



Sachstand

Parlamentarische Beteiligung bei Auslandseinsätzen von Streitkräften
Untersuchungen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien

Parlamentarische Beteiligung bei Auslandseinsätzen von Streitkräften

Untersuchungen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Spanien

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 173/18
Abschluss der Arbeit: 4. Dezember 2018 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Parlamentarische Beteiligung bei der Streitkräfteentsendung: Politische Debatte und rechtlicher Rahmen	4
2.	Parlamentsbeteiligung in ausgewählten EU-Staaten	6
2.1.	Belgien	6
2.2.	Deutschland	7
2.3.	Frankreich	8
2.4.	Italien	10
2.5.	Niederlande	11
2.6.	Polen	12
2.7.	Portugal	13
2.8.	Rumänien	14
2.9.	Spanien	16
3.	Fazit	16

1. **Parlamentarische Beteiligung bei der Streitkräfteentsendung: Politische Debatte und rechtlicher Rahmen**

Die Frage, in welcher Form nationale Parlamente an der Entscheidung über den Einsatz staatlicher Streitkräfte beteiligt sind, wurde bereits mehrfach untersucht. Gleiches gilt für die Mitwirkungsrechte, -pflichten und -möglichkeiten innerhalb des Entscheidungsprozesses sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext.¹

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Mehrzahl der Parlamente in den europäischen Staaten zwar über **Mechanismen der parlamentarischen Begleitung und Kontrolle (*parliamentary oversight*) von Streitkräften im Auslandseinsatz verfügen** und auch in die **Entscheidung der Exekutive über die Entsendung von Streitkräften eingebunden** sind. Regelmäßig haben sie jedoch „nur geringen Einfluss auf die Rahmenbedingungen, unter denen sie die Truppen in den Einsatz schicken“.²

Insgesamt **differenzieren sich die bestehenden Parlamentsbeteiligungsrechte in den europäischen Staaten zunehmend aus**, was im Ergebnis auch zu einem „Rückbau“ an parlamentarischer Beteiligung bei Streitkräfteeinsätzen führen kann. So ist vor allem in den **ost- und südosteuropäischen Staaten eine Tendenz zu beobachten, Einsätze im Kontext von VN, EU oder NATO grundsätzlich von einer gesonderten parlamentarischen Zustimmung auszunehmen**.³

1 Vgl. z.B. Nicolai von Ondarza, Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich, Baden-Baden 2012;

Dirk Peters/Wolfgang Wagner/Cosima Glahn, Parliamentary Control of Military Missions: The Case of the EU NAVFOR Atalanta, RECON Working Paper 2011/24, <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/2944296>;

Hans Born/Suzana Anghel/Alex Dowling/Teodora Fuior, Parliamentary Oversight of ESDP Missions. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Policy Paper No 28, 2008; <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP28.pdf>;

Roman Schmidt-Radefeldt, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, Berlin: Duncker & Humblot 2005;

Christian Mölling/Alicia von Voß, „Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik. Parlamentsrechte in Europa im Vergleich: Internationale Militäreinsätze und Beschaffungsprozesse“, Stiftung Wissenschaft und Politik/Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Berlin Juni 2015; https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/mlg_vos_apParlamentsvorbehalt_juni2015.pdf;

After Lisbon. National Parliaments in the European Union. Ed. by Katrin Auel and Thomas Christiansen, London/New York 2016;

Sebastian Graf von Kielmansegg / Heike Krieger / Stefan Sohm (Hrsg.), Multinationalität und Integration im militärischen Bereich. Eine rechtliche Perspektive. Baden-Baden 2018.

2 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 5.

3 Gutachten WD 2 – 3000 – 099/18 vom 3.7.2018, „Parlamentsbeteiligung in den Mitgliedstaaten der EU bei bewaffneten Auslandseinsätzen“.

