and statist PiS, have for almost two decades been adopting quite similar policy patterns in handling the national arms industry.”

Insofern dürfte aber jedenfalls die PiS in heiklen Abstimmungslagen von ihrer Dominanz im Ausschuss profitiert haben, etwa bei der Annahme des Berichts zum Verteidigungsbudget. Gekoppelt mit den beiden Stimmen des Ausschussvorsitzenden und eines Stellvertreters der PiS im Ausschusspräsidium, birgt dies das Risiko, dass ein kritisches Hinterfragen der Regierung durch parteipolitische Erwägungen, wie die in der PiS zu beobachtende stärkere Loyalität gegenüber der Exekutive, eher erschwert wurde (vgl. Aslan 2022; Pochyły 2021).

In den insgesamt 265 Sitzungen der XIII. und IX. Legislaturperiode wurde die Arbeit des Ausschusses vor allem von zwei Kontextfaktoren bestimmt: zum einen von der wachsenden Bedrohungswahrnehmung gegenüber Russland und zum anderen von der daraus resultierenden verstärkten sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der NATO. Dementsprechend stand in beiden Legislaturperioden die Modernisierung der Streitkräfte im Mittelpunkt. „Dauerbrenner“ auf der Tagesordnung waren die gesetzlich verankerte Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf 2,5 % des BIP bis 2030 sowie die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit durch die WOT⁹¹ und die Beschaffung moderner Waffensysteme wie Drohnen, Raketenartillerie und Cyberabwehrtechnologien. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Entwicklung und Implementierung innovativer Technologien gelegt, um die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte zu erhöhen.

Die Tätigkeitsberichte der OBN für die VIII. und IX. Legislaturperiode betonen die Bedeutung von Projekten wie dem TYTAN-Programm sowie der Weiterentwicklung der polnischen Raketenartillerie und anderer Militärtechnologien, die eine klare Präferenz für rüstungstechnologische Innovationen signalisieren (vgl. Sejm 2023e, S. 16). In diesem Zusammenhang widmete sich der Ausschuss eingehend der Rolle der polnischen Rüstungsindustrie und ihrer Fähigkeit, moderne Technologien selbst zu entwickeln, und unterstrich das

91 Die Wojska Obrony Terytorialnej (WOT, deutsch: Territorialverteidigungskräfte) sind eine relativ neue Teilstreitkraft der polnischen Armee, die 2017 gegründet wurde, um die nationale Resilienz und Abschreckungsfähigkeit zu stärken. Sie sollen – vergleichbar mit dem deutschen Heimatschutzregiment – insbesondere beim Schutz und der Unterstützung kleinerer Verwaltungseinheiten in Krisensituationen, bei Katastrophenhilfe sowie bei der Verteidigung gegen hybride Bedrohungen eine Schlüsselrolle einnehmen.

politische Ziel, nicht nur bestehende Fähigkeiten zu modernisieren, sondern auch technologische Eigenständigkeit und Innovationskraft zu fördern. Die Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf 2,5 % des BIP bis 2030 war ausdrücklich an die Verbesserung der technischen Kapazitäten und die Beschaffung innovativer Waffensysteme gekoppelt (vgl. ebd., S. 7). Ein zentrales Anliegen in der IX. Legislaturperiode war die Gründung der Cyberverteidigungskräfte (Wojska Obrony Cyberprzestrzeni), die andeutet, dass der Ausschuss den zunehmenden Bedrohungen im digitalen Raum und der notwendigen Anpassung an neue sicherheitspolitische Herausforderungen durch technologischen Fortschritt Rechnung trug (vgl. ebd., S. 8; Sejm 2023e, S. 11–12, 21).

In der multilateralen Zusammenarbeit wurden Foren und Initiativen wie die Visegrád-Gruppe vom Ausschuss aktiv genutzt, um die polnische sicherheitspolitische Agenda zu stärken (vgl. Sejm 2019; 2023). Darüber hinaus unterstützte die OBN die transatlantische Sicherheitspolitik, insbesondere die Kooperation mit den USA: “[F]or Poland’s policymakers NATO equals the U.S. And the U.S. seems to have significant impact on Poland arms procurement” (Interview 47). Diese Aussage äußerte sich beispielsweise in der breiten Unterstützung für die Ratifizierung des Abkommens über die erweiterte Verteidigungskooperation mit den USA, das die dauerhafte Stationierung von US-Truppen auf polnischem Territorium vorsieht. Jedoch resultierte die im Zuge der Modernisierung verstärkte Beschaffung amerikanischer Systeme gleichzeitig in einer hohen Importabhängigkeit, die im Ausschuss moniert wurde, da sie die angestrebte Konsolidierung der polnischen Rüstungsindustrie torpedierte (vgl. Śledź 2024, S. 353). Ein Interviewpartner beschreibt die tatsächliche Bedeutung neuer Technologien in der polnischen Produktion daher als

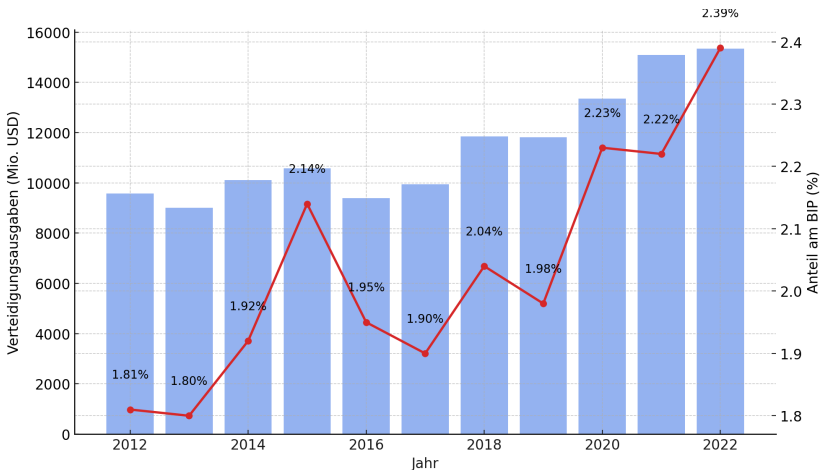
“very little. Of course the MON – especially their innovation department – does mention the “new and disrupting technologies” but rather as a talking point than a line of real effort or investment. Poland [...] outlined a list of new and promising areas for research a few years ago, where AI is prominent, but no concrete AI based solutions have been presented, not even in form of R&D” (Interview 47).

Obwohl – oder gerade weil – es umfangreiche Modernisierungs- und Kooperationsmaßnahmen gab, findet sich keine Evidenz dafür, dass sich der Ausschuss im Rahmen internationaler Rüstungskontrollverhandlungen, insbesondere der GGE on LAWS, mit der Regulierung neuer Technologien befasst hat. In Analogie zur SZA fokussierte sich die OBN unter dem Eindruck der russischen Bedrohung an der NATO-Ostflanke in erster Linie auf die Modernisierung und Beschaffung neuer Waffensysteme, ohne dabei die Herausforderungen und Risiken der technologischen Entwicklungen einer kritischen Betrachtung zu unterziehen und diese in die parlamentarische Debatte einzubringen.

4.6.2.3 Verteidigungsbudget und Haushaltsprozess

Die polnischen Verteidigungsausgaben sind im Untersuchungszeitraum um 51,76 % gestiegen, was eine direkte Reaktion auf die veränderte Bedrohungslage darstellt. Begünstigt wurde der Anstieg, wie beschrieben, durch eine innenpolitisch forcierte sicherheitspolitische Neuausrichtung in Form einer verstärkten NATO-Integration sowie den wachsenden innenpolitischen Konsens zur militärischen Aufrüstung (vgl. Interview 47). Gleichzeitig ist der relative Anstieg des Verteidigungshaushalts am BIP nicht nur Ausdruck strategischer Prioritätensetzung, sondern auch das Ergebnis gesetzlicher Vorgaben und wirtschaftlicher Wachstumsdynamik durch gezielte Investitions- und Konsolidierungsprogramme zur Stärkung der nationalen Verteidigungsindustrie (vgl. auch Śledź 2024). Das verdeutlicht auch der deutliche Anstieg der nationalen F&E-Ausgaben, die zwar nicht allein für militärische Zwecke eingesetzt wurden, sich aber zwischen 2010 und 2018 mehr als verdoppelten (Abbildung 4.6.3).

Abbildung 4.6.2: Entwicklung der polnischen Verteidigungsausgaben und des Anteils am BIP (2012-2022)

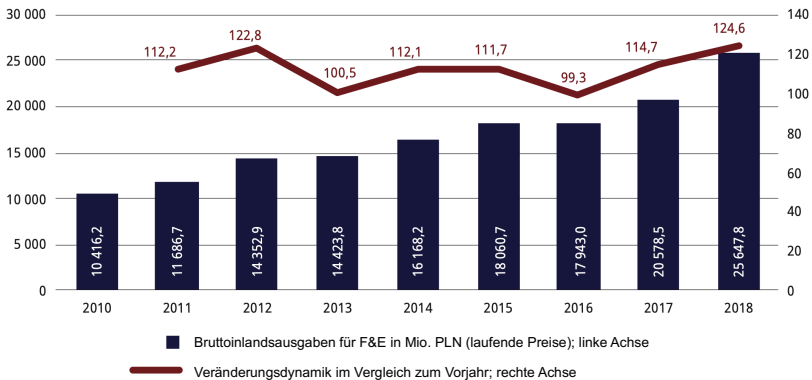


Quelle: eigene Darstellung auf Basis von NATO (2024) und SIPRI (2024a).

Der Sejm hat de jure weitreichende Einflussmöglichkeiten auf den Verteidigungshaushalt, die sich de facto jedoch als begrenzt erweisen. Zwar verabschiedet er den Haushalt und kann ihn im Prinzip weitgehend kontrollieren und verändern, doch bleibt insbesondere die Haushaltsplanung eine zentrale Kompetenz der Regierung, über die der Sejm weder eine formelle noch eine

informelle Kontrolle ausüben kann. Insofern ist die Einflussnahme des Sejm teils durch prozedurale, teils durch politische Faktoren eingeschränkt.

Abbildung 4.6.3: Entwicklung der polnischen F&E-Ausgaben (2010-2018)



Quelle: Ziętek-Kwaśniewska (2020, S. 14).

Nach Art. 219 der polnischen Verfassung ist der Sejm für die jährliche Verabschiedung des Haushalts zuständig, während das Initiativrecht für das Haushaltsgesetz allein bei der Regierung liegt (Art. 221). Um dem Sejm ausreichend Zeit zur Prüfung des vorgelegten Entwurfs zu geben, sieht die Verfassung vor, dass der Haushaltsentwurf spätestens drei Monate vor Beginn des neuen Haushaltsjahres, also bis zum 30. September, eingebracht werden muss (Art. 222). Diese Frist kann in begründeten Fällen von der Regierung verkürzt werden, und wenn der Sejm seinen Gesetzgebungspflichten nicht rechtzeitig nachkommt, kann der Präsident gemäß Art. 225 die Legislaturperiode verkürzen, was den Druck auf das Parlament erhöht und die Entscheidungsautonomie des Sejm nochmals einschränkt.⁹² Obwohl signifikante Schwankungen beobachtet wurden, wurde die genannte Frist im analysierten Zeitraum mit wenigen Ausnahmen eingehalten. Die Dauer der parlamentarischen Beratungen über den Haushaltsentwurf variierte zwischen 52 Tagen und 254 Tagen, wobei der überwiegende Teil in einem relativ stabilen Rahmen von durchschnittlich etwa 120 Tagen verlief. Damit wurde die vorgeschriebene Frist von drei Monaten sogar regelmäßig um 30 Tage ausgedehnt (Tabelle 4.6.2).

92 Formal ist die Regierung zum Zwecke der nachträglichen Haushaltskontrolle zudem gemäß Artikel 226 der Verfassung verpflichtet, innerhalb von fünf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres einen Bericht über den Haushaltsvollzug vorzulegen. Dies ermöglicht es dem Sejm, die tatsächliche Verwendung der Haushaltsmittel zu überprüfen und gegebenenfalls politische Konsequenzen zu ziehen.

Tabelle 4.6.2: Behandlungsdauer der Haushaltsentwürfe im Sejm

Jahr	Behandlungsdauer (Tage)
2013	118
2014	116
2015	108
2016	148
2017	103
2018	104
2019	135
2020	52
2021	254
2022	76

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von IPU 2025.

Nach Art. 106 der Geschäftsordnung des Sejm wird der Haushaltsentwurf zunächst dem Haushaltsausschuss (Komisja Finansów Publicznych, FPB) und den für die Einzelpläne jeweils zuständigen Fachausschüssen, darunter die Komisja Obrony Narodowej (OBN) und die Komisja Spraw Zagranicznych (SZA), zur Beratung zugewiesen. OBN und SZA können die Entwürfe des Verteidigungshaushaltes und des Haushaltes des Außenministeriums entsprechend ihren Zuständigkeiten eingehend prüfen und dem Haushaltsausschuss begründete Stellungnahmen mit Änderungsvorschlägen vorlegen. Gemäß Art. 108 der Geschäftsordnung stellt der Bericht der FPB die Grundlage für die Beschlussempfehlung zur finalen Haushaltsabstimmung im Plenum dar. Insofern fungiert die FPB als zentrale Schnittstelle zwischen den Beratungen in den Fachausschüssen und der endgültigen Verabschiedung im Plenum.

Angesichts dieser weitreichenden Kompetenzen zählt die FPB auch zu den größten Ausschüssen des 460 Abgeordnete zählenden Sejm. Über die untersuchten Legislaturperioden hinweg zeigt die Mitgliederzahl des FPB allerdings eine volatile Entwicklung von 55 Mitgliedern in der VII. über 49 Mitglieder (-10,9%) in der VIII. bis hin zu 59 Mitgliedern (+20,4%) in der IX. Legislaturperiode. Gerade der starke Anstieg von der VIII. zur IX. Legislaturperiode birgt die Gefahr ineffizienter Entscheidungsstrukturen (vgl. Benda 1997, S. 13). Dies gilt umso mehr, als eine effektive parlamentarische Kontrolle der gesetzlich festgeschriebenen Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf 2,5%

des BIP im Jahr 2017⁹³ haushaltspolitischen Sachverstand voraussetzt. Insofern konnte der Ausschuss wohl von der hohen personellen Kontinuität von 33% der Mitglieder zwischen der VIII. und IX. Legislaturperiode und der damit verbundenen institutionellen Expertise profitieren, wobei vier Mitglieder (7 %) sogar über den gesamten Untersuchungszeitraum in der FPB vertreten waren. Gleichzeitig blieb die Zahl der Mitglieder, die parallel in der SZA oder der OBN tätig waren, mit jeweils einem Mitglied pro Wahlperiode gering, könnte aber dann einen deutlichen Mehrwert gebracht haben, wenn dieses Mitglied auch in einem der beiden Fachausschüsse für die Berichterstattung zum Verteidigungshaushalt zuständig war, was sich hier allerdings nicht nachvollziehen ließ.

Die Sitzverteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition war über die Legislaturperioden hinweg relativ knapp zugunsten der Regierungsmehrheit geneigt. Dabei stellte die PiS durchgehend die Mehrheit auch im Ausschusspräsidium, was es ihr freilich leicht gemacht hat, die Tagesordnungen nach ihren Präferenzen zu gestalten:

“[I]n theory, the budget and national defense committees [...] have all sufficient legal means to review the defense policy, including procurement. But the actual practical shape of Poland’s parliamentary proceedings is totally dependent of the will of majority, lacks the tradition of debate and represents quite low political culture” (Interview 47).

Es gilt folglich das, was Aslan (2022) in Bezug auf die Zentralisierung von Entscheidungen bei der Exekutive unter der PiS-Regierung in der SZA beobachtet, auch für die FPB – insbesondere für die IX. Legislaturperiode, in der die PiS über eine klare Mehrheit und damit über eine deutlich größere Handlungsfähigkeit verfügte (vgl. Interview 47). Dies könnte sich auch auf die Verabschiedung von Rüstungsausgaben ausgewirkt haben. Ein Vergleich der Regierungsentwürfe mit den verabschiedeten Haushaltsgesetzen zwischen 2014 und 2022 ermöglicht es, den Grad der parlamentarischen Kontrolle im Kontext der polnischen Verteidigungspolitik empirisch zu erfassen. Dabei sind folgende Posten des polnischen Haushalts zu berücksichtigen:

- Kapitel 29 “Obrona Narodowa” (Nationale Verteidigung) umfasst die Titelgruppe 752 - Verteidigungsausgaben, in deren Rahmen spezifische Forschungsinitiativen budgetiert werden. Insbesondere die unter Titel 75280 veranschlagten Mittel dienen der Unterstützung der wehrtechnischen Forschung und Entwicklung sowie der Anpassung moderner Lösungen an die Bedürfnisse der polnischen Streitkräfte.

93 Ustawa z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Prawo zamówień publicznych (Gesetz v. 29.9.2017 zur Änderung des Gesetzes über den technischen Wiederaufbau und die Modernisierung und die Finanzierung der Streitkräfte der Republik Polen und des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen), [Dz.U. 2017 poz. 2018](#).

- Parallel dazu wird ein Teil der Forschungsmittel auch im Kapitel 28 “Szkolnictwo Wyższe i Nauka” (Hochschulbildung und Wissenschaft) für verteidigungsrelevante Projekte bereitgestellt. Darunter ist insbesondere der Titel 75221 explizit auf Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Verteidigungsbereich ausgerichtet und stellt eine zusätzliche Finanzierungsquelle für spezifisch wehrtechnische, in der Regel anwendungsorientierte Forschungsprojekte dar.

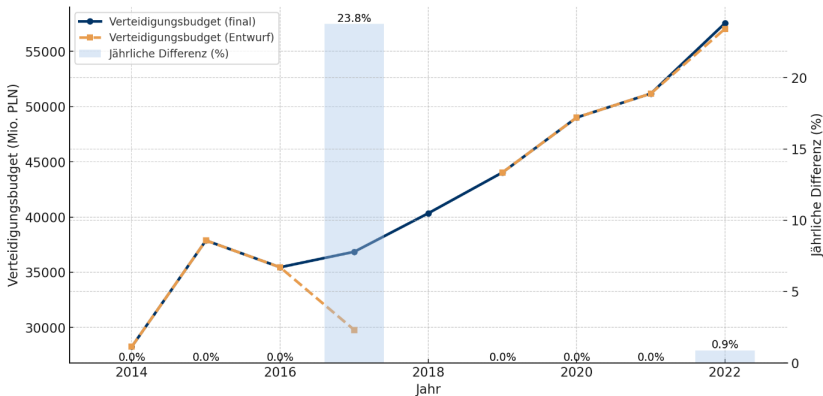
Für die Berechnung der Differenz zwischen Haushaltsentwurf und endgültigem Haushaltsgesetz für wehrtechnische Forschung und Entwicklung wurden daher die Titel 75221 und 75280 zusammengefasst. Für die Berechnung des gesamten Verteidigungshaushaltes wurden die in Kapitel 29 veranschlagten Gesamtausgaben herangezogen.

Der polnische Haushaltsplan enthält jedoch keine expliziten Etatposten für Rüstungskontrolle, weder im Kapitel 29 noch in anderen Kapiteln. Stattdessen legt die Analyse der Haushaltsdokumente nahe, dass etwaige Mittel für Abrüstungs- und Nichtverbreitungsmaßnahmen latent in verschiedenen Haushaltstiteln, insbesondere im Bereich der internationalen Zusammenarbeit in Kapitel 45, veranschlagt werden. Diese strukturelle Unschärfe erschwert eine genaue Quantifizierung der Mittel, die Polen für seine Beteiligung an internationalen Rüstungskontrollinitiativen aufwendet. Eine isolierte Erfassung dieser Ausgaben ist daher nicht möglich. Es ist aber zumindest anzunehmen, dass sich die Mittel für multilaterale Rüstungskontrollmaßnahmen im Kapitel 45 (“Sprawy zagraniczne i członkostwo Polski w Unii Europejskiej”) als Teil der Außen- und Europapolitik verbergen. Daher stützt sich die Analyse in diesem Punkt nur auf diesen allgemeinen Posten.

Die Auswertung zeigt, dass die finalen Haushaltswerte für das Verteidigungsbudget über den Untersuchungszeitraum hinweg weitgehend den exekutiven Planwerten entsprechen und bestätigen, dass der Sejm zwar in der Regel keine tiefgreifenden Modifikationen vornimmt, unter bestimmten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen – etwa für das Jahr 2022 – jedoch leichte Modifizierungen vornimmt. Die zu beobachtende signifikante Erhöhung der Verteidigungsausgaben 2017 ist hingegen auf die in jenem Jahr gesetzlich beschlossene sukzessive Anhebung des Verteidigungsbudgets auf 2,5 % des BIP bis 2030 ab dem Haushaltsjahr 2018 zurückzuführen, was einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2018 ohne separaten Entwurf zur Folge hatte, aus dem auch die Diskrepanz zwischen Entwurf und finalem Gesetz 2017 resultierte (Abbildung 4.6.4). Ein ähnlich geringes Maß an haushaltspolitischer Variabilität zeigt sich im Bereich der Mittel für wehrtechnische Forschung und Entwicklung (Abbildung 4.6.5). Die deutliche Erhöhung der F&E-Mittel am Anteil des Verteidigungsbudgets von 0,86 % im Jahr 2014 auf 2,4 % im Jahr 2022 deutet indes auf eine parlamentarische Präferenz für langfristige technologische Innovationsförderung und eine Stärkung der nationalen

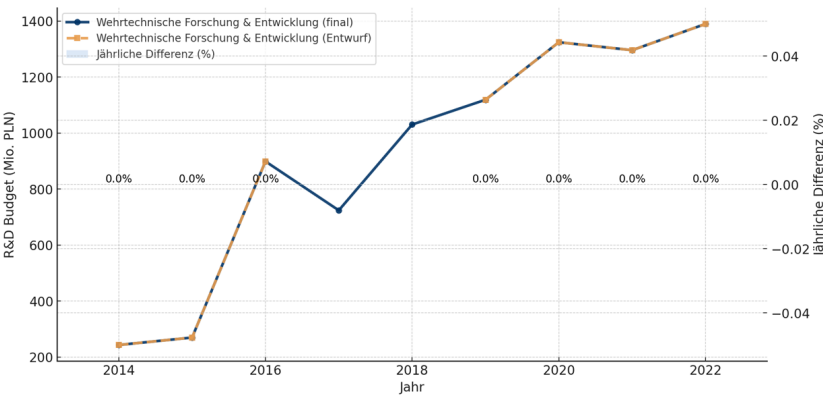
Verteidigungsfähigkeit hin, was sich mit den Kontrollschwerpunkten der OBN im Untersuchungszeitraum deckt (siehe Kap. 4.6.2.2).

Abbildung 4.6.4: Entwicklung und Abweichung des polnischen Verteidigungsbudgets (2014-2022)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Sejm (2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019d, 2020, 2021)

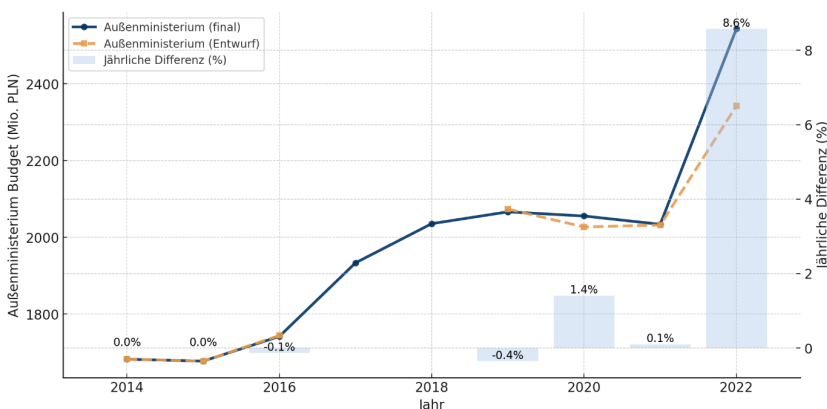
Abbildung 4.6.5: Entwicklung und Abweichung der polnischen F&E-Mittel (2014-2022)



Für das Jahr 2018 lag nur ein Nachtragshaushalt vor, weshalb die Daten unterbrochen sind.

Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 4.6.6: Entwicklung und Variabilität des Budgets des polnischen Außenministeriums



Quelle: eigene Darstellung.

Im Vergleich zu den Verteidigungsausgaben weist das Budget des Außenministeriums (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, MSZ) insgesamt eine etwas stärkere haushaltspolitische Variabilität auf. Die Differenzen zwischen Plan- und Finalwerten sind moderat und tendieren in wenigen Fällen zu leichten Erhöhungen. Lediglich für die Jahre 2020 und 2022 lässt sich ein Muster erhöhter Haushaltsansätze im finalen Budget erkennen (Abbildung 4.6.6). Aber der relativ konstante Verlauf der Haushaltsmittel legt nahe, dass die Außenpolitik weitgehend in der Hand der Exekutive verblieb und parlamentarische Korrekturen primär eine ergänzende und justierende Funktion besitzen. Dabei wird deutlich, dass der Sejm in spezifischen Politikfeldern mehr Einfluss ausübt als in anderen.

4.6.3 Mitarbeiter, Unterstützungsstrukturen und Fraktionen

Die Kontrollkapazität des Sejm wird darüber hinaus durch mehrere strukturelle und personelle Kontrollressourcen bestimmt, darunter der persönliche Mitarbeiterstab der Abgeordneten, die Anzahl und Funktionen der Verwaltungsmitarbeiter des Sejm, insbesondere die personelle Ausstattung der Ausschussekretariate, sowie die Organisation, Leistungsfähigkeit und Spezialisierung wissenschaftlicher Unterstützungsstrukturen.

Die Abgeordneten erhalten neben ihrem Gehalt und einer Diät eine monatliche Pauschale in Höhe von 15.200 PLN, die für die Bezahlung von

Mitarbeitern und die Finanzierung des Wahlkreisbüros verwendet werden kann.⁹⁴ Über die genaue Anzahl und Qualifikation der persönlichen Mitarbeiter liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Dies liegt im Ermessen des jeweiligen Abgeordneten, sodass der Grad der persönlichen Unterstützung variieren kann. In der Regel beschäftigen die Abgeordneten des Sejm jedoch ein bis zwei persönliche Mitarbeiter zur Unterstützung ihres Mandats (vgl. Interview 47).

Darüber hinaus wird die Verwaltung des Sejm (Kancelaria Sejmu) durch einen umfangreichen Bestand an Verwaltungsmitarbeitern unterstützt, der im Untersuchungszeitraum mit einigen Schwankungen leicht um 6,3 % gesunken ist (vgl. Tabelle 4.6.4). So waren 2021 noch 1.130 Mitarbeiter in der Sejm-Verwaltung beschäftigt, die die Abgeordneten unterstützten. Die Parlamentsverwaltung gliedert sich in 21 Organisationseinheiten, die juristische, organisatorische, logistische und beratende Unterstützungsleistungen erbringen (vgl. Sejm 2024a). Eine zentrale Rolle spielen dabei auch im Sejm die Ausschusssekretariate, die unter der Leitung des Biuro Komisji Sejmowych für die inhaltliche Vorbereitung und ordnungsgemäße Durchführung der Ausschusssitzungen verantwortlich sind.

Tabelle 4.6.3: Mitarbeiteranzahl mit jährlicher Veränderung

Jahr	Anzahl Mitarbeiter	Veränderung zum Vj.	Veränderung (%)
2013	1206	0	–
2014	1203	-3	-0,2
2015	1199	-4	-0,3
2016	1200	1	+0,1
2017	1202	2	+0,2
2018	1228	26	+2,2
2019	1271	43	+3,5
2020	1275	4	+0,3
2021	1130	-145	-11,4
Gesamt (2013-2021)		-76	-6,3

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von IPU (2025b).

94 Die polnischen Abgeordneten unterhalten keine eigenen Büros im Parlamentsgebäude (vgl. IPU 2025).

Nach van Eekelen (2002, S. 106) haben sowohl der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten (SZA) als auch der Verteidigungsausschuss jeweils nur drei Verwaltungsmitarbeiter in ihren Sekretariaten. Für den Haushaltsausschuss (FPB) liegen keine verlässlichen Angaben über die personelle Ausstattung des Sekretariats vor. Die vergleichsweise geringen personellen Ressourcen der Ausschüsse könnten die Fähigkeit zur gründlichen Behandlung komplexer politischer Fragen abseits des außenpolitischen Tagesgeschäftes einschränken.

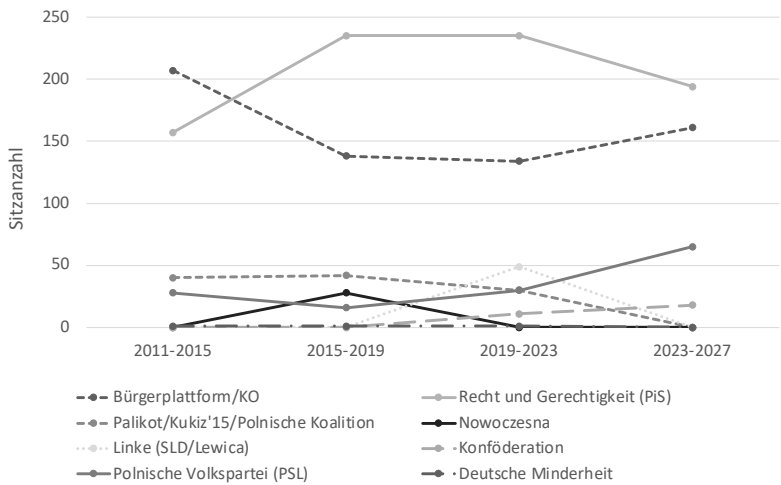
Zur wissenschaftlichen Unterstützung stehen dem Sejm weiterhin zwei Einrichtungen zur Verfügung. Zum einen bietet die Sejmbibliothek einen umfassenden Zugang zu wissenschaftlichen Publikationen und anderen Recherchemöglichkeiten. Ihr primäres Ziel ist die Bereitstellung von Hintergrundinformationen für Abgeordnete und Ausschüsse, um zur Qualität der legislativen Arbeit beizutragen (§ 2, 3 Regulamin obsługi użytkowników w Bibliotece Sejmowej, Sejm 2022b). Während die Bibliothek eine wichtige Rolle bei der Aufbereitung allgemeiner politischer und rechtlicher Informationen spielt, führt sie jedoch keine weitergehenden Analysen im Bereich der Folgenabschätzung durch. Hierfür steht dem Sejm zum anderen ein Büro für regulatorische Folgenabschätzung (Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji, BEOS), ehemals das Biuro Analiz Sejmowych, zur Verfügung.⁹⁵ Das BEOS beschäftigt rund 30 wissenschaftliche Mitarbeiter in fünf Abteilungen. Sie beraten den Sejm fachlich durch Studien und Analysen in verschiedenen Formaten – von zweiseitigen Kurzinformationen bis hin zu umfassenden Studien – zur Abschätzung der Folgen von Regulierungsmaßnahmen, auch in Zusammenarbeit mit externen Experten (vgl. Sejm 2023f). Das BEOS ist mit dem European Parliamentary Technology Assessment (EPTA) Network assoziiert, allerdings kein vollwertiges Mitglied, da es keine vollwertigen Kapazitäten zur Technikfolgenabschätzung besitzt. Es hatte im März 2015 selbst eine Studie zum Thema Technikfolgenabschätzung herausgegeben (vgl. Gwiazdowicz und Stankiewicz 2015). Ebenfalls 2015 wurden zwei Kurzinformationen herausgegeben, die Polens Weltraumforschung (vgl. Zawistowski 2015) und zivile Drohnen (vgl. Pol 2015) thematisierten. Beide Analysen sparten militärische Aspekte neuer Technologien jedoch ebenso aus wie eine im Frühjahr 2020 erschienene Studie, welche die F&E-Ausgaben in Polen untersuchte (vgl. Adamiec und Grycuk 2020).

Insofern spielen die Sejmbibliothek und das BEOS zwar eine wichtige Rolle, um die wissenschaftlich fundierte Weitsicht und Beurteilungsfähigkeit des Sejms auch in technologischen Fragen zu gewährleisten. Die Untersuchung zeigt jedoch, dass neue Technologien im Rüstungsbereich nur marginal und Fragen der Rüstungskontrolle gar keine Beachtung fanden. Ein

95 Das BEOS wurde am 26. Februar 2024 im Rahmen einer Reorganisation der Sejm-Verwaltung gegründet. Es übernahm die Aufgaben des seit 1991 bestehenden Biuro Analiz Sejmowych (Büro für Sejmanalysen, BAS), das im Zuge dieser Umstrukturierung aufgelöst wurde (vgl. Sejm 2024b).

Interviewpartner konstatiert: “I do not think that our deputies have any knowledge or interest in the issue [... The] Polish parliament generally does not demonstrate much interest in such issues” (Interview 47). Das BEOS verfügt lediglich über eine Abteilung für Völker- und Europarecht, weitergehende Beratungskapazitäten im außen- und sicherheitspolitischen Kontext fehlen. Dieser Mangel an parlamentsinterner, unabhängiger Expertise impliziert eine gewisse Abhängigkeit von der Exekutive und anderen externen Informationsquellen, was Eigeninitiative erschwert und die Kontrollmöglichkeiten potenziell auf exekutiv vorbestimmte Prioritäten oder tagesaktuelle Themen beschränkt.

Abbildung 4.6.7: Fraktionsstärke im Sejm nach Legislaturperiode



Quelle: eigene Darstellung.

In der Literatur wird betont, dass vor allem die dominante Stellung der PiS zu einer deutlichen Einschränkung der Rolle des Parlaments geführt hat (vgl. I-lonszki und Vajda 2021; Maatsch 2021; Sadurski 2019). Für die vorliegende polnische Fallstudie scheint es daher besonders wichtig, die Rolle der Fraktionen als zentrale Akteure parlamentarischer Kontrolle im Untersuchungszeitraum zu beleuchten. Unter den möglichen parlamentarischen Zusammenschlüssen im Sejm sind Klubs (mindestens 15 Abgeordnete) und Kreise (drei bis 14 Abgeordnete) zu differenzieren, die sich maßgeblich in ihren parlamentarischen Rechten und Einflussmöglichkeiten unterscheiden. Während Klubs weitreichende Befugnisse besitzen – darunter das Initiativrecht für Gesetzesvorlagen und die Vertretung im Ältestenrat –, sind Kreise in ihrer legislativen Mitgestaltung stark eingeschränkt und müssen Kooperationen mit größeren

Klubs eingehen, um politischen Einfluss auszuüben (Art. 8 Sejm-GO). Die strukturelle Differenzierung schafft starke Anreize zur Bildung größerer Fraktionen, also Klubs, wodurch die Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit des Sejm zwar gesichert, kleinere oppositionelle Gruppierungen jedoch in ihrer Kontrollkapazität limitiert werden.

Insgesamt waren die Mehrheitsverhältnisse im Untersuchungszeitraum sehr stabil. Ab 2015 wurde die Exekutive von der bereits mehrfach angesprochenen PiS geführt. Nach zwei Legislaturperioden einer Mitte-Rechts-Regierung gewann die PiS die Parlamentswahlen 2015 und 2019. Die größten Oppositionsparteien bildeten fortan die Fraktionen Bürgerkoalition/Koalicja Obywatelska und Die Linke/Lewica. Daneben gab es kleinere Oppositionsparteien, die zeitweise die Regierung unterstützten (vgl. Garsztecki et al. 2024, S. 65). Die innenpolitischen Umstände führten auch dazu, dass mit Andrzej Duda ein Kandidat der PiS die Präsidentschaftswahlen 2015 gewann und 2019 für eine zweite Amtszeit wiedergewählt wurde, was es der PiS zusätzlich erleichterte, die Kontrolle über die Außenpolitik zu erlangen.

Analog dazu zeigt Maatsch (2023) anhand der polnischen Gesetzgebung eindrucksvoll, wie die Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsprozess unter der PiS-Regierung zwischen 2015 und 2022 unterminiert wurde: Während die Anzahl der verabschiedeten Gesetzesentwürfe von 752 in der 7. Legislaturperiode auf 923 in der 8. Legislaturperiode anstieg, sanken die Anzahl der Sitzungen sowie die Anzahl der Arbeitstage des Sejm im gleichen Zeitraum von 102 Sitzungen und 287 Arbeitstagen auf 86 Sitzungen und 235 Arbeitstage. Die vorangegangenen Ausschussanalysen deuten darauf hin, dass sich diese parteipolitische Dominanz der Exekutive auch im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik fortsetzte. Bemerkenswert im Hinblick auf diese wachsende Dominanz der Exekutive ist zudem, dass der Anteil der Parlamentarier, die der Regierung angehören, seit 2014 von 5,0 % auf zwischenzeitlich 9,7 % im Jahr 2017 gestiegen und dann wieder auf 7,6 % am Ende des Untersuchungszeitraums im Jahr 2021 gesunken ist. Im Jahr 2023 lag der Anteil allerdings sogar bei 12,6 % (vgl. IPU 2025b) – folgerichtig vor allem aus den Reihen der PiS. Dieser Befund verdeutlicht eine zunehmende institutionelle Verflechtung zwischen Parlament und Regierung, was wiederum für eine parlamentarische Tendenz des polnischen Regierungssystems spricht. Es ist aber auch ein weiteres Indiz dafür, dass sich die Kontrollkapazität des Sejm im Untersuchungszeitraum zunehmend zugunsten der Kompetenzen der Exekutive entwickelt hat.

4.6.4 Zwischenbilanz VII

Die Analyse des Sejm zeigt eine parlamentarische Institution, die trotz umfassender formaler Kontrollrechte in ihrer faktischen Steuerungsfähigkeit

erheblich eingeschränkt war. Zwei zentrale Determinanten begrenzten die parlamentarische Einflussnahme auf rüstungskontrollpolitische Fragen: Erstens dominierte die Wahrnehmung einer wachsenden Bedrohungslage die sicherheitspolitische Agenda, was zu einer strikten Priorisierung der Streitkräftemodernisierung auf Kosten der Rüstungskontrolle führte. Zweitens bedingte die innenpolitische Entwicklung unter der PiS-Regierung eine parteipolitische Zentralisierung, die dazu führte, dass die regierende Mehrheit weitgehend exekutive Positionen reproduzierte, anstatt eine eigenständige Kontrollfunktion auszuüben. Dies zeigte sich insbesondere darin, dass der Sejm keine substanzielle Debatte über die internationale Regulierung neuer Technologien wie LAWS führte, obwohl Polen in der GGE on LAWS, abweichend von seinen europäischen Partnern, eine restriktive Haltung einnahm.

