



---

## Kurzinformation

### Parlamentsbeteiligung in den Mitgliedstaaten der EU bei bewaffneten Auslandseinsätzen

---

Deutschland gilt insbesondere seit dem wegweisenden „AWACS-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 12. Juli 1994<sup>1</sup> als ein Staat mit besonders hoher Parlamentsbeteiligung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Bundeswehr als „Parlamentsarmee“ kann nach Maßgabe des Parlamentsbeteiligungsgesetzes<sup>2</sup> nur nach vorheriger Zustimmung des Bundestages ins Ausland entsandt werden. Bei Gefahr im Verzug kann die Bundesregierung einen Einsatz zwar ohne Zustimmung des Parlaments beschließen, muss diese aber unverzüglich nachholen. Der Bundestag verfügt dann auch über ein Rückholrecht. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz hat die bestehende Praxis normiert, wonach ein Antrag der Bundesregierung vom Bundestag nicht geändert, sondern nur angenommen oder abgelehnt werden kann. Mit seinem Beschluss über den Antrag der Bundesregierung entscheidet der Bundestag über operationelle Fragen wie das Einsatzgebiet, die Einsatzdauer, die bereitzustellenden Fähigkeiten etc. Bei Mandatsänderungen und Verlängerungen, die in der Regel alle zwölf Monate erfolgen, muss die Bundesregierung jeweils erneut die Zustimmung der Bundesregierung einholen.

Somit kann die Bundesregierung bei der Planung multinationaler Einsätze – und Deutschland hat sich abgesehen von den Evakuierungs-Operationen „Libelle“ in Albanien 1997 und „Pegasus“ in Libyen 2011 bis heute an keinen Einsätzen außerhalb kollektiver Sicherheitssysteme beteiligt – Zusagen zur Beteiligung der Bundeswehr nur unter dem Vorbehalt parlamentarischer Zustimmung geben.

Hieran wird deutlich, dass nationale Parlamente, soweit sie mit entsprechenden Rechten ausgestattet sind, großen Einfluss auf die internationale militärische Zusammenarbeit nehmen können. Vor diesem Hintergrund setzt sich die vorliegende Kurzinformation mit den Parlamentsrechten anderer EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit bewaffneten Auslandseinsätzen auseinander.

---

<sup>1</sup> BVerfGE 90, 286 (386) – AWACs.

<sup>2</sup> Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) vom 18. März 2005 (BGBl. I S. 775).

---

Mit der Thematik hat sich bereits das von der Forschungsgruppe „Sicherheitspolitik“ der *Stiftung Wissenschaft und Politik / Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit* (SWP) herausgegebene Arbeitspapier „Parlamentsrechte in Europa im Vergleich: Internationale Militäreinsätze und Beschaffungsprozesse“<sup>3</sup> befasst.

Hierbei untersuchten die Autoren die Rechte der jeweiligen Parlamente,

- das Operationsbudget festzulegen (Budgetrecht),
- über laufende/geplante Einsätze von der Regierung informiert zu werden (Informationsrecht) sowie
- Einspruch gegen Regierungsentscheidungen zum Auslandseinsatz erheben zu können sowie die Truppenanzahl, das Zeitfenster und die Ausrüstung festzulegen (Mitbestimmungsrecht).

Das Arbeitspapier kam zu folgendem Ergebnis:

- Nur zehn europäische Parlamente (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Italien, Kroatien, Polen, Rumänien, Slowakei und Zypern) können das Budget für Einsätze separat bestimmen und verfügen damit in Bezug auf internationale Militäreinsätze über starke Budgetrechte.
- Grundsätzlich sind alle Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten mit wesentlichen Informationsrechten ausgestattet. Allerdings haben z.B. die Parlamente in Polen, Frankreich und Portugal formell gesehen kein Recht, Informationen über geplante internationale Einsätze zu erhalten, bevor Truppen in den Einsatz geschickt wurden. In anderen Staaten werden entweder das gesamte Parlament oder einzelne Ausschüsse (Außen- oder Verteidigungsausschuss) über geplante Einsätze in Kenntnis gesetzt. Dies ist z.B. in Deutschland, Finnland, Großbritannien, den Niederlanden und Österreich der Fall.
- In der EU ist die parlamentarische Zustimmung zu Auslandseinsätzen in 17 Ländern notwendig. Davon geben in zehn Staaten (Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Irland, Italien, Kroatien, Litauen und der Slowakei) die Parlamente ihre Zustimmung zu einem Einsatz, *bevor* Truppen entsendet werden. Sie treffen *de facto* die Entsendeentscheidung; hier herrscht also ein starkes Mitbestimmungsrecht. Im Gegensatz dazu spielt das Parlament in elf Ländern (Belgien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Slowenien, Ungarn und Zypern) nahezu keine Rolle, wenn es um die Bewilligung des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte jenseits der eigenen Landesgrenzen geht.

Allerdings begannen 2008 gerade in Frankreich und Großbritannien, die mit der „*domaine réservé*“ bzw. den „royal prerogatives“ innerhalb der EU lange als Beispiele für eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik ohne signifikante Parlamentsbeteiligung und einer möglichst großen Flexibilität für die Exekutive galten, Diskussionen, Elemente parlamentarischer Beteiligung in ihre Entscheidungen zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte einzuführen. In Frankreich wurde dieser Schritt bereits mit der Verfassungsänderung vom Juli 2008 vollzogen.

---

<sup>3</sup> Mölling, Christian; Voss, Alicia von (2015): *Parlamentsrechte in Europa im Vergleich: Internationale Militäreinsätze und Beschaffungsprozesse*. Hrsg.: Stiftung Wissenschaft und Politik / Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik. Abrufbar unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/mlg\\_vos\\_apParlamentsvorbehalt\\_juni2015.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/mlg_vos_apParlamentsvorbehalt_juni2015.pdf) (letzter Zugriff: 3. Juli 2018).