Im Kontext der jüngsten Debatte über eine (künftige) europäische Armee wird auch in Deutschland wieder einmal eine entsprechende Anpassung parlamentarischer Beteiligungsmuster bei der Streitkräfteentsendung gefordert.⁴ Der neuerliche Vorstoß ist insoweit erstaunlich, als bereits in den vergangenen Jahren ausgiebig über eine mögliche Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes im Zuge einer zunehmenden militärischen **Integration der Bundeswehr in überstaatliche Bündnisse (NATO, EU sowie multinationale Verbände)** diskutiert worden ist.⁵

Die 2014 vom Bundestag **eingesetzte „Kommission zur Überprüfung und Sicherung des Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“** (sog. „Rühe-Kommission“) empfahl in ihrem 2015 vorgelegten Abschlussbericht, **den Parlamentsvorbehalt grundsätzlich zu wahren und den Einsatzbegriff definitorisch zu schärfen.**⁶ Die Fraktionen von CDU/CSU und SPD legten **im Januar 2016 einen darauf basierenden Gesetzentwurf** vor, der auch die Informations- und Kontrollrechte des Bundestages stärken sollte.⁷ Die **Unionsfraktion zog ihre Zustimmung zu diesem Gesetzentwurf jedoch wieder zurück.**

4 So Gesundheitsminister *Jens Spahn* in Auslandseinsatz bald ohne Parlament?, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 15.11.2018, S. 5; <http://prarchiv.bundestag.btg/PressDok/pressmap.html;sessionid=9C5A082A6FB58E91BA690DBE?id=2962>; Europäische Armee: Wehrbeauftragter Bartels gegen Spahn-Vorstoß, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung, 15.11.2018; <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Europaeische-Armee-Bartels-gegen-Spahn-Vorstoß>; Streit über die Streitkräfte, in: Frankfurter Rundschau vom 15.11.2018, S. 4; <http://prarchiv.bundestag.btg/PressDok/pressmap.html;sessionid=9C5A082A6FB58E91BA690DBE?id=2961>.

Vgl. zur jüngsten Diskussion auch das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste vom 16.11.2018, WD 2 – 3000 – 174/17, „Parlamentarischer Rückholvorbehalt und parlamentarisches Rückholrecht bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr“.

5 2012 hatten beispielsweise die CDU-Abgeordneten *Andreas Schockenhoff* und *Roderich Kiesewetter* gefordert, „das deutsche Entscheidungssystem (zu) flexibilisieren“, so dass es „zu einem ‚Einsatzrecht‘ der Regierung und zu einem ‚Rückholrecht‘ des Bundestages“ käme. Siehe dazu die Presseberichte: CDU-Politiker fordern Flexibilität für Bundeswehreinätze, FAZ vom 6.6.2012 sowie *Peter Blechschmidt*, Marschbefehl aus Brüssel, in: SZ vom 8.6.2012; <https://www.roderich-kiesewetter.de/uploads/media/20120608-SZ-05.pdf>.

Vgl. dazu u.a. *Johanna Metz*, Nicht ohne das Parlament. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz regelt die Kompetenzen des Bundestages bei bewaffneten Auslandseinsätzen, in: Das Parlament Nr. 34-35 vom 20.8.2018; https://www.das-parlament.de/2018/34_35/themenausgaben/-/566724; *Ekkehard Brose*, Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, SWP-Studie S 18, September 2013; https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2013_S18_bre.pdf; *Martina Kolanoski*, Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland: Zur Funktion des Parlamentsvorbehalts im Kontext bündnispolitischer Verpflichtung. Potsdam 2010.

6 Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr – Abschlussbericht der Kommission (BT-Drs. 18/5000 vom 16.6.2015), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/050/1805000.pdf>.

7 Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration (BT-Drs. 18/7360 vom 26.1.2016 ; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/073/1807360.pdf>.

Bereits 2010 ordnete eine Studie des **Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces** (DCAF) die Rechte des Deutschen Bundestags in einer Bewertung von 25 europäischen Parlamenten auf einer fünfstufigen Skala in der obersten Kategorie als „sehr stark“ ein.⁸ *Ondarza* hat in diesem Kontext belegt, dass diese Position „den Abgeordneten auch in den frühen Phasen der Entscheidungsprozesse eine informelle Einbindung ermöglicht hat“.⁹ Er geht davon aus, dass eine stärkere Parlamentsbeteiligung eine verantwortungsvollere Sicherheits- und Verteidigungspolitik befördere.¹⁰

Im Folgenden wird die parlamentarische Beteiligung bei Auslandseinsätzen von Streitkräften in ausgewählten EU-Staaten dargestellt.