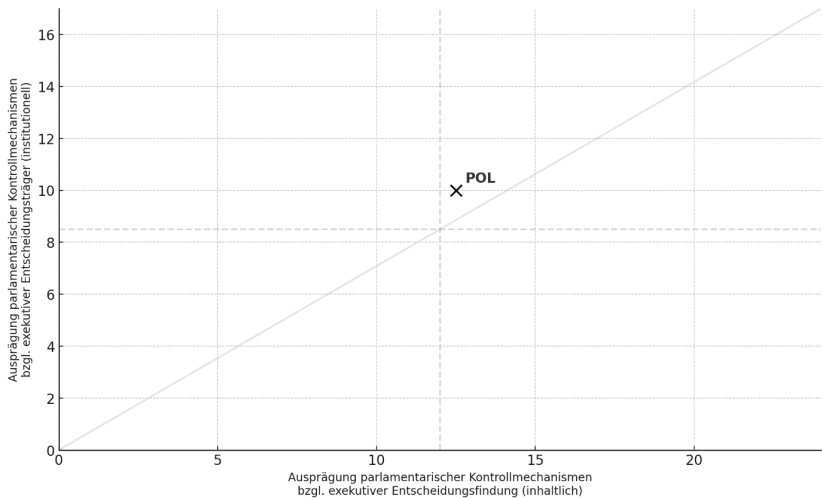
Die institutionelle Kontrollkapazität des Sejm ist nichtsdestotrotz moderat ausgeprägt (10 von 17 Punkten). Grundsätzlich muss der Sejm die Regierung im Amt bestätigen und verfügt über weitreichende formale Einflussmöglichkeiten durch Misstrauensvoten gegen einzelne Minister. Allerdings wurden diese Instrumente im Untersuchungszeitraum nicht genutzt. Die konstante Mehrheit der PiS sorgte zwar für eine hohe Regierungstabilität, schwächte aber gleichzeitig die parlamentarische Kontrolle der Entscheidungsträger, da zentrale Entscheidungsprozesse in der Exekutive gebündelt wurden, zumal die PiS durchgehend die Ressorts des Außen- und Verteidigungsministeriums führte (vgl. Aslan 2022). Die Fachausschüsse, insbesondere die SZA, fungierten dabei primär als legislative Unterstützungsorgane der Regierung und weniger als unabhängige Kontrollorgane (vgl. Biernat 2021; ähnlich Maatsch 2021). Die institutionelle Kontrollkapazität des Sejm wurde somit aufrechterhalten, hatte de facto aber kaum Auswirkungen.

Die inhaltliche Kontrollkapazität des Sejm ist als moderat einzustufen (12,5 von 24 Punkten). Besonders die Ausschüsse wiesen eine hohe personelle Kontinuität und funktionale Größe nach Benda (1997) auf. Die Ausschüsse konzentrierten sich bei ihrer Kontrolle fast ausschließlich auf militärische Modernisierungsprojekte, darunter die Beschaffung von Drohnensystemen und Cyberabwehrmaßnahmen. Dagegen blieb die Auseinandersetzung mit rüstungskontrollpolitischen Fragen marginal. Eine explizite parlamentarische Debatte über die Implikationen autonomer Waffensysteme oder internationaler Kontrollmechanismen fand gar nicht statt, obwohl Polen sich erst 2019 in der GGE on LAWS positionierte und insofern Möglichkeiten zur Auseinandersetzung bestanden. Diese einseitige Kontrollperspektive schwächte die Mechanismen zur Überprüfung exekutiver Entscheidungsfindung erheblich. Insbesondere die wissenschaftliche Unterstützungsstruktur des Sejm war unzureichend entwickelt: Die wissenschaftlichen Hilfsdienste lieferten keine vertieften Analysen zu neuen Rüstungstechnologien, was sich negativ auf die Initiierung und Tiefe der inhaltlichen Kontrolle abseits exekutiver Schwerpunkte ausgewirkt haben dürfte. Ebenso zeigte sich bei der Budgetkontrolle eine starke

Exekutivlastigkeit: Die Abweichungen zwischen Haushaltsentwurf und verabschiedetem Budget blieben im Bereich des Verteidigungsministeriums mit Ausnahme der gesetzlichen Anpassung 2017/2018 gering, im Bereich des Außenministeriums moderat. Insbesondere die fehlende Einflussnahme auf die F&E-Mittel unterstreicht, dass der Sejm die Mittelallokation ganz überwiegend entlang der Prioritäten der Exekutive vorgenommen hat, anstatt eigene Schwerpunkte zu setzen oder Korrekturen in der Mittelallokation vorzunehmen.

Aus theoretischer Sicht weist das Kräfteverhältnis zwischen Sejm und Exekutive somit starke Züge eines Trusteeship-Modells auf: Während die Exekutive formal ex ante auf das Vertrauen des Sejms angewiesen ist, zeigt sich in der Praxis eine weitgehende Übernahme der Regierungsagenda aufgrund der parteipolitischen Verklammerung von Exekutive und Regierungsmehrheit, die den Sejm ex post von der Kompetenz der Regierung abhängig machte. Dies führte zu einer Verschiebung von einem hierarchischen Delegation- zu einem nicht-hierarchischen Trusteeship-Modell (vgl. Abbott et al. 2020, S. 623). Dadurch wurde die Unabhängigkeit der parlamentarischen Kontrolle erheblich geschwächt und der Sejm weitgehend zu einem willfährigen Sachwalter der Außen- und Sicherheitspolitik degradiert. Diese Dynamik spiegelt sich insbesondere in der einseitigen sicherheitspolitischen Ausrichtung wider, die langfristige rüstungskontrollpolitische Debatten verdrängte.

Abbildung 4.6.8: Kompetenz-Kontroll-Spektrum: Polnischer Sejm



Quelle: eigene Darstellung.

In der zweidimensionalen Einteilung nach Rittberger et al. (2024) liegt der Sejm damit im mittleren Bereich des Kompetenz-Kontroll-Spektrums, am unteren Rand des Kontrollquadranten (Abbildung 4.6.8). Obwohl er sich auf beiden Achsen noch in der kontrollierenden Hälfte des Spektrums befindet, zeigt die Analyse, dass es im Untersuchungszeitraum insbesondere bei den Kontrollmechanismen gegenüber exekutiven Entscheidungsträgern eine deutliche Tendenz zu mehr Exekutivdominanz gegeben hat. Vorhandene Kontrollkapazitäten im Bereich neuer Rüstungstechnologien wurden daher kaum genutzt. Die inhaltliche Kontrolle beschränkte sich auf militärische Beschaffungsfragen, während strategische und ethische Implikationen neuer Technologien nicht diskutiert wurden. Im Ergebnis zeigt sich, dass der Sejm zwar über solide Kontrollkapazitäten verfügte, Fragen zu neuen Technologien im Rüstungsbereich aber ausschließlich aus verteidigungspolitischer Perspektive diskutierte und keine eigenständigen, ganzheitlichen Kontrollansätze im Hinblick auf deren sicherheitspolitische Implikationen entwickelte. Die strategische Entscheidungsfindung in diesem Bereich wurde von der Exekutive dominiert, die parlamentarische Kontrolle blieb reaktiv. Der Sejm übte weder vor noch nach der Positionierung Polens in der GGE zu LAWS eine proaktive Kontrollfunktion aus und überließ diese zentrale sicherheitspolitische Herausforderung dem alleinigen Handlungsspielraum der Exekutive außerhalb des parlamentarischen Einflussbereichs.

4.7 Diskussion und Vergleich

Aus den divergierenden parlamentarischen Ausgangsbedingungen lassen sich somit Muster und strukturelle Determinanten für die tatsächliche parlamentarische Beteiligung an der Rüstungskontrolle neuer Technologien ableiten. Ein systematischer Vergleich offenbart, dass parlamentarische Rüstungskontrolle ein dynamisches Wechselspiel zwischen institutionellen Strukturen, informellen Mechanismen, parteipolitischen Präferenzen und exogenen Faktoren darstellt.

Ein erster zentraler Befund ist die Diskrepanz zwischen den formalen Mitwirkungsregimen der Parlamente und ihrer tatsächlichen Kontrollkapazität. Obwohl fast alle untersuchten Parlamente über institutionell und inhaltlich moderate oder starke Kontrollrechte verfügen, bleibt deren praktische Durchsetzung häufig begrenzt. Dies wird besonders deutlich beim Vergleich von Regierungssystemen mit einer klaren institutionellen Trennung von Exekutive und Legislative und solchen mit einer engen Verflechtung der Gewalten. In präsidentiellen Systemen wie den USA führt die institutionelle Trennung zu einer Kontrolle durch formale Mechanismen, insbesondere über das Budgetrecht, welches vom US-Kongress gezielt zur rüstungs- und rüstungskontrollpolitischen Steuerung genutzt wird. Im parlamentarischen System Deutschlands hingegen bleibt die Kontrolle informell. Die enge Verzahnung von Parlamentsmehrheit und Regierung ermöglicht daher zwar eine kontinuierliche Kontrolle, mündet aber in eine Art freiwilliger Selbstkontrolle seitens der Regierung, was ex ante mehr Kontrolle ermöglichen kann, die Exekutive aber von ihrer Verantwortung „freizeichnet“ und damit die parlamentarische Kontrolle ex post schwächt.

Parlamentarische Rüstungskontrolle gestaltet sich daher besonders schwierig in Systemen, die beides in sich vereinen, indem sie zwar formal eine institutionelle Gewaltenteilung vorsehen, faktisch aber das Parlament durch parteipolitische Verflechtungen eng mit der Exekutive verzahnen. In diesen Fällen bleiben nicht nur die formellen Kontrollmechanismen schwach, sondern es fehlen auch die institutionellen Voraussetzungen für starke informelle Kontrollmechanismen. Diese Problematik zeigt sich ansatzweise in Polen, besonders deutlich aber in Frankreich: Die doppelte exekutive Dominanz aus Regierung und Präsident in der Außen- und Verteidigungspolitik schafft eine Äquidistanz zwischen Exekutive und Legislative, die eine effektive parlamentarische Kontrolle weit hinter ihre Möglichkeiten zurückwirft. Sowohl in der Assemblée Nationale als auch im Sejm wurde diese Dynamik durch einen innenpolitischen Konsens der Mehrheit über die Notwendigkeit einer rüstungstechnologischen Modernisierung noch verstärkt (Tabelle 4.7.1).

Tabelle 4.7.1: Vergleich der formalen und tatsächlichen Kontrollkapazität

Parlament	Formelle Kontrollregime	Tatsächliche Kontrollkapazität
US-Kongress	Hoch	Hoch
Deutscher Bundestag	Hoch	Moderat bis hoch
Britisches Parlament	Moderat	Moderat
Französisches Parlament	Moderat	Gering
Italienisches Parlament	Hoch	Moderat bis gering
Polnischer Sejm	Moderat	Gering

Quelle: eigene Darstellung.

Ein weiteres relevantes Ergebnis betrifft die strukturelle Effizienz der Ausschüsse. Effektive Kontrolle setzt institutionelle Sachkenntnis und Kontinuität voraus, die durch Gremiengröße und -struktur, Mehrfachmitgliedschaften und personelle Stabilität beeinflusst werden. Die Analyse der Ausschussstrukturen des US-Kongresses und des britischen Parlaments legt nahe, dass mittlere Ausschussgrößen solide Kontrollmechanismen begünstigen. Demgegenüber behindern geringe Ausdifferenzierung und überdimensionierte Ausschussgrößen in Frankreich und Italien eine effiziente Arbeitsweise. In Deutschland wiederum findet die parlamentarische Steuerung nicht in den Ausschüssen selbst, sondern in informellen Fraktionsstrukturen statt. Zudem besteht eine Korrelation zwischen hoher Regierungsstabilität und einer hohen personellen Kontinuität in den sicherheits- und verteidigungspolitischen Ausschüssen. Diese Korrelation ist insbesondere in den USA und in Deutschland, aber auch in Polen festzustellen. In der Konsequenz weisen die Ausschüsse in diesen Ländern langfristig Ausschussmitgliedschaften auf, die die Kontrollkapazität potenziell stärken. Dies ist insbesondere bei langfristigen strategischen Fragen wie der Regulierung von autonomen Waffensystemen (LAWS) von entscheidender Bedeutung, da eine geringe personelle Kontinuität zu inkonsistenten Entscheidungen führen kann.

Tabelle 4.7.2: Vergleich der Ausschusssysteme

Kriterium	Ausprägung	DEU	USA	UKG	FRA	ITA	POL
Ausdifferenzierung der Ausschüsse	Starke Ministerialkongruenz	X	X	X			
Ausschussgröße (Effizienzkorridor nach Benda)	$13 \leq x \leq 25$ Mitglieder		X	X			X
Personelle Kontinuität der Ausschussmitgliedschaft (In Legislaturperioden)	Ø-Mitgliedsdauer $\leq$ Hälfte des Untersuchungszeitraums	X	X				X

Quelle: eigene Darstellung.

In Polen tritt der kontrollfördernde Effekt personeller Kontinuität allerdings hinter die parteipolitischen Konstellationen zurück, die die parlamentarische Haltung zur Rüstungskontrolle maßgeblich bestimmen. Wie Wenzelburger und Böller (2020) zeigen, neigen Parteien des linken Spektrums – gemessen an Lehmann et al. (2024) und Budge et al. (2001, 2006) – eher dazu, internationale Regulierungsinitiativen zu unterstützen, während konservative und rechte Parteien nationale Sicherheitsinteressen und technologische Innovationspotenziale in den Vordergrund stellen. Im US-Kongress zeigt sich, dass trotz eines parteiübergreifenden Konsenses hinsichtlich der rüstungstechnologischen Überlegenheit der USA einzelne demokratische Abgeordnete auf internationale Kontrollmaßnahmen in der GGE on LAWS drängten, während republikanische Mehrheiten die Ausgaben für wehrtechnische Forschung und Entwicklung im gesamten Untersuchungszeitraum stärker förderten. Im Bundestag waren vergleichbare Muster hinsichtlich einer von der SPD geprägten Rüstungskontrollpolitik zu LAWS zu beobachten, wobei der Einfluss stärker durch Koalitionsdynamiken moderiert wurde und 2019/2020 in den Two-Tier-Approach mündete. In Polen verstärkte die absolute Mehrheit der rechtskonservativen PiS im Sejm nicht nur einen weniger rüstungskontrollfreundlichen Kurs, sondern auch einen weitgehend autonomen Entscheidungsspielraum der Exekutive über die rüstungskontrollpolitische Agenda, der 2018 in eine ablehnende Positionierung in der GGE on LAWS mündete. Ebenso mag sich der Rechtsruck in Italien unter dem Movimento 5 Stelle auf die abwartende Haltung Italiens in der GGE on LAWS ausgewirkt haben. Die Beispiele unterstreichen jedenfalls, dass parteipolitische Dynamiken eine zentrale Rolle für das Funktionieren parlamentarischer Kontrolle neuer Technologien spielen und als erklärende Variable stärker in die Analyse, insbesondere in die Regression, hätten einbezogen werden müssen.

Tabelle 4.7.3: Vergleich parteipolitischer Faktoren

Kriterium	Ausprägung	DEU	USA	UKG	FRA	ITA	POL
Parteipolitische Polarisierung und Mehrheitsverhältnisse	Stabile Mehrheitsverhältnisse und Ausschussvorsitze über den Untersuchungszeitraum	X	(X)	X	X		X
Parteipolitische Diversifizierung	Regierungsmehrheit besteht überwiegend aus einer einzigen Partei		X	X			X
Regierungsstabilität	Kein oder ein erfolgloses Misstrauensvotum, kein Regierungswechsel	X	X		X		X

Quelle: eigene Darstellung.

Daran anknüpfend zeigt auch der Vergleich der inhaltlichen Kontrollmechanismen, in welchem Maße die parlamentarische Kontrollkapazität nicht allein auf formalen Kontrollressourcen beruht, sondern von der tatsächlichen strategischen Nutzung der verfügbaren Ressourcen abhängt. Dabei scheinen drei Faktoren entscheidend zu sein:

- Parlamente, die sich kontinuierlich und frühzeitig mit rüstungskontrollpolitischen Fragen befassen, weisen eine höhere Kontrollkapazität auf. Ein solches proaktives Vorgehen wirkt wie ein Transmissionsmechanismus, der auch die Haushaltskontrolle und die Inanspruchnahme wissenschaftlicher Unterstützung positiv beeinflusst. Sowohl der US-Kongress als auch der Deutsche Bundestag und das britische Parlament zeichnen sich durch eine vorausschauende Einbindung in die Entwicklung und – wenn auch mit unterschiedlichen Prioritäten – Regulierung neuer Technologien aus. In Frankreich, Italien und vor allem im polnischen Sejm sind die Debatten zur Autonomie in Waffensystemen und zur GGE on LAWS dagegen fragmentiert oder fehlen gänzlich.
- Mit der inhaltlichen Befassung korreliert auch die Verfügbarkeit und aktive Einbindung wissenschaftlich-technischer Expertise. In den USA, Deutschland und Großbritannien verfügt die Legislative mit dem Government Accountability Office (GAO), dem Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB) und dem Parliamentary Office for Science and Technology (POST) über spezialisierte unabhängige wissenschaftliche Unterstützungsstrukturen. Demgegenüber mangelt es in Frankreich, Italien und Polen an einer systematischen bzw.

politisch unabhängigen Technikfolgenabschätzung neuer Rüstungstechnologien, was mit einer geringeren inhaltlichen Auseinandersetzung einhergeht. Während in Frankreich und Polen in gewissem Umfang Technikfolgenabschätzung stattfindet, ist diese nicht auf neue Technologien im Rüstungsbereich und deren Regulierung ausgerichtet. In Italien fehlt eine systematische Technikfolgenabschätzung zu neuen Technologien im Rüstungsbereich praktisch völlig.

- Neben der kontinuierlichen und wissenschaftlich flankierten Auseinandersetzung kommt der gezielten Budgetkontrolle als indirektem Steuerungsinstrument eine wesentliche Bedeutung zu. Insbesondere der US-Kongress und der Deutsche Bundestag nutzen ihre Budgetkompetenzen aktiv, um die Investitionsprioritäten der Exekutive zu steuern - sei es formell über die NDAA's bzw. Maßnahmenbeschlüsse oder informell über den Mark-Up-Prozess bzw. die Berichterstattungen im Zuge der Haushaltsverhandlungen. Interessanterweise sind formale Budgetrechte eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine Einflussnahme auf den wehrtechnischen Verteidigungshaushalt. Wo sie bestehen, eröffnen sie den Parlamenten Gestaltungsspielräume, müssen dann aber auch gezielt zur Steuerung von Forschung und Entwicklung im Rüstungsbereich genutzt werden. In Polen und Italien beispielsweise blieb die Budgetkontrolle trotz formaler Einflussmöglichkeiten summarisch, ohne dass die Parlamente spezifische Vorgaben für neue Technologien gemacht hätten.

Tabelle 4.7.4: Vergleich inhaltlicher und budgetärer Kontrollmechanismen

Kriterium	Ausprägung	DEU	USA	UKG	FRA	ITA	POL
Inhaltliche Befassung	Rechtzeitig vor/nach Verhandlungen	X		X		(X)	
	Regelmäßige Be- richterstattung	X	X	X	X		
Parlamentarische Hilfs- dienste	Spezielle TA-Kapazi- täten bzgl. neuer Technologien im Rüstungsbereich	X	X	X			
Budgetbeein- flussung	Mitwirkung der Fachausschüsse	X	X	(X)	X	X	X
	Rechtzeitige parla- mentarische Beteili- gung	X	X				X

Quelle: eigene Darstellung.

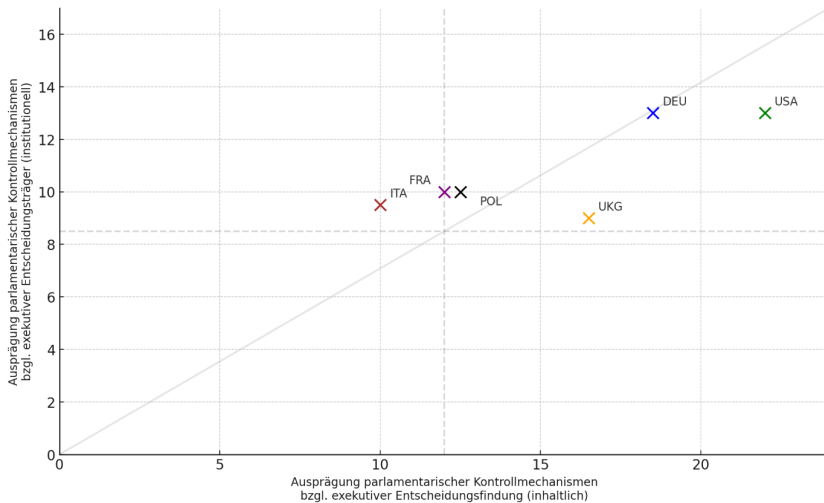
Der Vergleich zeigt, dass eine effektive parlamentarische Regulierung neuer Technologien nur dort möglich ist, wo proaktive Befassung, Budgetkontrolle und wissenschaftliche Beratung kombiniert auftreten. Fehlt eine dieser Komponenten, bleibt die Kontrolle entweder formal begrenzt oder faktisch unwirksam. Dass zwischen diesen Komponenten ein positiver Zusammenhang besteht, deckt sich auch mit früheren Studien zur Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle (vgl. Harfst und Schnapp 2003). Der Vergleich zeigt aber auch, dass die Ressourcen eines Parlaments zur Kontrolle der Regierung nicht automatisch umso schwächer sind, je stärker die informelle Macht der Regierung – gemessen an der Verlässlichkeit der parlamentarischen Basis – gegenüber dem Parlament ist. Zumindest für das hier untersuchte Politikfeld scheint in Deutschland sogar das Gegenteil der Fall zu sein. Vom Regierungssystem kann also nicht automatisch auf die Kontrollkapazität geschlossen werden.

Die Positionierung der Parlamente im Kompetenz-Kontroll-Spektrum (Abbildung 4.7.1) unterstreicht diese Zusammenhänge. Während der Deutsche Bundestag, der US-Kongress und das britische Parlament im oberen rechten Quadranten rangieren und insofern ein hohes Maß an inhaltlicher Kontrolle mit unterschiedlich starken institutionellen Kontrollkapazitäten verbinden, zeigt sich im französischen, italienischen und polnischen Fall ein Defizit an inhaltlicher Kontrolle, das sich in einer Dominanz der Exekutive bei rüstungspolitischen Entscheidungen manifestiert. Das deutsche Beispiel illustriert zudem, dass gut ausgebildete strukturelle Faktoren, wie ein ausdifferenziertes Ausschusssystem, parteipolitische Interferenzen in der parlamentarischen Rüstungskontrolle teilweise kompensieren können. In Systemen mit geringer struktureller Ausdifferenzierung und fehlender wissenschaftlicher Unterstützung bleibt die Exekutive hingegen weitgehend autonom, ohne dass der Prinzipal die strategische Ausrichtung nachhaltig beeinflussen kann. Entsprechend befinden sich der US-Kongress und der Deutsche Bundestag eindeutig in diesem Quadranten. Sie verfügen über weitreichende institutionelle Kontrollinstrumente und nutzen diese auch tatsächlich, um die Exekutive bei neuen Technologien im Rüstungsbereich zu beeinflussen.

Die Parlamente im oberen linken Quadranten verfügen über starke institutionelle Kontrollrechte, nutzen diese aber kaum zur inhaltlichen Steuerung spezifischer Entscheidungen. Die Gründe dafür sind eine geringe Spezialisierung der Ausschüsse, hohe Mitgliederfluktuation, instabile Mehrheiten oder bewusste politische Zurückhaltung in Rüstungskontrollfragen. In diesem Quadranten rangiert vor allem Italien, während Frankreich an der Grenze dieses Quadranten liegt. Da das französische Parlament aber in den Bereichen F&E und Beschaffung eine deutlich stärkere Kontrolle ausübt als in Fragen der multilateralen Rüstungskontrolle, wäre eine politikfeldspezifische Einordnung hier aufschlussreich. Im unteren rechten Quadranten würden Parlamente mit hoher inhaltlicher Spezialisierung, aber begrenztem institutionellen Einfluss auf exekutive Entscheidungsträger rangieren. Da alle hier untersuchten

Parlamente eine demokratische Gewaltenteilung aufweisen, bleibt dieser Quadrant weitgehend unbesetzt. Am nächsten kommt ihm das britische Parlament, das mit dem CAEC und der Select-Committee-Struktur inhaltlich gut aufgestellt ist, aber im Westminster-Modell kaum institutionelle Hebel zur kontinuierlichen Kontrolle der exekutiven Entscheidungsträger besitzt.

Abbildung 4.7.1: Vergleich der Parlamente im Kompetenz-Kontroll-Spektrum



Quelle: eigene Darstellung.

Darüber hinaus ist mit Blick auf die Forschungsfrage zu berücksichtigen, dass die Unterschiede der hier untersuchten nationalen parlamentarischen Kontrollmechanismen in der Rüstungskontrolle neuer Technologien nicht allein durch das endogene institutionelle Setting erklärt werden können, sondern auch externe Determinanten einen erheblichen Einfluss haben.

Zwar lässt sich feststellen, dass das innenpolitische Zusammenspiel von Akteuren und Institutionen für das staatliche Verhalten im Kontext neuer Technologien insofern eine wichtige Rolle spielte, als es einzelnen legislativen Akteuren in Schlüsselpositionen ermöglichte, Einfluss auf die Exekutive zu nehmen. Dies war – unabhängig vom Regierungssystem – insbesondere bei der Allokation von Haushaltsmitteln im Rüstungsbereich zu beobachten, während eine vergleichbare Einflussnahme in multilateralen Rüstungskontrollverhandlungen weitgehend ausblieb. Insofern erweist sich das Interesse an der Einflussnahme auf den Haushalt im Parlamentsvergleich als deutlich größer. Angesichts der analogen Voraussetzungen in beiden Politikfeldern überrascht dies, verfügen doch fast alle untersuchten Parlamente sowohl in

Haushaltsfragen als auch in Fragen der vertraglichen Rüstungskontrolle über institutionell verankerte Mitwirkungsrechte. Milner und Tingley (2015, S. 259) führen diese Diskrepanz in der Kontrolle auf den stärker distributiven Charakter von haushaltsbezogenen sicherheitspolitischen Fragen zurück. Das erscheint auch im vorliegenden Kontext grundsätzlich plausibel. Inwieweit diese Korrelation im Einzelfall auch kausal begründet ist, kann an dieser Stelle jedoch nicht abschließend beantwortet werden.

Allerdings legt die Analyse auch nahe, dass externe Bedrohungen nicht per se die staatliche Unterstützung für Rüstungskontrolle reduzieren, sondern den Einfluss innenpolitischer Determinanten und damit potenzieller Unterstützer verringern. Die Fallstudien deuten darauf hin, dass eine erhöhte sicherheitspolitische Bedrohungswahrnehmung die parlamentarische Kontrolle tendenziell reduziert, nicht zuletzt durch die Akkumulation von Handlungsspielräumen bei der Exekutive (auch Haftendorn 1990, S. 403). Im US-Kongress und speziell im polnischen Sejm haben Bedrohungspereptionen gegenüber China bzw. Russland zu einer restriktiveren Haltung gegenüber Rüstungskontrolle geführt. Dieser Befund weicht von früheren empirischen Untersuchungen ab, die den Einfluss externer Bedrohungen auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle geringer einschätzen (vgl. Risse 2024a, S. 226). Er widerspricht dem jedoch nicht diametral, sondern konkretisiert vielmehr den Zusammenhang zwischen den Determinanten „Unterstützung“ und „externe Bedrohung“. Tatsächlich wird deutlich, dass externe Bedrohungen zwar innenpolitische Widerstände gegen Rüstungskontrolle verstärken, dies aber nicht notwendigerweise einen negativen Einfluss auf die internationale Unterstützung von Rüstungskontrolle hat, sofern sie über das internationale Abstimmungsverhalten operationalisiert und erfasst wird. So stimmten die USA im Dezember 2023 für die regulierungsfreundliche Resolution 78/241 zu LAWS, obwohl sie eine Regulierung in der GGE on LAWS innenpolitisch ablehnen – Polen enthielt sich. Die innenpolitische Haltung korreliert also durchaus mit dem tatsächlichen Rüstungskontrollverhalten eines Staates. Allerdings besteht kein zwingender Zusammenhang mit dem internationalen Abstimmungsverhalten in Rüstungskontrollfragen, was die teilweise niedrigen Korrelationskoeffizienten im Rahmen der Regressionsanalyse plausibilisiert.

Der Vergleich der empirischen Befunde lässt sich zudem auf die konzeptiellen Annahmen der Competence-Control-Theorie nach Abbott et al. (2020) zurückführen, indem sich der inhärente Zielkonflikt zwischen Kompetenzaufbau und Kontrolle („Governor’s Dilemma“) in den beobachteten Mustern parlamentarischer Steuerung widerspiegelt. Parlamente, die über weitreichende formale Kontrollrechte verfügen, können oder wollen diese Rechte oft nur begrenzt durchsetzen. Der dem zugrundeliegende Competence-Control-Trade-off ist zudem nicht, wie eine agenturtheoretische Sicht klassischerweise annehmen würde, ausschließlich durch formale Arrangements bestimmt, sondern stark von partei- und koalitionspolitischen Dynamiken beeinflusst. Eine

wirkungsvolle parlamentarische Kontrolle neuer Technologien im Rüstungsbereich setzt folglich auch eine politisch gewollte Schwerpunktsetzung voraus. Wo Parlamente nur summarisch Einfluss auf den Verteidigungshaushalt nehmen, aber keine detaillierten Vorgaben für Forschung und Entwicklung machen, bleibt die Steuerung wehrtechnischer Innovationen in den Händen der Exekutive. Dies muss nicht negativ bewertet werden. Ein Plus an Kompetenz bzw. Handlungsspielraum des Agenten kann durchaus positiv sein, solange und soweit er eine konsistente Strategie – hier sowohl hinsichtlich der Forschung und Entwicklung als auch der Rüstungskontrolle neuer Technologien – verfolgt. Eine inkonsistente Agenda des Agenten – etwa durch gegenläufige Bestrebungen in diesen beiden Politikfeldern – kann jedoch mittel- bis langfristig zu einem Auseinanderdriften sicherheitspolitischer Zielvorstellungen führen und kontraproduktive Folgen haben, wenn der Prinzipal die Kompetenz des Agenten nicht regelmäßig überprüft und anpasst.

Der Vergleich macht deutlich, dass bestimmte institutionelle und inhaltliche Kontrollmechanismen die Leistungsfähigkeit parlamentarischer Rüstungskontrolle substanziell verbessern. Die Identifikation solcher Mechanismen erlaubt eine analytische Systematisierung erfolgreicher Kontrollansätze, ohne daraus notwendigerweise normative Handlungsempfehlungen abzuleiten. In der vergleichenden Politikwissenschaft bietet die Analyse solcher *Best Practices* einen wichtigen heuristischen Zugang, um strukturelle Erfolgsfaktoren in verschiedenen Untersuchungskontexten zu identifizieren und theoretisch zu reflektieren (vgl. Devine 2021; Bernstein und van der Ven 2017; Giegerich und Jonas 2012; Nedergaard 2006). Indem Muster erfolgreicher parlamentarischer Steuerung sichtbar gemacht werden, kann eine Best-Practice-Analyse im vorliegenden Fall dazu beitragen, die kausalen Bedingungen wirksamer legislativer Kontrolle zu präzisieren und Anhaltspunkte für die weitere Forschung zu generieren. Die folgenden Erkenntnisse lassen sich in diesem Sinne aus dem Vergleich der Fallstudien ableiten und verdeutlichen abschließend, unter welchen Voraussetzungen parlamentarische Rüstungskontrolle besonders erfolgreich ist.

Als zentrales Instrument der parlamentarischen Rüstungskontrolle erweisen sich die Ausschüsse, die sowohl die institutionelle als auch die inhaltliche Kontrolle prägen. Besonders effektiv sind klar strukturierte, ressortkongruente Ausschüsse mit spezifischen Unterausschüssen für Rüstungskontrolle und neue Technologien. Gerade weil Ausschüsse eine formalisierte Form kontinuierlicher Kontrolle darstellen, gewährleisten sie eine Ex-ante-Überwachung mit gleichrangigen Einflusschancen aller politischen Akteure. Damit schaffen sie die Voraussetzung für den Aufbau und Erhalt der für eine effektive Kontrolle notwendigen Expertise in spezialisierten Substrukturen (Harfst und Schnapp 2003, S. 11; Petermann et al. 1996, S. 136 ff.). Das scheint deshalb besonders wichtig, weil bereits frühere Studien auf den Mangel an

unabhängigem rüstungskontrollpolitischen Sachverstand im parlamentarischen Raum verwiesen (vgl. Hans Günter Brauch et al. 1995; H. Müller 1995).

Als Plattform für die Anhörung exekutiver Entscheidungsträger und externer Sachverständiger stärken sie insbesondere die Informationslage der Legislative und erhöhen die Transparenz exekutiver Entscheidungsprozesse. Eine intensivere Nutzung dieser Ausschussinstrumente sowie Enquete-Kommissionen und parlamentarischen Anfragen, um kritische Technologien einer fallweisen Prüfung zu unterziehen trägt unweigerlich zur Verbesserung der parlamentarischen Informationslage bei. Aus der verbesserten Informationslage durch Ausschussinstrumente resultieren wiederum Synergien mit anderen Kontrollressourcen, insbesondere mit wissenschaftlich-technischen Beratungsdiensten, die eine langfristige Perspektive gewährleisten, die über die oft kurzfristigen Informationsvorteile der Exekutive hinausgeht. Parlamente, die systematische Technikfolgenabschätzungsprozesse für neue Rüstungstechnologien nutzen, können präventiv regulierend tätig werden und der Exekutive Handlungsleitlinien vorgeben. Der US-Kongress schafft dies etwa durch die regelmäßigen Gutachten des GAO, während der Deutsche Bundestag über die TAB-Monitorings jedenfalls ansatzweise eine systematisierte Technikfolgenabschätzung neuer Rüstungstechnologien sicherstellt.⁹⁶ Eine ausdifferenzierte Ausschussstruktur erweist sich folglich als Knotenpunkt parlamentarischer Rüstungskontrolle, indem sie eine systematische Auseinandersetzung mit rüstungskontrollpolitischen Fragen institutionalisiert und die parlamentarische Beteiligung weniger von kurzfristigen parteipolitischen Dynamiken abhängig macht.

Neben den formellen Ausschüssen leisten semiformelle Gremien wie Fraktionsarbeitskreise einen wichtigen Beitrag zur Ergänzung der parlamentarischen Kontrollmechanismen, indem sie informelle und dynamischere Steuerungsstrukturen schaffen, die über die formelle Kontrollkapazität der Ausschüsse hinausgehen. Insbesondere im Deutschen Bundestag fungieren diese Gremien als zentrale Koordinationsinstanzen innerhalb der Regierungsfractionen, wodurch eine frühzeitige strategische Auseinandersetzung mit sicherheits- und rüstungskontrollpolitischen Fragen gewährleistet wird. Durch ihre enge Verzahnung mit ministeriellen Akteuren ermöglichen sie eine Vorstrukturierung parlamentarischer Entscheidungsprozesse und fungieren als intermediäre Kontrollinstanzen zwischen Legislative und Exekutive. In Systemen mit starker Exekutivdominanz fungieren diese semiformalen Strukturen dagegen als funktionale Kompensationsmechanismen, die mögliche Defizite der

96 Das niederländische Parlament pflegt einen regelmäßigen Austausch mit den nationalen wehrtechnischen Forschungsinstituten pflegt. Die Institute führen nicht nur theoretische Briefings durch, sondern organisieren auch praktische Demonstrationen neuer Technologien für die Mitglieder des Verteidigungs- und Forschungsausschusses vor Ort, so dass die Abgeordneten einen unmittelbaren Eindruck von den aktuellen rüstungstechnologischen Entwicklungen erhalten und im direkten Dialog mit den Experten gezielt sicherheits- und rüstungskontrollpolitische Implikationen entlang ihrer fachpolitischen Schnittmengen diskutieren können (vgl. Interview 19).

formellen Ausschusskontrolle abfedern und damit zur Verstetigung parlamentarischer Beteiligung beitragen. Solche – obschon weit weniger stark ausgebildeten – Gremien lassen sich auch im französischen und britischen Parlament sowie im US-Kongress wiederfinden, wo fraktionsinterne oder übergreifende Arbeitsgruppen als ergänzende informelle Kontrollmechanismen dienen.

Dementsprechend begünstigt vor allem eine längerfristige Mitgliedschaft in den relevanten Ausschüssen und Gremien die fachliche Expertise der Abgeordneten als „Keimzelle“ parlamentarischer Rüstungskontrolle. Diesbezüglich zeigt die Analyse, dass Parlamente mit hoher Regierungsstabilität – wie der US-Kongress, der Deutsche Bundestag oder der polnische Sejm – auch eine höhere personelle Stabilität in den sicherheitspolitischen Ausschüssen aufweisen, während eine hohe Fluktuation in Großbritannien, Frankreich und Italien mit begrenzter inhaltlicher Kontrolle korreliert. Im Bundestag und im US-Repräsentantenhaus mündete ein gewisser Grad an personeller Kontinuität nachweislich in eine sukzessive steigende Kontrollkapazität. Darüber hinaus wurde deutlich, dass auch die Vernetzung der Abgeordneten mit Ministerien und relevanten Akteuren aus Wissenschaft und Industrie die Kontrolle stärkt. Langjährige Ausschussmitglieder nutzen ihre Kontakte, um regulatorische Trends frühzeitig zu antizipieren und rüstungskontrollpolitische Zielsetzungen mit technologischen Entwicklungen in Einklang zu bringen. Wo hingegen hohe personelle Fluktuation vorherrscht, fehlt es Parlamentariern an der für eine wirksame Kontrolle erforderlichen Expertise und belastbaren Netzwerken, wodurch sich die strategischen Handlungsspielräume der Exekutive vergrößern.

Das wohl wirksamste Instrument parlamentarischer Rüstungskontrolle mit Blick auf den Prozess der Rüstungsinnovation ist die Budgetkontrolle. Parlamente, die ihre Budgetkompetenzen strategisch zur Steuerung der Forschung und Entwicklung neuer Rüstungstechnologien einsetzen, können nicht nur unmittelbar Einfluss auf die Prioritätensetzung der Exekutive nehmen, sondern auch eine kontinuierliche Rechenschaftspflicht institutionalisieren. Die britische Fallstudie verdeutlicht jedoch, dass hierfür ein formelles Kontrollregime die notwendige Voraussetzung ist, da ansonsten für die Exekutive kein Anreiz besteht, auch informelle parlamentarische Einflussnahme zu akzeptieren. Erst die formale Verankerung haushaltspolitischer Kontrollmechanismen schafft den institutionellen Rahmen für deren informelle Ergänzung und Verstetigung.

Mit den Maßgabebeschlüssen verfügt der Deutsche Bundestag über ein formal unverbindliches, aber sehr wirksames Steuerungsinstrument, das durch regelmäßige Berichtspflichten und Evaluierungsaufgaben die exekutiven Handlungsspielräume bei der Entwicklung neuer Waffensysteme wie dem FCAS limitiert und an parlamentarische Zielvorgaben knüpft. Dagegen verdeutlicht die US-amerikanische Fallstudie, dass die Intensität der regulären Budgetkontrolle stark von der verfügbaren Budgetierungszeit abhängt. Die Zeit und die Kompetenzen, über die der Kongress bei der Bewilligung und Zuweisung von

Mitteln verfügt, ermöglichen nicht nur eine präzise Steuerung von Rüstungsinvestitionen, sondern eröffnen durch ihre prozedurale Verankerung auch die Möglichkeit einer langfristigen strategischen Einflussnahme auf die Rüstungskontrollpolitik.

Frühzeitige parlamentarische Befassung mit Budgetfragen ist allerdings nur eine Seite der Medaille. Zugleich bedarf es einer umfassenden Offenlegung von Finanzierungsentscheidungen, wie dies in den USA durch die Justification Books erreicht wird. Als gewinnbringend erweist sich dahingehend auch die systematische Verzahnung der Haushaltskontrolle mit der Kontrolle durch die Auswärtigen und Verteidigungsausschüsse, um die budgetäre Steuerung fachpolitisch zu unterfüttern. Während in den USA die Armed Services Committees einen wesentlichen Teil der Haushaltskontrolle selbst wahrnehmen und ihre Rolle im Rahmen des Mark-Up-Prozesses durch den semiformalen Austausch mit den Vorsitzenden der zuständigen Appropriation Subcommittees weiter gestärkt wird, sind in Deutschland vor allem die informellen Berichterstatterrunden mit den zuständigen Vertretern des Haushalts- und des Verteidigungsausschusses im Zuge der Haushaltsverhandlungen von besonderer Bedeutung. Interessanterweise waren es gerade die in diesen Prozessen eingebundenen Akteure, die auch die Wissenschaftlichen Dienste und die Technikfolgenabschätzung für ihre Arbeit nutzten.