Nachdem bis zu diesem Zeitpunkt dort nur eine Kriegserklärung der parlamentarischen Zustimmung bedurfte, schreibt die veränderte Fassung vor, dass die Regierung das Parlament spätestens drei Tage nach Beginn eines Einsatzes über den Beschluss zur Entsendung von Truppen unterrichtet. An die Unterrichtung kann zwar eine Aussprache, nicht aber eine Abstimmung angeschlossen werden. Nur Einsätze, die länger als vier Monate dauern, bedürfen einer Zustimmung der beiden Kammern des französischen Parlaments, wobei die *Assemblée Nationale* in letzter Instanz entscheidet.<sup>4</sup>

Auch in Großbritannien dürfte es einer Regierung trotz der „royal prerogatives“ in Zukunft kaum mehr möglich sein, Truppen ohne vorherige parlamentarische Zustimmung zu entsenden. Hierauf deuten zum einen politische Ansätze hin, die „royal prerogatives“ der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzugrenzen (z.B. 2007/2008 mit der Reformagenda „The Governance of Britain“ des ehemaligen Premierministers Gordon Brown<sup>5</sup> oder 2015 mit einer (fehlgeschlagenen) Initiative des ehemaligen Premierministers David Cameron<sup>6</sup>), aber zum anderen als Präzedenzfälle insbesondere die Abstimmungen im britischen Parlament zu den Militäreinsätzen im Irak 2003, in Libyen 2011 und zum geplanten, aber nicht ausgeführten Einsatz in Syrien 2013.<sup>7</sup>

In einigen ost- bzw. südosteuropäischen Staaten (u.a. in Tschechien, Ungarn, Polen) ist die Tendenz festzustellen, dass die Beteiligung an Militäroperationen, die unter der Ägide einer internationalen Organisation (VN, EU, NATO) stattfinden, keiner speziellen parlamentarischen Zustimmung mehr bedarf. Die multinationale Einbindung der nationalen Streitkräfte wirkt hier wie ein „Blankoscheck“ für deren Auslandseinsatz.

Derartige Ansätze wären mit der Rechtsprechung des BVerfG zum Parlamentsvorbehalt insoweit nicht vereinbar, als das Gericht eine **vorherige und auf den konkreten Einsatz bezogene parlamentarische Zustimmung** verlangt. Sog. „Vorratsbeschlüsse“ wären nach der Lesart des Verfassungsgerichtsurteils daher verfassungswidrig.

---

<sup>4</sup> Vgl. Jonas, Alexandra; Ondarza, Nicolai (2009): *Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration: Grundlegende Aspekte deutscher, französischer und britischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich*. Springer-Verlag, S. 81 f.

<sup>5</sup> *Ibid.*, S. 82.

<sup>6</sup> Vgl. *Key Issues for the 2017 Parliament*. Hrsg.: House of Commons Library, S. 84.

<sup>7</sup> „The deployment of the armed forces remains a prerogative power – exercised by the Queen on the advice of her ministers – and Parliament has no legally established role. In 2011, however, the Coalition Government acknowledged the emergence of a convention giving the House of Commons an opportunity to debate the deployment of military forces, prior to deployment, except in the event of an emergency.

The defeat of the Government in a vote on military action in Syria in August 2013 was widely viewed as an assertion of Parliamentary sovereignty on such matters. [...] The 2015 Government had committed to legislate on this issue, but that commitment was dropped in 2016 because of concerns over freedom of action for the Government, and over giving the courts the power to rule on the lawfulness of a deployment decision.“

Vgl. *Key Issues for the 2017 Parliament*, a.a.O.

Auch die **Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr** (sog. „Rühe-Kommission“) hat der Absenkung der parlamentarischen Beteiligung in multinationalen Strukturen eine Absage erteilt und ist in ihrem Abschlussbericht<sup>8</sup> zu folgendem Fazit gekommen: „Die Zustimmung des Bundestags soll weiterhin notwendig, der Kampfeinsatz von deutschen Soldaten ohne parlamentarisches Mandat nicht möglich sein. Allerdings empfiehlt die Kommission eine „gesetzgeberische Klarstellung des Einsatzbegriffs“ und eine konsequente Information des Parlaments über die „militärisch multilateralen Verbundfähigkeiten“ der Bundesrepublik – und damit auch über die Zusagen, mit denen Deutschland bei seinen Bündnispartnern in der Pflicht steht.“<sup>9</sup>

Verfassungsrechtliche Schwierigkeiten wirft eine Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen im Rahmen der vom französischen Präsidenten *Macron* initiierten **Europäischen Interventionsinitiative** auf, sofern diese sich außerhalb von GSVP/PESCO-Strukturen etablieren sollte.<sup>10</sup>

\*\*\*

---

<sup>8</sup> *Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr – Abschlussbericht der Kommission* (BT-Drs. 18/500 vom 16. Juni 2015). Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/379046/ec2f468a9323c99f9bff783edb611c9b/bericht-data.pdf> (letzter Zugriff: 3. Juli 2018).

<sup>9</sup> *Abschlussbericht der „Rühe-Kommission“ an Bundestagspräsident übergeben*. Hrsg.: Bundesministerium der Verteidigung, 16. Juni 2015. Abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/abschlussbericht-ruehe-kommission-uebergeben-11598> (letzter Zugriff: 3. Juli 2018).

<sup>10</sup> *Reformideen – EU-Interventions-Truppe: Merkel und Macron wollen nicht dasselbe*. BR24 vom 4. Juni 2018. Abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/merkel-und-macron-wollen-nicht-dasselbe-100.html> (letzter Zugriff: 3. Juli 2018).