2. Parlamentsbeteiligung in ausgewählten EU-Staaten

2.1. Belgien

Gemäß der belgischen Verfassung entscheidet der König über die Entsendung der Streitkräfte.¹¹ Tatsächlich nimmt diese Aufgabe aber die Regierung oder der Verteidigungsminister wahr. Das Parlament hat demgegenüber nur ein **Informationsrecht**. Es hat keinen Einfluss auf die Entscheidung über den Einsatz des Militärs. Den Kammern des Parlaments steht lediglich die klassische Kontrolle der Regierungstätigkeit zu.¹² Damit kann es ausschließlich über das Budget für die Einsätze mitbestimmen.¹³ Keine Mitsprache besitzt es hinsichtlich der Bewilligung des Einsatzes der Streitkräfte jenseits der Landesgrenzen,¹⁴ hinsichtlich des Mandats einer Operation, der zu

8 Sandra Dieterich/Hartwig Hummel/Stefan Marschall, Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper 21, Genf 2010, S. 15-39; https://www.files.ethz.ch/isn/122963/OP21_FINAL.pdf; Neben Deutschland wurden die Parlamentsrechte in Estland, Finnland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Slowenien und Ungarn ebenfalls unter „sehr stark“ verortet.

9 Ondarza, Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich, Baden-Baden 2012, S. 16.

10 Ebd., S. 13.

11 Verfassung Belgiens, Art. 167 § 1: „Der König befiehlt die Streitkräfte, stellt den Kriegszustand sowie das Ende der Kampfhandlungen fest. Der König setzt die Kammern davon in Kenntnis, sobald das Interesse und die Sicherheit des Staates es erlauben, und fügt die angemessenen Mitteilungen hinzu“ <http://www.verfassungen.eu/b/index.htm>.

12 Die Verfassung Belgiens, Art. 56; <http://www.verfassungen.eu/b/index.htm>, Dieterich/Hummel/Marschall, Parliamentary War Powers, S. 53-56.

13 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 5 f.

14 Ebd., S. 5 f.

entscheidenden Truppenanzahl, der Einsatzregeln, der Einsatzdauer sowie der jeweiligen Ausrüstung.¹⁵

2.2. Deutschland¹⁶

Der Einsatz der deutschen Bundeswehr außerhalb des Geltungsbereiches des Grundgesetzes **muss** vom Deutschen Bundestag mandatiert werden. Dieses Zustimmungserfordernis geht auf das **sog. AWACs-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1994** zurück. In seiner Folge erhielt das Parlament Mitwirkungs- und Kontrollrechte, die durch das **Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) vom 18. März 2005** gesetzlich ausgestaltet und konkretisiert worden sind:¹⁷

Nach **§§ 1 Abs. 1 und § 2 ParlBG** bedürfen alle Einsätze der Soldaten der Bundeswehr,

- **bei denen diese in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden** oder
- eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist,

der vorherigen Zustimmung des Bundestages. Die Regierung muss das Parlament über den geplanten Einsatz umfassend informieren; ein Initiativrecht besitzt der Bundestag hingegen nicht.

Besonderheiten bestehen indes bei **geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen** des Kommandos Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr und der Kampfschwimmer der Marine. Hier werden in der Praxis regelmäßig nur die Obleute der Fraktionen im Verteidigungs- und Auswärtigen Ausschuss informiert.¹⁸ Eine Plenardebatte über diese Einsätze findet nicht statt.

Eine **Einschränkung des Parlamentsvorbehalts** enthält § 5 ParlBG: Danach ist die Bundesregierung **bei Gefahr im Verzug** berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen und internationalen Organisationen mitzuwirken und diese zu vollziehen. Die Bundesregierung muss jedoch in jedem Falle das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befragen. Der Einsatz ist zu beenden, wenn der

15 Ebd., S. 8 f.

16 Zu Deutschland im internationalen Vergleich auf der internationalen, innerstaatlichen und Entscheidungsebene siehe ausführlich Nik Milosevic, Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze. Deutschland im internationalen Vergleich, Opladen u.a. 2018 (International and Security Studies, 6), S. 383-446, sowie Ondarza, Legitimatores ohne Einfluss, a.a.O. (Anm. 1) S. 159-170.