Wirksame parlamentarische Rüstungskontrolle ergibt sich folglich aus der strategischen Kombination mehrerer Faktoren. Die strukturellen Eigenschaften eines Parlaments bestimmen den Grad der funktionalen Arbeitsteilung und schaffen die Voraussetzungen für den Aufbau und die Verstetigung von Fachwissen in spezialisierten Unterstrukturen. Mit Harfst und Schnapp (2003) gilt demnach, dass die jeweilige Ausstattung mit personellen Ressourcen maßgeblich die Fähigkeit der Legislative prägt, komplexe Kontrollaufgaben adäquat zu bewältigen, während formale Mitwirkungsrechte die praktische Umsetzung und Wirksamkeit der vorhandenen strukturellen und ressourcenseitigen Kontrollmechanismen bedingen. Die Einrichtung eines spezialisierten Gremiums zur Evaluierung wehrtechnischer Forschung und Entwicklung, zur Analyse des multilateralen Verhandlungsfortschritts sowie zur Überwachung der Rüstungsindustrie im Hinblick auf ihre europäische Harmonisierung und sicherheitspolitische Kohärenz könnte die parlamentarische Kontrollkapazität erheblich stärken. Eine solche Institutionalisierung der parlamentarischen Rüstungskontrolle würde durch die regelmäßige Bündelung des Sachverständigen zentraler parlamentarischer Akteure und die gezielte Einbindung wissenschaftlicher Expertise eine kontinuierliche und strategisch fundierte Kontrolle ermöglichen.

5 Fazit

5.1 Schlussfolgerung und Beantwortung der Forschungsfrage

Im Zentrum dieser Studie stand die Frage nach dem Einfluss parlamentarischer Prozesse und Entscheidungsstrukturen auf die staatliche Gestaltung und Umsetzung von Rüstungskontrolle unter den Bedingungen einer zunehmend technologiegetriebenen Sicherheitsarchitektur. Die zunehmende Verbreitung disruptiver Technologien – insbesondere autonomer Waffensysteme, künstlicher Intelligenz in militärischen Anwendungen und Hyperschallwaffen – stellt bestehende Rüstungskontrollmechanismen vor erhebliche Herausforderungen und wirft die Frage auf, inwieweit nationale Parlamente als subsidiäre Kontrollinstanz in der Lage sind, auf diesen regulatorischen Wandel Einfluss zu nehmen. Das zu diesem Zweck entwickelte Analysekonzept *parlamentarischer Rüstungskontrolle* erstreckt sich auf zwei zentrale untersuchte Handlungsfelder: den Prozess der Rüstungsinnovation und die multilateralen Rüstungskontrollverhandlungen zu neuen Technologien. Diese doppelte Perspektive trägt dem Umstand Rechnung, dass parlamentarische Steuerung neuer Technologien im Rüstungsbereich sowohl ex ante durch die Setzung finanzieller und normativer Leitplanken als auch ex post durch die kritische Bewertung und gegebenenfalls Modifikation staatlicher Verpflichtungen in internationalen Regulierungsprozessen erfolgt. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeit eine institutionelle und inhaltliche Perspektive eingenommen, indem sie untersucht, welche Mechanismen parlamentarischer Kontrolle existieren, inwieweit diese tatsächlich wirksam sind und welche Faktoren ihre Funktionalität bestimmen.

Ausgehend von diesem Erkenntnisinteresse wurden quantitative und qualitative Methoden in einem Mixed-Methods-Ansatz integriert, um zu analysieren, wie parlamentarische Prozesse und Entscheidungsstrukturen die staatliche Gestaltung und Umsetzung von Rüstungskontrolle in technologisch dynamischen Kontexten beeinflussen. Die quantitative Voruntersuchung erfolgte mittels linearer Regression und Längsschnittanalyse, um allgemeine Muster zwischen innenpolitischen Faktoren und rüstungskontrollpolitischem Verhalten von Staaten als Grundvoraussetzung eines solchen Einflusses zu identifizieren. Die empirischen Ergebnisse wurden anschließend in einer qualitativ-vergleichenden Fallstudie vertieft, in der die Kontrollkapazitäten der Parlamente in sechs Ländern – Deutschland, USA, Großbritannien, Frankreich, Italien und Polen – detailliert analysiert wurden, um die Mechanismen parlamentarischer Einflussnahme auf Rüstungskontrollpolitik systematisch zu erfassen und zu

bewerten. Dabei wurde insbesondere der Frage nachgegangen, ob und unter welchen Bedingungen Parlamente lediglich eine ex-post-Legitimierungs- oder Validierungsfunktion exekutiver Entscheidungen übernehmen oder aktiv in die Gestaltung rüstungskontrollpolitischer Prozesse eingreifen können. Unter Anwendung agenturtheoretischer Ansätze sollten neue empirische Erkenntnisse über die Rolle nationaler Parlamente im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess zutage gefördert und damit ein Beitrag zur weiteren Theoriebildung in diesem Forschungsfeld geleistet werden.

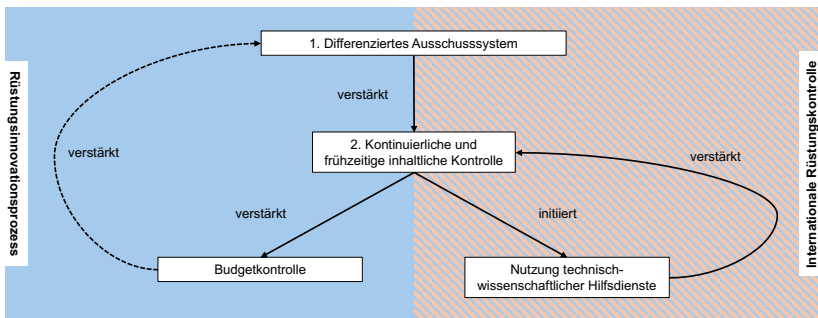
Im Hinblick auf die eingangs gestellte Forschungsfrage, wie parlamentarische Prozesse und Entscheidungsstrukturen die staatliche Gestaltung und Umsetzung von Rüstungskontrolle unter dem Eindruck der rasanten Entwicklung neuer Technologien beeinflussen, zeigte die statistische Analyse zunächst, dass demokratische Strukturen und das Regierungssystem – als maßgebliche Rahmenbedingungen für die Stellung von Parlamenten – wesentliche Determinanten der rüstungskontrollpolitischen Haltung von Staaten sind. Die Ergebnisse der linearen Regression (Kap. 3.3) deuten darauf hin, dass Staaten mit ausgeprägten demokratischen Strukturen Rüstungskontrolle eher befürworten. Gleichzeitig erwies sich der Einfluss des Regierungssystems als variabel und kontextabhängig. Insgesamt zeichnete sich aber ab, dass parlamentarische Systeme aufgrund ihrer inklusiveren Strukturen tendenziell einen stärkeren Einfluss auf das Rüstungskontrollverhalten haben als präsidentielle Systeme. Als besonders relevant erwiesen sich darüber hinaus der Einfluss militärisch-technologischer Kapazitäten sowie die Mitgliedschaft in EU und NATO: Staaten, die gezielt in die Entwicklung bewaffneter Drohnen und die Erforschung autonomer Waffensysteme investieren, tendieren dazu, rüstungskontrollpolitische Maßnahmen restriktiv zu handhaben oder gänzlich abzulehnen. Der bloße Besitz solcher Systeme wirkt sich dagegen eher positiv auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle aus. Weiter wies die Regression auf einen prägenden Einfluss bündnispolitischer Strukturen hin. Grundsätzlich scheint die Mitgliedschaft in NATO bzw. EU gegenläufige Effekte auf das Rüstungskontrollverhalten zu haben. Während sich die EU-Mitgliedschaft tendenziell positiv auswirkt, hat die NATO-Mitgliedschaft einen negativen Effekt. Allerdings nehmen Staaten, die sowohl der EU als auch der NATO angehören, entweder eine ablehnende oder eine vermittelnd-restriktive Position gegenüber Rüstungskontrollinitiativen ein. Die Längsschnittanalyse bestätigte diese Ergebnisse mit Blick auf die Verhandlungen in der GGE on LAWS (Kap. 3.4). In der Gesamtchau konnte die quantitative Voruntersuchung insofern vorab deutlich machen, dass rüstungskontrollpolitische Präferenzen nicht allein durch innenpolitische Mechanismen bestimmt werden, sondern in ein komplexes Geflecht technologischer, sicherheitspolitischer und institutioneller Faktoren eingebettet sind, die es qualitativ näher zu beleuchten galt.

Vor diesem Hintergrund ermöglichten die Fallstudien eine differenzierte Analyse der formalen und tatsächlichen parlamentarischen Kontroll-

kapazitäten als Einflussfaktoren auf die staatliche Gestaltung und Umsetzung von Rüstungskontrolle hinsichtlich neuer Technologien in unterschiedlichen politischen Systemen (Kap. 4.1 bis 4.6). Der Quervergleich der Befunde konnte zeigen, dass sich die sechs Parlamente im Kompetenz-Kontroll-Spektrum entlang einer klaren Differenzierung zwischen hoher institutioneller und hoher inhaltlicher Kontrolle verorten lassen. Eine hohe inhaltliche Kontrollkapazität tritt regelmäßig mit hoher institutioneller Kontrollkapazität auf, aber nicht andersherum. Demnach stellt der Institutionalisierungsgrad parlamentarischer Kontrollmechanismen eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Leistungsfähigkeit parlamentarischer Rüstungskontrolle dar. Denn ein hoher Institutionalisierungsgrad führt nicht notwendigerweise zu wirksamerer Kontrolle; entscheidend ist vielmehr das Zusammenspiel formeller und informeller Strukturen sowie die politische Ausgestaltung der jeweiligen institutionellen und inhaltlichen Kontrollinstrumente (vgl. Kap. 4.7, Abbildung 4.7.1).

Parlamentarische Einflussnahme wird dabei nicht durch bestimmte Instrumente isoliert wirksam, sondern durch die funktionale Verknüpfung struktureller und formaler Kontrollressourcen. Strukturell etablierte Ressourcen – wie ein ausdifferenziertes Ausschusswesen – schaffen die institutionelle Basis, auf der formale Kontrollinstrumente überhaupt erst systematisch und koordiniert zur inhaltlichen Kontrolle eingesetzt werden können. Dies begünstigt wiederum die Nutzung anderer parlamentarischer Kontrollmechanismen, indem sie deren Vernetzung fördert und eine strategische Steuerung der Exekutive ermöglicht. Das unterstreicht die Notwendigkeit, parlamentarische Rüstungskontrolle nicht nur als formale Kompetenz, sondern als dynamisches Zusammenspiel struktureller und instrumenteller Voraussetzungen zu begreifen (Abbildung 5.1).

Abbildung 5.1.1: Institutionalisierung parlamentarischer Rüstungskontrolle



Quelle: eigene Darstellung.

Während hohe formale Anforderungen institutionell robuste und strategisch ausgerichtete Steuerungsmechanismen ermöglichen, zeigt sich in Systemen mit geringerer Formalisierung, dass informelle Mechanismen eine ebenso wichtige Rolle spielen können. Sie erlauben eine flexiblere und dynamischere Einflussnahme sowohl auf die Entscheidungsfindung als auch auf die Entscheidungsträger. Entscheidend ist also nicht allein die Existenz formaler Kontrollrechte, sondern deren tatsächliche Nutzung und Einbindung in den parlamentarischen Prozess. Parlamentarische Kontrolle dient dabei nicht schon per se der Maximierung des Einflusses auf exekutive Handlungsspielräume. Stattdessen schafft sie der Exekutive bisweilen sogar bewusst Handlungsspielräume, indem sie deren Kompetenzen im Rahmen außenpolitischer Notwendigkeiten und innenpolitischer Bedürfnisse absichert.

Dies steht im Einklang mit den Annahmen der Kompetenz-Kontroll-Theorie, wonach der Prinzipal je nach Abhängigkeit vom Agenten zwischen verschiedenen Kontroll- und Steuerungsmodi wählen kann. Insbesondere in Systemen mit absoluter Einparteienv Mehrheit ist die Bereitschaft zur Unterstützung regulativer Maßnahmen geringer, da sicherheitspolitische Entscheidungen stärker exekutiv gesteuert werden. Dies ermöglicht es der Exekutive, rüstungspolitische Maßnahmen effizient und ohne langwierige parlamentarische Aushandlungsprozesse umzusetzen. So zeigt sich insbesondere in Polen und Frankreich, dass stabile Mehrheitsverhältnisse nicht primär mit einem Mangel an formalen Kontrollmechanismen einhergehen, sondern eher mit einem Mangel an politischem Steuerungswillen. Demgegenüber zeigt das deutsche Beispiel, dass parteipolitische Präferenzen und einzelne Mitglieder der regierenden Mehrheit das rüstungskontrollpolitische Handeln im Bereich neuer Technologien maßgeblich beeinflussen konnten.

Diese Erkenntnis aus den Fallstudien deckt sich mit dem in der linearen Regression nachgewiesenen signifikant positiven Effekt inklusiver demokratischer Strukturen auf die Unterstützung von Rüstungskontrolle. Es bekräftigt zudem die im Rahmen der Längsschnittstudie gemachte Beobachtung, dass nicht nur das Regierungssystem, sondern auch der Demokratiegrad ein zentraler Erklärungsfaktor für das rüstungskontrollpolitische Verhalten von Staaten sein könnte. Während das Regierungssystem eine institutionell-strukturelle Perspektive auf Machtverteilung und Entscheidungsprozesse eröffnet, bietet der Demokratiegrad eine analytische Grundlage für die Untersuchung prozessualer und qualitativer Merkmale demokratischer Systeme (vgl. Lijphart 2012). Damit ermöglicht er eine differenziertere Erklärung innenpolitischer Aushandlungsprozesse und von deren Einfluss auf das rüstungskontrollpolitische Verhalten eines Staates.

Mit Blick auf die eingangs formulierte Forschungsfrage und die daran anknüpfenden Hypothesen wird somit deutlich, dass parlamentarische Kontrolle im Bereich der Rüstungskontrolle neuer Technologien weder als entscheidende noch als marginalisierte Determinante von Rüstungskontrolle betrachtet

werden kann. Parlamentarischer Einfluss hängt von einem dynamischen Wechselspiel zwischen formellen Kontrollmechanismen, informellen Steuerungsprozessen und politischen Handlungsspielräumen ab. Drei strukturelle Bedingungen erweisen sich dabei als besonders entscheidend:

- Als endogene Bedingung zeigen zum einen Parlamente mit stabilen Mehrheitsverhältnissen und geringer parteipolitischer Fragmentierung wie in Polen, Großbritannien und den USA eine Tendenz zur Ablehnung zusätzlicher verbindlicher rüstungskontrollpolitischer Instrumente bei gleichzeitig passiver oder exekutivaffirmativer Kontrolle, während in konsensbasierten Parlamenten wie vor allem in Deutschland innenpolitische Aushandlungsprozesse mitunter zu einer proaktiveren Einbindung in die multilaterale Rüstungskontrolle führen. Notwendige Bedingung für eine solche Einbindung scheint jedoch eine stabile Exekutive als verllässlicher Ansprechpartner gegenüber der Legislative zu sein.
- Als weitere wichtige endogene Bedingung erweisen sich in allen Fallstudien einzelne Parlamentsmitglieder in Schlüsselpositionen. Solche Schlüsselakteure schöpfen die verfügbaren formellen oder informellen Mechanismen weit aus und treiben das parlamentarische Agenda-Setting entscheidend voran. Ganz besonders deutlich wurde dieser Mechanismus im Deutschen Bundestag, im US-Kongress, im britischen Parlament und im polnischen Sejm.
- Exogen wird der parlamentarische Einfluss vor allem durch bündnispolitische Erwägungen sowie die externe Bedrohungswahrnehmung – vor allem seitens jener Schlüsselakteure – bedingt, weil dadurch einerseits Entscheidungskompetenzen auf die internationale Ebene verlagert und exekutive Handlungsspielräume ausgeweitet werden und dadurch andererseits innenpolitische Präferenzen eher auf rüstungstechnologische Modernisierung und Innovation ausgerichtet sind. Dies zeigte sich vor allem in den USA und Polen.

Mit Blick auf die zu Beginn formulierten Unterfragen verdeutlichen diese Befunde noch einmal, dass der Einfluss parlamentarischer Kontrolle von einer Vielzahl institutioneller, prozessualer und strategischer Faktoren abhängt. Beteiligungsmechanismen erweisen sich insbesondere dort als effektiv, wo sie eine kontinuierliche Integration parlamentarischer Akteure in rüstungspolitische Entscheidungsprozesse gewährleisten, während rein ex-post angelegte Kontrollinstrumente, etwa Ratifizierungsprozesse in intergouvernementalen Strukturen, kaum Einflussmöglichkeiten bieten. Zudem verfolgen die untersuchten legislativen Akteure überwiegend situativ-strategische Einflussstrategien, die je nach institutioneller Einbettung entweder auf direkte legislative Interventionen oder auf subtile Steuerung über Haushaltsmechanismen und informelle Kanäle abzielen. Dabei zeigt sich, dass strategisch agierende

Abgeordnete insbesondere in Ausschüssen mit hoher institutioneller Kontinuität und starker Expertise nachhaltige Steuerungseffekte auf die rüstungskontrollpolitische Ausrichtung eines Staates erzielen können. Der Einfluss parlamentarischer Akteure erweist sich jedoch als ambivalent, da er sowohl als treibende Kraft für rüstungskontrollpolitische Initiativen als auch als Blockadefaktor für multilaterale Verpflichtungen wirken kann, abhängig von parteipolitischen Präferenzen und nationalen strategischen Kulturen.

Die eingangs entwickelten Hypothesen (Kap. 2.2) können weitgehend bestätigt werden (Tabelle 5.1). Allerdings wird auch deutlich, dass die parlamentarische Kontrolle neuer Rüstungstechnologien in hohem Maße kontextabhängig ist. Insbesondere der Einfluss informeller Mechanismen auf die Exekutive ist nicht eindeutig: Während sie in bestimmten Kontexten die Erwartungssicherheit und Steuerungsfähigkeit des Parlaments reduzieren, ermöglichen sie in anderen Fällen eine flexiblere und dynamischere Kontrolle. Die Untersuchung zeigt zudem, dass spezialisierte und stabile parlamentarische Expertise eine entscheidende Rolle für die effektive Kontrolle spielt, gleichzeitig aber intergouvernementale Entscheidungsstrukturen parlamentarische Einflussmöglichkeiten potenziell ausschließen.

Wie in H1 angenommen, ist parlamentarische Kontrolle dort besonders ausgeprägt, wo rüstungspolitische Entscheidungen mit verteilungspolitischen und parteipolitisch sensiblen Fragen verbunden sind. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Forschung, Entwicklung und Beschaffung neuer Technologien, da hier haushaltspolitische Weichenstellungen, industriepolitische Interessen und sicherheitspolitische Zielkonflikte konvergieren. Die quantitative Voruntersuchung hat gezeigt, dass Staaten mit hohen Investitionen in militärische Innovationen tendenziell weniger bereit sind, multilaterale Kontrollmechanismen zu unterstützen. Parlamente üben in diesem Zusammenhang eine intensivere Steuerung durch Haushaltskontrolle aus, da die wirtschaftlichen und politischen Implikationen von Rüstungsinvestitionen innenpolitisch besonders umstritten sind. Im Gegensatz dazu haben die Fallstudien gezeigt, dass die multilateralen Rüstungskontrollverhandlungen in der GGE on LAWS weit weniger parlamentarisch beeinflusst werden. Hier bleibt die Exekutive weitgehend autonom. Mit Blick auf H2a und H2b zeichnet sich ein ambivalentes Bild. In Parlamenten, die stärker auf informelle Mechanismen setzen, zeigt sich tatsächlich eine stärkere Kontrolle der Exekutive (H2a). Gleichzeitig können informelle Mechanismen zu einer flexibleren und effektiveren Kontrolle beitragen, indem sie formelle Kontrollmechanismen entweder ersetzen oder ergänzen (H2b). Der Einfluss institutioneller Kontinuität (H3) zeigt sich vor allem im Aufbau institutionellen Wissens und der Fähigkeit, komplexe technologische und rüstungskontrollpolitische Debatten anzustoßen. Schließlich bestätigen die empirischen Befunde, dass die Einflussmöglichkeiten von Parlamenten auf rüstungskontrollpolitische Prozesse, die in intergouvernementalen Institutionen verhandelt werden, strukturell begrenzt sind (H4). Erstens unterliegen

Rüstungskontrollverhandlungen in allen untersuchten Ländern dem Primat exekutiver Eigenverantwortung. Zweitens deutet die quantitative Analyse darauf hin, dass Staaten, die stark in multilaterale Sicherheits- und Verteidigungsstrukturen eingebunden sind, in der Ausgestaltung ihrer eigenen Rüstungskontrollpolitik weniger unabhängig sind und insofern weniger Rücksicht auf innenpolitische Determinanten nehmen können.

Tabelle 5.1.1: Bewertung und Überprüfung der Hypothesen

Hypothese	Empirische Bewertung
H1: Zusammenhang zwischen der politischen Sensibilität einer Aufgabe und der parlamentarischen Kontrolle	<i>Bestätigt:</i> Besonders stark ausgeprägt in nationalen Entscheidungsprozessen zu Forschung, Entwicklung und Beschaffung neuer Technologien. Weniger parlamentarischer Einfluss in multilateralen Rüstungskontrollverhandlungen.
H2a: Informelle Kontrolle beeinträchtigt die Erwartungssicherheit und Handlungsorientierung des Parlaments	<i>Teilweise bestätigt:</i> Informelle Kontrolle kann strategische Entscheidungsspielräume der Exekutive als Reaktion auf geringe parlamentarische Handlungsorientierungen negativ beeinträchtigen, wenn sie in eine Verlagerung der Verantwortlichkeit auf die Legislative resultiert.
H2b: Informelle Kontrolle gewährt Handlungsspielräume und fördert die Kompetenz der Regierung	<i>Teilweise bestätigt:</i> Unter institutionellen Bedingungen, die eine politische Verflechtung der Gewalten begünstigen, schaffen informelle Mechanismen eine flexible, dynamische Steuerung, ohne exekutive Entscheidungskompetenz zu limitieren.
H3: Institutionelle Kontinuität und parlamentarische Expertise erhöhen die Kontrollintensität	<i>Bestätigt:</i> Ausschüsse mit hoher personeller Kontinuität und ausgeprägter Expertise üben zwar stärkeren Einfluss auf rüstungskontrollpolitische Entscheidungen zu neuen Technologien aus. Allerdings führt dies nicht zwangsläufig zu innenpolitischer Unterstützung rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen.
H4: Intergouvernementale Entscheidungsstrukturen begrenzen die parlamentarische Gestaltungsfähigkeit	<i>Bestätigt:</i> Parlamente haben begrenzte Steuerungsmöglichkeiten in multilateralen Verhandlungen; primäre Einflusskanäle sind Ratifizierungsprozesse und Budgetkontrolle.

Quelle: eigene Darstellung

Diese Befunde lassen sich mit den Annahmen der Competence-Control-Theorie erklären: Parlamente balancieren ihre Kontrollansprüche gegenüber der Exekutive strategisch aus und nutzen je nach institutionellem Setting und konkretem Politikfeld unterschiedliche Mechanismen, um Einfluss auf Entscheidungen über neue Technologien im Rüstungsbereich zu nehmen. Insofern kann die Arbeit agenturtheoretische Ansätze als Erklärungsmodelle in der Außenpolitikforschung grundsätzlich bekräftigen, erkennt aber nicht, dass Strukturfaktoren des internationalen Systems in die Erklärung einbezogen werden müssen, und unterstreicht insofern auch die Erklärungskraft einer realistischen Outside-In-Logik, sofern diese ihrerseits innenpolitische Determinanten berücksichtigt (z.B. Foulon 2018; Ripsman et al. 2016; Rose 1998).

5.2 Anschlussstellen für weitere Forschung

Es liegt im Wesen einer umfassenden Vergleichsstudie, dass sie notwendigerweise selektiv vorgeht und zahlreiche Detailfragen offenlässt, die im Rahmen der übergeordneten analytischen Zielsetzung nicht grundlegend behandelt werden können. Gerade in einem so opaken und häufig durch intransparente Entscheidungsprozesse gekennzeichneten Forschungsfeld wie der Außen- und Sicherheitspolitik führt die vergleichende Perspektive zwangsläufig dazu, dass spezifische Eigentümlichkeiten zugunsten einer übergreifenden Systematisierung zurücktreten. Dies ist jedoch kein Mangel, sondern vielmehr eine methodische Notwendigkeit, die es ermöglicht, über die Einzelfallbetrachtung hinaus strukturelle Muster und theoretische Implikationen zu identifizieren. Zugleich eröffnen die Leerstellen, die sich aus dieser Systematisierung ergeben, Anschlussmöglichkeiten für zukünftige Forschungen, die einzelne Mechanismen vertiefend untersuchen und die hier gewonnenen Erkenntnisse weiter ausdifferenzieren könnten.

Ein erster „blinder Fleck“ betrifft die normativ oftmals überhöhte Rolle der Parlamente in der Außen- und Sicherheitspolitik. Die vorliegende Studie belegt, dass parlamentarische Entscheidungsprozesse nicht zwangsläufig als stabilisierender Faktor auf restriktive Verteidigungspolitik und Deeskalation ausgerichtet sind, sondern strukturell von parteipolitischen Konstellationen, wirtschaftlichen Interessen sowie sicherheitspolitischen Bedrohungspereptionen beeinflusst werden und nicht selten die Verteidigungsausgaben für Forschung und Entwicklung erhöhen. Insofern legen die empirischen Befunde insbesondere nahe, die Prämissen der monadischen Theorien des demokratischen Friedens weiterzuentwickeln oder allenfalls kritisch zu hinterfragen. Sie postulieren, dass Demokratien aufgrund interner Kontrollmechanismen und konsensorientierter Entscheidungsfindung inhärent friedfertiger seien als nichtdemokratische Systeme, da sie weniger zur militärischen Eskalation neigten (vgl.

Rummel 2002). Allerdings widersprechen die vorliegenden Befunde teilweise einer solchen monadischen Interpretation des demokratischen Friedens, da Parlamente auch zur Verstetigung oder gar Verschärfung von Rüstungswettläufen beitragen. Ebenso regen sie zu einer Rekapitulation einer Parlamentarisierungsthese in der Außen- und Sicherheitspolitik an (z.B. Fuchs 2019; Jungbauer 2012; Lüddecke 2010). Denn die erstarkende legislative Einbindung in europapolitischen Fragen darf nicht über die immer noch weitgehende Prärogative der Regierung in „echten“ sicherheitspolitischen Fragen hinwegtäuschen.

Insofern besteht ein vielversprechendes Forschungsfeld darin, genauer zu untersuchen, unter welchen parteipolitischen und ökonomischen Bedingungen Parlamente eher eine rüstungsbegrenzende Funktion ausüben und wann sie eher als Rüstungsbeschleuniger wirken. Es gibt bereits eine wachsende Zahl von Studien, die sich mit der Rolle von Parteien in der Außenpolitik befassen und an denen zukünftige Forschung anknüpfen könnte (vgl. Wenzelburger und Böller 2020; Raunio und Wagner 2020; Kühn 2019). Darüber hinaus konnte die Relevanz der sogenannten „parliamentary diplomacy“ (vgl. Rafi 2015) und insbesondere der interparlamentarischen Netzwerke (vgl. Drent 2014) wie der parlamentarischen Versammlungen der NATO, der OSZE und des Europarates als Einflusskanäle auf nationale Rüstungskontrollpositionen in der vorliegenden Studie nur ansatzweise thematisiert werden.

Weitere Anknüpfungspunkte liegen zum einen in der methodischen Weiterentwicklung der quantitativen Analyse. Eine Möglichkeit wäre die Verwendung eines Paneldatenmodells, um die Analyse über mehrere Zeitpunkte zu ermöglichen und die Ergebnisse robuster gegenüber unbeobachteter Heterogenität zu machen. Vielversprechend erscheint in diesem Zusammenhang insbesondere eine Erweiterung des in Kapitel 3.3 erstellten Datensatzes zu den Veränderungen der Länderpositionen in der GGE on LAWS, um Zusammenhänge mit relevanten Faktoren zu analysieren. Die Erweiterung könnte sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch hinsichtlich der berücksichtigten Länder erfolgen, um eine robustere empirische Basis für weiterführende Untersuchungen der Einflussfaktoren in diesem sich noch entwickelnden Politikfeld zu schaffen. Zum anderen könnten noch stärker qualitativ ausgerichtete Untersuchungen, etwa im Rahmen einer Einzelfallstudie mittels Process-Tracing, die Interaktion von Parlamenten mit exekutiven und bürokratischen Strukturen bei konkreten Entscheidungsprozessen zur Rüstungskontrolle neuer Technologien in den Blick nehmen. Denn es bleibt zunächst offen, inwieweit exekutive und ministerielle Akteure umgekehrt über informelle Netzwerke oder parteipolitische Verflechtungen parlamentarische Entscheidungsprozesse beeinflussen. Hier wäre insbesondere von Interesse, ob parlamentarische Kontrolle durch ministerielle Expertise und administrative Kapazitäten gestärkt oder eher eingeschränkt wird.

5.3 Ausblick

Seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine im Februar 2022 hat sich die sicherheitspolitische Landschaft grundlegend verändert. Die Parlamente in Europa und den USA haben in dieser „Zeitenwende“ (Scholz 2022) eine Schlüsselrolle gespielt, indem sie umfangreiche Aufrüstungsmaßnahmen legitimiert, Verteidigungsbudgets deutlich erhöht und Waffenlieferungen an die Ukraine politisch abgesichert haben. Während sie in diesen Prozessen erheblich an Einfluss gewannen, vollzog sich dieser Bedeutungszuwachs vor allem in eine Richtung: Parlamentarische Kontrolle dient primär der Sicherung militärischer Schlagkraft und technologischer Überlegenheit, nicht aber der Begrenzung oder Regulierung neuer Rüstungstechnologien. Besonders deutlich wird diese Entwicklung bei der parlamentarischen Unterstützung innovativer Waffensysteme. Insbesondere KI-basierte Waffen und Hyperschalltechnologien wurden mit parlamentarischer Unterstützung massiv ausgebaut – etwa durch gezielte Investitionen in den USA und strategische Beschaffungsprogramme in Europa. Die fehlende Debatte im Deutschen Bundestag über die Stationierung US-amerikanischer Mittelstreckenwaffen auf deutschem Territorium hat diese Entwicklung jüngst deutlich gemacht (vgl. Prust 2025).

Während ethische und völkerrechtliche Fragen disruptiver Militärtechnologien zunehmend auf die parlamentarische Agenda rücken, hinkt die Regulierung der technologischen Entwicklung hinterher. Die Beispiele Deutschland und Großbritannien zeigen, dass Parlamente zwar zunehmend über Risiken und Leitplanken neuer Rüstungstechnologien debattieren, aber bislang kaum verbindliche Beschränkungen durchsetzen. Gleichzeitig erodiert die internationale Rüstungskontrollarchitektur weiter. Als Folge der russischen Aggression gegen die Ukraine erreichten die polnischen Verteidigungsausgaben 2024 einen Rekordanstieg um 127,99% gegenüber 2022 auf 4,1% des polnischen BIP – der höchste Anteil unter den NATO-Mitgliedern (vgl. IISS 2025; Lang 2023). Als erstes Parlament ratifizierte der polnische Sejm 2024 den Austritt aus dem KSE-Vertrag und untergrub damit ein zentrales Transparenzinstrument für konventionelle Streitkräfte in Europa. Auch in den anderen nationalen Parlamenten wurde der Austritt mit großer Mehrheit beschlossen, obwohl dieser de facto kaum Auswirkungen hat, da die meisten Staaten unterhalb der im KSE-Regime festgelegten Obergrenzen agierten. Insofern ist die Suspendierung eher ein symbolischer Akt, der die primäre Legitimationsfunktion der Parlamente verdeutlicht. Zugleich markiert dieser Schritt eine Kehrtwende in der Funktion der Parlamente in Rüstungskontrollfragen. Er verdeutlicht die zunehmende Dominanz sicherheitspolitischer Imperative gegenüber klassischen rüstungskontrollpolitischen Leitmotiven im parlamentarischen Diskurs: Exogene Bedrohungslagen und Bündnissolidarität prägen parlamentarische Entscheidungen stärker als normative Abrüstungsziele. Die globale

Multipolarisierung erschwert zudem neue Rüstungskontrollabkommen, da aufstrebende Mächte wie China nicht in bestehende Mechanismen eingebunden sind.

Dennoch bleibt parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle ein wichtiger Pfeiler für Transparenz und Rechenschaftspflicht in Rüstungsfragen. Gerade in einer Zeit, in der traditionelle Abrüstungsregime schwinden, können Parlamente durch öffentliche Debatten, Haushaltskontrolle und interparlamentarische Foren zumindest ein Mindestmaß an demokratischer Kontrolle gewährleisten. Sie sind kein Ersatz für internationale Rüstungskontrollverträge, sondern wirken als subsidiäre vertrauensbildende Mechanismen. Parlamentarische Rüstungskontrolle bleibt damit auch in einer geopolitisch zunehmend fragmentierten Welt ein unverzichtbares Instrument, um militärische Entwicklungen nachvollziehbar zu machen und langfristig auf mögliche Regulierungsansätze hinzuwirken – auch wenn sie derzeit eher als Katalysator militärischer Modernisierung wirkt.

6 Literatur- und Quellenverzeichnis

6.1 Experteninterviews

#	Institution	Datum	Ort/Format
INT-1	Auswärtiges Amt	20.10.22	Fernmündlich
INT-2	Auswärtiges Amt	21.10.22	Fernmündlich
INT-3	Deutscher Bundestag (A)	03.11.22	Fernmündlich
INT-4	Bundesministerium der Verteidigung	16.11.22	Berlin
INT-5	Bundesministerium der Verteidigung	14.12.22	Berlin
INT-6	Bundesministerium der Verteidigung	24.11.22	Berlin
INT-7	Deutscher Bundestag (V)	17.01.23	Berlin
INT-8	Deutscher Bundestag (V)	17.01.23	Berlin
INT-9	Deutscher Bundestag (V)	17.01.23	Berlin
INT-10	Deutscher Bundestag (A)	06.02.23	Fernmündlich
INT-11	U.S. Department of Defense	07.03.23	Genf
INT-12	UK Ministry of Defence	08.03.23	Genf
INT-13	UK Ministry of Defence	08.03.23	Genf
INT-14	Bundesministerium der Verteidigung	13.03.23	Berlin
INT-15	Deutscher Bundestag (A)	14.05.23	Berlin
INT-16	Deutscher Bundestag (A)	15.05.23	Fernmündlich
INT-17	Deutscher Bundestag (A)	23.03.23	Fernmündlich
INT-18	Deutscher Bundestag (A)	03.04.23	Fernmündlich
INT-19	Fraunhofer Institut	12.04.23	Fernmündlich
INT-20	Deutscher Bundestag (V)	06.04.23	Fernmündlich
INT-21	Assemblée Nationale (V)	13.04.23	Fernmündlich
INT-22	Fraunhofer Institut	21.04.23	Fernmündlich
INT-23	Auswärtiges Amt	26.04.23	Fernmündlich
INT-24	Deutscher Bundestag (M)	03.05.23	Berlin

INT-25	Deutscher Bundestag (M)	17.05.23	Berlin
INT-26	Auswärtiges Amt	16.05.23	Fernmündlich
INT-27	Deutscher Bundestag (M)	26.05.23	Berlin
INT-28	Deutscher Bundestag (M)	26.05.23	Berlin
INT-29	Deutscher Bundestag (M)	30.05.23	Berlin
INT-30	Bundesministerium der Verteidigung	30.05.23	Bonn
INT-31	Deutscher Bundestag (A)	14.06.23	Berlin
INT-32	Auswärtiges Amt	14.06.23	Berlin
INT-33	Deutscher Bundestag (A)	30.06.23	Fernmündlich
INT-34	Deutscher Bundestag (V)	03.07.23	Fernmündlich
INT-35	Deutscher Bundestag (A)	03.07.23	Fernmündlich
INT-36	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	04.07.23	Rehburg-Lo- cum
INT-37	UK Parliament (A)	05.07.23	Fernmündlich
INT-38	Assemblée Nationale (A)	08.07.23	Fernmündlich
INT-39	Deutscher Bundestag (V)	12.07.23	Berlin
INT-40	Deutscher Bundestag (M)	13.07.23	Fernmündlich
INT-41	Deutscher Bundestag (A)	13.07.23	Berlin
INT-42	UK Parliament (V)	21.07.23	Fernmündlich
INT-43	Istituto Affari Internazionali	27.07.23	Fernmündlich
INT-44	Università Genova	27.07.23	Fernmündlich
INT-45	Deutscher Bundestag (A)	28.07.23	Fernmündlich
INT-46	Deutscher Bundestag (M)	14.08.23	Fernmündlich
INT-47	Polityka Insight	14.08.23	Fernmündlich
INT-48	Deutscher Bundestag (A)	29.08.23	Fernmündlich
INT-49	U.S. Congress (A)	06.12.23	Fernmündlich
INT-50	U.S. Congress (A)	10.01.24	Fernmündlich
INT-51	Deutscher Bundestag (A)	15.03.24	Fernmündlich
INT-52	U.S. Department of State	12.11.24	Brüssel

A = Abegordnete/r; M = Mitarbeiter der Fraktionen bzw. Abgeordneten; V = Parlamentsverwaltungsangehörige

6.2 Primärquellen

- Assemblée Nationale. (1992a, Mai 21). Rapport n° 2736 de M. Michel Crepeau, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 21 mai 1992. Parlement français.
- Assemblée Nationale. (1992b, Juni 17). N° 2800 Avis de M. Pierre Merli, fait au nom de la commission de la défense, déposé le 17 juin 1992. Parlement français.
- Assemblée Nationale. (2000, Dezember 20). N° 2833 Rapport sur la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I). Parlement français. <https://www.assemblee-nationale.fr/11/pdf/rapports/r2833.pdf>. Zugriffen: 12. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2009, Dezember 1). N° 2127 Rapport d'information sur les drones. Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b3581_rapport-information. Zugriffen: 29. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2014a). Question écrite n° 60939. Parlement français. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/questions/QANR5L14QE60939>. Zugriffen: 30. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2014b). Statistiques de l'activité parlementaire sous la XIVe législature (2014-2015). [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/\(session\)/2016-2017%20\(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/(session)/2016-2017%20(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017)). Zugriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2015). Statistiques de l'activité parlementaire sous la XIVe législature (2015-2016). [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/\(session\)/2016-2017%20\(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/(session)/2016-2017%20(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017)). Zugriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2016). Statistiques de l'activité parlementaire sous la XIVe législature (2016-2017). [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/\(session\)/2016-2017%20\(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/(session)/2016-2017%20(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017)). Zugriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2017a). Statistiques de l'activité parlementaire sous la XVe législature (2017-2018). [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/\(session\)/2016-2017%20\(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/(session)/2016-2017%20(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017)). Zugriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2017b, Oktober 24). N° 1155 Rapport d'information sur l'arme nucléaire dans le monde, 50 ans après l'adoption du Traité sur la non-prolifération nucléaire (TNP). Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b1155_rapport-information. Zugriffen: 29. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2018a). Bilan Activité Commission des Affaires Étrangères 2017-2018. Parlement français. <https://www2.assemblee->

- nationale.fr/static/15/commissions/CAffEtran/Bilans-annuels/Bilan-activite-2017-2018.PDF. Zugegriffen: 27. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2018b). Statistiques de l'activité parlementaire sous la Xe législature (2018-2019). [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/\(session\)/2016-2017%20\(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/(session)/2016-2017%20(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017)). Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2018c, Juli 4). N° 1141 Rapport d'information sur la cyberdéfense. Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/115b1141_rapport-information. Zugegriffen: 29. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2019a). Statistiques de l'activité parlementaire sous la Xe législature (2019-2020). [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/\(session\)/2016-2017%20\(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/(session)/2016-2017%20(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017)). Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2019b, Januar 15). N° 1574 Rapport d'information sur le secteur spatial de défense. Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/115b1574_rapport-information. Zugegriffen: 29. August 2024
- Assemblée Nationale. (2019c, Oktober 10). N° 2303 Avis sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272) – Tome IV Défense. Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b2303-tiv_rapport-avis. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2020a). Bilan Activité Commission des Affaires Étrangères 2019-2020. Parlement français. https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CAffEtran/Bilans-annuels/BILAN_ACTIVITE_CAE_2019_2020.pdf. Zugegriffen: 27. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2020b). Défense: rôle de l'industrie de défense dans la politique de relance et systèmes SALA. *Commission de la défense et des forces armées*. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/defense-role-de-l-industrie-de-defense-dans-la-politique-de-relance-et-systemes-sala>
- Assemblée Nationale. (2020c). Statistiques de l'activité parlementaire sous la Xe législature (2020-2021). [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/\(session\)/2016-2017%20\(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/(session)/2016-2017%20(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017)). Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2020d, Oktober 9). N° 3403 Avis sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360) – Tome IV Défense. Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b3403-tiv_rapport-avis.pdf. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2020e, November 18). N° 3581 Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement. Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b3581_rapport-information. Zugegriffen: 29. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2021a). Statistiques de l'activité parlementaire sous la Xe législature (2021-2022). <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l->

- activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/(session)/2016-2017%20(21%20juin%202017%20-%2030%20septembre%202017). Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2021b). Projet de loi de finances pour 2021. *Assemblée Nationale*. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/loi_de_finances_pour_2021. Zugegriffen: 23. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2021c). Groupe d'études : industries de défense - 15ème législature. https://www2.assemblee-nationale.fr/instances/resume/OMC_PO808282/legislature/16?force. Zugegriffen: 6. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2021d, Juli 7). N° 4320 Rapport d'information sur la guerre des drones. Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/115b4320_rapport-information. Zugegriffen: 29. August 2024
- Assemblée Nationale. (2021e, Oktober 8). N° 4526 Avis sur le projet de loi de finances pour 2022 (n° 4482) – Tome IV Défense. Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b4526-tiv_rapport-avis. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2022). Question au Gouvernement n° 122: Programme SCAF. Parlement français. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/questions/QANR5L16QG122?utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (2023a). Rapport Annuel d'Activité: Commission de la défense nationale et des forces armées. Parlement français.
- Assemblée Nationale. (2023b). Statistiques collaborateurs 2023. Parlement français. https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/597910/5751088/version/1/file/Statistiques%2Bcollaborateurs%2B2023.pdf?utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2023c, September). N°8 Fiche: Les groupes politiques. Parlement français. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/deputes-groupes-parlementaires/les-groupes-politiques>. Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Assemblée Nationale. (2024, Mai 15). Enjeux internationaux de l'intelligence artificielle – Table ronde. *videos.assemblee-nationale.fr*. http://videos.assemblee-nationale.fr/video.15167547_66445cc5e2758.commission-des-affaires-etrangeres--enjeux-internationaux-de-l-intelligence-artificielle-15-mai-2024. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Assemblée Nationale. (o. J.). Direction des Affaires européennes, internationales et de défense. *Assemblée Nationale*. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/direction-des-affaires-europeennes-internationales-et-de-defense>. Zugegriffen: 4. Januar 2024
- Assemblée Nationale & Sénat. (2019). Parliamentary Office for the Evaluation of Scientific and Technological Choices (OPECST): A Presentation. Parlement français. <https://www.assemblee-nationale.fr/opecst/opecst-english-leaflet.pdf>. Zugegriffen: 5. Januar 2025
- BMVg. (2016). 3. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten (Teil1). Bundesministerium der Verteidigung.

- <https://www.bmvg.de/re-source/blob/15376/49560a85503739b2507d11391144c3d7/b-07-01-02-download-3-ruestungsbericht-data.pdf>. Zugegriffen: 25. März 2025
- BMVg. (2017). 5. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten (Teil1). Bundesministerium der Verteidigung. <https://www.bmvg.de/re-source/blob/161466/688cf41b8379db585b70dfc1487aa714/20191205-download-ruestungsbericht-herbst-2019-data.pdf>. Zugegriffen: 25. März 2025
- BMVg. (2019). 10. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten (Teil1). Bundesministerium der Verteidigung. <https://www.bmvg.de/re-source/blob/161466/688cf41b8379db585b70dfc1487aa714/20191205-download-ruestungsbericht-herbst-2019-data.pdf>. Zugegriffen: 25. März 2025
- BMVg. (2021). 14. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten (Teil1). Bundesministerium der Verteidigung. <https://www.bmvg.de/re-source/blob/5325320/1f15343d355c6d77c332b06f27ebd025/download-14-ruestungsbericht-data.pdf>. Zugegriffen: 25. März 2025
- BMVg. (2024). Rüstungsberichte. <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>. Zugegriffen: 28. September 2024
- budget.gouv. (2024). Budget de l'État – Dépenses par mission. [budget.gouv.fr](https://www.budget.gouv.fr/budget-etat/ministere?ministere=78623&programme=78686). <https://www.budget.gouv.fr/budget-etat/ministere?ministere=78623&programme=78686>. Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Bündnis 90/Die Grünen. (2013). *Zeit für den Grünen Wandel. Teilhaben. Einmischen. Zukunft Schaffen.* Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/2023-02/btw_2013.pdf
- Bündnis 90/Die Grünen. (2017). *Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017.* Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/2023-02/btw_2017.pdf
- Bündnis 90/Die Grünen. (2021). *Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021.* Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/2023-02/btw_2021.pdf
- Bundesministerium der Finanzen. (2024). Bundeshaushalt.digital. Berlin: Bundesministerium der Finanzen (BMF) Referat Digitale Kommunikation & Social Media. <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html>. Zugegriffen: 3. Mai 2023
- Bundesregierung. (2021a). Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 05 Auswärtiges Amt für das Haushaltsjahr 2022. Bundesministerium der Finanzen. <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/ist/epl05.pdf#page=9>. Zugegriffen: 26. März 2025
- Bundesregierung. (2021b). Bundeshaushaltsplan 2022: Einzelplan 14 Bundesministerium der Verteidigung. Bundesministerium der Finanzen. <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/epl14.pdf#page=42>. Zugegriffen: 23. Februar 2023
- Camera dei deputati. (1993). C. 1538 Ratifica ed esecuzione della convenzione (GU n.178 del 31-7-1993 - Suppl. Ordinario n. 67) – Legge n. 260 del 14 luglio 1993.

- Parlamento italiano. <http://www.camera.it/uri-res/N2Ls?urn:camera-it:parlamento:scheda.progetto.legge:camera;11.legislatura;1538>. Zugegriffen: 31. März 2025
- Camera dei deputati. (2011). C. 4193 Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Oslo (11G0135) (GU n.153 del 4-7-2011), Legge 14 giugno 2011, n. 95. Parlamento italiano. <http://www.camera.it/uri-res/N2Ls?urn:camera-it:parlamento:scheda.progetto.legge:camera;16.legislatura;4193>. Zugegriffen: 31. März 2025
- Camera dei deputati. (2013). C. 1239 Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi – Lavori preparatori, Legge n. 118 del 4 ottobre 2013. Parlamento italiano. <https://www.camera.it/leg17/126?leg=17&idDocumento=1239>. Zugegriffen: 31. März 2025
- Camera dei deputati. (2014). Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui sistemi d'arma. Parlamento italiano. https://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/04/indag/c04_arma/2014/05/07/leg.17.sten-comm.data20140507.U1.com04.indag.c04_arma.0019.pdf
- Camera dei deputati. (2017a, Mai). Mozione 1/01620 presentata da Quintarelli Giuseppe Stefano (CIVICI E INNOVATORI) in data 03/05/2017. *Portale Storico Camera dei deputati*. <https://storia.camera.it/documenti/indirizzo-e-controllo/20170503-20171206-1-01620-mozione-1-01620-presentata-quintarelli-giuseppe-stefano-civici-e#nav>. Zugegriffen: 18. Januar 2025
- Camera dei deputati. (2017b, Dezember). Mozione 1/01776 presentata da Carrozza Maria Chiara (PARTITO DEMOCRATICO) in data 06/12/2017. *Portale Storico Camera dei deputati*. <https://storia.camera.it/documenti/indirizzo-e-controllo/20171206-1-01776-mozione-1-01776-presentata-carrozza-maria-chiara-partito-democratico-data-06-12-2017#nav>. Zugegriffen: 18. Januar 2025
- Camera dei deputati. (2017c, Dezember). Mozione 1/01767 presentata da Frusone Luca (MOVIMENTO 5 STELLE) in data 05/12/2017. *Portale Storico Camera dei deputati*. <https://storia.camera.it/documenti/indirizzo-e-controllo/20171205-20171206-1-01767-mozione-1-01767-presentata-frusone-luca-movimento-5-stelle-data-05-12-2017#nav>. Zugegriffen: 18. Januar 2025
- Camera dei deputati. (2017d, Dezember). Mozione 1/01772 presentata da Duranti Donatella (ARTICOLO 1-MOVIMENTO DEMOCRATICO E PROGRESSISTA) in data 05/12/2017. *Portale Storico Camera dei deputati*. <https://storia.camera.it/documenti/indirizzo-e-controllo/20171205-20171206-1-01772-mozione-1-01772-presentata-duranti-donatella-articolo-1-movimento#nav>. Zugegriffen: 18. Januar 2025
- Camera dei deputati. (2017e, Dezember 6). Assemblea, seduta n.898, Seguito della discussione delle mozioni concernenti iniziative volte a promuovere una moratoria internazionale dello sviluppo di sistemi di arma di tipo AWS. Parlamento italiano. <https://storia.camera.it/video/20171206-aula-seduta-898/deputato/%7Bdeputato-Slug%7D#iframeWebtv>. Zugegriffen: 18. Januar 2023
- Camera dei deputati. (2018a). III Commissione, XVII Legislatura, Documenti - Statistiche parlamentari. Parlamento italiano. https://www.camera.it/leg17/564?tiposezione=A&sezione=3&tabella=A_3_13_3. Zugegriffen: 17. Januar 2025

- Camera dei deputati. (2018b). Il controllo parlamentare sull'acquisizione di armamenti (XVII Legislatura). *Camera.it*. https://temi.camera.it/leg17/temi/programmi_d_arma. Zugriffen: 19. Januar 2025
- Camera dei deputati. (2022a). Controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, Doc. LXVII n. 1. Parlamento italiano.
- Camera dei deputati. (2022b). III Commissione, XVIII Legislatura, Documenti - Statistiche parlamentari. Parlamento italiano. https://www.camera.it/leg18/564?tiposezione=A&sezione=3&tabella=A_3_13_3. Zugriffen: 17. Januar 2025
- Camera dei deputati. (2022c). Il controllo parlamentare sui programmi di acquisizione di sistemi d'arma (XVIII Legislatura). *Camera.it*. https://temi.camera.it/leg17/temi/19_tl18_programmi_d_armail-controllo-parlamentare-sui-programmi-acquisizione-sistemi-d-arma.html. Zugriffen: 19. Januar 2025
- Camera dei deputati. (2022d). Trattamento economico dei collaboratori. <https://www.camera.it/leg18/383?conoscerelacamera=386>. Zugriffen: 21. Januar 2025
- Camera dei deputati. (2023). Doc. XII-bis, n. 41, Risoluzione 2485 (2023)(1) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. Parlamento italiano. https://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/indice-testi/012bis/041/intero.htm. Zugriffen: 18. Januar 2025
- Camera dei deputati. (2024). Le spese per la difesa nel bilancio dello Stato. Parlamento italiano.
- CCW. (2016, Dezember 23). CCW/Conf.V/10. United Nations. [https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-_Fifth_Review_Conference_\(2016\)/FinalDocument_FifthCCWRevCon.pdf](https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-_Fifth_Review_Conference_(2016)/FinalDocument_FifthCCWRevCon.pdf). Zugriffen: 19. Mai 2024
- CCW. (2019). CCW/MSP/2019/9. United Nations. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100111543.pdf>. Zugriffen: 18. Mai 2024
- CCW. (2022). CCW/CONF.VI/11. United Nations. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdocuments.unoda.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F01%2FCCW-CONF.VI-11-20220110.docx&wdOrigin=BROWSELINK>. Zugriffen: 15. Mai 2024
- CCW/GGE. (2021a, April 19). CCW/GGE.1/2020/WP.7. United Nations. https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2020/07/CCW_GGE1_2020_WP_7-ADVANCE.pdf. Zugriffen: 8. Mai 2024
- CCW/GGE. (2021b, September). CCW/GGE.1/2021/WP.5: Outline for a normative and operational framework on emerging technologies in the area of LAWS – Submitted by France and Germany. [https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-_Seventh_Group_of_Governmental_Experts_\(2021\)/CCW-GGE.1-2021-WP.5_English.pdf](https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-_Seventh_Group_of_Governmental_Experts_(2021)/CCW-GGE.1-2021-WP.5_English.pdf). Zugriffen: 27. Mai 2024
- CCW/GGE. (2022). CCW/GGE.1/2022/WP.7: Working paper – Submitted by Finland, France, Germany, the Netherlands, Norway, Spain and Sweden. United Nations. https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-_

- _Group_of_Governmental_Experts_(2022)/CCW-GGE.1-2022-WP.7.pdf. Zugegriffen: 27. Mai 2024
- CCW/GGE. (2023). Joint Statement by Bulgaria, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Spain, and Sweden. United Nations. [https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_\(2023\)/230306_\(Joint_Statement\)_LAWS_GGE_6-10_March_gehalten.pdf](https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_-_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_(2023)/230306_(Joint_Statement)_LAWS_GGE_6-10_March_gehalten.pdf). Zugegriffen: 10. Juni 2024
- CDU/CSU. (2017). Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=9932. Zugegriffen: 11. Oktober 2024
- CDU/CSU. (2021). Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland. <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>. Zugegriffen: 11. Oktober 2024
- CDU/CSU & SPD. (2013). *Koalitionsvertrag der 18. Wahlperiode (2013-2017): Deutschlands Zukunft gestalten*. Berlin.
- CDU/CSU & SPD. (2018). *Koalitionsvertrag der 19. Wahlperiode (2018-2021): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf>. Zugegriffen: 10. Juni 2024
- Deutscher Bundesrat. (2023). Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten. *Bundesrat*. <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/aa/aa-node.html>. Zugegriffen: 18. Dezember 2024
- Deutscher Bundestag. (1970). BT-Drs. 06/1638 (Große Anfrage). <https://dserver.bundestag.de/btd/06/016/0601638.pdf>. Zugegriffen: 8. August 2023
- Deutscher Bundestag. (1971a). BT-Drs. 06/1728 (Große Anfrage). Deutscher Bundestag. Zugegriffen: 8. August 2023
- Deutscher Bundestag. (1971b). BT-Drs. 06/1977 (Große Anfrage zur Sicherheitspolitik). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/06/019/0601977.pdf>. Zugegriffen: 8. August 2023
- Deutscher Bundestag. (1979, Dezember 3). BT-Drs. 8/3460 (GOBT-Entwurf m. Erl.). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/08/034/0803460.pdf>. Zugegriffen: 30. August 2024
- Deutscher Bundestag. (1982a, März 12). BT-Drs. 09/1464 (Beschlussempfehlung und Bericht Abrüstungsbericht). <https://dserver.bundestag.de/btd/09/014/0901464.pdf>. Zugegriffen: 1. August 2024
- Deutscher Bundestag. (1982b, März 25). BT-Plenarprotokoll 09/94, S. 5707B-5707C (Beratung Abrüstungsbericht). <https://dserver.bundestag.de/btp/09/09094.pdf#P.5707>. Zugegriffen: 1. August 2024
- Deutscher Bundestag. (1983, November 22). BT-Plenarprotokoll 10/36 (Beschluss Stationierung Pershing-II). <https://dserver.bundestag.de/btp/10/10036.pdf>. Zugegriffen: 30. Juli 2024
- Deutscher Bundestag. (1989, Oktober 26). BT-Drs. 11/5489 (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Forschung und Technologie – Insitutionalisierung des

- TAB). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/11/054/1105489.pdf>. Zugegriffen: 26. Februar 2022
- Deutscher Bundestag. (1991a, September 18). BT-Plenarprotokoll 12/40, 3320B-3331A (Erste Beratung und Aussprache zu KSE-Ratifizierung). <https://dserver.bundestag.de/btp/12/12040.pdf#P.3320>. Zugegriffen: 30. Juli 2024
- Deutscher Bundestag. (1991b, November 6). BT-Drs. 12/1491 (Beschlussempfehlung KSE-Vertrag). <https://dserver.bundestag.de/btd/12/014/1201491.pdf>. Zugegriffen: 30. Juli 2024
- Deutscher Bundestag. (1991c, November 7). BT-Plenarprotokoll 12/54, 4444D-4455A (Zweite Beratung und Schlußabstimmung zum KSE-Vertrag). <https://dserver.bundestag.de/btp/12/12054.pdf#P.4444>. Zugegriffen: 30. Juli 2024
- Deutscher Bundestag. (1993a, Januar 22). BT-Drs. 12/4293 (Beschlussempfehlung TAB). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/12/041/1204193.pdf>. Zugegriffen: 22. März 2023
- Deutscher Bundestag. (1993b, März 4). BT-Plenarprotokoll 12/143, 12334C (Beratung der Beschlussempfehlung betreffend Beratungskapazität „Technikfolgenabschätzung“ beim Deutschen Bundestag). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btp/12/12143.pdf>. Zugegriffen: 30. Juli 2023
- Deutscher Bundestag. (1996). BT-Drs. 13/6449 TAB-Arbeitsbericht Nr. 45: Kontrollkriterien für die Bewertung und Entscheidung bezüglich neuer Technologien im Rüstungsbereich Endbericht.
- Deutscher Bundestag. (2011a, Mai 11). Tagesordnung der 24. Sitzung des Unterausschusses (17. WP). Deutscher Bundestag. <https://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3041&id=1223>. Zugegriffen: 20. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2011b, September 2). BT-Drs. 17/6904 Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung – Technikfolgenabschätzung (TA): Stand und Perspektiven der militärischen Nutzung unbemannter Systeme. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/069/1706904.pdf>. Zugegriffen: 25. Februar 2022
- Deutscher Bundestag. (2011c, September 21). Tagesordnung der 27. Sitzung des Unterausschusses (17. WP). Deutscher Bundestag. <https://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3041&id=1223>. Zugegriffen: 20. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2011d, September 21). PA-DBT 3104 Auswärtige Angelegenheiten Nr. 4.18, 35, UA-Beschlussprotokoll zur 27. Sitzung. Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages.
- Deutscher Bundestag. (2011e, September 26). Tagesordnung der 28. Sitzung des Unterausschusses (17. WP). Deutscher Bundestag. <https://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3041&id=1223>. Zugegriffen: 20. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2012a). BT-Plenarprotokoll 17/187, 22354A (Überweisung TAB-Bericht zu Stand und Persepektiven der militärischen Nutzung unbemannter Systeme). <https://dserver.bundestag.de/btp/17/17187.pdf#P.22352>. Zugegriffen: 9. August 2024

- Deutscher Bundestag. (2012b, März 28). Tagesordnung der 38. Sitzung des Unterausschusses (17. WP). Deutscher Bundestag. <https://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3041&id=1223>. Zugegriffen: 20. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2012c, April 5). BT-Drs. 17/9414 (Antrag Bündnis 90/Die Grünen – Die Beschaffung unbemannter Systeme überprüfen). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/094/1709414.pdf>. Zugegriffen: 30. Juli 2024
- Deutscher Bundestag. (2012d, Oktober 17). BT-Drs. 17/11102 (Große Anfrage – Haltung der Bundesregierung zum Erwerb und Einsatz von Kampfdrohnen). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/111/1711102.pdf>. Zugegriffen: 17. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2013a). Plenarprotokoll 17/246. Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2013b). BT-Drs. 17/14650 (Beschlussempfehlung Euro-Hawk-PUA). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/146/1714650.pdf>. Zugegriffen: 22. Juli 2021
- Deutscher Bundestag. (2013c, Februar). BT-Plenarprotokoll 17/225, S. 28124. Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btp/17/17225.pdf#P.28124>
- Deutscher Bundestag. (2013d, Februar 27). Tagesordnung der 49. Sitzung des Unterausschusses (17. WP). Deutscher Bundestag. <https://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3041&id=1223>. Zugegriffen: 20. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2013e, Februar 27). PA-DBT 3104 Auswärtige Angelegenheiten Nr. 4.18, 35, UA-Beschlussprotokoll zur 49. Sitzung. Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages.
- Deutscher Bundestag. (2013f, April). BT-Plenarprotokoll 17/237, S. 29762. <https://dserver.bundestag.de/btp/17/17237.pdf#P.29762>
- Deutscher Bundestag. (2013g, April 24). Tagesordnung der 53. Sitzung des Unterausschusses (17. WP). Deutscher Bundestag. <https://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3041&id=1223>. Zugegriffen: 20. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2013h, April 24). PA-DBT 3104 Auswärtige Angelegenheiten Nr. 4.18, 37, UA-Beschlussprotokoll zur 53. Sitzung. Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages.
- Deutscher Bundestag. (2013i, Mai 29). BT-Drs. 17/13655 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/136/1713655.pdf>. Zugegriffen: 17. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2014a). Bilanz der Arbeit des Verteidigungsausschusses in der 17. Wahlperiode. Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/503378/9d1ae2569ee9838b9e23e7327577f9a5/Bilanz-17-Wp.pdf>. Zugegriffen: 26. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2014b, März 20). Tagesordnung der 11. Sitzung des Auswärtiger Ausschusses (18. WP). Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2014c, Juni 30). Protokoll des Verteidigungsausschusses Nr. 18/16 (Anhörung Cyberwarfare). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/357152/c3629348317097cf05fab8f605e28539/protokoll.pdf>. Zugegriffen: 1. August 2024

- Deutscher Bundestag. (2015a). Plenarprotokoll 18/90, S. 8535-8545. Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2015b). Plenarprotokoll 18/126, S. 12240-12251. Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2015c, Dezember 1). Tagesordnung der 21. Sitzung des Unterausschusses (1. Änderungsmittelung) (18. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/398112/95c3f3f99ab15d6839f8768152b8f458/to-021-aend-01.pdf>. Zugriffen: 20. September 2024
- Deutscher Bundestag. (2016a). *BT-Drs. 18/9191 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Markus Grübel vom 12. Juli 2016*. Berlin.
- Deutscher Bundestag. (2016b). BT-Plenarprotokoll 18/202, S. 20159-20261. Deutscher Bundestag. <https://dsserver.bundestag.de/btp/18/18202.pdf#P.20209>. Zugriffen: 25. Februar 2023
- Deutscher Bundestag. (2016c, Januar 7). Tagesordnung der 22. Sitzung des Unterausschusses (18. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/401276/9a307c9a4b889548e497b09a120f5fad/to-022.pdf>. Zugriffen: 20. März 2024
- Deutscher Bundestag. (2016d, März 16). Tagesordnung der 25. Sitzung des Unterausschusses (18. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/414010/21185c52354f400fe1736f51dfd102fb/to-024.pdf>. Zugriffen: 20. März 2024
- Deutscher Bundestag. (2016e, Oktober 19). Tagesordnung der 28. Sitzung des Unterausschusses (18. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/414010/21185c52354f400fe1736f51dfd102fb/to-024.pdf>. Zugriffen: 20. März 2024
- Deutscher Bundestag. (2016f, November 9). Tagesordnung der 29. Sitzung des Unterausschusses (18. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/414010/21185c52354f400fe1736f51dfd102fb/to-024.pdf>. Zugriffen: 20. März 2024
- Deutscher Bundestag. (2017a). Bilanz der Arbeit des Verteidigungsausschusses 18. Wahlperiode. Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/877830/9d5cde8f612a7953f4decf02b101453f/Bilanz-18-Wp.pdf>. Zugriffen: 28. Juni 2022
- Deutscher Bundestag. (2017b, Januar 20). BT-Plenarprotokoll 18/213, S. 21393A-21400D (Beratung Förderung Friedens- und Konfliktforschung). Deutscher Bundestag. <https://dsserver.bundestag.de/btd/18/108/1810849.pdf>. Zugriffen: 25. September 2022
- Deutscher Bundestag. (2017c, Mai 17). BT-Drs. 18/12419 (Verhandlungen zum TPNW). Deutscher Bundestag. <https://dsserver.bundestag.de/btd/18/124/1812419.pdf>. Zugriffen: 13. August 2023
- Deutscher Bundestag. (2017d, Oktober 23). Ausschuss-Drs. 18(18)404 Bericht über die Tätigkeit des ABFTA (18. Ausschuss). Deutscher Bundestag. https://www.bundestag.de/resource/blob/532588/aab69563c1cc8ffa6801c1cb085a82fd/18_wahlperiode.pdf

- Deutscher Bundestag. (2018a). BT-Drs. 19/956 (CDU/CSU und SPD Antrag INF-Vertrag). Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2018b). BT-Drs. 19/976 (Bündnis 90/Die Grünen Antrag INF-Vertrag). Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2018c). BT-Drs. 19/6422 (DIE LINKE Antrag INF-Vertrag). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/064/1906422.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2018d). Plenarprotokoll 19/64, S. 7293-7403. Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2018e, Juli 4). BT-Drs. 19/3219 (Antwort auf Drs. 19/2816 Regulierung AWS). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/032/1903219.pdf>. Zugegriffen: 11. Juli 2023
- Deutscher Bundestag. (2019a). BT-Plenarprotokoll 19/18, S. 1513 ff. Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19018.pdf#P.1513>. Zugegriffen: 12. November 2023
- Deutscher Bundestag. (2019b, Februar 1). BT-Plenarprotokoll 19/78, S. 9194 ff. Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19078.pdf#P.9194>. Zugegriffen: 12. November 2023
- Deutscher Bundestag. (2019c, März 6). Tagesordnung der 28. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses (19. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/627954/f290257789985f1c789e450b4151e2f1/to-028.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2019d, November 6). Tagesordnung der 14. Sitzung des Unterausschuss Abrüstung (19. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/665638/7b41054953f1070f928d2d07603aaeba/to-014.pdf>. Zugegriffen: 17. September 2023
- Deutscher Bundestag. (2019e, November 6). Öffentliche Anhörung zum Thema „Aktuelle Entwicklungen und die Rolle Deutschlands im Kontext internationaler Bemühungen zur Prohibition oder Restriktion letaler autonomer Waffensysteme. Vorbereitungen auf die jährliche Staatenkonferenz der CCW (Convention on Certain Conventional Weapons) im November 2019“. *Deutscher Bundestag*. https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a03/ua_arn/OeffentlicheAnhoerungen/687188-687188. Zugegriffen: 25. Februar 2022
- Deutscher Bundestag. (2019f, November 11). Öffentliche Anhörung – Experten bewerten Risiken einer 5G-Beteiligung Huawei unterschiedlich. *Deutscher Bundestag*. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw46-pa-auswaertiges-5g-665414>. Zugegriffen: 25. März 2025
- Deutscher Bundestag. (2019g, November 13). Tagesordnung der 43. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses (19. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/667128/490f35851efc4dc82677137c8379bc19/to-043.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2019h, Dezember 11). Öffentliche Anhörung zum Thema Technologische Souveränität Voraussetzung für mehr Cybersicherheit im Ausschuss Digitale Agenda. *Webarchiv Deutscher Bundestag*. https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a23_digital. Zugegriffen: 26. Februar 2022
- Deutscher Bundestag. (2020a, Januar 14). Tagesordnung der 16. Sitzung des Unterausschuss Abrüstung (19. WP). Deutscher Bundestag.

- <https://www.bundestag.de/resource/blob/676048/83c66829956798432058fa727d79e4c0/to-016.pdf>. Zugriffen: 17. September 2023
- Deutscher Bundestag. (2020b, Januar 31). BT-Plenarprotokoll 19/144, S. 18041 (LAWS und Autonomie in Waffensystemen).
- Deutscher Bundestag. (2020c, Februar 12). Ausschuss-Drs. 19(8)5653 Maßgabebe-
schluss zur Unterrichtungspflicht bzgl. FCAS (VS-NfD). Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2020d, Oktober 21). BT-Drs. 19/23672 (Bericht des Ausschus-
ses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung – Technikfolgenab-
schätzung (TA): Autonome Waffensysteme). <https://dserver.bundestag.de/btd/19/236/1923672.pdf>. Zugriffen: 25. Februar 2022
- Deutscher Bundestag. (2020e, November 4). Öffentliches Fachgespräch zum Thema
„Autonome Waffensysteme“. *Autonome Waffen-systeme: Wenn Maschinen über
Le-ben und Tod ent-scheiden*. [https://www.bundestag.de/dokumente/textar-
chiv/2020/kw45-pa-bildung-waffensysteme-798846](https://www.bundestag.de/dokumente/textar-chiv/2020/kw45-pa-bildung-waffensysteme-798846). Zugriffen: 26. Februar
2023
- Deutscher Bundestag. (2020f, Dezember 9). Tagesordnung der 24. Sitzung des Unter-
ausschuss Abrüstung (19. WP). Deutscher Bundestag. [https://www.bundes-
tag.de/resource/blob/811584/e23de801b17d6a6113360cb122543c5e/to-024.pdf](https://www.bundes-tag.de/resource/blob/811584/e23de801b17d6a6113360cb122543c5e/to-024.pdf).
Zugriffen: 17. September 2023
- Deutscher Bundestag. (2021a). Ausschuss-Drs. 19(12)1110 Bericht zum Rüstungs-
board (VS-NfD). Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2021b). Ausschuss-Drs. 19(12)935 Bericht zum Rüstungsboard
(VS-NfD). Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2021c). Bilanz der Arbeit des Verteidigungsausschusses 19.
Wahlperiode. Deutscher Bundestag. [https://www.bundestag.de/re-
source/blob/866318/36aed55196bc67c10abc992329dc44aa/Bilanz-19-Wp-
data.pdf](https://www.bundestag.de/re-source/blob/866318/36aed55196bc67c10abc992329dc44aa/Bilanz-19-Wp-data.pdf). Zugriffen: 28. Juni 2022
- Deutscher Bundestag. (2021d, Mai 21). Tagesordnung der 82. Sitzung des Auswärtigen
Ausschusses (19. WP). Deutscher Bundestag. [https://www.bundestag.de/re-
source/blob/843624/7d1987e6da66496284ece7cc3e75fb73/to-082.pdf](https://www.bundestag.de/re-source/blob/843624/7d1987e6da66496284ece7cc3e75fb73/to-082.pdf)
- Deutscher Bundestag. (2021e, Juni 7). Öffentliche Anhörung zu innovative Technolo-
gien und Standardisierung in geopolitischer Perspektive. *Deutscher Bundestag*.
[https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a03/Anhoerun-
gen/843628-843628](https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a03/Anhoerun-gen/843628-843628). Zugriffen: 25. März 2025
- Deutscher Bundestag. (2021f, Juni 23). Ausschuss-Drs. 19(8)8832 Maßgabebe-
schluss zur Unterrichtungspflicht bzgl. FCAS (VS-NfD). Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2022a). BT-Drs. 20/5046 (Schriftliche Fragen mit den in der
Woche vom 19. Dezember 2022 eingegangenen Antworten der BReg). Deutscher
Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/050/2005046.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2022b, September 23). BT-Drs. 20/3631 Antwort der Bundes-
regierung auf die Kleine Anfrage – Drucksache 20/3147 – Internationale Ächtung
autonomer Waffensysteme. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/036/2003631.pdf>.
Zugriffen: 20. Februar 2023
- Deutscher Bundestag. (2022c, Oktober 20). Tagesordnung der 6. Sitzung des Unteraus-
schuss Abrüstung (20. WP). Deutscher Bundestag.

- https://www.bundestag.de/ausschuesse/a03_auswaertiges/ua_arn/tagesordnungen. Zugegriffen: 17. September 2023
- Deutscher Bundestag. (2022d, November 9). Ausschuss-Drs. 20(8)2938 Maßgabebe-
schluss zur Unterrichtspflicht bzgl. FCAS (VS-NfD). Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag. (2023a). BT-Drs. 20/5390 (Antwort auf Kleine Anfrage – Eini-
gung zu FCAS). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/053/2005390.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2023b, Februar 9). Tagesordnung der 10. Sitzung des Unteraus-
schuss Abrüstung (20. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/932834/cb9dfcf1772e337285d43da766784d94/TO-10-Sitzung-09-02-2023.pdf>. Zugegriffen: 17. September 2023
- Deutscher Bundestag. (2024a). *Der Verteidigungsausschuss*. Berlin: Deutscher Bun-
destag.
- Deutscher Bundestag. (2024b, Februar 22). Tagesordnung der 21. Sitzung des Unter-
ausschuss Abrüstung (20. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/989534/ff08fd8aecb0dd43f93546431742dbad/TO-21-Sitzung-22-02-2024.pdf>. Zugegriffen: 17. September 2023
- Deutscher Bundestag. (2024c, März 21). Tagesordnung der 22. Sitzung des Unteraus-
schuss Abrüstung (20. WP). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/993590/b8595b7be0d12c21aca5d0031274bc2a/TO-22-Sitzung-21-03-2024.pdf>. Zugegriffen: 17. September 2023
- DOD. (2013). Overview - FY2014 Budget Request. Department of Defense United States of America, Under Secretary of Defense (Comptroller). <https://comptroller.defense.gov/budgetmaterials/budget2014.aspx>. Zugegriffen: 27. März 2023
- DOD. (2014). Overview - FY2015 Budget Request. Department of Defense United States of America, Under Secretary of Defense (Comptroller). <https://comptroller.defense.gov/budgetmaterials/budget2015.aspx>. Zugegriffen: 27. März 2023
- DoD. (2014, November 15). Reagan National Defense Forum Keynote as Delivered by Secretary of Defense Secretary of Defense Chuck Hagel, Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, CA. US Department of Defense. <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/606635/https%3A%2F%2Fwww.defense.gov%2FNews%2FSpeeches%2FSpeech%2FArticle%2F606635%2FReagan-national-defense-forum-keynote%2F>. Zugegriffen: 12. Oktober 2024
- DOD. (2015). Overview - FY2016 Budget Request. Department of Defense United States of America, Under Secretary of Defense (Comptroller). <https://comptroller.defense.gov/budgetmaterials/budget2016.aspx>. Zugegriffen: 27. März 2023
- DOD. (2016a). Overview - FY2017 Budget Request. Department of Defense United States of America, Under Secretary of Defense (Comptroller). <https://comptroller.defense.gov/budgetmaterials/budget2017.aspx>. Zugegriffen: 27. März 2023
- DOD. (2016b, April 27). Submitted Statement -- Senate Appropriations Committee-Defense (FY 2017 Budget Request) by Secretary of Defense Ash Carter. US Department of Defense. <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/744066/submitted-statement-senate-appropriations-committee-defense-fy-2017-budget-requ/https%3A%2F%2Fwww.defense.gov%2FNews%2FSpeeches%2FSpeech%2FArticle%2F744066%2Fsubmitted-statement-senate>

- appropriations-committee-defense-fy-2017-budget-requ%2F. Zugegriffen: 22. Oktober 2022
- DOD. (2017). Overview - FY2018 Budget Request. Department of Defense United States of America, Under Secretary of Defense (Comptroller). <https://comptroller.defense.gov/budgetmaterials/budget2018.aspx>. Zugegriffen: 27. März 2023
- DOD. (2018). Overview - FY2019 Budget Request. Department of Defense United States of America, Under Secretary of Defense (Comptroller). <https://comptroller.defense.gov/budgetmaterials/budget2019.aspx>. Zugegriffen: 27. März 2023
- DOD. (2019). Overview - FY2020 Budget Request. Department of Defense United States of America, Under Secretary of Defense (Comptroller). <https://comptroller.defense.gov/budgetmaterials/budget2021.aspx>. Zugegriffen: 27. März 2023
- DOD. (2020). Overview - FY2021 Budget Request. Department of Defense United States of America, Under Secretary of Defense (Comptroller). <https://comptroller.defense.gov/budgetmaterials/budget2021.aspx>. Zugegriffen: 27. März 2023
- DOD. (2021). Overview - FY2022 Budget Request. Department of Defense United States of America, Under Secretary of Defense (Comptroller). <https://comptroller.defense.gov/Budget-Materials/Budget2022/>. Zugegriffen: 27. März 2023
- DOD. (2023). *Directive Number 3000.09: Autonomy in Weapon Systems v. 25.1.2023*. Washington, DC: US Department of Defense.
- DOS. (2013a, April 10). Congressional Budget Justification Appendix 1: Department Of State Operations Fiscal Year 2014. United States Department of State. <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/207266.pdf>. Zugegriffen: 24. Oktober 2023
- DOS. (2013b, April 10). Congressional Budget Justification Appendix 2: Department Of State Operations Fiscal Year 2014. United States Department of State. <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/statecbj/2014/pdf/index.htm>. Zugegriffen: 24. Oktober 2023
- DOS. (2014a, März 4). Congressional Budget Justification Appendix 1: Department Of State Operations Fiscal Year 2015. United States Department of State. <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/223495.pdf>. Zugegriffen: 24. Oktober 2023
- DOS. (2014b, März 4). Congressional Budget Justification Appendix 2: Department Of State Operations Fiscal Year 2015. United States Department of State. <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/224069.pdf>. Zugegriffen: 24. Oktober 2023
- DOS. (2019a, März 11). Congressional Budget Justification Appendix 1: Department Of State Operations Fiscal Year 2020. United States Department of State. <https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/FY20-CBJ-Appendix-1-FINAL-Apr-11-2019.pdf>. Zugegriffen: 24. Oktober 2023
- DOS. (2019b, März 11). Congressional Budget Justification Appendix 2: Department Of State Operations Fiscal Year 2020. United States Department of State. <https://2017-2021.state.gov/fy-2020-congressional-budget-justification-appendix-2/>. Zugegriffen: 24. Oktober 2023
- DOS. (2020a, März 11). Congressional Budget Justification Appendix 1: Department Of State Operations Fiscal Year 2021. United States Department of State.