17 BVerfGE 90, 286; <http://www.servat.unibe.ch/df/bv090286.html>.

Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) vom 18. März 2005 (BGBl. I, S. 775), <http://www.gesetze-im-internet.de/parlbg/>, Philipp Scherrer, Das Parlament und sein Heer. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Berlin 2010; Malte Seyffarth, Kommentar zum Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG), Heidelberg 2018.

18 Gutachten WD 3 – 3000 - 244/11, „Beteiligung der Legislative bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU“, S. 5 f.

Bundestag die Zustimmung verweigert (§ 5 Abs. 3 S. 2 ParlBG). **Nicht zustimmungspflichtig** sind dagegen **vorbereitende Maßnahmen und Planungen**, da sie nicht als Einsatz im Sinne des ParlBG gelten (§ 2 Abs 2 S. 1 und 2 ParlBG), sowie **humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen**, bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden und nicht zu erwarten ist, dass die Soldatinnen oder Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden (§ 2 Abs. 2 S. 3 ParlBG).¹⁹

In der Praxis wurden die Anträge nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz regelmäßig in zwei Beratungen des Bundestages behandelt. Nach Abschluss der ersten Beratung erfolgt die Überweisung an die zuständigen Ausschüsse.²⁰ Seit Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes ist über Anträge der Bundesregierung in der Regel innerhalb von zwei Sitzungswochen entschieden worden: 93 der 96 beratenen Anträge (96,9 Prozent) wurden innerhalb von zwei Sitzungswochen behandelt, davon dauerte das parlamentarische Verfahren zwischen erster Beratung und Schlussabstimmung in 53 der 96 Verfahren (55,2 Prozent) 9 Tage oder weniger und nach 23 Tagen waren 94 Verfahren (97,9 Prozent) abgeschlossen. In eilbedürftigen Fällen beschloss der Bundestag binnen weniger Tage ein Mandat: So sind in 21 Verfahren (21,9 Prozent) die Beratungen innerhalb einer Sitzungswoche erfolgt. In Einzelfällen wurden die Beratungen sogar in einer Sitzung abgeschlossen.²¹

2.3. Frankreich²²

Das französische semi-präsidentielle Regierungssystem räumt dem **Staatspräsidenten** vorrangig das Entscheidungsrecht über Militäreinsätze ein.²³

19 Gutachten WD 2-3000-205/14, „Zur Parlamentsbeteiligung bei der Mandatierung des Einsatzes von Streitkräften“, S. 4.

20 Vgl. „Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ – Abschlussbericht der Kommission (BT-Drs. 18/5000 vom 16.6.2015, S. 20, Anm. 39 und 40 sowie Anl. 25, Tabelle 2). Demnach wurde lediglich in zwölf Verfahren, die alle in die 15. und 16. Wahlperiode fallen, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Überweisung an die Ausschüsse ohne Aussprache zu beschließen.

21 Vgl. „Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ – Abschlussbericht der Kommission (BT-Drs. 18/5000 vom 16.6.2015, S. 23). Ausnahmen von dieser Regel haben insbesondere die Beratung der Verlängerung von ISAF-Mandaten betroffen, bei denen es sich um einen komplexen Einsatz handelte und keine besondere Eilbedürftigkeit gegeben war.

22 Zur detaillierten Einordnung der Interessen Frankreichs sowie der Einflüsse auf den Entscheidungsprozess siehe Milosevic, Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze, S. 254-294; Ondarza, Legitimatoren ohne Einfluss, S. 170-180, sowie Dieterich/Hummel/Marschall, Parliamentary War Powers, S. 64-66.

23 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 4.

„Der Präsident der Republik ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Er führt den Vorsitz in den obersten Räten und Komitees der nationalen Verteidigung.“ (Art. 15 der Verf.)²⁴

Das **Parlament spielt keine Rolle**, wenn es um die Bewilligung des Einsatzes der Streitkräfte jenseits der Landesgrenzen geht.²⁵ Die Entscheidung, Streitkräfte in einen Auslandseinsatz zu schicken, liegt stattdessen bei der Regierung, die das Parlament spätestens drei Tage nach Einsatzbeginn zu informieren hat. An diese Unterrichtung kann sich eine Debatte anschließen, jedoch keine Abstimmung. Durch Art. 13 des Verfassungsgesetzes Nr. 2008-724 vom 23. Juli 2008 wurde Art. 35 der Verfassung allerdings ergänzt:

„Dauert ein solcher **Einsatz länger als vier Monate**, hat die Regierung die Zustimmung des Parlaments zu einer Verlängerung einzuholen. Sie kann die Nationalversammlung ersuchen, in letzter Instanz zu entscheiden. Läuft die Frist von vier Monaten außerhalb der Sitzungsperiode des Parlaments ab, fasst dieses seinen Beschluss bei Eröffnung der darauffolgenden Sitzungsperiode.“ (Art. 35 der Verf.)

Korrespondierend besteht eine Pflicht der Regierung, die Entscheidung über die Verlängerung eines Einsatzes im Ausland, der eine Dauer von vier Monaten überschreitet, von der Zustimmung des Parlaments abhängig zu machen.

Die Regierung kann die *Assemblée Nationale* ersuchen, in letzter Instanz zu entscheiden.²⁶ **Das Parlament kann sich dagegen entscheiden und besitzt somit ein Rückholrecht.**²⁷ Bis dato bedurfte nur die Kriegserklärung der Zustimmung des Parlaments.²⁸ **Keine Mitsprache** besitzt das Parlament nach wie vor hinsichtlich des Mandats einer Operation, der zu entsendende Truppenanzahl, der Einsatzregeln sowie der Dauer der Operation.²⁹

24 Verfassung der Französischen Republik, Art. 15 <http://www.verfassungen.eu/f/>.

25 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 5 f.

26 Gutachten WD 3-3000-244/11 „Beteiligung der Legislative bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU“, S. 9; Gutachten WD 2-3000-099/18, „Parlamentsbeteiligung in den Mitgliedstaaten der EU bei bewaffneten Auslandseinsätzen“; Alexandra Jonas / Nicolai von Ondarza, Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration. Grundlegende Aspekte deutscher, französischer und britischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vergleich. Wiesbaden 2010, S. 81 f.

27 Milosevic, Nik, Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze, 2018, S. 276.

28 Gutachten WF II-025/04, „Parlamentarische Mitwirkung in den heutigen und künftigen NATO-/EU-Staaten bei Entscheidungen über die Beteiligung an internationalen Streitkräfteeinsätzen, S. 4.

29 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 8 f.

2.4. Italien³⁰

Gemäß der italienischen Verfassung hat der Präsident „den Oberbefehl über die Streitkräfte, er führt den Vorsitz in dem gemäß Gesetz gebildeten Obersten Verteidigungsrat und erklärt den von den Kammern beschlossenen Kriegszustand“.³¹

Für den Einsatz der Streitkräfte ist keine Zustimmung des Parlaments erforderlich. In der Praxis versichert sich die Regierung jedoch der Unterstützung des Parlaments. Nach einer entsprechenden Debatte stimmt das Parlament über einen Regierungsantrag ab beziehungsweise verabschiedet eine Resolution. **Bei jedem Auslandseinsatz muss die Regierung allerdings einen ordentlichen Gesetzentwurf bezüglich seiner Finanzierung vorlegen.**³² Über das Budget für die jeweiligen Einsätze kann das Parlament also separat bestimmen.³³

Keine Mitsprache hat das Parlament hinsichtlich des Mandats einer Operation, der zu entsendenden Truppenanzahl, der Einsatzregeln und -dauer sowie der zu benutzenden Ausrüstung.³⁴ Darüber hinaus besitzt das Parlament **kein Informationsrecht zu Beschaffungsprozessen.**³⁵

Da keine Rechtsgrundlage für den Einsatz der Streitkräfte im Ausland existiert, haben **die italienischen Regierungen zur Legitimierung von Militäreinsätzen** offenbar vor allem auf Art. 77 der italienischen Verfassung zurückgegriffen: „Dieser ist für dieses Politikfeld zwar nicht ausschließlich vorgesehen, legt jedoch fest, dass die Regierung in außerordentlichen Fällen per Dekret politisch handeln kann, ohne dabei auf das Parlament im Vorfeld angewiesen zu sein und damit eine ausgesprochen große Handlungsfreiheit genießt.“³⁶

30 Zur detaillierten Einordnung der Interessen Frankreichs sowie der Einflüsse auf den Entscheidungsprozess siehe Milosevic, Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze, S. 295-326, sowie Dieterich/Hummel/Marschall, Parliamentary War Powers, S. 26-28.