- <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/FY21-CBJ-Appendix-1-FI-NAL-for-GPA-Mar-26-2020.pdf>. Zugegriffen: 24. Oktober 2023
- DOS. (2020b, März 11). Congressional Budget Justification Appendix 2: Department Of State Operations Fiscal Year 2021. United States Department of State. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/01/FY21-CBJ-Appendix-2-FI-NAL-508-Version.pdf>. Zugegriffen: 24. Oktober 2023
- DOS. (2023, November 13). Announcing the Renaming of the Bureau of Arms Control, Verification and Compliance to the Bureau of Arms Control, Deterrence, and Stability. *US Department of State*. <https://www.state.gov/announcing-the-renaming-of-the-bureau-of-arms-control-verification-and-compliance-to-the-bureau-of-arms-control-deterrence-and-stability/>. Zugegriffen: 22. Oktober 2024
- DOS. (2024). Office of Nonproliferation and Arms Control – Other Legal Adviser Offices. *United States Department of State*. <https://www.state.gov/bureaus-offices/secretary-of-state/office-of-the-legal-adviser/other-legal-adviser-offices-2/>. Zugegriffen: 27. März 2025
- Felgentreu, F. (2020, Dezember 15). Vor wenigen Minuten hat sich die @spdbt darauf verständigt, einer Bewaffnung der Heron TP Drohnen der Bundeswehr vorerst nicht zuzustimmen. *Twitter*. Tweet. <https://x.com/fritzfelgentreu/status/1338877945834835974>. Zugegriffen: 26. März 2025
- Maas, H. (2018a, Juni 27). Rede von Außenminister Heiko Maas: Die Zukunft der nuklearen Ordnung - Herausforderungen für die Diplomatie. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-fes-tiertgarten-konferenz/2112704>. Zugegriffen: 30. August 2024
- Maas, H. (2018b, November 3). Wir müssen über Abrüstung reden. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-spiegel-online-inf/2157268>. Zugegriffen: 30. August 2024
- Maas, H. (2019a, November 15). Außenminister Maas zur Einigung auf Leitprinzipien zum Einsatz vollautonomer Waffensysteme. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-letale-autonome-waffensysteme/2276738>. Zugegriffen: 30. August 2024
- Maas, H. (2019b, November 27). Rede des Außenministers Heiko Maas vor dem Deutschen Bundestag. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/1699462/afef5bc07e51bdd330cb2b00fa21d1f7/143-2-bmaa-haushalt-bt-data.pdf?download=1>. Zugegriffen: 10. Juni 2024
- Macron, E. (2017, September 26). Speech on new initiative for Europe (offizielle Übersetzung). Élysée. <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-795-en.pdf>. Zugegriffen: 12. Dezember 2024
- Macron, E. (2020, Februar 7). Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy (offizielle englische Übersetzung). <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>. Zugegriffen: 30. Mai 2024
- Mattheis, H. (2021, Juni 22). @spdbt, nun heißt es standhaft bleiben. *Twitter*. Tweet. <https://x.com/HildeMattheis/status/1407259836656594951>. Zugegriffen: 30. September 2024

- MDD. (2017). Documento Programmatico Pluriennale Della Difesa Per Il Triennio 2017-2019. Ministero della Difesa. <https://www.difesa.it/Content/Pagine/Notaaggiuntiva.aspx>. Zugriffen: 1. August 2023
- MDD. (2020). Documento Programmatico Pluriennale Della Difesa Per Il Triennio 2020-2022. Ministero della Difesa. <https://www.difesa.it/Content/Pagine/Notaaggiuntiva.aspx>. Zugriffen: 1. August 2023
- MDD. (2021). Documento Programmatico Pluriennale Della Difesa Per Il Triennio 2021-2023. Ministero della Difesa. <https://www.difesa.it/Content/Pagine/Notaaggiuntiva.aspx>. Zugriffen: 1. August 2023
- MEF. (2011a). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2012/n-i-2012-agg/120_NI_DIFESA_DLB_2012-2014.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2011b). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2012/120_NI_DIFESA_LB_2012-2014.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2013a). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2014 e per il triennio 2014-2016 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2014/n-i-2014-agg/120.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2013b). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2014 e per il triennio 2014-2016 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. <https://www.difesa.it/assets/allegati/1379/d708f1da-6825-4f19-8581-e6ceb9bf9b3.pdf>. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2013c). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2014 e per il triennio 2014-2016 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2014/n-i-2014-agg/060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2013d). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2014 e per il triennio 2014-2016 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2014/note_integrative_a_legge_di_bilancio_2014-2016/060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2014a). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2015 e per il triennio 2015-2017 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2012/n-i-2012-agg/120_NI_DIFESA_DLB_2012-2014.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2014b). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2015 e per il triennio 2015-2017 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze.

- https://www.difesa.it/assets/allegati/amministrazionetrasparente/smd/documents/note%20integrative/nota_integrativa_sps_2015.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2014c). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2015 e per il triennio 2015-2017 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2015/n-i-2015-agg/060_MAECI.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2014d). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2015 e per il triennio 2015-2017 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2015/060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2015a). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2016/n-i-2016-agg/060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2015b). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2016/n-i-LB/60.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2016). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2017 e per il triennio 2017-2019 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2017/n-i-LB/60.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2017a). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2018/n-i-LB/120.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2017b). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. <https://www.difesa.it/assets/allegati/1379/3f770a7b-8d12-4cae-b513-dbc9648a5ccd.pdf>. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2017c). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2018/n-i-LB/60.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2017d). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--

- i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Note-preli/2018/060_MAECl.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2018a). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2019-2021/ni_lb/DLBNOTIC_120.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2018b). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2019-2021/ni_dlb/DLBNOTIC_060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2018c). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2019-2021/ni_lb/DLBNOTIC_060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2019a). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2020 e per il triennio 2020-2022 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2020-2022/ni_dlb/DLBNOTIC_060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2019b). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2020 e per il triennio 2020-2022 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2020-2022/ni_lb/DLBNOTIC_060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2020a). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2021 e per il triennio 2021-2023 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2021-2023/ni_dlb/DLBNOTIC_120.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2020b). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2021 e per il triennio 2021-2023 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2021-2023/ni_lb/DLBNOTIC_120.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2020c). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2021 e per il triennio 2021-2023 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2021-2023/ni_dlb/DLBNOTIC_060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2020d). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2021 e per il triennio 2021-2023 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2021-2023/ni_lb/DLBNOTIC_120.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024

- I/attività istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2021-2023/ni_lb/DLBNOT1C_060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2021a). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2022 e per il triennio 2022-2024 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2022-2024/allegato-tecnico-per-capitoli/DLB_2022_DLB-04-AT-120-Difesa.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2021b). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2022 e per il triennio 2022-2024 MDD. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.difesa.it/assets/allegati/amministrazionetrasparente/smd/documents/note%20integrative/note_integrava_legge_di_bilancio_2022.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2021c). Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2022 e per il triennio 2022-2024 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2022-2024/ni_dlb/DLBNOT1C_060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MEF. (2021d). Nota Integrativa al Legge di Bilancio per l'anno 2022 e per il triennio 2022-2024 MAECI. Ministero dell'Economia e delle Finanze. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/note_integrative/2022-2024/ni_lb/LBNOT1C_060.pdf. Zugriffen: 11. Januar 2024
- MFA. (2014). Exports of Arms and Military Equipment from Poland – 2014 Report. Ministry of Foreign Affairs of Poland. https://www.sipri.org/sites/default/files/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/Poland/poland_2014.pdf?utm_source=chatgpt.com. Zugriffen: 24. Januar 2025
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (1968). Déclaration du représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, le 12 juin 1968. *France Diplomatie*. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-prolifération/desarmement-et-non-prolifération/traite-sur-la-non-prolifération-des-armes-nucléaires-62963/>. Zugriffen: 9. Dezember 2024
- Ministère des Armées. (2016). Les Chiffres Clés de la Défense: Édition 2016. <https://archives.defense.gouv.fr/content/download/482813/7732302/Les%20chiffres%20clés%20édition%202016%20EN.pdf>. Zugriffen: 23. Januar 2022
- Ministère des Armées. (2019a). Les Chiffres Clés de la Défense: Édition 2019. https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/buypacker-prod/document/566462.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27Chiffres_cles_de_la_defense_2019.pdf&response-x-robots-tag=noindex&AWSAccessKeyId=AKIAI-AGCEPGSROXYCM3A&Expires=1738627200&Signature=3UlhIci-ACsL%2BnPJ%2B6%2BrTx3LYSL0%3D&cache=1567589480. Zugriffen: 23. Januar 2022
- Ministère des Armées. (2019b, September). Artificial Intelligence in Support of Defence. Ministère des Armées.

- <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/aid/Report%20of%20the%20AI%20Task%20Force%20September%202019.pdf>. Zugegriffen: 12. Dezember 2024
- Ministère des Armées. (2021). Les Chiffres Clés de la Défense: Édition 2021. <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/Chiffres%20clés%20de%20la%20Défense%202021%20UK%20%28pdf%20version%20anglaise%29.pdf>. Zugegriffen: 23. Januar 2022
- Ministère des Armées. (2024, April 16). Panorama Statistique de Défense – Edition 2023. Ministère des Armées. <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ssm/20240415%20PSD.pdf>. Zugegriffen: 12. Dezember 2023
- National Archives. (2021, September 29). President Dwight D. Eisenhower’s Farewell Address (1961). *National Archives*. <https://www.archives.gov/milestone-documents/president-dwight-d-eisenhowers-farewell-address>. Zugegriffen: 27. März 2024
- NATO. (2024). Poland: military expenditure in current prices 2024. Statista. <https://www.statista.com/statistics/1085724/poland-military-expenditure-in-current-prices/>. Zugegriffen: 29. Januar 2025
- Parly, F. (2019). Rede der französischen Außenministerin Florence Parly am 5.4.2019 vor dem Institut de Convergence DATA IA in Saclay (offizielle englische Übersetzung). Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères. https://cd-geneve.deleg-france.org/IMG/pdf/2019.04.05_-_florence_parly_s_speech_-_ai_and_defence_eng.pdf?2063/074e2828d94e04d509ae400296145b59e0f22834. Zugegriffen: 30. Mai 2024
- Permanent Mission of Australia. (2023). Statement by Australia, 1 November 2023, 78th Session of the UN General Assembly. United Nations. https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com23/eov/L56_Australia.pdf. Zugegriffen: 10. September 2024
- Permanent Mission of Germany. (2018a, Oktober 9). Statement by Germany, 9 October 2018, 73rd Session of the UN General Assembly. United Nations. https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com18/statements/9Oct_Germany.pdf. Zugegriffen: 10. Juni 2024
- Permanent Mission of Germany. (2018b, Oktober 9). General Statement on the occasion of the opening of the First Committee of the 73rd UN General Assembly. United Nations. https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com18/statements/9Oct_Germany.pdf. Zugegriffen: 10. Juni 2024
- Permanent Mission of Italy. (2023). Statement by Italy, 4 October 2023, 78th Session of the UN General Assembly. United Nations. https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com23/statements/4Oct_Italy.pdf. Zugegriffen: 10. September 2024
- Permanent Mission of Italy. (2025). Il Trattato sul commercio delle armi. *Rappresentanza Permanente d’Italia presso la Conferenza del Disarmo Ginevra*. <https://italiarappdisarmo.esteri.it/it/>. Zugegriffen: 13. Januar 2025
- Permanent Mission of the United Kingdom. (2024). Input to UN Secretary-General’s Report on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS). [https://docs-library.unoda.org/General_Assembly_First_Committee_Seventy-Ninth_session_\(2024\)/78-241-UK-EN.pdf](https://docs-library.unoda.org/General_Assembly_First_Committee_Seventy-Ninth_session_(2024)/78-241-UK-EN.pdf). Zugegriffen: 4. Dezember 2024

- Permanent Mission of the United States. (2021). Statement by the U.S., 27 September 2021, CCW GGE on LAWS. United Nations. https://conf.unog.ch/digitalrecordings/en?guid=public/61.0500/C48AE679-4D1A-4116-B692-B25F24046E84_10h06&position=4653&channel=ENGLISH. Zugegriffen: 10. September 2024
- Scholz, O. (2022, Februar 27). Zeitenwende-Rede des Bundeskanzlers am 27.2.2022. Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungs-erklarung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>. Zugegriffen: 21. März 2022
- Sejm. (2013). Druk nr 1779 Projekt ustawy budżetowej na rok 2014. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm. (2015). Druk nr 146 Projekt ustawy budżetowej na rok 2016. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm. (2016). Druk nr 881 Projekt ustawy budżetowej na rok 2017. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm. (2017). Druk nr 1876 Projekt ustawy budżetowej na rok 2018. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm. (2018). Druk nr 2864 Projekt ustawy budżetowej na rok 2019. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm. (2019a). Sprawozdanie komisji z działalności w VIII kadencji Sejmu (2015-2019) Część opisowa – Komisja Spraw Zagranicznych (SZA). Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/dok?OpenAgent&opis_SZA. Zugegriffen: 2. Januar 2022
- Sejm. (2019b). Sprawozdanie komisji z działalności w VIII kadencji Sejmu (2015-2019) Część informacyjno-statystyczna (tabela nr 2) – Komisja Obrony Narodowej (OBN). Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. [https://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/tabela02_obn/\\$file/tabela02_obn.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/tabela02_obn/$file/tabela02_obn.pdf). Zugegriffen: 2. Januar 2022
- Sejm. (2019c). Sprawozdanie komisji z działalności w VIII kadencji Sejmu (2015-2019) Część opisowa – Komisja Obrony Narodowej (OBN). Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/dok?OpenAgent&opis_OBN. Zugegriffen: 2. Januar 2022
- Sejm. (2019d). Druk nr 112 Projekt ustawy budżetowej na rok 2020. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm. (2020). Druk nr 640 Projekt ustawy budżetowej na rok 2021. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm. (2021). Druk nr 1624 Projekt ustawy budżetowej na rok 2022. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm. (2022a). Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (offizielle englische Übersetzung). Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/standing_orders_2009.pdf. Zugegriffen: 12. März 2022
- Sejm. (2022b). Regulamin obsługi użytkowników w Bibliotece Sejmowej. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2022/08/RegBS_final.pdf. Zugegriffen: 1. Mai 2023
- Sejm. (2023a). Sprawozdanie komisji z działalności w IX kadencji Sejmu (2019-2023) Część informacyjno-statystyczna (tabela nr 2) – Komisja Spraw Zagranicznych

- (SZA). Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok?OpenAgent&spis_tabel_SZA. Zugegriffen: 2. Januar 2024
- Sejm. (2023b). Sprawozdanie komisji z działalności w IX kadencji Sejmu (2019-2023) Część informacyjno-statystyczna (tabela nr 17, 18) – Komisja Spraw Zagranicznych (SZA). Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok?OpenAgent&spis_tabel_SZA. Zugegriffen: 2. Januar 2024
- Sejm. (2023c). Sprawozdanie komisji z działalności w IX kadencji Sejmu (2019-2023) Część opisowa – Komisja Spraw Zagranicznych (SZA). Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok?OpenAgent&opis_SZA. Zugegriffen: 2. Januar 2024
- Sejm. (2023d). Sprawozdanie komisji z działalności w VIII kadencji Sejmu (2015-2019) Część informacyjno-statystyczna (tabela nr 2) – Komisja Obrony Narodowej (OBN). Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/tabela02_obn/\\$file/tabela02_obn.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/tabela02_obn/$file/tabela02_obn.pdf). Zugegriffen: 2. Januar 2024
- Sejm. (2023e). Sprawozdanie komisji z działalności w IX kadencji Sejmu (2019-2023) Część opisowa – Komisja Obrony Narodowej (OBN). Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok?OpenAgent&opis_OBN. Zugegriffen: 2. Januar 2024
- Sejm. (2023f). Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) – Zadania Biura. [beos.sejm.gov.pl](https://beos.sejm.gov.pl/Biuro.nsf/BEOS.xsp?view=11&lang=PL). <https://beos.sejm.gov.pl/Biuro.nsf/BEOS.xsp?view=11&lang=PL>
- Sejm. (2024a). Kancelaria Sejmu. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/page.xsp/kancelaria>. Zugegriffen: 12. Oktober 2024
- Sejm. (2024b). Studia BAS – O czasopiśmie. *StudiaBAS*. <https://studiasbas.sejm.gov.pl/Journal.nsf/pubBAS.xsp?view=1&seria=4&lang=PL>. Zugegriffen: 30. Januar 2025
- Sejm. (2024c, März). Rządowy projekt ustawy o zmianie zakresu obowiązywania Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, podpisanego w Paryżu dnia 19 listopada 1990 r (druk nr 204). *Sejm der Republik Polen*. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=204>. Zugegriffen: 24. Januar 2025
- Sénat. (1992a, Januar 28). N° 249 (1991-1992) Projet de Loi: autorisant l'adhésion au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Parlement français. https://www.senat.fr/leg/1991-1992/i1991_1992_0249.pdf. Zugegriffen: 12. Dezember 2024
- Sénat. (1992b, April 15). Rapport n° 295 (1991-1992) de M. Guy-Pierre Cabanel. Parlement français. https://www.senat.fr/rap/1991-1992/i1991_1992_0295.pdf. Zugegriffen: 12. Dezember 2024
- Sénat. (2000, Oktober 4). Rapport n° 8 (2000-2001) de M. Jean Faure, déposé le 4 octobre 2000. Parlement français. <https://www.senat.fr/rap/100-008/100-008.html>. Zugegriffen: 12. Dezember 2024
- Sénat. (2011, Dezember 19). Séance du 19 décembre 2011. *Sénat*. https://www.senat.fr/seances/s201112/s20111219/s20111219_mono.html. Zugegriffen: 31. Dezember 2024

- Sénat. (2012, Juli 18). N° 681 Rapprt d'information sur la cyberdéfense. Parlement français. <https://www.senat.fr/rap/r16-559/r16-559.html>. Zugegriffen: 31. Dezember 2024
- Sénat. (2013a, Mai 16). Cyberdéfense. *videos.senat.fr*. https://videos.senat.fr/video.97341_57c16a33e2f7f.cyberdefense. Zugegriffen: 31. Dezember 2024
- Sénat. (2013b, Oktober 8). N° 50 Rapport relatif à la programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019. Parlement français. <https://www.senat.fr/rap/r13-050/r13-0501.pdf>. Zugegriffen: 12. Dezember 2024
- Sénat. (2017, Mai 23). N° 559 Rapport d'information par le groupe de travail « Les drones dans les forces armées ». Parlement français. <https://www.senat.fr/rap/r16-559/r16-559.html>. Zugegriffen: 31. Dezember 2024
- Sénat. (2020a). Statistique d'activité des commissions de Sénat - session 2019-2020. Parlement français. https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/commission/Statistiques/2019-2020/DLC_Stat_16_22-decembre2019.pdf. Zugegriffen: 31. Dezember 2024
- Sénat. (2020b, Juli 15). N° 642 Rapport d'information „2040, l'odyssée du SCAF - Le système de combat aérien du futur“. Parlement français. <https://www.senat.fr/rap/r19-642-1/r19-642-1.html>. Zugegriffen: 31. Dezember 2024
- Sénat. (2021a, Januar 21). Question écrite n°20205 - 15e législature (Ratification par la France du traité sur l'interdiction des armes nucléaires). Parlement français. <https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210120205.html>. Zugegriffen: 9. Dezember 2024
- Sénat. (2021b, Juni 13). N° 711 Rapport d'information sur les drones dans les forces armées. Parlement français. <https://www.senat.fr/rap/r20-711/r20-7111.pdf>. Zugegriffen: 31. Dezember 2024
- Sénat. (2024a). Liste des collaborateurs par Sénateur. Parlement français. https://www.senat.fr/pubagas/liste_senateurs_collaborateurs.pdf?utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Sénat. (2024b, November 12). L'IA et l'avenir du service public – Délégation à la prospective. *Sénat*. <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/delegation-a-la-prospective/lia-et-lavenir-du-service-public.html>. Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Senato. (1993). S. 1199 Ratifica ed esecuzione della convenzione (GU n.178 del 31-7-1993 - Suppl. Ordinario n. 67) – Legge n. 260 del 14 luglio 1993. Parlamento italiano. <http://www.senato.it/uri-res/N2Ls?urn:senato-it:parl:ddl:senato;11.legislatura;1199>. Zugegriffen: 31. März 2025
- Senato. (2011). S. 2538 Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Oslo (11G0135) (GU n.153 del 4-7-2011), Legge 14 giugno 2011, n. 95. Parlamento italiano. <http://www.senato.it/uri-res/N2Ls?urn:senato-it:parl:ddl:senato;16.legislatura;2538>. Zugegriffen: 31. März 2025
- Senato. (2013). S. 1041 Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi – Lavori preparatori, Legge n. 118 del 4 ottobre 2013. Parlamento italiano. <https://www.senato.it/dlg/17/BGT/Schede/Ddliter/41925.htm>. Zugegriffen: 31. März 2025

- Senato. (2018). Ordini del giorno della 3a Commissione Affari esteri – XVII Legislatura. *Senato.it*. <https://www.senato.it/Web/17LavoriNewV.nsf/OdGTerzaCommWebLeg?readForm&1/2017/17>. Zugegriffen: 18. Januar 2023
- Senato. (2022). Ordini del giorno della 3a Commissione Affari esteri – XVIII Legislatura. *Senato.it*. <https://www.senato.it/CLS/pub/odg/archivio/0/3/A/18/>. Zugegriffen: 18. Januar 2023
- Senato. (2024). Tabella sull'andamento numerico delle unità di Personale per carriera. *Senato.it*. <https://www.senato.it/relazioni-con-i-cittadini/amministrazione/amministrazione-senato/tabella-sullandamento-numerico>. Zugegriffen: 21. Januar 2025
- SIPRI. (2024a). SIPRI Military Expenditure Database 2024. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. <https://doi.org/10.55163/CQGC9685>
- SPD. (2013). *Das Wir entscheidet: das Regierungsprogramm 2013–2017*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/downl/7758779/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf
- SPD. (2017). *Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit: Zukunft sichern, Europa stärken – Das Regierungsprogramm 2017 bis 2021*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/downl/zeit_fuer_mehr_gerechtigkeit-unser_regierungsprogramm.pdf
- SPD. (2021a). *Das Zukunftsprogramm der SPD: aus Respekt vor Deiner Zukunft: Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/downl/spd-zukunftsprogramm_7890349.pdf
- SPD. (2021b). Abschlussbericht der SPD-Projektgruppe zur Frage der Bewaffnung von Drohnen. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/20211012_Bericht_PG_Drohnen.pdf
- SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, & FDP. (2021). *Koalitionsvertrag der 20. Wahlperiode (2021-2025): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Berlin. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf. Zugegriffen: 6. Juni 2023
- Statista Research Department. (2024a). Defense outlays and forecast as share of GDP U.S. 2034. *Statista*. https://www.statista.com/statistics/217581/outlays-for-defense-and-forecast-in-the-us-as-a-percentage-of-the-gdp/?utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Statista Research Department. (2024b). UK full-time workers 2024. *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/1119783/full-time-workers-in-the-uk/>. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Statista Research Department & SIPRI. (2024). Marktanteile am Waffenexport nach Nationen bis 2023. *Statista*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/151877/umfrage/weltweite-marktanteile-am-export-von-konventionellen-waffen-nach-nationen/>. Zugegriffen: 13. Januar 2025
- UK Government. (2016, August 2). Promotional material: Counter Proliferation and Arms Control Centre. *GOV.UK*. <https://www.gov.uk/government/publications/counter-proliferation-and-arms-control-centre>. Zugegriffen: 25. November 2024
- UK Government. (2023, Januar). Developments in UK Strategic Export Controls: First Joint Report of the Session 2022-23 – Government Response (CP 775). Ministry

- of Foreign, Commonwealth and Development Affairs of the United Kingdom. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63bbe3f5d3bf7f2638463250/first-joint-report-of-the-committees-on-arms-export-controls-session-2022-to-2023-developments-in-uk-strategic-export-controls-response-of-the-secretaries-of-state-for-dit-mod-fcdo.pdf>. Zugegriffen: 23. Februar 2023
- UK Government. (2024a). MOD supported employment estimates 2022/23. *GOV.UK*. <https://www.gov.uk/government/statistics/mod-supported-employment-estimates-202223/mod-supported-employment-estimates-202223>. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- UK Government. (2024b, Juli 17). HMT Main Estimates. *GOV.UK*. <https://www.gov.uk/government/collections/hmt-main-estimates>. Zugegriffen: 12. Dezember 2024
- UK Parliament. (1978, Juli 17). Procedure Committee 1st Report (HC 588-I 1977-78). *Hansard*. https://archives.parliament.uk/collections/getrecord/GB61_HC_CP_12237. Zugegriffen: 18. November 2022
- UK Parliament. (1979, Juni 25). Parliamentary Scrutiny through Select Committees, HC Deb, 25 June 1979. *Hansard*. https://archives.parliament.uk/collections/getrecord/GB61_HC_CP_12237. Zugegriffen: 18. November 2022
- UK Parliament. (1995, Juni 14). Geneva Conventions (Amendment) Bill HL Deb, 14 June 1995. [https://hansard.parliament.uk/Lords/1995-06-14/debates/1c36feba-75d3-4e9b-81b1-7725df27f2fa/GenevaConventions\(Amendment\)BillHL](https://hansard.parliament.uk/Lords/1995-06-14/debates/1c36feba-75d3-4e9b-81b1-7725df27f2fa/GenevaConventions(Amendment)BillHL). Zugegriffen: 21. November 2024
- UK Parliament. (2009). Arms Export Controls HC Deb, 5 November 2009. https://hansard.parliament.uk/Commons/2009-11-05/debates/09110560000001/ArmsExportControlsutm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- UK Parliament. (2010, Juni 30). Select Committee Membership HC Deb, 30 June 2010, Vol. 512. *Parliament of the United Kingdom*. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm100630/debtext/100630-0021.htm#10063047000001>. Zugegriffen: 30. März 2025
- UK Parliament. (2014a). Remote Control: Remotely Piloted Air Systems - current and future UK use. *Parliament of the United Kingdom*. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmdfence/772/77202.htm#evidence>. Zugegriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2014b). *9th Report HC Def Com- Future Army 2020*. London: Parliament of the United Kingdom (Defence Select Committee). <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmdfence/576/576.pdf>. Zugegriffen: 6. Januar 2024
- UK Parliament. (2014c). Oral evidence: Scrutiny of Arms Exports 2015, HC 608 Monday 1 December 2014. Parliament of the United Kingdom. <https://committees.parliament.uk/oralevidence/4351/pdf/>. Zugegriffen: 23. Februar 2022
- UK Parliament. (2015a). House of Lords Liaison Committee Report - An International Relations Committee. *Parliament of the United Kingdom*. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldliaison/47/4703.htm>. Zugegriffen: 18. November 2023
- UK Parliament. (2015b). *8th Report - Ministry of Defence Annual Report and Accounts 2013-14*. London: Parliament of the United Kingdom (Defence Select Committee).

- <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/896/896.pdf>. Zugriffen: 6. Dezember 2024
- UK Parliament. (2015c). *Scrutiny of Arms Exports (2014) Inquiry (First Joint Report)*. London: Parliament of the United Kingdom (Defence Select Committee). <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmquad/186/186i.pdf>. Zugriffen: 4. Januar 2023
- UK Parliament. (2015d, März 12). Equipment Plan and Major Projects Report 2014, reforming defence acquisition – PAC. <https://committees.parliament.uk/work/4344/equipment-plan-and-major-projects-report-2014-reforming-defence-acquisition/publications/>. Zugriffen: 31. März 2025
- UK Parliament. (2015e, März 18). Towards the next Strategic Defence and Security Review: Part Three – Twelfth Report of Session 2014–15. *Parliament of the United Kingdom*. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/1127/1127.pdf>. Zugriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2015f, Mai). Can the UK afford to defend itself. *Parliament of the United Kingdom*. <https://www.parliament.uk/business/publications/research/key-issues-parliament-2015/defence-and-security/uk-defence/>. Zugriffen: 7. Februar 2025
- UK Parliament. (2015g, Oktober). Statement on Major Projects Report 2015 and Equipment Plan 2015-2025 – PAC. <https://committees.parliament.uk/committee/127/public-accounts-committee/news/98192/statement-on-major-projects-report-2015-and-equipment-plan-20152025/>. Zugriffen: 31. März 2025
- UK Parliament. (2015h, Oktober 13). Drones in Conflict HC Deb, 13 October 2015. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2015-10-13/debates/15101371000002/DronesInConflicthighlight=missile+technology+control+regime>. Zugriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2016a). Oral evidence: Naval Procurement: Type 26 and Type 45, HC 221. Parliament of the United Kingdom. <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/defence-committee/naval-procurement-type-26-and-type-45/oral/35261.html>. Zugriffen: 14. April 2023
- UK Parliament. (2016b). Russia: implications for UK defence and security inquiry. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/work/2115/russia-implications-for-uk-defence-and-security-inquiry/>. Zugriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2016c). NATO Warsaw summit and Chilcot Report. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/work/2122/nato-warsaw-summit-and-chilcot-report/>. Zugriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2016d). *Scrutiny of Arms Exports (2015) Inquiry (Second Joint Report)*. London: Parliament of the United Kingdom (Defence Select Committee). <https://committees.parliament.uk/work/1879/scrutiny-of-arms-exports-2015/publications/>. Zugriffen: 4. Januar 2023
- UK Parliament. (2016e, April 21). Shifting the Goalposts? Defence Expenditure and the 2% pledge. Parliament of the United Kingdom. <https://committees.parliament.uk/work/2206/shifting-the-goalposts-defence-expenditure-and-the-2-pledge/publications/>. Zugriffen: 7. Februar 2023

- UK Parliament. (2016f, Juni 18). UK's Nuclear Deterrent HC Deb 18 June 2016, Vol. 613. Parliament of the United Kingdom. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2016-07-18/debates/7B7A196B-B37C-4787-99DC-098882B3EFA2/UKSNuclearDeterrenthighlight=growing+body+evidence+that+emerging+technologies+will+render+seas>. Zugegriffen: 31. März 2025
- UK Parliament. (2017). House of Lords - AI in the UK: ready, willing and able? - Artificial Intelligence Committee. *Parliament of the United Kingdom*. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldai/100/10001.htm>. Zugegriffen: 4. Dezember 2024
- UK Parliament. (2018a). *UK arms exports during 2016: Government Response to the Committees' First Joint Report – First Joint Special Report of Session 2017–19*. London: Parliament of the United Kingdom.
- UK Parliament. (2018b). Future anti-ship missile system inquiry. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/work/2164/future-antiship-missile-system-inquiry/>. Zugegriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2018c). UK Response to Hybrid Threats inquiry. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/work/2155/uk-response-to-hybrid-threats-inquiry/>. Zugegriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2018d). INF Treaty withdrawal inquiry. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/work/2156/inf-treaty-withdrawal-inquiry/>. Zugegriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2018e). Departmental Priorities – Post-NATO Summit inquiry. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/work/2160/departmental-priorities-postnato-summit-inquiry/>. Zugegriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2018f). *UK arms exports during 2016 – First Joint Special Report of Session 2017–19*. London: Parliament of the United Kingdom. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmquad/666/666.pdf>. Zugegriffen: 23. Februar 2023
- UK Parliament. (2018g). House of Lords - AI in the UK: ready, willing and able? - Artificial Intelligence Committee. *Parliament of the United Kingdom*. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldai/100/10001.htm>. Zugegriffen: 6. Dezember 2021
- UK Parliament. (2018h). Register of All-Party Parliamentary Groups 2018. Parliament of the United Kingdom.
- UK Parliament. (2018i, Mai). The Defence Equipment Plan 2017–2027: Thirty-Ninth Report of Session 2017–19 – PAC (HC 880). Parliament of the United Kingdom. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpublic/880/880.pdf>. Zugegriffen: 31. März 2025
- UK Parliament. (2018j, November 19). HL Deb, 19 November 2018 (Artificial Intelligence Select Committee Report). *Parliament of the United Kingdom*. [https://hansard.parliament.uk/lords/2018-11-19/debates/7E2052B3-2ED8-46A2-9BCE-707F674DF67A/ArtificialIntelligence\(SelectCommitteeReport\)](https://hansard.parliament.uk/lords/2018-11-19/debates/7E2052B3-2ED8-46A2-9BCE-707F674DF67A/ArtificialIntelligence(SelectCommitteeReport)). Zugegriffen: 6. Dezember 2024
- UK Parliament. (2018k, November 22). Nuclear Non-Proliferation Treaty and nuclear disarmament inquiry launched - Committees - UK Parliament. *Parliament of the*

- United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/committee/360/international-relations-and-defence-committee/news/93793/nuclear-nonproliferation-treaty-and-nuclear-disarmament-inquiry-launched/>. Zugegriffen: 20. November 2021
- UK Parliament. (2019a). *Rising nuclear risk, disarmament and the Nuclear Non-Proliferation Treaty* (No. HL Paper 338). London: House of Lords of the UK Parliament.
- UK Parliament. (2019b). Modernising Defence Programme inquiry. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/work/2168/modernising-defence-programme-inquiry/>. Zugegriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2019c). UK arms exports in 2019. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/work/1035/uk-arms-exports-in-2019/>. Zugegriffen: 27. November 2024
- UK Parliament. (2019d, Januar). The Defence Equipment Plan 2018–2028: Seventy-Seventh Report of Session 2017–19 – PAC (HC 1519). Parliament of the United Kingdom. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmsellect/cmpubacc/880/880.pdf>. Zugegriffen: 31. März 2025
- UK Parliament. (2019e, Januar 9). Is the disarmament regime undermined by nuclear modernisation programmes? *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/committee/360/international-relations-and-defence-committee/news/93761/is-the-disarmament-regime-undermined-by-nuclear-modernisation-programmes/>. Zugegriffen: 20. November 2024
- UK Parliament. (2019f, Februar 27). Nuclear diplomacy examined by Committee. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/committee/360/international-relations-and-defence-committee/news/93695/nuclear-diplomacy-examined-by-committee/>. Zugegriffen: 20. November 2024
- UK Parliament. (2019g, Dezember). Register of All-Party Parliamentary Groups 2019. Parliament of the United Kingdom.
- UK Parliament. (2020a). HC Deb, Monday 13 July 2020 (Sale of Arms: War in Yemen). <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-07-13/debates/617B65CA-CB18-4EFA-A3F9-783EC9184459/SaleOfArmsWarInYemenhighlight=arms+control>. Zugegriffen: 16. November 2024
- UK Parliament. (2020b, Juni 13). HL Deb, Monday 13 July 2020 (Libya). <https://hansard.parliament.uk/Lords/2020-07-13/debates/21D1BC12-DD4A-4D9D-BA82-0D6DE239F1DD/Libyahighlight=arms+control>. Zugegriffen: 16. November 2024
- UK Parliament. (2020c, Dezember 8). Oral evidence: MoD Annual Report and Accounts 2019–20, HC 1051. Parliament of the United Kingdom. <https://committees.parliament.uk/oralevidence/1350/pdf/>. Zugegriffen: 14. April 2023
- UK Parliament. (2021a). US, UK and NATO. *Parliament of the United Kingdom*. <https://committees.parliament.uk/work/1428/us-uk-and-nato/>. Zugegriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2021b, März). The Defence Equipment Plan 2020–2030: Fiftieth Report of Session 2019–121 – PAC (HC 693). Parliament of the United Kingdom. <https://committees.parliament.uk/publications/5080/documents/50315/default/>. Zugegriffen: 31. März 2025
- UK Parliament. (2021c, März 22). Integrated Review: Defence Command Paper, HC Deb, 22 March 2021. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2021-03->

- 22/debates/49173AD7-1180-4251-8F29-58EB9E9D1C75/IntegratedReviewDefenceCommandPaper. Zugegriffen: 8. Dezember 2024
- UK Parliament. (2021d, November 8). Armed Forces Bill, HL Deb, 8 November 2021. <https://hansard.parliament.uk/Lords/2021-11-08/debates/C8DF7A37-DCBF-4025-8C02-9B14B67E6A41/ArmedForcesBillhighlight=artificial+intelligence+weapon+system>. Zugegriffen: 25. November 2024
- UK Parliament. (2021e, Dezember). Register of All-Party Parliamentary Groups 2021. Parliament of the United Kingdom.
- UK Parliament. (2022a). *3rd Report 2022-23 HC Def Com- Defence Space: through adversity to the stars?* (No. HC 182). London: Parliament of the United Kingdom (Defence Select Committee). <https://committees.parliament.uk/publications/30320/documents/175331/default/>. Zugegriffen: 4. Januar 2023
- UK Parliament. (2022b). *Developments in UK Strategic Export Controls – First Joint Report of Session 2022–23*. London: Parliament of the United Kingdom.
- UK Parliament. (2022c). Staff numbers and wages (2022). *Parliament of the United Kingdom*. <https://www.parliament.uk/site-information/freedom-of-information/information-we-already-publish/house-of-commons-publication-scheme/human-resources/staff-numbers-and-wages-2022/>. Zugegriffen: 7. Dezember 2024
- UK Parliament. (2023a). *Proceed with Caution: Artificial Intelligence in Weapon Systems* (No. HL Paper 16). London: House of Lords, Parliament of the United Kingdom.
- UK Parliament. (2023b). All-Party Parliamentary Groups – Guide to the Rules. Parliament of the United Kingdom (Committee on Standards). <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/pcfs/all-party-groups/rules/guide-to-the-rules-sep-2023.pdf>. Zugegriffen: 7. Dezember 2024
- UK Parliament. (2024). Inquiries - MPs' Guide to Procedure. *Parliament of the United Kingdom*. <https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/CwT47y43>. Zugegriffen: 19. November 2024
- UK Parliament. (2025). House of Lords – Register of Members' Staff Interests. Parliament of the United Kingdom. https://members.parliament.uk/members/lords/interests/register-of-interests-of-lords-members-staff?page=4&utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 31. März 2025
- UN. (2011, September 14). UN Doc. A/66/359 (International Code of Conduct for Information Security). United Nations. Zugegriffen: 27. November 2022
- UN. (2013). UN Doc. A/HRC/23/47 (Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns). United Nations.
- UN. (2023, Dezember 22). UN Doc. A/RES/78/241 (Resolution der Generalversammlung zu letalen autonomen Waffensystemen). United Nations. Zugegriffen: 27. November 2024
- US Congress. (2013, Dezember 26). National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, Public Law 113-66, 113th Congress. United States Congress. <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/3304>. Zugegriffen: 12. Januar 2023
- US Congress. (2014, Dezember 19). National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015, Public Law 113-291, 113th Congress. United States Congress.