31 Die Verfassung der Italienischen Republik, Art. 87 <http://www.verfassungen.eu/it/>. Bei den beiden Kammern handelt es sich um das Abgeordnetenhaus und den Senat.

32 Gutachten WF II-025/04, „Parlamentarische Mitwirkung in den heutigen und künftigen NATO-/EU-Staaten bei Entscheidungen über die Beteiligung an internationalen Streitkräfteeinsätzen“, S. 5.

33 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 6 f.

34 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 8 f.

35 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 10.

36 Milosevic, Nik, Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze, 2018, S. 312 f.

2.5. Niederlande³⁷

Die niederländische Verfassung legt in Art. 97 (2) und 98 (2) fest, dass „die Regierung (...) den Oberbefehl über die Streitkräfte (hat)“.³⁸ **Eine Zustimmung durch das niederländische Parlament (Staten-Generaal) ist nicht vorgeschrieben.** Der Regierung wird lediglich eine **Informationspflicht** gegenüber dem niederländischen Parlament auferlegt. Dieser ist **vor Einsatzbeginn** nachzukommen, es sei denn, es liegen berechtigte Gründe vor, keine Informationen vor Einsatzbeginn herauszugeben. In diesen Fällen ist der **Informationspflicht schnellstmöglich nach Einsatzbeginn** nachzukommen.³⁹

Art. 100 der niederländischen Verfassung sieht vor:

„(1) Die Regierung erteilt den Generalstaaten im Voraus Auskünfte über den Einsatz und die Bereitstellung der Streitkräfte zur Aufrechterhaltung oder Förderung der internationalen Rechtsordnung. Hierzu zählt das Erteilen von Auskünften im Voraus über den Einsatz oder die Bereitstellung der Streitkräfte für humanitäre Hilfsleistungen im Falle eines bewaffneten Konflikts.

(2) Absatz 1 findet keine Anwendung, wenn zwingende Gründe der Erteilung von Auskünften im Voraus entgegenstehen. In diesem Fall werden Auskünfte schnellstmöglich erteilt.“⁴⁰

Gem. Art. 96 (1) der Verfassung ist eine vorherige Zustimmung des Parlamentes nur im Kriegsfall erforderlich.

Keine Mitsprache besitzt das Parlament hinsichtlich der Bewilligung des Einsatzes der Streitkräfte jenseits der Landesgrenzen,⁴¹ des Mandats einer Operation, der zu entsendenden Truppenanzahl, der Einsatzregeln -dauer sowie der zu benutzenden Ausrüstung.⁴²

37 Zur detaillierten Einordnung der Interessen Frankreichs sowie der Einflüsse auf den Entscheidungsprozess siehe Milosevic, Nik, Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze, 2018, S. 326-353.

38 Verfassung des Königreiches der Niederlande, Art. 97 (2) und Art. 98 (2) <http://www.verfassungen.eu/nl/>.

39 Ausarbeitung: Beteiligung der Legislative bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU, S. 12; WD 3-3000-244/11; Dieterich/Hummel/Marschall, Parliamentary War Powers, S. 44 f.

40 WF II-025/04, „Parlamentarische Mitwirkung in den heutigen und künftigen NATO-/EU-Staaten bei Entscheidungen über die Beteiligung an internationalen Streitkräfteeinsätzen“, S. 8 f.

41 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 5 f.

42 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 8 f.