- <https://www.congress.gov/113/plaws/publ291/PLAW-113publ291.pdf>. Zugegriffen: 12. Januar 2023
- US Congress. (2016a, Dezember 8). Letter to Kerry and Carter on Lethal Autonomous Weapons. United States House of Representatives. <https://mcgovern.house.gov/sites/mcgovern.house.gov/files/letter%20to%20kerry,%20carter%20on%20lethal%20autonomous%20weapons.pdf>. Zugegriffen: 28. Oktober 2024
- US Congress. (2016b, Dezember 23). National Defense Authorization Act for Fical Year 2017, Public Law 114-328, 114th Congress. United States Congress. <https://www.congress.gov/114/plaws/publ328/PLAW-114publ328.pdf>. Zugegriffen: 12. Januar 2023
- US Congress. (2017, März 22). S. Hrg. 115- (DOD Appropriations FY2018). United States Senate. <https://www.congress.gov/115/chrg/CHRG-115shrg89104802/CHRG-115shrg89104802.pdf>. Zugegriffen: 23. Oktober 2022
- US Congress. (2018a, Januar 3). National Defense Authorization Act for Fical Year 2019, H.R. 5515. United States Congress. <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>. Zugegriffen: 12. Januar 2023
- US Congress. (2018b, Mai 9). S. Hrg. 115- (DOD Appropriations FY2019). United States Senate. <https://www.congress.gov/event/115th-congress/senate-event/LC63815/text>. Zugegriffen: 23. Oktober 2022
- US Congress. (2018c, November 28). Senator Jon Kyl on INF Treaty and New START (with transcript). United States Congress. <https://www.youtube.com/watch?v=7K1taJGXFec>. Zugegriffen: 16. Oktober 2024
- US Congress. (2019a, März 12). S. Hrg. 116- (Artificial Intelligence Initiatives within the Department of Defense). *Senate Armed Services Committee*. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/19-23_03-12-19.pdf. Zugegriffen: 4. November 2022
- US Congress. (2019b, April 10). S. Hrg. 116- (DOD Appropriations FY2020). United States Senate. <https://www.congress.gov/event/116th-congress/senate-event/LC64889/text>. Zugegriffen: 23. Oktober 2022
- US Congress. (2019c, Dezember 20). National Defense Authorization Act for Fical Year 2020, Public Law 116-92, 116th Congress. United States Congress. <https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf>. Zugegriffen: 12. Januar 2023
- US Congress. (2020, März 11). S. Hrg. 116- (DOD Appropriations FY2021). United States Congress. <https://www.congress.gov/event/116th-congress/senate-event/LC66041/text>
- US Congress. (2021a, Januar 1). National Defense Authorization Act for Fical Year 2021, Public Law 116-283, 116th Congress. United States Congress. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6395>. Zugegriffen: 12. Januar 2023
- US Congress. (2021b, April 28). Senate Nomination Hearing of Hon. Bonnie D. Jenkins, on April 28, 2021. <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-042821>. Zugegriffen: 4. Februar 2025

- US Congress. (2021c, April 28). Senate Nomination Hearing of Hon. Mallory Stewart, on October 5, 2021. <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/10%2005%202021%20Nominations%20--%20Carty,%20Bondy,%20Stewart.pdf>. Zugegriffen: 4. Februar 2025
- US Congress. (2021d, Mai 20). S. 1776 - 117th Congress (2021-2022): Artificial Intelligence for the Military Act of 2021. legislation. <http://www.congress.gov/>. Zugegriffen: 8. Januar 2023
- US Congress. (2022, Dezember 27). H. Rpt. 117-666 Cal. No. 485 (Committee Activities Report). United States Senate. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-117hrpt666/html/CRPT-117hrpt666.htm>. Zugegriffen: 22. August 2024
- US Congress. (2023). U.S. Senate: About the Committee System. *United States Senate*. <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/committee-system/committee-functions.htm>. Zugegriffen: 28. Oktober 2024
- US Congress. (o. J.-a). Internetauftritt des House Foreign Affaris Committee. *House Foreign Affairs Committee*. <https://foreignaffairs.house.gov>. Zugegriffen: 23. Februar 2023
- US Congress. (o. J.-b). Internetauftritt des Senate Foreign Relations Committee. *Senate Foreign Relations Committee*. <https://www.foreign.senate.gov>. Zugegriffen: 23. Februar 2023
- Weltbank. (2024a). GDP (current US\$) by country. *World Bank Open Data*. <https://data.worldbank.org>. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Weltbank. (2024b). GDP (current US\$) - United Kindom. *World Bank Open Data*. <https://data.worldbank.org>. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- WITS. (2023). Poland Military weapons,oth than revolvers,pistols and imports by country data. Weltbank – World Integrated Trade Solutions. <https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/POL/year/2021/tradeflow/Imports/partner/ALL/product/930100#>. Zugegriffen: 25. Januar 2025

6.3 Literatur

- Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (2020). Competence versus control: The governor’s dilemma. *Regulation & Governance*, 14(4), 619–636. <https://doi.org/10.1111/rego.12234>
- Abbott, K. W., Levi-faur, D., & Snidal, D. (2017). Theorizing Regulatory Intermediaries: The RIT Model. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 670(1), 14–35. <https://doi.org/10.1177/0002716216688272>
- Adamiec, J., & Grycuk, A. (Hrsg.). (2020). Technology Assessment. Problematyka oceny technologii. *Studia BAS*, 61(1). <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.02>
- Adan, K. W. (2020). *Dynamics of Parliamentary Diplomacy and Kenya’s Foreign Policy; 1963 – 2014*. Kenyatta University, Nairobi. Abgerufen von <http://ir-library.ku.ac.ke/handle/123456789/21364>

- Adelani, S., & Ukwani, M. (2024). Governance and defense sector management in Nigeria: X-raying legislative oversight of the defense sector. *World Journal of Advanced Research and Reviews*, 23(2), 570–578. <https://doi.org/10.30574/wjarr.2024.23.2.2245>
- ADR. (2023). *Convergences in State Positions on Human Control*. Geneva: Automated Decision Research. <https://automatedresearch.org/news/report/convergences-in-state-positions-on-human-control/>
- ADS. (2024). Value of aerospace, defence, security and space sectors to UK economy increased 50% in last 10 years, new data finds. *ADS Group*. <https://www.ads-group.org.uk/knowledge/value-of-aerospace-defence-security-and-space-sectors-to-uk-economy-increased-50-in-last-10-years-new-data-finds/>. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Alexander, R. S. (1991). Intelligent Application of Artificial Intelligence. *Phalanx*, 24(4), 20–23.
- Altmann, J. (2008). Präventive Rüstungskontrolle. *Die Friedens-Warte*, 83(2/3), 105–126.
- Altmann, J. (2019). Autonome Waffensysteme – der nächste Schritt im qualitativen Rüstungswettlauf? In I.-J. Werkner & M. Hofheinz (Hrsg.), *Unbemannte Waffen und ihre ethische Legitimierung* (S. 111–136). Wiesbaden: Springer VS.
- Altmann, J., Alwardt, C., Brzoska, M., Marauhn, T., Neuneck, G., & Stroh, P. (2008). *Stand und Perspektiven der militärischen Nutzung von unbemannten Systemen* (S. 266).
- Altmann, J., Liebert, W., Neuneck, G., & Scheffran, J. (1998). Dual-Use and Conversion of Military-Related R&D in Germany. In J. Reppy (Hrsg.), *Conversion of Military R & D* (S. 163–182). London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-349-14886-8_17
- Alwardt, C., & Schörnig, N. (2021). A necessary step back? *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, 10(2), 295–317. <https://doi.org/10.1007/s42597-021-00067-z>
- Anioł, W. (2011). Poland and challenges of global development. In S. Bieleń (Hrsg.), *Poland's foreign policy in the 21st century* (S. 117–135). Warsaw: Difin.
- Anthony, I. (2015). *The Role of Parliamentarians in Building Security in and for Europe*. Stockholm: SIPRI.
- Arbatov, A. (2020). Saving Strategic Arms Control. *Survival*, 62(5), 79–104. <https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1819640>
- Arendt, R. (2016). *Völkerrechtliche Probleme beim Einsatz autonomer Waffensysteme*. BWV Verlag.
- Arimatsu, L. (2012). A Treaty for Governing Cyber-Weapons: Potential Benefits and Practical Limitations. In C. Czosseck, R. Ottis, & K. Ziolkowski (Hrsg.), *4th International Conference on Cyber Conflict. Proceedings 2012*. Tallinn: NATO CCD COE Publication.
- Art, R. J. (1985). Congress and the Defense Budget: Enhancing Policy Oversight. *Political Science Quarterly*, 100(2), 227–248. <https://doi.org/10.2307/2150654>
- Article36. (2021). Leadership at the Belgian parliament on regulating autonomous weapons. *Article36.org*. <https://article36.org/updates/belgium-parl-aws/>. Zugegriffen: 6. Februar 2025

- Asaro, P. (2012). On banning autonomous weapon systems: human rights, automation, and the dehumanization of lethal decision-making. *International Review of the Red Cross*, 94(886), 687–709. <https://doi.org/10.1017/S1816383112000768>
- Asaro, P. (2016). Jus Nascendi: Robotic Weapons and the Martens Clause. In R. Calo, A. M. Froomkin, & I. Kerr (Hrsg.), *Robot Law* (S. 367–386). Edward Elgar Publishing.
- Aslan, M. Ç. (2022). Party-level Foreign Policy and the Mechanics of Party Competition: The PiS's Euroscepticism and Its Dominance over Right-wing Politics in Poland, 2001–2015. *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 31, 105–116. <https://doi.org/10.26650/siyasal.2022.31.949087>
- Auel, K. (2014). Zur „Europatauglichkeit“ mitgliedstaatlicher Demokratie: Diagnosen und Therapien der Entparlamentarisierung. In C. Franzius, F. C. Mayer, & J. Neyer (Hrsg.), *Grenzen der europäischen Integration* (S. 233–251). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845248851-233>
- Auel, K., & Benz, A. (2005). The Politics of Adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems. *The Journal of Legislative Studies*, 11(3–4), 372–393. <https://doi.org/10.1080/13572330500273570>
- Auerswald, D. P. (2006). Senate Reservations to Security Treaties. *Foreign Policy Analysis*, 2(1), 83–100. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00021.x>
- Baade, H. W. (1962). *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland: Studien über den Einfluss der auswärtigen Beziehungen oft innerstaatliches Verfassungsentwicklung* (zugl. Kiel, Univ., Habil., 1960). Hamburg: Hansischer Gildenverlag.
- Bagshaw, S. (2023). The 2022 Political Declaration on the Use of Explosive Weapons in Populated Areas: A tool for protecting the environment in armed conflict? *International Review of the Red Cross*, 105(924), 1293–1312. <https://doi.org/10.1017/S1816383123000267>
- Bailey, M. A., Strezhnev, A., & Voeten, E. (2017). Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data. *The Journal of Conflict Resolution*, 61(2), 430–456.
- Baldus, J., Daase, C., Ferl, A.-K., Jakob, U., Lambach, D., Lehmann, T., et al. (2023). *Die rüstungskontrollpolitischen Initiativen Deutschlands – eine Erfolgsgeschichte?* (Greenpeace, Hrsg.). Hamburg: Greenpeace. https://www.greenpeace.de/publikationen/deutsche_Ruestungskontroll_und_Abruestungspolitik.pdf. Zugegriffen: 23. August 2024
- Barbier, J.-C. (2004). Research on ‘Open methods of coordination’ and national social policies: what sociological theories and methods. Paper for the RC 19 international conference, Paris, 2–4 September, 2004.
- Beauvallet, W., & Michon, S. (2017). Introduction : Les collaborateurs politiques : des acteurs au cœur des entreprises politiques. In W. Beauvallet & S. Michon (Hrsg.), *Dans l'ombre des élus : une sociologie des collaborateurs politiques* (S. 9–28). Presses universitaires du Septentrion. <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.18755>
- Becker, U., & Müller, H. (2005). Demokratie und nukleare Rüstungskontrolle (Democracy and nuclear Arms Control). In G. Neuneck & C. Mölling (Hrsg.), *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*. Baden-Baden: Nomos.

- Becker, U., Müller, H., & Rosert, E. (2008). Einleitung: Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert. *Die Friedens-Warte*, 83(2/3), 13–34.
- Benda, S. R. (1997). Committees in Legislatures. A Division of Labour. In L. D. Longley & A. Ágh (Hrsg.), *The Changing Roles of Parliamentary Committees* (S. 17–50). Wisconsin: International Political Science Association.
- Bendor, J. (1988). Formal Models of Bureaucracy. *British Journal of Political Science*, 18(3), 353–395.
- Béraud-Sudreau, L., Faure, S. B. H., & Sladeczek, M. (2015). Réguler le commerce des armes par le Parlement et l'opinion publique. Comparaison du contrôle des exportations d'armement en Allemagne, France, Royaume-Uni et Suède. *Politique européenne*, 48(2), 82–121. <https://doi.org/10.3917/poeu.048.0082>
- Bergen, P., Salyk-Virk, M., & Sternman, D. (2020). World of Drones. *New America*. <http://newamerica.org/future-security/reports/world-drones/>. Zugegriffen: 19. April 2024
- Berghofer, J. (2022). Germany's Position on the Future of Extended Deterrence and Arms Control in the Euro-Atlantic Region. In P. Sinovets & W. Alberque (Hrsg.), *Arms Control and Europe: New Challenges and Prospects for Strategic Stability* (S. 87–97). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-03891-4_10
- Bergman, T., Müller, W. C., Strøm, K., & Blomgren, M. (2003). Democratic Delegation and Accountability: Cross-National Patterns. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (S. 109–220). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019829784X.001.0001>
- Bernstein, S., & van der Ven, H. (2017). Best practices in global governance. *Review of International Studies*, 43(3), 534–556.
- Bieńczyk-Missala, A. (2016). Poland's Foreign and Security Policy: Main Directions. *UNISCI*, 40(1), 101–118. http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n40.51808
- Biermann, F., & Rittberger, B. (2020). Balancing Competence and Control: Indirect Governance-Triangles in EU Regulation. In K. W. Abbott, P. Genschel, D. Snidal, & B. Zangl (Hrsg.), *The Governor's Dilemma: Indirect Governance Beyond Principals and Agents* (S. 180–202). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198855057.003.0009>
- Biermann, R. (2004). Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35(4), 607–626.
- Biernat, S. (2021). Division of Competences in the Field of Foreign Relations in the Polish Constitutional System. In H. P. Aust & T. Kleinlein (Hrsg.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law*, S. 252–273. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108942713.013>
- Birraux, C. (2002). L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : le politique et l'expertise scientifique. *Revue française d'administration publique*, 103(3), 391–397. <https://doi.org/10.3917/rfap.103.0391>
- Blackburn, R., Kennon, A., & Wheeler-Booth, S. M. (2002). *Griffith & Ryle Parliament: Functions, Practice and Procedures* (2. Aufl.). London: Sweet & Maxwell.

- Blatter, J., Langer, P. C., & Wagemann, C. (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-14955-0>
- Blomberg, S. B., & Tocoian, O. (2016). Who Gets the Guns? How Conflicts and Politics Drive International Arms Transfers. SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2765879>
- Boese, V. A., Alizada, N., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y., et al. (2022). *Autocratization Changing Nature?* Varieties of Democracy Institute (V-Dem). https://www.v-dem.net/documents/19/dr_2022_ipyOpLP.pdf
- Böller, F. (2022). Brakeman or booster? Presidents, ideological polarization, reciprocity, and the politics of US arms control. *International Politics*, 59(4), 725–748. <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00330-3>
- Börzel, T. A. (2000). Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? *Politische Vierteljahresschrift*, 41(2), 225–250.
- Boulanin, V. (2019). *The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk: Euro-Atlantic Perspectives* (No. 1). Stockholm: SIPRI.
- Boulanin, V., Davis, I., & Verbruggen, M. (2019). The Convention on Certain Conventional Weapons and lethal autonomous weapon systems. In I. Davis, J. M. Fox, J. Batho, C. Brown, F. Esparraga, L. Nix, et al. (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 2019: Armaments, Disarmament and International Security* (S. 449–461). Oxford: Oxford University Press.
- Boulanin, V., Saalman, L., Topychkanov, P., Su, F., & Carlsson, M. P. (2020). *Artificial Intelligence, Strategic Stability and Nuclear Risk* (No. 4). Stockholm: SIPRI. https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/artificial_intelligence_strategic_stability_and_nuclear_risk.pdf
- Brauch, Hans Günter, Grin, J., van de Graaf, H., & Smit, W. A. (1995). *Institutionen, Verfahren und Instrumente einer präventiven Rüstungskontrollpolitik*. Mosbach: AFES-PRESS e.V. (Arbeitsgruppe Friedensforschung und Europäische Sicherheitspolitik).
- Brauch, Hans Günther, Graaf, H. van de, Grin, J., & Smit, W. A. (1997). *Militärtechnikfolgenabschätzung und präventive Rüstungskontrolle: Institutionen, Verfahren und Instrumente*. Münster: Lit.
- Brender, A. (2018). *Determinants of International Arms Control Ratification* (Working Paper No. 17). ILE Working Paper Series. <https://www.econstor.eu/handle/10419/183594>. Zugegriffen: 1. September 2024
- Bromley, M., & Maletta, G. (2020). Developments in the European Union’s dual-use and arms trade controls. In I. Davis, J. M. Fox, J. Batho, C. Brown, F. Esparraga, L. Nix, et al. (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security* (S. 559–567). Oxford: Oxford University Press.
- Bromley, M., & Solmirano, C. (2012). *Transparency in military spending and arms acquisitions in Latin America and the Caribbean*. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute.
- Brownlie, I. (1980). Parliamentary Control over Foreign Policy in the United Kingdom. In A. Cassese (Hrsg.), *Parliamentary Control over Foreign Policy* (S. 1–10). Brill Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004640276_004

- Brummer, K. (2014). Die begrenzten „war powers“ des Bundestags. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45(3), 596–614.
- Brummer, K., & Oppermann, K. (2019). *Außenpolitikanalyse* (Second edition.). Boston: De Gruyter Oldenbourg.
- Brunclík, M., & Kubát, M. (2018). *Semi-presidentialism, Parliamentarism and Presidents: Presidential Politics in Central Europe*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315166452>
- Brundage, M., Avin, S., Clark, J., Toner, H., Eckersley, P., Garfinkel, B., et al. (2018). *The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation*. <http://arxiv.org/abs/1802.07228>. Zugegriffen: 8. März 2022
- Bucchianeri, P., Volden, C., & Wiseman, A. E. (2024). Legislative Effectiveness in the American States. *American Political Science Review*, 1–19. <https://doi.org/10.1017/S0003055424000042>
- Budge, I., Klingemann, H.-D., Volkens, A., & Bara, J. (2001). *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford University Press. <https://manifesto-project.wzb.eu/>
- Budge, I., Klingemann, H.-D., Volkens, A., & Bara, J. (2006). *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD, 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press. <https://manifesto-project.wzb.eu/>
- Bueger, C. (2023). Document Analysis: A Praxiographic Approach. In F. Badache, L. R. Kimber, & L. Maertens (Hrsg.), *International Organizations and Research Methods* (S. 151–157). University of Michigan Press. <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11685289.37>. Zugegriffen: 3. März 2025
- Cabirol, M. (2017). Pourquoi la France va armer ses drones de renseignement et de surveillance. *La Tribune*. https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/pourquoi-la-france-va-armer-ses-drones-de-renseignement-et-de-surveillance-749149.html?utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 23. November 2021
- Cadner, D. (2021). Populist politics of representation and foreign policy: evidence from Poland. *Comparative European Politics*, 19(6), 703–721.
- Cameron, J. (2017). *The Double Game: The Demise of America's First Missile Defense System and the Rise of Strategic Arms Limitation* (UK ed.). Oxford University Press Inc.
- Carlsnaes, W., Risse, T., & Simmons, B. (2002). *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848608290>
- Castelli, L. (2022). *Italy and the Nuclear Ban Treaty: A Hesitant Opening?* Rom: Istituto Affari Internazionali (IAI).
- CBO. (2015). Testimony on CBO's Analysis of the Navy's Fiscal Year 2016 Shipbuilding Plan. *Congressional Budget Office*. <https://www.cbo.gov/publication/50981>. Zugegriffen: 12. November 2022
- CBO. (2021a). Usage Patterns and Costs of Unmanned Aerial Systems. *Congressional Budget Office*. <https://www.cbo.gov/publication/57090>. Zugegriffen: 12. November 2024

- CBO. (2021b). Costs of Implementing Recommendations of the 2019 Missile Defense Review. *Congressional Budget Office*. <https://www.cbo.gov/publication/56949>. Zugegriffen: 12. November 2024
- CBO. (2021c). National Cruise Missile Defense: Issues and Alternatives. *Congressional Budget Office*. <https://www.cbo.gov/publication/56950>. Zugegriffen: 12. November 2022
- CBO. (2022). Organization and Staffing. *Congressional Budget Office*. text. <https://www.cbo.gov/about/organization-and-staffing#nsd>. Zugegriffen: 11. November 2023
- CBO. (2023). *U.S. Hypersonic Weapons and Alternatives*. Congressional Budget Office.
- Chappell, L. (2021). Polish Foreign Policy: From ‘Go To’ Player to Territorial Defender. In J. K. Joly & T. Haesebrouck (Hrsg.), *Foreign Policy Change in Europe Since 1991* (S. 233–258). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-68218-7_10
- Chengeta, T. (2017). Defining the Emerging Nation of „Meaningful Human Control“ in Weapon Systems. *Journal of International Law and Politics*, 49(3), 833–890.
- Chengeta, T. (2022). Autonomous Weapon Systems and the Inadequacies of Existing Law: The Case for a New Treaty. *Journal of Law & Cyber Warfare*, 8(2), 105–139.
- Christie, E. H., Ertan, A., Adomaitis, L., & Klaus, M. (2023). Regulating lethal autonomous weapon systems: exploring the challenges of explainability and traceability. *AI and Ethics*, 3(1). <https://doi.org/10.1007/s43681-023-00261-0>
- Chyba, C. F. (2020). New Technologies & Strategic Stability. *Daedalus*, 149(2), 150–170.
- Clark, D. (2024). Public sector expenditure on defence in the United Kingdom from 2001/02 to 2023/24. *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/298490/defense-spending-united-kingdom-uk/>. Zugegriffen: 7. September 2024
- Coe, A. J., & Vaynman, J. (2020). Why Arms Control Is So Rare. *American Political Science Review*, 114(2), 342–355. <https://doi.org/10.1017/S000305541900073X>
- Coleman, C. (2023). *UK defence policy and the role of the armed forces* (No. IF-1228). London: House of Commons Library. <https://lordslibrary.parliament.uk/uk-defence-policy-and-the-role-of-the-armed-forces/>. Zugegriffen: 31. März 2025
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2007). Unintended Consequences: Does Aid Promote Arms Races?*. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 69(1), 1–27. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2006.00439.x>
- Collina, T. Z. (2011). Senate Approves New START. *Arms Control Association*. <https://www.armscontrol.org/act/2011-01/senate-approves-new-start>. Zugegriffen: 10. Oktober 2024
- Congressional Research Service. (1995). *The Difference Between DOD Programs That Develop Dual-Use Technologies and DOD’s Dual-Use Technology Development Programs* (No. 95- 738 SPR). Washington, DC.
- Copeland, D., Liivoja, R., & Sanders, L. (2023). The Utility of Weapons Reviews in Addressing Concerns Raised by Autonomous Weapon Systems. *Journal of Conflict and Security Law*, 28(2), 285–316. <https://doi.org/10.1093/jcs/krac035>

- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S., Teorell, J., & David Altman, Fabio Angiolillo, Michael Bernhard, Cecilia Borella, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Linnea Fox, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Ana Good God, Sandra Grahn, Allen Hicken, Katrin Kinzelbach, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Anja Neundorf, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Oskar Rydén, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, and Daniel Ziblatt. (2024). *V-Dem Codebook v14*. Göteborg: Varieties of Democracy (V-Dem) Project. <https://www.v-dem.net/data/dataset-archive/>. Zugegriffen: 20. März 2024
- Cops, D., Duquet, N., & Gourdin, G. (2017). Scrutinizing Arms Exports in Europe: The Reciprocal Relationship Between Transparency and Parliamentary Control. *Sicherheit und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 35(2), 79–84.
- Cornish, P., & Dorman, A. M. (2009). National defence in the age of austerity. *International Affairs*, 85(4), 733–753. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2009.00825.x>
- Cruz, C., Keefer, P., & Scartascini, C. (2021). *The Database of Political Institutions (DPI) 2020 Codebook*. Washington, D.C: Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003049>
- CSKR. (2013). High-level outreach in Italy. *Stop Killer Robots*. <https://www.stopkillerrobots.org/news/2142/>. Zugegriffen: 18. Januar 2025
- CSKR. (2018). *Country Views on Killer Robots*. Geneva: Campaign to Stop Killer Robots. https://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2018/11/KRC_CountryViews22Nov2018.pdf
- CSKR. (2019). *Country Views on Killer Robots*. Geneva: Campaign to Stop Killer Robots. https://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2019/10/KRC_CountryViews_25Oct2019rev.pdf
- CSKR. (2020). *Country Views on Killer Robots*. Geneva: Campaign to Stop Killer Robots. https://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2020/05/KRC_CountryViews_7July2020.pdf
- CSKR. (2021). In Parliament. *UK Stop Killer Robots*. <https://ukstopkillerrobots.org.uk/about-us/in-parliament/>. Zugegriffen: 7. Dezember 2024
- CSKR. (2025). List of Parliamentary Pledge Signatories. *Stop Killer Robots*. <https://www.stopkillerrobots.org/list-of-parliamentary-pledge-signatories/>. Zugegriffen: 18. Januar 2025
- Czempel, E.-O. (1998). *Friedensstrategien.: Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga (2.)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Daalder, I. H. (1992). *Cooperative Arms Control: A New Agenda for the Post-Cold War Era*. Washington, DC: Center for International Security Studies Maryland.
- Dahlmann, A., & Dickow, M. (2019). Präventive Regulierung autonomer Waffensysteme: Handlungsbedarf für Deutschland auf verschiedenen Ebenen. *SWP-Studie*, 19(1), 1–30.
- Dahlmann, A., Hoffberger-Pippan, E., & Wachs, L. (2021). Autonome Waffensysteme und menschliche Kontrolle - Konsens über das Konzept, Unklarheit über die Operationalisierung. *SWP-Aktuell*, 2021(31).

- David, G. (2022). Le mythe de l'autonomie stratégique : une perspective de l'extérieur sur la capacité des puissances d'agir seules: *Revue Défense Nationale*, N° Hors-série(HS3), 141–152. <https://doi.org/10.3917/rdna.hs09.0141>
- Davies, G. (2024). *Progress with the merger of the Foreign & Commonwealth Office (FCO) and the Department for International Development (DFID)* (No. HC 637). London: National Audit Office.
- Davison, N. (2018). A legal perspective: Autonomous weapon systems under international humanitarian law. In *UNODA Occasional Papers No. 30, November 2017* (S. 5–18). Genf: United Nations. <https://doi.org/10.18356/29a571ba-en>
- Dedeck, M. (1997). Die Friedensdividende: Enttäuschte Hoffnungen? – Wissenschaft & Frieden. *Wissenschaft und Frieden (W&F)*, 15(2). <https://wissenschaft-und-frieden.de/artikel/die-friedensdividende-enttaeuschte-hoffnungen/>. Zugegriffen: 5. August 2024
- Delaet, C. J., Rowling, C. M., & Scott, J. M. (2005). Politics Past the Edge: Partisanship and Arms Control Treaties in the U.S. Senate. *Journal of Political & Military Sociology*, 33(2), 179–207.
- Delaet, C. J., & Scott, J. M. (2006). Treaty-Making and Partisan Politics: Arms Control and the U.S. Senate, 1960–2001. *Foreign Policy Analysis*, 2(2), 177–200. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2006.00026.x>
- Delvenne, P. (2019). Analyse socio-institutionnelle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). *Histoire de la recherche contemporaine*, VIII(1), 9–18. <https://doi.org/10.4000/hrc.3105>
- Demir, T., & Reddick, C. G. (2024). Policy implementation and legislature. In F. Sager, C. Mavrot, & L. R. Keiser (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Implementation* (S. 276–285). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/book/9781800885905/book-part-9781800885905-32.xml>. Zugegriffen: 27. Februar 2025
- Deschaux-Dutard, D. (2017). Usage de la force militaire et contrôle démocratique : le rôle des arènes parlementaires en France et en Allemagne. *Revue internationale de politique comparée*, 24(3), 201–231. <https://doi.org/10.3917/ripc.243.0201>
- Devine, J. (2021). Best Practice. In *Spymaster's Prism* (S. 179–192). University of Nebraska Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1dhph2k.18>
- Dickow, M., & Jacob, D. (2018). Das globale Ringen um die Zukunft der künstlichen Intelligenz: Internationaler Regulierungsbedarf und Chancen für die deutsche Außenpolitik. *SWP-Aktuell*, 2018(24).
- Dieterich, S., Hummel, H., & Marschall, S. (2007). *Von der exekutiven Prärogative zum parlamentarischen Frieden? Funktionslogik und Funktionsprobleme der parlamentarischen Kontrolle militärischer Sicherheitspolitik am Fallbeispiel Deutschland* (No. 6). Düsseldorf: PAKS. http://paks.uni-duesseldorf.de/Dokumente/paks_working_paper_6.pdf. Zugegriffen: 11. Mai 2023
- Din, A. M. (Hrsg.). (1987). *Arms and Artificial Intelligence: Weapon and Arms Control Applications of Advanced Computing*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Döring, H. (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Campus.
- Dorman, A. M. (2021). British Foreign Policy Since the End of the Cold War. In J. K. Joly & T. Haesebrouck (Hrsg.), *Foreign Policy Change in Europe Since 1991* (S.

- 285–309). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-68218-7_12
- Dowding, K. (1991). *Rational Choice and Political Power*. Bristol: Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvkjb3vq>
- Dowding, K., & King, D. (2003). *Preferences, institutions, and rational choice* (Reprinted.). Oxford: Clarendon Press.
- Drent, M. (2014). *The inter-parliamentary dimension of defence cooperation* (S. 21–23). Clingendael Institute. <https://www.jstor.org/stable/resrep05447.7>. Zugegriffen: 16. Mai 2023
- Durin, M. (2022). 1975: l’Italia ratifica il Trattato di Non-proliferazione Nucleare. Una scelta politica o strategica? -. *Istituto Analisi Relazioni Internazionali*. <https://iari.site/2022/12/16/1975-litalia-ratifica-il-trattato-di-non-proliferazione-nucleare-una-scelta-politica-o-strategica/>. Zugegriffen: 14. Januar 2025
- Durst, P. J., & Gray, W. (2014). Levels of Autonomy and Autonomous System Performance Assessment for Intelligent Unmanned Systems. *ERDC, GSL SR-14-1*.
- Duverger, M. (1958). *The French Political System*. University of Chicago Press.
- Eickenboom, P. (2011). § 44 Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren. In H.-P. Schneider & W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch* (S. 1183–1220). Berlin: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110893229.1183>
- Einzig, P. (1959). *The Control of the Purse: Progress and Decline of Parliament’s Financial Control*. London: Secker & Warburg.
- Elgie, R. (2011). *Semi-Presidentialism: Sub-Types And Democratic Performance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- European Defence Agency. (2023). *Annual Report 2022*. Brüssel: European Defence Agency.
- Fearon, J. D. (1998). Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations. *Annual Review of Political Science*, 1(1), 298–313. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.289>
- Fehler, W., Araucz-Boruc, A., Dana, A., & Lasota-Kapczuk, A. (2021). Systemy sztuucznej inteligencji jako wyzwanie dla sfery bezpieczeństwa i obronności RP,“. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, 70(2).
- Feldkamp, M. F. (2022). *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages (Onlineausgabe)*. Berlin: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Feldmann, O. (1993). *Frieden schaffen - Frieden sichern: von der Nachrüstung zur Abrüstungshilfe; Reden und Beiträge zur Sicherheitspolitik von 1981 bis 1993*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Feldmann, O. (1994). Vorbeugende Rüstungskontrolle – notwendiger denn je: Ein Beitrag zu einer Initiative des Deutschen Bundestages. *Sicherheit und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 12(4), 183–186.
- Ferry, L., Honeysett, L., & Midgley, H. (2021). Holding the government to account for its finances: the “Unsung” heroes of the UK parliament scrutiny unit. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(2), 109–113. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-11-2020-0180>
- Fikfak, V. (2020). War, International Law and the Rise of Parliament - The Influence of International Law on UK Parliamentary Practice with Respect to the Use of

- Force. SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3681923>
- Finaud, M. (2011). *The Role of Parliaments in Arms Control, Disarmament, and the Non-proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD)* (No. 22). Genf: Geneva Center for Security Policy (GCSP). https://www.researchgate.net/publication/216450640_The_Role_of_Parliaments_in_Arms_Control_Disarmament_and_the_Non-proliferation_of_WMD. Zugegriffen: 20. September 2022
- Finke, D. (2023). Party ideologies and UN debates. *Party Politics*, 29(2), 281–293. <https://doi.org/10.1177/13540688221074494>
- Fiorentino, A. (2024). L’art. 80 della Costituzione alla prova della prassi: brevi note e spunti comparatistici a partire dal caso del Protocollo italo-albanese in materia migratoria. *Osservatorio Costituzionale*, 12(3), 24–47.
- Fish, M. S., & Kroenig, M. (2009). *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (1st paperback ed.). Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Foradori, P. (2014). Reluctant disarmer: Italy’s ambiguous attitude toward NATO’s nuclear weapons policy. *European Security*, 23(1), 31–44. <https://doi.org/10.1080/09662839.2013.851674>
- Fortunato, D., Martin, L. W., & Vanberg, G. (2019). Committee Chairs and Legislative Review in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science*, 49(2), 785–797. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000673>
- Foulon, M. F. (2018). Neoclassical Realist Analyses of Foreign Policy. In *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*. Oxford University Press. <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780190463045.001.0001/acref-9780190463045-e-387>. Zugegriffen: 6. Mai 2024
- Foyle, D. C., & Van Belle, D. (2010). Domestic Politics and Foreign Policy Analysis: Public Opinion, Elections, Interest Groups, and the Media. In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.9>
- Franke, U., & Scheidt, S. (2020). Zur aktuellen Drohnendebatte – Überblick und Einschätzung bewaffneter Drohnen für Deutschland. Mit anschließendem Factsheet: Bewaffnete Drohnen – ein Überblick. #GIDSstatement, 2(4).
- Franklin, J., Davis, L., Shumaker, R., & Morawski, P. (1987). Military Applications. In S. C. Shapiro (Hrsg.), *Encyclopedia of Artificial Intelligence* (1., S. 604–614). New York: Wiley.
- Frau, R. (Hrsg.). (2014). *Drohnen und das Recht: völker- und verfassungsrechtliche Fragen automatisierter und autonomer Kriegsführung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Frau, R. (2015). Automatisierung und Autonomisierung als Völkerrechtsproblem. In C. Gramm & D. Weingärtner (Hrsg.), *Moderne Waffentechnologie* (S. 85–120). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845265636-85>
- Frye, A. (1988). Strategische Rüstungspolitik: Krieg und Frieden zwischen Kongreß und Präsident. In U. Thaysen, R. H. Davidson, & R. G. Livingston (Hrsg.), *US-Kongreß und Deutscher Bundestag: Bestandsaufnahmen im Vergleich* (S. 400–420). Opladen: Westdt. Verlag.
- Fuchs, M. (2019). Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Gesetz? *Deutsches Verwaltungsblatt*, 134(11), 668–673.

- Fuhrmann, M., & Horowitz, M. C. (2015). When Leaders Matter: Rebel Experience and Nuclear Proliferation. *The Journal of Politics*, 77(1), 72–87. <https://doi.org/10.1086/678308>
- Gailmard, S., & Patty, J. W. (2012). *Learning While Governing: Expertise and Accountability in the Executive Branch*. Chicago, IL: University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/L/bo14365173.html>. Zugriffen: 27. März 2024
- Galbraith, J. (2012). Prospective Advice and Consent. *Yale Journal of International Law*, 37, 247–308.
- Gallagher, N. W. (1997). Bridging the gaps on arms control. *Contemporary Security Policy*, 18(2), 1–24. <https://doi.org/10.1080/13523269708404159>
- Ganser, H. W., Lapins, W., & Puhl, D. (2018). *Was bleibt vom Westen? – Wohin geht die NATO?* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- GAO. (2018). *Technology Assessment: Artificial Intelligence: Emerging Opportunities, Challenges, and Implications* (No. GAO-18-142SP). Washington, D.C.: Government Accountability Office (GAO). Zugriffen: 26. Januar 2024
- GAO. (2021a). *Artificial Intelligence: DOD Should Improve Strategies, Inventory Process, and Collaboration Guidance* (No. GAO-22-105834). Washington, D.C.: Government Accountability Office (GAO). <https://www.gao.gov/products/gao-22-105834>. Zugriffen: 26. Januar 2024
- GAO. (2021b). *Hypersonic Weapons: DOD Should Clarify Roles and Responsibilities to Ensure Coordination across Development Efforts* (No. GAO-21-378). Washington, D.C.: Government Accountability Office (GAO). Zugriffen: 26. Januar 2024
- GAO. (2022). *Artificial Intelligence: Status of Developing and Acquiring Capabilities for Weapon Systems* (No. GAO-22-104765). Washington, D.C.: Government Accountability Office (GAO). Zugriffen: 26. Januar 2024
- GAO. (2023). *Nuclear Arms Control: U.S. May Face Challenges in Verifying Future Treaty Goals* (No. GAO-23-105698). Washington, D.C.: Government Accountability Office (GAO). Zugriffen: 26. Januar 2024
- Gareis, S. B. (2021). *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik: eine Einführung* (3., vollständig überarbeitete Auflage.). Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Garsztecki, S., Grzeszczak, R., Maatsch, A., & Wojtaszyn, D. (2024). *Das politische System Polens*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783748912279>
- Gause, C. (2007). Polen. In C. Gause & I.-J. Werkner (Hrsg.), *Streitkräfte und Demokratie: Transformationsprozesse in post-sozialistischen Staaten*, S. 25–50. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845202266-25>
- Gautier, L. (2017). La défense et les moyens de l'indépendance stratégique, Rede v. 12. Juli 2017. Fondation Charles de Gaulle. <http://www.sgdsn.gouv.fr/publications/la-defense-et-les-moyens-de-lindependance-strategique-hommes-industrie-et-capacites>. Zugriffen: 12. Dezember 2024
- Gerster, J. (1984). *Der Berichtstatter im parlamentarischen Haushaltsverfahren*. Regensburg: Verlag Recht, Verwaltung, Wirtschaft.

- Giacomello, G., & Verbeek, B. (2011). "It's the Perception, Stupid!" – The Hard Life of Italy as a Middle Power. In *Italy's Foreign Policy in the Twenty-First Century: The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power* (S. 11–28). Lanham, MD: Lexington Books/Fortress Academic. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ulb-halle-ebooks/detail.action?docID=860105>. Zugegriffen: 24. Mai 2023
- Giegerich, B., & Jonas, A. (2012). Auf der Suche nach best practice? Die Entstehung nationaler Sicherheitsstrategien im internationalen Vergleich. *Sicherheit und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 30(3), 129–134.
- Gilardi, F., & Braun, D. (2002). Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie. *Politische Vierteljahresschrift*, 43(1), 147–161.
- Gill, C. R. (2024). *Foreign Relations Reauthorization: Background and Issues*. Congressional Research Service (CRS). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10293>. Zugegriffen: 10. Oktober 2024
- Gilli, A., Gilli, M., & Zaccagnini, I. (2024). Exploring the Benefits of a New Force Enabler: Defense AI in Italy. In H. Borchert, T. Schütz, & J. Verbovsky (Hrsg.), *The Very Long Game: 25 Case Studies on the Global State of Defense AI* (S. 283–304). Cham: Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-58649-1_13
- Glaser, C. L. (1994). Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. *International Security*, 19(3), 50–90. <https://doi.org/10.2307/2539079>
- Gläser, J., & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Auflage.). Wiesbaden: VS Verlag.
- Goldberg, F., & Hildebrandt, A. (2020). Experteninterviews. In C. Wagemann, A. Gorrer, & M. B. Siewert (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft* (S. 267–284). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16936-7_17
- Goldblat, J. (2002). *Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements* (2. Aufl.). Thousand Oaks, CA; Stockholm: Sage Publications. <https://www.sipri.org/publications/2002/arms-control-new-guide-negotiations-and-agreements>. Zugegriffen: 23. Juli 2024
- Goldman, E. O., & Andres, R. B. (1999). Systemic effects of military innovation and diffusion. *Security Studies*, 8(4), 79–125. <https://doi.org/10.1080/09636419908429387>
- Goldstein, N. (1992). The Defense Advanced Research Projects Agency's Role in Artificial Intelligence R&D: Case Study of the Military as the National Agent for Technological and Industrial Change. *Defense Analysis*, 8(1), 61–80. <https://doi.org/10.1080/07430179208405524>
- Gonzato, F. (2024). Poche tutele e trasparenza: per i collaboratori parlamentari c'è ancora molto da fare. *Pagella Politica*. https://pagellapolitica.it/articoli/tutele-trasparenza-collaboratori-parlamentari?utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 21. Januar 2025
- Goodin, R. E. (Hrsg.). (1996). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558320>

- Gourevitch, P. (2002). Domestic Politics and International Relations. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations* (S. 309–328). London: SAGE Publications Ltd.
- Gray, C. S. (1992). *House of Cards: Why Arms Control Must Fail*. Ithaca: Cornell University Press.
- Greig, M., & Enterline, A. J. (2021). *National Material Capabilities (NMC) Data Documentation, Version 6.0*. Dallas: Correlates of War Project.
- Grub, H. (1996). *Die Parlamentsausschüsse in den Kammern des italienischen Parlaments und ihre Funktionen im Gesetzgebungsverfahren*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Grunwald, A. (2003). Zukunftstechnologien und Demokratie. Zur Rolle der Technikfolgenabschätzung für demokratische Technikgestaltung. In K. Mensch & J. C. Schmidt (Hrsg.), *Technik und Demokratie: zwischen Expertokratie, Parlament und Bürgerbeteiligung* (S. 197–212). Opladen: Leske + Budrich.
- Grünwald, R., & Kehl, C. (2020a). *Autonome Waffensysteme* (No. TAB-Arbeitsbericht Nr. 187). Kiel ; Berlin: Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag.
- Grünwald, R., & Kehl, C. (2020b). Autonome Waffensysteme. TAB-Fokus. <https://doi.org/10.5445/IR/1000127165>
- Grzeszczak, R. (2015). The European transformation of the legislative, executive and judicial power in Poland. In I. Karolewski & M. Sus (Hrsg.), *The transformative power of Europe: the case of Poland*, S. 21–37. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845261317>. Zugriffen: 22. Januar 2025
- Gualtieri, R. (2004). The Italian political system and détente (1963 - 1981). *Journal of Modern Italian Studies*, 9(4), 428–449. <https://doi.org/10.1080/1354571042000296399>
- Gwiazdowicz, M., & Stankiewicz, P. (Hrsg.). (2015). Technology Assessment. Problematyka oceny technologii. *Studia BAS*, 43(3). <https://studiabas.sejm.gov.pl/Journal.nsf/pubBAS.xsp?documentId=28D630A33D4B3409C1257F0000442B87&lang=PL>. Zugriffen: 4. April 2022
- Haftendorn, H. (1990). Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse. In V. Rittberger (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen: Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven* (S. 401–423). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-88719-1_18
- Haftendorn, H. (1992). Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes der NATO von 1967. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 40(2), 169–221.
- Halperin, M. H., & Clapp, P. A. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (2.). Brookings Institution Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpfmm>. Zugriffen: 12. Oktober 2024
- Hänggi, H. (2005). *The Use of Force Under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*. (H. Born & H. Hänggi, Hrsg.). Genf: DCAF. <https://doi.org/10.4324/9781351147125>
- Harfst, P., & Schnapp, K.-U. (2003). Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien. *Discussion Paper SP IV 2003-201*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

- Heinemann-Grüder, A. (2003). *Im Namen der Nato: Sicherheitspolitik und Streitkräfte-
terreform in Osteuropa*. Münster: Agenda-Verlag.
- Heintschel von Heinegg, W. (2015). Humanitäres Völkerrecht und neue Waffentechnologien. In C. Gramm & D. Weingärtner (Hrsg.), *Moderne Waffentechnologie* (Bd. Bd. 39, S. 13–32). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845265636-13>
- Heitschusen, V., & McGarry, B. W. (2024). *Defense Primer: The NDAA Process* (No. IF10515). Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS). https://www.everycrsreport.com/files/2025-01-06_IF10515_156941cc1b6ae00cb0ca347dd7e0f22c04c67dcb.pdf. Zugegriffen: 2. Februar 2024
- Hellmann, G. (2013). Sicherheitspolitik. In S. Schmidt, G. Hellmann, & R. Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* (2. Aufl., S. 605–617). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Helmig, J., & Schörnig, N. (Hrsg.). (2008). *Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert: militärische und politische Dimensionen der aktuellen „Revolution in Military Affairs“*. Frankfurt/Main: Campus-Verl.
- Hertel-Fernandez, A., Mildener, M., & Stokes, L. C. (2019). Legislative Staff and Representation in Congress. *American Political Science Review*, 113(1), 1–18. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000606>
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Hampshire ; New York: Palgrave MacMillan.
- Hill, C. (2016). *Foreign policy in the twenty-first century* (Second edition.). London ; New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Hoffberger-Pippan, E., Vohs, V., & Köhler, P. (2022). UN-Verhandlungen zu autonomen Waffensystemen: Wo bleibt Deutschland? *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*. <https://www.swp-berlin.org/publikation/un-verhandlungen-zu-autonomen-waffensystemen-wo-bleibt-deutschland>. Zugegriffen: 31. Januar 2022
- Högel, D. (1990). *Rüstungskontrolle und Völkerrecht: zur Steuerung rüstungstechnischen Wandels durch völkerrechtliche Verträge*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Holik, J. (2008). *Die Rüstungskontrolle. Rückblick auf eine kurze Ära* (Bd. 36). Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-52928-5>
- Holzappel, A. (2018). *Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag: 19 Wahlperiode*. Berlin: Kürschners Politikkontakte.
- Homan, P., & Lantis, J. S. (2020). *The battle for U.S. foreign policy: congress, parties, and factions in the 21st century*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Huang, H.-M., Pavak, K., Albus, J., & Messina, E. (2005). Autonomy levels for unmanned systems (ALFUS) framework: an update. In *Unmanned Ground Vehicle Technology VII* (Bd. 5804, S. 439–448). Gehalten auf der Unmanned Ground Vehicle Technology VII, SPIE. <https://doi.org/10.1117/12.603725>
- Huber, J. D., & Lupia, A. (2001). Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, 45(1), 18–32. <https://doi.org/10.2307/2669357>
- Hufstedt, T., Koltveit, K., & Houlberg Salomonsen, H. (2015). *From Advice to Policy-formulation and Decision-making: Investigating the role of Ministerial Advisers across Politico-Administrative Systems*. Vortrag gehalten auf der International Conference on Public Policy, Mailand.

- Hug, S., & König, T. (2002). In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference. *International Organization*, 56(2), 447–476.
- Human Rights Watch. (2020). *Stopping Killer Robots: Country Positions on Banning Fully Autonomous Weapons and Retaining Human Control*. New York, NY: Human Rights Watch.
- Hymans, J. E. C. (2012). *Achieving Nuclear Ambitions: Scientists, Politicians, and Proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139049429>
- IBP. (2018). *Open Budget Survey 2017*. Washington, DC ; Amsterdam: International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>. Zugegriffen: 10. Dezember 2024
- IBP. (2022). *Open Budget Survey 2021*. Washington, DC ; Amsterdam: International Budget Partnership. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>. Zugegriffen: 10. Dezember 2024
- ICAN. (2021). *NATO Public Opinion on Nuclear Weapons*. Genf: International Campaign to Abolish Nuclear Weapons. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/ican/pages/234/attachments/original/1611134933/ICAN_YouGov_Poll_2020.pdf?1611134933. Zugegriffen: 14. Januar 2025
- IISS. (2014). *The Military Balance 2014*. London: Routledge.
- IISS. (2025). *The Military Balance 2024*. London: Routledge.
- Ilonszki, G., & Vajda, A. (2021). How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament. *Parliamentary Affairs*, 74(4), 770–785. <https://doi.org/10.1093/pa/gsab007>
- iPRAW. (2018). *Concluding Report: Recommendations to the GGE*. Berlin: International Panel on the Regulation of Autonomous Weapons. https://www.ipraw.org/wp-content/uploads/2018/12/2018-12-14_iPRAW_Concluding-Report.pdf. Zugegriffen: 8. August 2022
- IPU. (2025a). IPU Parline – Global data on national parliaments. Genf: Inter-Parliamentary Union. <https://data.ipu.org/compare/>. Zugegriffen: 29. Januar 2025
- IPU. (2025b). Poland – Sejm: Parliamentary mandate. *IPU Parline: global data on national parliaments*. <https://data.ipu.org/parliament/PL/PL-LC01/parliamentary-mandate/parliamentary-mandate>. Zugegriffen: 30. Januar 2025
- Irondelle, B., Rozenberg, O., Hoeffler, C., Joana, J., Chopin, O., & Olsson, C. (2019). *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*. Paris: Institut de recherche stratégique de l’École militaire (IRSEM).
- Ismayr, W. (2013). Bundestag. In S. Schmidt, G. Hellmann, & R. Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* (2. Aufl., S. 175–191). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0_12
- Jaskiernia, J. (2004). Charakter prawny i funkcje Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP. *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 22(6), 25–130.
- Jekewitz, J. (1995). Das Personal der Parlamentsfraktionen: Funktion und Status zwischen Politik und Verwaltung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 26(3), 395–423.
- Jeong, G.-H., & Quirk, P. J. (2019). Division at the Water’s Edge: The Polarization of Foreign Policy. *American Politics Research*, 47(1), 58–87. <https://doi.org/10.1177/1532673X17719721>

- Jerneck, M., Sannerstedt, A., & Sjdlin, M. (1988). Internationalization and Parliamentary Decision-making: The Case of Sweden 1970-1985. *Scandinavian Political Studies*, 11(3), 169–194.
- Jervis, R. (1978). Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, 30(2), 167–214. <https://doi.org/10.2307/2009958>
- Jervis, R. (1991). Arms Control, Stability, and Causes of War. *Daedalus*, 120(1), 167–181.
- Jo, D.-J., & Gartzke, E. (2007). Determinants of Nuclear Weapons Proliferation. *Journal of Conflict Resolution*, 51(1), 167–194. <https://doi.org/10.1177/0022002706296158>
- Johnson, L. K. (1984). *The Making of International Agreements: Congress Confronts the Executive*. New York: New York University Press.
- Jungbauer, S. (2012). *Parlamentarisierung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Die Rolle des Bundestags bei Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte*. Berlin: Lit.
- Jupille, J., & Snidal, D. (2006). The Choice of International Institutions: Cooperation, Alternatives and Strategies. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1008945>
- Kaarbo, J. (2012). *Coalition Politics and Cabinet Decision Making*. Ann Arbor: University of Michigan Press. <https://press.umich.edu/Books/C/Coalition-Politics-and-Cabinet-Decision-Making2>. Zugegriffen: 17. Juli 2024
- Kaarbo, J. (2015). A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory. *International Studies Review*, 17(2), 189–216. <https://doi.org/10.1111/misr.12213>
- Kaarbo, J., & Beasley, R. K. (2008). Taking It to the Extreme: The Effect of Coalition Cabinets on Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, 4(1), 67–81. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00058.x>
- Kaarbo, J., & Kenealy, D. (2016). No, prime minister: explaining the House of Commons' vote on intervention in Syria. *European Security*, 25(1), 28–48. <https://doi.org/10.1080/09662839.2015.1067615>
- Kaarbo, J., & Kenealy, D. (2017). Precedents, parliaments, and foreign policy: historical analogy in the House of Commons vote on Syria. *West European Politics*, 40(1), 62–79. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1240408>
- Katzenstein, P. J. (1976). International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. *International Organization*, 30(1), 1–45. <https://doi.org/10.1017/S0020818300003726>
- Katzenstein, P. J. (1978). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. University of Wisconsin Press.
- Kehl, C., & Coenen, C. (2016). *Technologien und Visionen der Mensch-Maschine-Entgrenzung: Sachstandsbericht zum TA-Projekt »Mensch-Maschine-Entgrenzen: zwischen künstlicher Intelligenz und Human Enhancement«*. Kiel: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB). <https://doi.org/10.5445/IR/1000063606>
- Kelle, A., & Forman, J. E. (2022). Verifying the Prohibition of Chemical Weapons in a Digitalized World. In T. Reinhold & N. Schörnig (Hrsg.), *Armament, Arms*

- Control and Artificial Intelligence: The Janus-faced Nature of Machine Learning in the Military Realm* (S. 73–90). Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-11043-6>
- Kelly, R., Powell, T., & Walpole, J. (2008). *The Whip's Office* (No. SN/PC/02829). London: House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02829/>. Zugegriffen: 7. Dezember 2024
- Kempis, S. von, & Gorawantschy, B. (2006). Italienische Außen- und Europapolitik. *KAS Auslandsinformationen*, 02/06.
- Keohane, R. O., & Martin, L. L. (1995). The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20(1), 39–51. <https://doi.org/10.2307/2539214>
- Kesgin, B., & Kaarbo, J. (2010). When and How Parliaments Influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision. *International Studies Perspectives*, 11(1), 19–36. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2009.00390.x>
- Kissinger, H. A., & Allison, G. (2023). The Path to AI Arms Control. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/henry-kissinger-path-artificial-intelligence-arms-control>. Zugegriffen: 8. Dezember 2023
- Kissinger, H. A., Schmidt, E., & Huttenlocher, D. (2021). *The Age of AI: And Our Human Future* (First Edition.). New York Boston London: Little, Brown and Company.
- Knopf, J. W. (1998). Domestic Sources of Preferences for Arms Cooperation: The Impact of Protest. *Journal of Peace Research*, 35(6), 677–695.
- Knox, M., & Murray, W. (Hrsg.). (2001). *The Dynamics of Military Revolution, 1300–2050*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511817335>
- Koff, S. Z., & Koff, S. P. (Hrsg.). (2000). *Italy, from the First to the Second Republic*. London New York: Routledge.
- Kogan, N. (1963). *The Politics of Italian Foreign Policy*. New York: Praeger.
- Kolhoff, W. (2017). Interview: SPD-Fraktionschef Thomas Oppermann über Abschiebungen, Aufrüstung und Martin Schulz. https://www.volksfreund.de/nachrichten/themen-des-tages/interview-spd-fraktionschef-thomas-oppermann-ueber-abschiebungen-aufruestung-und-martin-schulz_aid-5951338. Zugegriffen: 29. August 2024
- Kološa, S. (2018). Hasta la Vista, LAWS – Where Do We Stand on the Long-Debated Ban on Lethal Autonomous Weapon Systems? *Humanitäres Völkerrecht: Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, 1(3/4), 195–208.
- Köppel, S. (Hrsg.). (2007). *Das politische System Italiens: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90252-4>
- Koß, M., & Tan, M. (2019). Beeinflussen Regierungen die parlamentarische Tagesordnung? Agendakontrolle und Zeitverteilung im britischen Unterhaus und im Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 50(2), 368–384.
- Krajewski, M. (2003). Das „Parlamentsheer“ als Kollateralschaden des Irak-Kriegs? Zum AWACS-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.3.2003, 2 BvQ 18/03. *Archiv des Völkerrechts*, 41(3), 419–425.
- Krass, A. S. (1985). The Politics of Verification. *World Policy Journal*, 2(4), 731–752.
- Krause, U. von. (2021). *Künstliche Intelligenz im Militär: Chancen und Risiken für die Sicherheitspolitik*. Wiesbaden [Heidelberg]: Springer VS.

- Krauß, S. (2000). *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik das Europäische Parlament und die Vertragspolitik der Europäischen Union*. Opladen: Leske + Budrich.
- Krepon, M., & Caldwell, D. (Hrsg.). (1991). *The Politics of arms control treaty ratification*. New York: St. Martin's Press in association with the Henry L. Stimson Center.
- Kreps, G. (1990). *Organizational Communication: Theory and Practice* (2nd ed.). New York: Longman. <http://www.gbv.de/dms/bowker/toc/9780801301551.pdf>. Zugriffen: 19. März 2024
- Kreps, S., Saunders, E. N., & Schultz, K. A. (2018). The Ratification Premium: Hawks, Doves, and Arms Control. *World Politics*, 70(4), 479–514. <https://doi.org/10.1017/S0043887118000102>
- Krieger, H. (2022). Verteidigung in Zeiten des geopolitischen Wandels: Zwischen Geheimhaltungserfordernissen, Eskalationsgefahr und öffentlichem Diskurs. *Juristen Zeitung*, 77(21), 1013–1068.
- Kühn, U. (2019). The End of Conventional Arms Control and the Role of US Congress. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2(1), 253–273. <https://doi.org/10.1080/25751654.2019.1607993>
- Kulaga, L. (2020). The Implementation of International Agreements in the Polish Legal System. The Selected Aspects of Practice in Recent Two Decades. SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY. <https://papers.ssrn.com/abstract=3652090>. Zugriffen: 23. Januar 2025
- Kupchan, C. A., & Trubowitz, P. L. (2007). Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States. *International Security*, 32(2), 7–44.
- Kydd, A. (2000). Arms Races and Arms Control: Modeling the Hawk Perspective. *American Journal of Political Science*, 44(2), 228–244. <https://doi.org/10.2307/2669307>
- Lahl, K., & Varwick, J. (2021). *Sicherheitspolitik verstehen: Handlungsfelder, Kontroversen und Lösungsansätze* (2., aktualisierte und erweiterte Auflage.). Frankfurt/M: Wochenschau Verlag.
- Lammert, N. (2023). Einleitung: Militärischer Auftrag zwischen technischen Optionen und ethischen Orientierungen. In N. Lammert & W. Koch (Hrsg.), *Bundeswehr der Zukunft. Verantwortung und Künstliche Intelligenz* (S. 17–23). Berlin ; Bonn: Konrad Adenauer Stiftung. <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Bundeswehr+der+Zukunft+-+Verantwortung+und+K%C3%BCnstliche+Intelligenz+%28Sammelband%29.pdf/0a6be7cc-2965-5e30-0ccc-334333a0854f?version=1.1&t=1673639130568>. Zugriffen: 5. April 2023
- Lang, K.-O. (2023). Polens Außen- und Sicherheitspolitik im Angesicht des Kriegs im Osten Europas. *Polen-Analysen*, (310), 2–6. <https://doi.org/10.31205/PA.310.01>
- LaPira, T. M., Drutman, L., & Kosar, K. R. (2020). *Congress Overwhelmed: The Decline in Congressional Capacity and Prospects for Reform*. University of Chicago Press.
- Laprat, G. (1995). Parliamentary Scrutiny of Community Legislation: An Evolving Idea. In F. Laursen & S. A. Pappas (Hrsg.), *The Changing Role of Parliaments in*

- the European Union* (S. 1–19). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Laurance, E. J. (1976). The Changing Role of Congress in Defense Policy-Making. *The Journal of Conflict Resolution*, 20(2), 213–253.
- Laver, M., & Shepsle, K. A. (1998). Events, Equilibria, and Government Survival. *American Journal of Political Science*, 42(1), 28–54. <https://doi.org/10.2307/2991746>
- Lee, B. (2018). Congresswoman Lee: Funding Low-Yield Nuclear Weapons Heightens the Risks of Nuclear War | Barbara Lee - Congresswoman for the 12th District of California. <https://lee.house.gov/news/press-releases/congresswoman-lee-funding-low-yield-nuclear-weapons>. Zugegriffen: 27. Oktober 2023
- Lehman, P., Franzmann, S., Al-Gadood, D., & Burst, T. (2024). Manifesto Project Datenset. Berlin ; Göttingen: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)/Institut für Demokratieforschung (IfDem). <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpsds.2024a>
- Leisner. (2022). § 36 Die parlamentarische Volksvertretung – der Deutsche Bundestag. In (Stern, Sodan, & Möstl, Hrsg.) *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*.
- Library of Congress. (2020). Areas of Research - Congressional Research Service. text. <https://www.loc.gov/crsinfo/research/>. Zugegriffen: 11. November 2024
- Liebersohn, S. (1991). Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases. *Social Forces*, 70(2), 307–320. <https://doi.org/10.2307/2580241>
- Liebert, W., & Neuneck, G. (1991). Wissenschaft und Technologie als Faktoren der Rüstungsdynamik. In E. Müller & G. Neuneck (Hrsg.), *Rüstungsmodernisierung und Rüstungskontrolle: neue Technologien, Rüstungsdynamik, und Stabilität*, S. 45–68). Baden-Baden: Nomos.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2nd ed.). New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Government: Does it Make a Difference? In *The Failure of Presidential Democracy* (S. 3–36). Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.56021/9780801846397>
- Locher, A., & Nuenlist, C. (2004). *The Future Tasks of the Alliance: NATO's Harmel Report, 1966/67*. Washington, D.C. ; Zürich: ETH Zürich. https://www.files.ethz.ch/isn/108636/08_harmel.pdf. Zugegriffen: 4. April 2022
- Loewenberg, G. (1971). The Influence of Parliamentary Behavior on Regime Stability: Some Conceptual Clarifications. *Comparative Politics*, 3(2), 177–200. <https://doi.org/10.2307/421298>
- Longo, F. (2011). *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*. Rom ; Mailand: ITA. <https://iris.unito.it/handle/2318/96952>. Zugegriffen: 19. Januar 2025
- Lösche, P. (2000). Der Bundestag – kein „trauriges“, kein „ohnmächtiges“ Parlament. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 31(4), 926–936.
- Lucas, N. J. (2016). *Lethal Autonomous Weapon Systems: Issues for Congress* (No. R44466). Washington, DC: Congressional Research Service.
- Lüddecke, R. (2010). *Parlamentarisierung der nationalen Außenpolitik*. Baden-Baden: Nomos.

- Lupia, A. (2006). Delegation and Its Perils. In K. W. Strøm, T. Bergman, & W. C. Müller (Hrsg.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies* (S. 33–54). Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (2000). Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research*, 37(3), 291–307. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00514>
- Maatsch, A. (2021). Disempowerment through the Backdoor: The Impact of Populist Parties on the National Parliament in Poland. *Parliamentary Affairs*, 74(4), 786–801. <https://doi.org/10.1093/pa/gsab008>
- Maatsch, A. (2023). Explaining the democratic backsliding in Poland: the interplay of party-specific and contextual factors. In B. Crum & Á. Oleart (Hrsg.), *Populist parties and democratic resilience: a cross-national analysis of populist parties' impact on democratic pluralism in Europe* (S. 30–47). London: Routledge, Taylor & Francis group.
- MacAskill, W. (2022). The Beginning of History: Surviving the Era of Catastrophic Risk. *Foreign Affairs*, 101(5). <https://www.foreignaffairs.com/world/william-macaskill-beginning-history>
- Maer, L., Gay, O., & Kelly, R. (2009). *The Departmental Select Committee System* (No. RP09/55). London: House of Commons Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP09-55/RP09-55.pdf>. Zugegriffen: 18. November 2024
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Margolis, L. (1986). *Executive Agreements and Presidential Power in Foreign Policy*. Praeger Publishers Inc.
- Marshall, M. G., & Gurr, T. R. (2020). *POLITY5: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018 – Dataset Users' Manual*. College Park, MD: Center for Systemic Peace.
- Martill, B. (2018). Over the threshold: the politics of foreign policy in majoritarian parliamentary systems—the case of Britain. *International Politics*, 55(5), 631–654. <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0106-0>
- Martin, L. L. (2000). *Democratic commitments: legislatures and international cooperation*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2020). Coalition Government, Legislative Institutions, and Public Policy in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, 64(2), 325–340. <https://doi.org/10.1111/ajps.12453>
- Marvel, J. D., & McGrath, R. J. (2016). Congress as manager: oversight hearings and agency morale. *Journal of Public Policy*, 36(3), 489–520. <https://doi.org/10.1017/S0143814X15000367>
- Mastanduno, M., Lake, D. A., & Ikenberry, G. J. (1989). Toward a Realist Theory of State Action. *International Studies Quarterly*, 33(4), 457–474. <https://doi.org/10.2307/2600522>
- Mattes, M., Leeds, B. A., & Carroll, R. (2015). Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in the United Nations. *International Studies Quarterly*, 59(2), 280–290.

- Mätzig, A. (2004). *Entscheidungsprozesse im Verteidigungsausschuss: unter besonderer Berücksichtigung der 13. Wahlperiode (1994-1998)*. Frankfurt am Main ; New York: Lang.
- Maurer, A. (2001). National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change? In A. Maurer & W. Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* (S. 27–76). Baden-Baden: Nomos.
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 75(2), 431–482.
- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165–179.
- McGarry, B. W., & Saturno, J. V. (2024). *Defense Primer: Defense Appropriations Process* (No. IF10514). Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS).
https://www.everycrsreport.com/files/2025-01-06_IF10515_156941cc1b6ae00cb0ca347dd7e0f22c04c67dcb.pdf. Zugriffen: 2. Februar 2024
- McKee, R. (2023). *MPS' Staff, The Unsung Heroes: An examination of who they are and what they do*. London: The Constitution Unit.
- Mehser, I. (1991). Künstliche Intelligenz und Rüstungsdynamik. In E. Müller & G. Neuneck (Hrsg.), *Rüstungsmodernisierung und Rüstungskontrolle: neue Technologien, Rüstungsdynamik, und Stabilität*. Baden-Baden: Nomos.
- Meinel, F. (2019). *Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems* (S. 156204). Mohr Siebeck. <https://doi.org/10.1628/978-3-16-156204-4>
- Mello, P. A. (2017). Curbing the royal prerogative to use military force: the British House of Commons and the conflicts in Libya and Syria. *West European Politics*, 40(1), 80–100. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1240410>
- Melzer, N. (2009). *Targeted Killing in International Law* (Repr.). Oxford: Oxford University Press.
- Merighi, U. R. (1999). Parlamento Ed Altri Organi Costituzionali Tra Politica Della Difesa E Missioni Militari Nell'emergenza. *Il Politico*, 64(3 (190)), 419–432.
- Mesquita, B. B. de, & Smith, A. (2012). Domestic Explanations of International Relations. *Annual Review of Political Science*, 15(1), 161–181. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-070209-174835>
- Metz, S., & Kievit, J. (1994). *The Revolution in Military Affairs and Conflict Short of War*. Strategic Studies Institute, US Army War College. <https://www.jstor.org/stable/resrep11645>. Zugriffen: 20. Januar 2022
- Meuser, M., & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview — konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth, & D. Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465–479). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_23
- Meyer, C. O. (2006). *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union* (2006th edition.). New York: Palgrave Macmillan.

- Michon, S., & Beauvallet, W. (2022). Dans l'ombre des parlementaires. *Association Française de Science Politique*. <https://laviedesidees.fr/Dans-l-ombre-des-parlementaires>. Zugegriffen: 4. Januar 2025
- Miller, S. E. (1984). Politics over Promise: Domestic Impediments to Arms Control. *International Security*, 8(4), 67–90. <https://doi.org/10.2307/2538563>
- Mills, C. (2023). *Emerging and disruptive defence technologies* (No. CBP-9184). London: House of Commons Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9184/CBP-9184.pdf>. Zugegriffen: 31. März 2025
- Mills, R. W., & Selin, J. L. (2017). Don't Sweat the Details! Enhancing Congressional Committee Expertise Through the Use of Detailees. *Legislative Studies Quarterly*, 42(4), 611–636. <https://doi.org/10.1111/lsq.12171>
- Milner, H. V. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv10vm16k>
- Milner, H. V. (2006). Why Multilateralism? Foreign aid and domestic principal-agent problems. In D. G. Hawkins, D. A. Lake, Nielson, & M. J. Tierney (Hrsg.), *Delegation and Agency in International Organizations* (S. 107–139). Princeton, NJ.
- Milner, H. V., & Tingley, D. H. (2015). *Sailing the water's edge: the domestic politics of American foreign policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Minder, R. (2024). Poland's misfiring defence industry. *Financial Times*. London.
- Missiroli, A. (1998). Italiens Außenpolitik vor und nach Maastricht Europa als Herausforderung und Reformzwang. *APuZ*, 28(12). <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/archiv/538565/italiens-aussenpolitik-vor-und-nach-maastricht-europa-als-herausforderung-und-reformzwang/>. Zugegriffen: 14. Januar 2025
- Moe, T. M., & Caldwell, M. (1994). The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 150(1), 171–195.
- Mölling, C., & von Voss, A. (2015). Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik: Parlamentsrechte in Europa im Vergleich: Internationale Militäreinsätze und Beschaffungsprozesse. *SWP Arbeitspapier*.
- Moravcsik, A. (1993). Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In P. B. Evans, H. K. Jacobson, & R. D. Putnam (Hrsg.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (S. 3–42). Berkeley: University of California Press.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Moravcsik, A. (2003). Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment. In C. Elman & M. F. Elman (Hrsg.), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field* (S. 159–204). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Morrow, J. D. (1991). Electoral and Congressional Incentives and Arms Control. *Journal of Conflict Resolution*, 35(2), 245–265. <https://doi.org/10.1177/0022002791035002005>
- MSC. (2025). *Multipolarization – Munich Security Report 2025*. München ; Berlin: Munich Security Conference.

- https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/2025/MSR_2025/Multipolarization_-_Munich_Security_Report_2025.pdf. Zugegriffen: 20. Februar 2025
- MSC & Kekst CNC. (2021). *Munich Security Index 2021* (S. 28). München: Munich Security Conference. https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/2023/Munich_Security_Index_2023.pdf. Zugegriffen: 24. April 2023
- MSC & Kekst CNC. (2022). *Munich Security Index 2022* (S. 28). München: Munich Security Conference. https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/2023/Munich_Security_Index_2023.pdf. Zugegriffen: 24. April 2023
- MSC & Kekst CNC. (2023). *Munich Security Index 2023* (S. 26). München: Munich Security Conference. https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/2023/Munich_Security_Index_2023.pdf. Zugegriffen: 24. April 2023
- MSC & Kekst CNC. (2024). *Munich Security Index 2024*. München: Munich Security Conference. https://securityconference.org/assets/user_upload/MSR2024_MSI_mitCover_final_240507_DIGITAL.pdf. Zugegriffen: 24. April 2023
- Mühlich, F. (Hrsg.). (2008). Dokumentenanalyse. In *Übergewicht als Politikum? Normative Überlegungen zur Ernährungspolitik Renate Künasts* (S. 55–90). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90976-9_3
- Müller, E. (1985). *Rüstungspolitik und Rüstungsdynamik: Fall USA: zur Analyse der Rüstungsmotive einer Weltmacht und zur Theorie moderner Rüstungsdynamik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Müller, H. (1995). *Ein internationales Rüstungsforschungsregister - Transparenz im militärischen FuE-Sektor*. Frankfurt am Main: HSFK (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung).
- Müller, H., Below, A., & Wisotzki, S. (2013). Beyond the State: Nongovernmental Organizations, the European Union, and the United Nations. In H. Müller & C. Wunderlich (Hrsg.), *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control* (S. 296–336). University of Georgia Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46n7ks.14>. Zugegriffen: 21. März 2025
- Müller, H., & Schörnig, N. (2006). *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle: eine exemplarische Einführung in die internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos-Verl.
- Müller, M. (2020). *No blank check: der US-Kongress, Präsident Obama und der Krieg gegen den internationalen Terrorismus, 2009-2017*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller-Terpitz, R. (2019). Art. 45a. In W. Kahl, C. Waldhoff, & C. Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz* (Bde. 1-25, Bd. 8). Heidelberg: C.F. Müller.
- Murray, W. (1996). Armored Warfare: The British, French, and German experiences. In A. R. Millett & W. R. Murray (Hrsg.), *Military Innovation in the Interwar Period* (S. 6–49). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511601019.002>

- Muthumala, A. (2023). *The Estimates: Parliament's role in authorising Government spending plans*. London: House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/the-estimates-parliaments-role-in-authorising-government-spending-plans/>. Zugegriffen: 10. Dezember 2023
- Mützenich, R. (2011). Das Dual-Use-Dilemma. Die Verantwortung demokratischer Staaten für die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 4(3), 467–487. <https://doi.org/10.1007/s12399-011-0187-6>
- Mützenich, R., & Bieger, D. (2014). Wege des völkerrechtlichen Umgangs mit Kampf-drohnen. *Sicherheit und Frieden (S+F)*, 32(2), 125–130. <https://doi.org/10.5771/0175-274x-2014-2-125>
- Myrick, R. (2021). Do External Threats Unite or Divide? Security Crises, Rivalries, and Polarization in American Foreign Policy. *International Organization*, 75(4), 921–958. <https://doi.org/10.1017/S0020818321000175>
- Narang, V. (2014). *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Bd. 143). Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt6wq00j>
- Neal, A. W. (2021). The Parliamentarisation of Security in the UK and Australia. *Parliamentary Affairs*, 74(2), 464–482. <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa012>
- Nedergaard, P. (2006). Which Countries Learn from Which? A Comparative Analysis of the Direction of Mutual Learning Processes within the Open Method of Coordination Committees of the European Union and among the Nordic Countries. *Cooperation and Conflict*, 41(4), 422–442.
- Neuberger, A. (2025). Spy vs. AI: How Artificial Intelligence Will Remake Espionage. *Foreign Affairs*, 104(1), 18–24.
- Neuneck, G. (2009). Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa – Strukturelle Stabilität und neue Waffenentwicklungen. In W. Zellner, H.-J. Schmidt, & G. Neuneck (Hrsg.), *Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa. The future of conventional arms control in Europe*, S. 497–514. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Neuneck, G., & Mutz, R. (Hrsg.). (2000). *Vorbeugende Rüstungskontrolle: Ziele und Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung verfahrensmässiger und institutioneller Umsetzung im Rahmen internationaler Rüstungsregime*. Baden-Baden: Nomos.
- Nguyen. (2018). *An uneven balance?: A legal analysis of power asymmetries between National Parliaments in the EU*. Maastricht University, Maastricht. Abgerufen von [https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/an-uneven-balance\(78e6274e-c49a-4d71-b743-41092272884c\).html](https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/an-uneven-balance(78e6274e-c49a-4d71-b743-41092272884c).html)
- Nikitin, M. B. D., Kerr, P. K., & Fink, A. L. (2024). *Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements* (No. RL33865). Washington, DC: Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33865/59>. Zugegriffen: 24. Oktober 2024
- Nikitin, M. B. D., & Woolf, A. F. (2015). *The Evolution of Cooperative Threat Reduction: Issues for Congress* (No. R43143). Washington, DC: Congressional Research Service.
- Nizamani, H. K. (2000). *The Roots of Rhetoric: Politics of Nuclear Weapons in India and Pakistan*. Praeger.

- Nuti, L. (2000). Continuity and Change in Italian Defence Policy (1945-1995). In M. Dumoulin (Hrsg.), *European defence community, lessons for the future?* (S. 375–400). Frankfurt et al.: P.I.E.
- Obendiek, A. S., & Seidl, T. (2023). The (False) promise of solutionism: ideational business power and the construction of epistemic authority in digital security governance. *Journal of European Public Policy*, 30(7), 1305–1329. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2172060>
- Oertzen, J. von. (2006). *Das Expertenparlament: Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente*. Baden-Baden: Nomos.
- O’Keefe, M. (1978). U.S. Arms Control Policy: Congressional Constraint or MIC Business as Usual? *Mid-American Review of Sociology*, 3(1), 63–82.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, With a New Preface and Appendix*. Harvard University Press.
- Onderco, M., Smetana, M., & Etienne, T. W. (2023). Hawks in the making? European public views on nuclear weapons post-Ukraine. *Global Policy*, 14(2), 305–317. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13179>
- OPECST. (2017). *Rapport « Pour une intelligence artificielle maîtrisée, utile et démythifiée »*. Paris: Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- Oppermann, K., Brummer, K., & Van Willigen, N. (2017). Coalition Governance and Foreign Policy Decision-Making. *European Political Science*, 16(4), 489–501. <https://doi.org/10.1057/s41304-016-0082-7>
- Oppermann, K., & Höse, A. (2007). Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik. In T. Jäger, A. Höse, & K. Oppermann (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen* (S. 40–68). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90356-9_2
- Ostermann, F. (2017). France’s reluctant parliamentarisation of military deployments: the 2008 constitutional reform in practice. *West European Politics*, 40(1), 101–118. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1244751>
- Ostermann, F., & Wagner, W. (2024). Introducing the parliamentary deployment votes database. *Journal of Peace Research*, 61(2), 002234332211166. <https://doi.org/10.1177/00223433221116655>
- Otjes, S., van der Veer, H., & Wagner, W. (2023). Party ideologies and European foreign policy. Examining the transnational foreign policy space. *Journal of European Public Policy*, 30(9), 1793–1819. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2096103>
- Owens, J. E. (2010). Congressional acquiescence to presidentialism in the US ‘war on terror’: From Bush to Obama. In *The War on Terror and the Growth of Executive Power?: A Comparative Analysis* (S. 33–86). London, UNITED KINGDOM: Taylor & Francis Group. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ulbhalle-ebooks/detail.action?docID=544028>. Zugegriffen: 24. Mai 2023
- Pagella Politica. (2023). Dagli armamenti al personale: quanto spende l’Italia per la propria difesa. *Pagella Politica*. https://pagellapolitica.it/articoli/spese-difesa-italia?utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 20. Januar 2025
- Paoli, G. P., Vignard, K., Danks, D., & Meyer, P. (2020). *Modernizing Arms Control: Exploring responses to the use of AI in military decision-making*. Genf: UNIDIR.

- Patzelt, W. J. (2020). *Parlamentarismusforschung : Einführung*. Baden-Baden, GER-MANY: Nomos Verlagsgesellschaft. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ulbhalle-ebooks/detail.action?docID=6421218>
- Pawluszko, T. (2021). The Rise of Geopolitics in Poland and Eastern Europe: The Three Seas and the Bucharest Nine Initiatives. *Copernicus Journal of Political Studies*, 10(1), 5–26. <http://dx.doi.org/10.12775/CJPS.2021.001>
- Pax for Peace. (2018). Belgium votes to ban killer robots. *PAX*. <https://paxforpeace.nl/news/belgium-votes-to-ban-killer-robots/>. Zugegriffen: 10. September 2024
- Peake, J. S., Krutz, G. S., & Hughes, T. (2012). President Obama, the Senate, and the Polarized Politics of Treaty Making. *Social Science Quarterly*, 93(5), 1295–1315. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2012.00913.x>
- Pelizzo, R. (2010). Nihil Novi Sub Sole? Executive power, the Italian Parlamento and the ‘war on terror’. In *The War on Terror and the Growth of Executive Power?: A Comparative Analysis* (S. 202–218). London, UNITED KINGDOM: Taylor & Francis Group. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ulbhalle-ebooks/detail.action?docID=544028>. Zugegriffen: 24. Mai 2023
- Pellerin, C. (2016). DoD’s Technological Superiority Depends on Out-Innovating Adversaries. *U.S. Department of Defense*. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/947041/dods-technological-superiority-depends-on-out-innovating-adversaries/https%3A%2F%2Fwww.defense.gov%2FNews%2FNews-Stories%2FArticle%2FArticle%2F947041%2Fdods-technological-superiority-depends-on-out-innovating-adversaries%2F>. Zugegriffen: 21. Oktober 2023
- Perez, S. (2024). 2024 Facts & Figures: American Aerospace and Defense Remains an Economic Powerhouse. *Aerospace Industries Association*. <https://www.aiaa-aerospace.org/news/2024-facts-figures-american-aerospace-and-defense-remains-an-economic-powerhouse/>. Zugegriffen: 30. Dezember 2024
- Perrin, C. (2021). *International Arms Control: Challenges Ahead* (No. 014 DSC 21 E rev. 1 fin). Brüssel: NATO Defence and Security Committee.
- Petermann, T., & Grünwald, R. (2011). *Stand und Perspektiven der militärischen Nutzung unbemannter Systeme. Endbericht zum TA-Projekt* (No. TAB-Arbeitsbericht Nr. 144). Kiel ; Berlin: Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag. <https://doi.org/10.5445/IR/310084510>
- Petermann, T., Socher, M., & Wennrich, C. (1996). *Kontrollkriterien für die Bewertung und Entscheidung bezüglich neuer Technologien im Rüstungsbereich* (No. TAB-Arbeitsbericht Nr. 45). Kiel ; Berlin: Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag.
- Petermann, T., Socher, M., & Wennrich, C. (1997). *Präventive Rüstungskontrolle bei neuen Technologien: Utopie oder Notwendigkeit?* Berlin: Edition Sigma.
- Peters, D., & Wagner, W. (2011). Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989–2004. *Parliamentary Affairs*, 64(1), 175–192. <https://doi.org/10.1093/pa/gsq041>
- Peters, Dirk, & Wagner, W. (2012). Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich. *Die Friedens-Warte*, 87(2/3), 69–87.

- Petersen, E. (2023). *House of Representatives Staff Levels, 1977-2022* (No. R43947). Washington, D.C.: Congressional Research Service. https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43947?utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 5. Februar 2025
- Petersen, E., & Wolanin, T. L. (2023). *Senate Staff Levels, 1977-2022* (No. R43946). Washington, D.C.: Congressional Research Service. https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43946?utm_source=chatgpt.com. Zugegriffen: 5. Februar 2025
- Pieroth, B. (2012). Art. 45a Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung. In H. D. Jarass & B. Pieroth (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar* (12. Auflage., S. 740). München: C.H. Beck.
- Pilz, V. (2008). *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Pletsch, M. (2023). *Flug ins Ungewisse: Die Teure Odyssee des Future COMbat Air System*. Berlin: Greenpeace. https://www.greenpeace.de/publikationen/Studie_FCAS_Kosten_Ruestung.pdf. Zugegriffen: 31. Januar 2024
- Pochyly, P. (2021). Selected Forms of Activity of the Foreign Affairs Committee of the Sejm and the Main Directions of Polish Foreign Policy. *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne*, 71(3), 178–197. <https://doi.org/10.15804/athena.2021.71.11>
- Pol, A. (Hrsg.). (2015). Civilian drones. *INFOS*, 187(4). <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/publikacjaBAS.xsp?document-id=CD0446A2341FEFE0C1257DF9003F59B5&lang=EN>. Zugegriffen: 4. Mai 2022
- POST. (2015). *Automation in Military Operations* (No. 05–11). London: POST (Parliamentary Office for Science and Technology). <https://post.parliament.uk/research-briefings/post-pn-0511/>. Zugegriffen: 22. November 2024
- POST. (2017a). *Quantum Technologies* (No. POSTnote 552). London: POST (Parliamentary Office for Science and Technology). <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-0552/POST-PN-0552.pdf>. Zugegriffen: 22. November 2024
- POST. (2017b). *Cyber Security of UK Infrastructure* (No. 05–54). London: POST (Parliamentary Office for Science and Technology). <https://post.parliament.uk/research-briefings/post-pn-0554/>. Zugegriffen: 22. November 2024
- POST. (2020). *Misuse of civilian drones* (No. 06–10). London: POST (Parliamentary Office for Science and Technology). <https://post.parliament.uk/research-briefings/post-pn-0610/>. Zugegriffen: 22. November 2024
- POST. (2021). *Defence of space-based assets* (No. 06–54). London: POST (Parliamentary Office for Science and Technology). <https://post.parliament.uk/research-briefings/post-pn-0654/>. Zugegriffen: 22. November 2024
- POST. (2022). *Automation in military operations* (No. 06–81). London: POST (Parliamentary Office for Science and Technology). <https://post.parliament.uk/research-briefings/post-pn-0681/>. Zugegriffen: 22. November 2024
- POST. (o. J.). About us - What we do. *Parliamentary Office of Science and Technology (POST)*. <https://post.parliament.uk/about-us/>. Zugegriffen: 22. November 2024

- Press, D. G., Sagan, S. D., & Valentino, B. A. (2013). Atomic Aversion: Experimental Evidence on Taboos, Traditions, and the Non-Use of Nuclear Weapons. *The American Political Science Review*, 107(1), 188–206.
- Prust, O. (2025). Raketenstationierung: Rolle und Möglichkeiten des Deutschen Bundestages. In J. Varwick (Hrsg.), *Die Debatte um US-Mittelstreckenraketen in Deutschland: Sicherheitspolitische Weichenstellungen der Jahre 2024/2025* (Bd. 79), S. 69–77. Opladen; Berlin; Toronto: Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/jj.21679185>
- Putnam, R. D. (1976). Die Politischen Einstellungen Der Ministerialbeamten in Westeuropa – Ein Vorläufiger Bericht. *Politische Vierteljahresschrift*, 17(1), 23–61.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Rađę Ministrów. (2017). Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju [Strategie für nachhaltige Entwicklung]. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf&ved=2ahU-KEwiG0IPI1JCLAxXicfED-HWkSPNQQFn0ECBUQAQ&usg=AOvVaw28aF21CZQJDIYhAC5ZlyNP>. Zugriffen: 12. Februar 2022
- Rademacher, B. (2022). Les industries françaises de défense. *Vie publique*. <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/286199-les-industries-francaises-de-defense-par-benoit-rademacher>. Zugegriffen: 12. Dezember 2024
- Rafi, S. (2015). Parliamentary Track 1 ½ Diplomacy: An Effective Tool for Peace-making. *Strategic Studies*, 35(2), 71–88.
- Ragusa, J. M. (2015). Legislative Effectiveness in the United States Congress: The Lawmakers. *Political Science Quarterly*, 130(4), 778–780. <https://doi.org/10.1002/polq.12410>
- Rasmussen, A., & Reher, S. (2023). (In)equality in Interest Group Involvement and the Legitimacy of Policy Making. *British Journal of Political Science*, 53(1), 45–64. <https://doi.org/10.1017/S0007123422000242>
- Rathbun, B. C. (2004). *Partisan Interventions: European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501729621>
- Raunio, T. (2005). Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation*. *The Journal of Legislative Studies*, 11(3–4), 319–342. <https://doi.org/10.1080/13572330500348307>
- Raunio, T., & Wagner, W. (2017a). Towards parliamentarisation of foreign and security policy? In T. Raunio & W. Wagner (Hrsg.), *Towards parliamentarisation of foreign and security policy?* (Bd. 40 (1), S. 1–19). London; New York.
- Raunio, T., & Wagner, W. (Hrsg.). (2017b). *Challenging Executive Dominance: Legislatures and Foreign Affairs* (Bd. 40 (1)). London; New York: Routledge.
- Raunio, T., & Wagner, W. (2019). Towards parliamentarisation of foreign and security policy? In T. Raunio & W. Wagner (Hrsg.), *Challenging executive dominance: legislatures and foreign affairs* (S. 1–19). London; New York: Routledge.

- Raunio, T., & Wagner, W. (2020). The Party Politics of Foreign and Security Policy. *Foreign Policy Analysis*, 16(4), 515–531. <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa018>
- Reh, W. (1995). Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? In U. von Alemann (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden: Grundriß für Studium und Forschung* (S. 201–246). Opladen: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Reif, K., & Bugos, S. (2021). U.S., Russia Expected to Continue Stability Talks. *Arms Control Association*. <https://www.armscontrol.org/act/2021-09/news/us-russia-expected-continue-stability-talks>. Zugegriffen: 10. Oktober 2024
- Reignier, D. (2013). L'organisation interne des groupes parlementaires: *Revue française de droit constitutionnel*, n° 94(2), 415–436. <https://doi.org/10.3917/rfdc.094.0415>
- Reinecke, S., & Schulze, T. (2021, Februar 7). Rolf Mützenich zu USA und Abrüstung: „Rückkehr zu Ordnung“. *Die Tageszeitung: taz*. Berlin. <https://taz.de/!5746432/>. Zugegriffen: 29. Januar 2024
- Reinhardt, J. (2022). Die Rationalisierung des Parlaments: Elemente einer rekonstruktiven Parlamentarismuskritik. In G. F. Schuppert, R. A. Römhildt, & P. Weingart (Hrsg.), *Herrschaft und Wissen* (S. 89–114). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748910602-89/die-rationalisierung-des-parlaments-elemente-einer-rekonstruktiven-parlamentarismuskritik?page=1>. Zugegriffen: 8. Dezember 2024
- Reinhold, T., & Schörnig, N. (Hrsg.). (2022). *Armament, Arms Control and Artificial Intelligence: The Janus-faced Nature of Machine Learning in the Military Realm*. Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-11043-6>
- Repinski, G. (2014, Februar 20). Rüstungsaffäre: Von der Leyen feuert Staatssekretär Beemelmans. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ruestungs-affaere-von-der-leyen-feuert-staatssekretaer-beemelmans-a-954562.html>. Zugegriffen: 28. September 2024
- Reppy, J. (Hrsg.). (1998). *Conversion of Military R&D*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Rete Pace Disarmo. (2017). Oltre 240 deputati e senatori italiani sottoscrivono il “Parliamentary Pledge” della Campagna ICAN. *Disarmo Nucleare*. <https://retapedisarmo.org/disarmo-nucleare/2017/oltre-240-deputati-e-senatori-italiani-sottoscrivono-il-parliamentary-pledge-della-campagna-ican/>. Zugegriffen: 14. Januar 2025
- Rete Pace Disarmo. (2021). Rete Pace Disarmo audita alla Camera su export di armi e Legge 185/90. *Rete Italiana Pace e Disarmo*. <https://retapedisarmo.org/2021/rete-pace-disarmo-audita-alla-camera-su-export-di-armi-e-legge-185-90/>. Zugegriffen: 13. Januar 2025
- Reykers, Y. (2021). Strengthening parliamentary oversight of defence procurement: lessons from Belgium. *European Security*, 30(4), 505–525. <https://doi.org/10.1080/09662839.2021.1886087>
- Riaux, G. (2014). Les professionnels de la politique et la politique étrangère: Logiques de distinction à la commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale (1997-2012). *Gouvernement et action publique*, 3(1), 51–73. <https://doi.org/10.3917/gap.141.0051>

- Rickard, E., & Ozieranski, P. (2021). A hidden web of policy influence: The pharmaceutical industry's engagement with UK's All-Party Parliamentary Groups. *PLOS ONE*, 16(6), 525–551. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0252551>
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Risse, T. (2024a). External threats and state support for arms control. *Journal of Peace Research*, 61(2), 214–227. <https://doi.org/10.1177/00223433221123359>
- Risse, T. (2024b). Democracy and State Support for Arms Control [Under Review]. *N.N. (published conference paper)*. <https://spaces-cdn.ow-lstown.com/blobs/bwv7qozdemq455xwgdv94eeepsnp>. Zugegriffen: 23. November 2024
- Risse-Kappen, T. (1991). Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, 43(4), 479–512. <https://doi.org/10.2307/2010534>
- Rittberger, B., Ruffing, E., Weinrich, M., & Wonka, A. (2024). The competence-control dilemma and the institutional design of European Union agencies. *Governance*, 37(4), 1413–1431. <https://doi.org/10.1111/gove.12858>
- Rittelmeyer, Y.-S., & Mańko, R. (2025). *Das polnische Parlament und die entscheidenden EU-Angelegenheiten (PE 766.274)*. Brüssel: Europäisches Parlament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/766274/EPRS_BRI\(2025\)766274_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/766274/EPRS_BRI(2025)766274_DE.pdf)
- Rogers, H. (2021). Congressman Rogers Votes for Improved National Defense Authorization Act. *U.S. Congressman Hal Rogers*. <https://halrogers.house.gov/2021/12/congressman-rogers-votes-for-improved-national-defense-authorization-act>. Zugegriffen: 27. Oktober 2023
- Romer, T., & Rosenthal, H. (1978). Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo. *Public Choice*, 33(4), 27–43.
- Romzek, B. S. (2000). Accountability of Congressional Staff. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 413–446. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024275>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144–172.
- Rosenau, J. N. (1966). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. In B. R. Farrell (Hrsg.), *Approaches to Comparative and International Politics* (S. 27–92). Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Rosenau, J. N. (1968). Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? *International Studies Quarterly*, 12(3), 296–329. <https://doi.org/10.2307/3013508>
- Rosendorf, O. (2021). Predictors of support for a ban on killer robots: Preventive arms control as an anticipatory response to military innovation. *Contemporary Security Policy*, 42(1), 30–52. <https://doi.org/10.1080/13523260.2020.1845935>
- Rudd, C., & Patman, R. G. (Hrsg.). (2005). *Sovereignty under Siege? Globalization and New Zealand*. London: Routledge.
- Rummel, R. J. (2002). *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence* (Revised ed. edition.). New Brunswick (U.S.A.): Routledge.

- Rumpf, C. (2017). Das „neue“ politische System der Türkei. *bpb.de*. <https://www.bpb.de/themen/europa/tuerkei/253181/das-neue-politische-system-der-tuerkei/>. Zugegriffen: 13. Juli 2024
- Russell, M., & Serban, R. (2022). Why it Is Indeed Time for the Westminster Model to Be Retired from Comparative Politics. *Government and Opposition*, 57(2), 370–384. <https://doi.org/10.1017/gov.2021.49>
- Russett, B. (1990). *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674422629>
- Russett, B., & Deluca, D. R. (1983). Theater Nuclear Forces: Public Opinion in Western Europe. *Political Science Quarterly*, 98(2), 179–196. <https://doi.org/10.2307/2149414>
- Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, 37(3), 353–376. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00517>
- Saalmann, L. (2019). *The Impact of Artificial Intelligence on Strategic Stability and Nuclear Risk: East Asian Perspectives* (No. 2). Peking: SIPRI. https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-10/the_impact_of_artificial_intelligence_on_strategic_stability_and_nuclear_risk_volume_ii.pdf. Zugegriffen: 14. Juni 2022
- Sadurski, W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Sagan, S. D. (1996). Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb. *International Security*, 21(3), 54–86. <https://doi.org/10.2307/2539273>
- Sagan, S. D., & Valentino, B. A. (2017). Revisiting Hiroshima in Iran: What Americans Really Think about Using Nuclear Weapons and Killing Noncombatants. *International Security*, 42(1), 41–79. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00284
- Sakaki, A., & Maslow, S. (2020). Japan's new arms export policies: strategic aspirations and domestic constraints. *Australian Journal of International Affairs*, 74(6), 649–669. <https://doi.org/10.1080/10357718.2020.1781789>
- Sanford, G. (1999). Parliamentary Control and the Constitutional Definition of Foreign Policy Making in Democratic Poland. *Europe-Asia Studies*, 51(5), 769–797. <https://doi.org/10.1080/09668139998714>
- Sayler, K. M. (2020). *Artificial Intelligence and National Security*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Sayler, K. M. (2021a). *International Discussions Concerning Lethal Autonomous Weapon Systems* (No. IF11294). Washington, DC: Congressional Research Service.
- Sayler, K. M. (2021b). *Emerging Military Technologies: Background and Issues for Congress* (No. R46458) (S. 37). Washington, DC: Congressional Research Service.
- Sayler, K. M. (2021c). *Defense Primer: U.S. Policy on Lethal Autonomous Weapon Systems* (No. IF11150). Washington, DC: Congressional Research Service.
- Schäfer, H., & von Stechow, C. (1988). Kontrolle der Sicherheitspolitik. In U. Thaysen, R. H. Davidson, & R. G. Livingston (Hrsg.), *US-Kongreß und Deutscher Bundestag: Bestandsaufnahmen im Vergleich* (S. 421–435). Opladen: Westdt. Verlag.

- Scharpf, F. W. (2006). *Interaktionsformen: akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (Unveränd. Nachdr. der 1. Aufl.). Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Scharpf, F. W., & Mayntz, R. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In F. W. Scharpf & R. Mayntz (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (S. 39–72). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Schmidt, C. (2002). Das Parlament. In C. Bertram & F. Däuble (Hrsg.), *Wem dient der Auswärtige Dienst?* (S. 17–27). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-11828-2>
- Schmidt, E. (2022). AI, Great Power Competition & National Security. *Daedalus*, 151(2), 288–298.
- Schmidt, E. (2023). Innovation Power: Why Technology Will Define the Future of Geopolitics. *Foreign Affairs*, 102(2), 38–52.
- Schmidt, E., Work, R., Catz, S., Horvitz, E., Chien, S., Jassy, A., et al. (2021). *Final Report*. Washington, DC: National Security Commission on Artificial Intelligence. <https://www.nscai.gov/wp-content/uploads/2021/03/Full-Report-Digital-1.pdf>. Zugegriffen: 5. Februar 2022
- Schmidt, M. G. (2019). Mehrheits- und Konsensdemokratien. In *Demokratietheorien* (S. 329–342). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-25839-9_22
- Schmidt-Radefeldt, R. (2005). *Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schnapp, K.-U. (2007). Neueste Forschung über westeuropäische Regierungssysteme mit Handbuchcharakter. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 38(1), 207–209.
- Schneider, J. (2014). *Senate Committees: Categories and Rules for Committee Assignments*. Washington, DC: Congressional Research Service (CRS). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/98-183>. Zugegriffen: 28. Oktober 2022
- Schöler, U., & von Winter, T. (2016). Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. In S. Falk, M. Glaab, A. Römmele, H. Schober, & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 1–24). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07461-6_13-1
- Schöne, H. (2005). Fraktionsmitarbeiter: Tätigkeitsprofil, Karrierewege und Rollenverständnis. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36(4), 791–808.
- Schörnig, N. (2007). *Theoretisch gut gerüstet? Die amerikanische Rüstungsindustriepolitik der 1990er Jahre aus IB-Perspektive*. Baden-Baden: Nomos.
- Schörnig, N. (2012). Die Automatisierung des Kieges: Eine kritische Bestandsaufnahme. In R. Schmidt-Radefeldt & C. Meissler (Hrsg.), *Automatisierung und Digitalisierung des Krieges: Drohnenkrieg und Cyberwar als Herausforderungen für Ethik, Völkerrecht und Sicherheitspolitik*, S. 33–59. Baden-Baden: Nomos.
- Schulz, F. (2011). *Die Mitwirkung des Deutschen Bundestags in europäischen Angelegenheiten: Politikgestaltung im Spannungsfeld von Europäisierung und Entparlamentarisierung*. Waxmann Verlag.
- Schwarz, H.-P. (1975). Grundgegebenheiten und Konzepte westdeutscher Sicherheitspolitik. In H.-P. Schwarz (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik* (S. 479–497). München: R. Piper & Co. Verlag.

- Schwennicke, C. (2002). Koalition legt Streit um Militär-Airbus bei. *Süddeutsche Zeitung*, S. 1. München.
- Scott, L. (2012). Selling or Selling Out Nuclear Disarmament? Labour, the Bomb, and the 1987 General Election. *The International History Review*, 34(1), 115–137. <https://doi.org/10.1080/07075332.2012.620242>
- Sebaldt, M. (2009). Parlamentsorganisation und Macht: Effekte der Strukturen. In M. Sebaldt (Hrsg.), *Die Macht der Parlamente: Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt* (S. 143–165). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91886-0_5
- Senghaas, D. (1994). *Wohin driftet die Welt?: Über die Zukunft friedlicher Koexistenz* (First Edition.). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Senghaas, D. (2004). *Zum irdischen Frieden: Erkenntnisse und Vermutungen* (Original edition.). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Shell, D. (2024). *The House of Lords*. Manchester University Press.
- Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1985). Policy Consequences of Government by Congressional Subcommittees. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 35(4), 114–131. <https://doi.org/10.2307/1173938>
- Shugart, Matthew Søberg. (2008). Comparative Executive–Legislative Relations. In S. A. Binder, R. A. W. Rhodes, & B. A. Rockman (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, S. 344–365. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001>
- Shugart, Matthew Søberg, & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siefken, S. T., & Rommetvedt, H. (2021). *Parliamentary Committees in the Policy Process*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003106579>
- Silveri, U. G. (2015). Italy 1990–2014: the transition that never happened. *Journal of Modern Italian Studies*, 20(2), 171–175. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2015.997489>
- Singer, J. D. (1988). Reconstructing the correlates of war dataset on material capabilities of states, 1816–1985. *International Interactions*, 14(2), 115–132. <https://doi.org/10.1080/03050628808434695>
- Singh, S., & Way, C. R. (2004). The Correlates of Nuclear Proliferation: A Quantitative Test. *The Journal of Conflict Resolution*, 48(6), 859–885.
- SIPRI. (2011). *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm; Oxford: Oxford University Press. <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB12c04s0.pdf>. Zugriffen: 17. März 2025
- SIPRI. (2020). *SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security*. (I. Davis, J. M. Fox, J. Batho, C. Brown, F. Esparraga, L. Nix, et al., Hrsg.). Stockholm; Oxford: Oxford University Press.
- SIPRI. (2024b). Global military spending surges amid war, rising tensions and insecurity. *Stockholm International Peace Research Institute*. <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity>. Zugriffen: 17. März 2025

- SIPRI & Statista Research Department. (2024). Militärausgaben von Frankreich bis 2023. *Statista*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/322721/umfrage/entwicklung-der-militaerausgaben-von-frankreich/>. Zugegriffen: 3. Januar 2025
- Siverson, R. M., & Starr, H. (1990). Opportunity, Willingness, and the Diffusion of War. *The American Political Science Review*, 84(1), 47–67. <https://doi.org/10.2307/1963629>
- Śledź, P. (2024). The restructuring process of the Polish defence industry in the twenty-first century: doing more of the same while expecting different results. *Defense & Security Analysis*, 0(0), 1–20. <https://doi.org/10.1080/14751798.2024.2334127>
- Small, M. L. (2009). 'How many cases do I need?': On science and the logic of case selection in field-based research. *Ethnography*, 10(1), 5–38. <https://doi.org/10.1177/1466138108099586>
- Smetana, M., Vranka, M., & Rosendorf, O. (2024). Public Support for Arms Control in the Third Nuclear Age: Cross-National Study in NATO Countries. SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4881267>
- Snyder, R. C., Bruck, H. W., & Sapin, B. M. (2002). *Foreign policy decision making* (Rev.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Soldner, M. (2010). „Semi-präsidentielle“ Regierungssysteme? Überlegungen zu einem umstrittenen Systemtyp und Bausteine einer typologischen Rekonzeptualisierung. In K. H. Schrenk & M. Soldner (Hrsg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme* (S. 61–82). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91955-3_4
- Solingen, E. (2007). *Nuclear logics: contrasting paths in East Asia and the Middle East*. Princeton: Princeton University Press.
- Soroka, G., & Stepniewski, T. (2019). The Three Seas Initiative: Geopolitical Determinants and Polish Interests. *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, 17(3), 15–29.
- Sparrow, R. (2009). Predators or Plowshares? Arms Control of Robotic Weapons. *IEEE Technology and Society Magazine*, 28(1), 25–29. Gehalten auf der IEEE Technology and Society Magazine. <https://doi.org/10.1109/MTS.2009.931862>
- Sparrow, R. (2011). Robotic Weapons and the Future of Warfare. In P. Tripodi & J. Wolfendale (Hrsg.), *New Wars and New Soldiers: military ethics in the contemporary world* (S. 117–133). Farnham Surrey, England ; Burlington, VT: Ashgate.
- Stamp, H. (2024). Corporate data enablers: a missing piece in the regulatory response to the military use of artificial intelligence. *The Military Law and the Law of War Review*, 62(2), 259–293. <https://doi.org/10.4337/mlwr.2024.02.03>
- Stavrianakis, A. (2023). Debunking the myth of the “robust control regime”: UK arms export controls during war and armed conflict. *Global Policy*, 14(1), 121–130. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13191>
- Steffani, W. (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie: Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-14351-2>
- Steinberg, G. M. (1994). Israeli arms control policy: Cautious realism. *Journal of Strategic Studies*, 17(2), 1–16. <https://doi.org/10.1080/01402399408437549>

- Steinmeier, F.-W. (2016, August 26). Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 8. Frankfurt am Main.
- Stern, K., Sodan, H., & Möstl, M. (Hrsg.). (2022). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund* (2., vollständig neu verfasste Auflage., Bde. 1-4, Bd. 2). München: C.H. Beck.
- Strauch, S. (2003). *House of Lords: Geschichte und Stellung des höchsten Gerichts im Vereinigten Königreich*. Münster: LIT.
- Strøm, K. (1997). Parliamentary Committees in European Democracies. In L. D. Longley & A. Ágh (Hrsg.), *The Changing Roles of Parliamentary Committees* (S. 51–85). Wisconsin: International Political Science Association.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–289.
- Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (2006). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (2. Aufl.). London: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019829784X.001.0001>
- Strong, J. (2015). Why Parliament Now Decides on War: Tracing the Growth of the Parliamentary Prerogative through Syria, Libya and Iraq. *The British Journal of Politics & International Relations*, 17(4), 604–622. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12055>
- Sturm, R., & Pehle, H. (2005). *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland* (2. Aufl.). Wiesbaden: UTB, Stuttgart.
- Tamm, H. (2023). Rational choice and indirect global governance. In *International Organization and Global Governance* (3. Aufl.). Routledge.
- Teorell et al. (2024). Electoral democracy index. In *V-Dem Codebook v14* (S. 47). Göteborg: Varieties of Democracy (V-Dem) Project. <https://www.v-dem.net/data/dataset-archive/>. Zugriffen: 20. März 2024
- Terlikowski, M. (2017). *Defence and Industrial Policy in Poland: Drivers and Influence*. Warschau: PISM.
- Thaysen, U., Davidson, R. H., & Livingston, R. G. (Hrsg.). (1988). *US-Kongreß und Deutscher Bundestag: Bestandsaufnahmen im Vergleich*. Opladen: Westdt. Verlag.
- Thee, M. (1990). Science-Based Military Technology as a Driving Force behind the Arms Race. In N. Gleditsch & O. Njølstad (Hrsg.), *Arms Races: Technological and Political Dynamics*. Oslo: SAGE.
- Thomas, P. E. J. (2017). Cooperation without consequence? A review of participation in All-Party Parliamentary Groups by members of the House of Lords versus members of the House of Commons. Gehalten auf der PSA 67th Annual International Conference Glasgow, Ottawa. https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/Thomas%20-%20APGs%20participation%20by%20MPs%20and%20Peers_0.pdf. Zugriffen: 7. Dezember 2024
- Thränert, O. (2001). Helmut Schmidt '77. In der nuklearen Grauzone: Londoner Rede tritt Nachrüstung los. *Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte*, 1(2), 57 ff.
- Tistuzza, S. H. B. (2025). Dynamics in Legislative–Executive Relations in Argentina, 2019 and 2023. *Political Science & Politics*, 58(1), 103–104. <https://doi.org/10.1017/S1049096524000696>

- Treib, O. (2015). Akteurzentrierter Institutionalismus. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 277–303). Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_11
- Treiber, H., & Blankenburg, E. (1972). Bürokraten als Politiker. Parlamentarier als Bürokraten. Empirie des Entscheidungsprozesses und die Gewaltenteilung. *Die Verwaltung*, 5(3), 273–286.
- Trimble, P. R., & Weiss, J. S. (1991). The Role of the President, the Senate and Congress with Respect to Arms Control Treaties Concluded by the United States. *Chicago-Kent Law Review*, 67, 645.
- Troughton, T. (2023). *Cracking the Whip: The UK's Party Control System*. London: The Constitution Society. <https://consoc.org.uk/wp-content/uploads/2023/05/Cracking-the-Whip.pdf>. Zugegriffen: 3. März 2024
- Tusale, R. F. (2023). Bringing the Legislature Back In: Examining the Structural Effects of National Legislatures on Effective Democratic Governance. *Government and Opposition*, 58(2), 291–315. <https://doi.org/10.1017/gov.2021.32>
- UNIDIR. (2014). *Framing Discussions on the Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies* (UNIDIR Ressourcen No. 1). New York, NY: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR). <https://unidir.org/sites/default/files/publication/pdfs/frames-discussions-on-the-weaponization-of-increasingly-autonomous-technologies-en-606.pdf>. Zugegriffen: 10. Januar 2023
- van den Boogaard, J. (2024). Warning! Obstacles Ahead! The Regulation of Autonomous Weapons Systems in the GGE LAWS. *Opinio Juris*. <https://opinio-juris.org/2024/03/04/warning-obstacles-ahead-the-regulation-of-autonomous-weapons-systems-in-the-gge-laws/>. Zugegriffen: 20. Mai 2024
- van Eckelen, W. F. (2002). *Democratic Control of Armed Forces*. Genf: DCAF. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op02_democratic-control.pdf. Zugegriffen: 1. März 2021
- van Eckelen, W. F. (2013). *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Policy, Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*. Genf: DCAF.
- Varwick, J. (1998). *Sicherheit und Integration in Europa: zur Renaissance der Westeuropäischen Union*. Wiesbaden: Springer.
- Varwick, J., & Prust, O. (2023). Künstliche Intelligenz als Herausforderung für demokratische Sicherheitspolitik. In A. Wagener & C. Stark (Hrsg.), *Die Digitalisierung des Politischen: Theoretische und praktische Herausforderungen für die Demokratie* (S. 63–84). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-38268-1>
- Vaubel, R. (2006). Principal-agent problems in international organizations. *The Review of International Organizations*, 1(2), 125–138. <https://doi.org/10.1007/s11558-006-8340-z>
- Vaynman, J. (2014). *Enemies in Agreement: Domestic Politics, Uncertainty, and Cooperation between Adversaries*. Harvard University, Boston, MA.
- Verhagen, P. (2023). The Cold Tech Race: High-tech great power competition in the 21st century. *Atlantisch Perspectief*, 47(1), 32–35.
- Volden, C., & Wiseman, A. E. (2014). *Legislative effectiveness in the United States Congress: the lawmakers*. New York: Cambridge university press.

- Volentè, C. (2019). L'industria della Difesa vale 13,5 miliardi e investe oltre il 10% in R&S. *Industria Italiana*. <https://www.industriaitaliana.it/lindustria-della-difesa-vale-135-miliardi-e-investe-oltre-il-10-in-rs/>. Zugegriffen: 13. Januar 2025
- von Achenbach, J. (2024). Keine reine Regierungssache: Zunehmende Parlamentarisierung der Außen- und Sicherheitspolitik. *APuZ*, 71(38–39), 26–32.
- von Ondarza, N. (2012). *Legitimatoren ohne Einfluss? nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Wagner, W. (2011). *Die demokratische Kontrolle internationalisierter Sicherheitspolitik: Demokratiedefizite bei Militäreinsätzen und in der europäischen Politik innerer Sicherheit*. Baden-Baden: Nomos.
- Wagner, W. (2017). The „Bundestag“ as a Champion of Parliamentary Control of Military Missions. *Sicherheit und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 35(2), 60–65.
- Wagner, W. (2018). Is there a parliamentary peace? Parliamentary veto power and military interventions from Kosovo to Daesh. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(1), 121–134. <https://doi.org/10.1177/1369148117745859>
- Wagner, W., Peters, D., & Glahn, C. (2010). *Parliamentary War Powers Around the World, 1989-2004: A New Dataset*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Waltz, K. N. (1959). *Man, the State, and War* (REV-Revised, 2.). Columbia University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7312/walt12537>. Zugegriffen: 5. Januar 2024
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics* (1st ed.). Boston, MA: McGraw-Hill.
- Waltz, K. N. (1996). International politics is not foreign policy. *Security Studies*, 6(1), 54–57. <https://doi.org/10.1080/09636419608429298>
- Warwick, P., & Easton, S. T. (1992). The Cabinet Stability Controversy: New Perspectives on a Classic Problem. *American Journal of Political Science*, 36(1), 122–146. <https://doi.org/10.2307/2111427>
- Way, C., & Weeks, J. L. P. (2014). Making It Personal: Regime Type and Nuclear Proliferation. *American Journal of Political Science*, 58(3), 705–719. <https://doi.org/10.1111/ajps.12080>
- WD-BT. (2014). *Verkauf von Drohnen im Lichte des „Missile Technology Control Regime“ – WD 2 - 3000 - 146/14*. Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. <https://www.bundestag.de/resource/blob/406468/93458954c03cf34379c0c6c656b49523/WD-2-146-14-pdf-data.pdf>. Zugegriffen: 16. Mai 2023
- WD-BT. (2020). *Der Einsatz von bewaffneten Drohnen weltweit (WD 2 - 3000 - 064/20)*. Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. <https://www.bundestag.de/resource/blob/814842/3bd8996607eb21fd3eed2408cd6a2384/WD-2-064-20-pdf-data.pdf>. Zugegriffen: 20. Januar 2022
- WD-BT. (2021). *Zum Drohneneinsatz im Krieg um Bergkarabach im Jahre 2020 (WD 2 - 3000 - 113/20)*. Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.

- <https://www.bundestag.de/resource/blob/825428/5b868defc837911f17628d716e7e1e1d/WD-2-113-20-pdf-data.pdf>. Zugegriffen: 20. Januar 2022
- Weber, M. (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. (J. Winkelmann, Hrsg.) (5., rev. Aufl., Studienausg., [Nachdr.]). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weber, S. (2015). Die Prüfung von neuen Waffen auf Völkerrechtskonformität. In C. Gramm & D. Weingärtner (Hrsg.), *Moderne Waffentechnologie* (Bd. Bd. 39, S. 131–146). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845265636-131>
- Welsh, M. (2004). An Overview of the Development of U.S. Congressional Committees. *Law Library Lights*, 47(3), 28–51.
- Wenzelburger, G., & Böller, F. (2020). Bomb or build? How party ideologies affect the balance of foreign aid and defence spending. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(1), 3–23. <https://doi.org/10.1177/1369148119883651>
- Wette, W. (1984). Reichstag und »Kriegsgewinnlerei« (1916–1918): Die Anfänge parlamentarischer Rüstungskontrolle in Deutschland. *Militaergeschichtliche Zeitschrift*, 36(2), 31–56. <https://doi.org/10.1524/mgzs.1984.36.2.31>
- Wiegold, T. (2018). Bundestag billigt neue Bundeswehr-Drohnen – und setzt neue Hürden für Bewaffnung (neu: Vertrag). *Augen geradeaus!* <https://augengeradeaus.net/2018/06/dronewatch-bundestag-billigt-neue-bundeswehr-drohnen-und-setzt-neue-huerden-fuer-bewaffnung/>. Zugegriffen: 9. Oktober 2024
- Wiegold, T. (2021). Rüstungsprojekte nehmen erste parlamentarische Hürde – Auflagen für FCAS. *Augen geradeaus!* <https://augengeradeaus.net/2021/06/ruestungsprojekte-nehmen-erste-parlamentarische-huerde-auflagen-fuer-fcas/>. Zugegriffen: 24. März 2023
- Wilhelm, B., Garvey, T., & Davis, C. M. (2022). *Congressional Oversight Manual* (No. RL30240). Washington, DC: Congressional Research Service (CRS). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30240>. Zugegriffen: 28. Oktober 2024
- Williams, J. (2005). The Quick and the Dead. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/research/2005/06/the-quick-and-the-dead?lang=en>. Zugegriffen: 10. Oktober 2024
- Windwehr, J. (2022). *Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem*. Opladen; Berlin; Toronto: Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.3224/84742671>
- Winkelmann, H. (2015). Parlamentarische Ausschussarbeit. In M. Morlok (Hrsg.), *Parlamentsrecht Praxishandbuch* (S. 1892). Baden-Baden: Wolters Kluwer Deutschland GmbH. <https://halit.bibliothek.uni-halle.de/id{colon}1698866755>
- Wisotzki, S., & Kühn, U. (2021). Crisis in arms control: an introduction. *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, 10(2), 183–194. <https://doi.org/10.1007/s42597-022-00074-8>
- Wright, N. (2023). Institutionelle Strukturen und Prozesse: Die britische Außenpolitik und die GASP. In N. Wright (Hrsg.), *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU in Deutschland und dem Vereinigten Königreich: Kooperation, Ko-Optation und Wettbewerb* (S. 73–94). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-28844-9_3
- Yarmolinsky, A. (1972). The President, the Congress and Arms Control. In *The Military-Industrial Complex: A Reassessment* (S. 277–299). Beverly Hills, CA: Sage

- Publications. <http://archive.org/details/militaryindustri0000sark>. Zugegriffen: 10. April 2024
- Zanon, N. (2014). La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione. *Quaderni costituzionali*, (2/2014). <https://doi.org/10.1439/76816>
- Zawistowski, T. (Hrsg.). (2015). Poland and space research. *INFOS*, 185(2). <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/publikacjaBAS.xsp?documentId=BBA243C5DC06224DC1257DE00049D079&lang=EN>. Zugegriffen: 4. Mai 2022
- Ziemer, K. (2009). Die politische Ordnung. In D. Bingen & K. Ruchniewicz (Hrsg.), *Länderbericht Polen: Geschichte - Politik - Wirtschaft - Gesellschaft - Kultur* (1st edition., Bd. 735). Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Ziemer, K. (2013). *Das politische System Polens: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-94028-1>
- Ziętek-Kwaśniewska, K. (2020). Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w Polsce na tle państw Unii Europejskiej. *Studia BAS*, 61(1), 9–25. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.02>
- Zoller, É. (1992). *Droit des relations extérieures*. Paris: Presses Univ. de France.



Stephan Grigat

Vom Antijudaismus zum Hass auf Israel

Interventionen zur Kritik
des Antisemitismus

Schriften der Katholischen Hochschule Nordrhein-Westfalen, Bd. 45
2025 • 255 Seiten • kart. • 64,90 € (D) • 66,80 € (A)
ISBN 978-3-8474-3147-3 • eISBN 978-3-8474-3284-5 (Open Access)

Wie lässt sich der Hass auf Israel erklären? Woher kommt der tief verwurzelte Antisemitismus, der sowohl in der westlichen als auch in der arabischen Welt existiert? Stephan Grigat beleuchtet die verschiedenen Gesichter des Antisemitismus – von christlichem und islamischem Antijudaismus über modernen Antisemitismus bis hin zum Antizionismus. Er untersucht, wie diese Formen des Hasses nicht nur aus historischen Wurzeln hervorgehen, sondern auch als Ideologien in politischen Bewegungen auf beiden Seiten des politischen Spektrums agieren – vom arabischen Nationalismus bis zum politischen Islam.

shop.budrich.de





Marc Seul, Lennard Schmidt,
Franziska Thureau, Luca Zarbock,
Andreas Borsch, Luisa Gärtner,
Salome Richter (Hrsg.)

Politische Parteien und Antisemitismus

Positionierungen, Analysen, Kritik

*Trierer Beiträge zur interdisziplinären Antisemitismusforschung,
Bd. 3*

2025 • ca. 200 Seiten • kart. • 52,00 € (D) • 53,50 € (A)

ISBN 978-3-8474-3115-2 • eISBN 978-3-8474-3250-0 (Open Access)

Parteien sind trotz ihrer Rolle als zentrale Akteure des öffentlichen Diskurses und des parlamentarischen Regierungssystems bislang überraschend selten in den Fokus der Antisemitismusforschung gerückt. Dieser Band fragt nach den Erscheinungsformen des Antisemitismus in Parteien, ihrem Umgang mit Fällen von Antisemitismus in den eigenen Reihen und bei politischen Wettbewerbern sowie nach Kriterien für die Einordnung von Parteien als antisemitische Akteure. Der internationale Vergleich rundet die Analysen ab und legt die Grundlage für eine fundierte Auseinandersetzung mit Antisemitismus in der parteipolitischen Praxis.

Letale autonome Waffensysteme und andere disruptive Technologien stellen die Rüstungskontrolle vor grundlegende Herausforderungen. Doch trotz dieser Erosion gewinnt sie in Zeiten der Multipolarisierung als Instrument internationaler Stabilität wieder an Bedeutung. Wie entstehen staatliche Positionen zur Regulierung neuer Rüstungstechnologien? Sind sie rein exogen bestimmt oder spielen innenpolitische Akteure und Prozesse dabei eine Rolle?

Mithilfe eines Mixed-Methods-Ansatzes untersucht der Autor den Einfluss der Innenpolitik auf Rüstungskontrolle. Die vergleichende Studie zu parlamentarischen Steuerungsansätzen in sechs Demokratien – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und den USA – rekonstruiert erstmals systematisch die Einfluss- und Kontrollmechanismen im Bereich der Rüstungskontrolle.

Die Analyse zeigt, wie technologische Dynamiken, normative Leitplanken und außenpolitische Handlungsfähigkeit in Spannungsverhältnissen zueinander stehen. Dabei erweist sich die parlamentarische Steuerungskraft weniger durch formale Kontrollrechte als vielmehr durch außen- sowie innenpolitische Dynamiken bestimmt. Reale Steuerungsfähigkeit ist immer auch ein Spiegel von Machtkonzentration und politischer Kultur. Die Studie bietet neue theoretische Einsichten in die Rolle legislativ-exekutiver Interaktion im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess und ordnet die Ergebnisse in das Spannungsfeld zwischen demokratischer Kontrolle und strategischer Handlungsfähigkeit ein.

DER AUTOR:

Dr. Oscar Prust

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft,
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg



9 783847 431664 > www.budrich.de

ISSN 1864-6131

ISBN 978-3-8474-3166-4