Allerdings verfügt das niederländische Parlament über ausgeprägtes Informationsrecht: So kann es z.B. **Berichte von der Regierung verlangen und Evaluierungen durchführen**.⁴³

2.6. Polen⁴⁴

Nach der polnischen Verfassung ist der **Präsident der Republik der oberste Vorgesetzte der Streitkräfte**. Seine entsprechenden „Zuständigkeiten (...), die mit der Vorgesetztengewalt über die Streitkräfte verbunden sind, werden ausführlich vom Gesetz geregelt“.⁴⁵ Art. 117 der polnischen Verfassung lautet: „Die Grundsätze in Bezug auf den Einsatz der Streitkräfte außerhalb der Republik Polen bestimmt ein ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag oder ein Gesetz.“

Zu diesen Gesetzen gehören das Wehrgesetz sowie das „Gesetz über den Einsatz sowie die Stationierung polnischer Streitkräfte im Ausland“ (ZUPSZ).⁴⁶ Art. 3 Absatz 2 ZUPSZ verlangt, dass **das Parlament unverzüglich informiert werden muss, sobald der Präsident eine Einsatzentscheidung getroffen hat**. Die Entscheidung muss im Amtsblatt **unter Angabe aller erheblichen Einzelheiten veröffentlicht werden**.⁴⁷

Die Entscheidung über den Einsatz von Streitkräften im Ausland liegt allerdings ausschließlich in Händen des Staatspräsidenten. Dieser entscheidet auf Grundlage eines Antrags des Ministerpräsidenten oder des Ministerrats. Die **Entscheidung des Präsidenten bedarf der Gegenzeichnung durch den Ministerpräsidenten**. Mit dem Akt der Gegenzeichnung übernimmt der Ministerpräsident die politische Verantwortung für die Entscheidung des Präsidenten. **Möglichkeiten des polnischen Parlaments, auf die Entscheidung Einfluss zu nehmen**, bestehen vor allem darin, dass der Sejm (eine der zwei Kammern des polnischen Parlaments) die Gesetze, die Regelungen zu solchen Einsätzen treffen, ändert. Weiterhin obliegt den Ausschüssen des Sejm die Aufsicht über den Ministerrat. Indem der Verteidigungsausschuss den Verteidigungsminister zur Teilnahme an seinen Sitzungen beruft, kann er sich über die Lage polnischer Streitkräfte im Ausland informieren.“⁴⁸

43 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 10.

44 Zur detaillierten Einordnung der Interessen Frankreichs sowie der Einflüsse auf den Entscheidungsprozess siehe Milosevic, Nik, Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze, 2018, S. 353-383; Ondarza, Legitimatoren ohne Einfluss, S. 191-200.

45 Verfassung der Polnischen Republik, Art. 134 (1) und (6), <http://www.verfassungen.eu/pl/>.

46 Polnisches Gesetzblatt 1998, Nr. 162, Gegenstand 1117.

47 Gutachten WF II-025/04, „Parlamentarische Mitwirkung in den heutigen und künftigen NATO-/EU-Staaten bei Entscheidungen über die Beteiligung an internationalen Streitkräfteeinsätzen“, S. 10 f.

48 Gutachten WD 3-3000-244/11, „Beteiligung der Legislative bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU“, S. 12; Dieterich/Hummel/Marschall, Parliamentary War Powers, S. 58 f.

Offenbar wurden bereits beschlossene Einsätze verfassungsrechtlich mit Art. 5 der Verfassung begründet:

„Die Republik Polen schützt die Unabhängigkeit und Integrität ihres Territoriums, gewährleistet Freiheiten und Rechte der Menschen und der Bürger sowie die Sicherheit der Staatsbürger, schützt das nationale Erbe und gewährleistet den Umweltschutz, wobei sie sich von dem Prinzip der gleichmäßigen Entwicklung leiten lässt.“

Dieser Artikel ermöglicht eine sehr weite Interpretation für Militäreinsätze, „da die Formulierung eine örtliche Einschränkung grundsätzlich nicht vorgibt und sich der Artikel damit nicht nur auf das Staatsgebiet Polens bezieht“.⁴⁹

Das Parlament kann zwar **das Budget für Einsätze separat bestimmen**. Keine Mitsprache besitzt es jedoch hinsichtlich der Bewilligung des Einsatzes der Streitkräfte jenseits der Landesgrenzen, des Mandats einer Operation, der zu entsendenden Truppenanzahl, der Einsatzregeln und -dauer sowie der zu benutzenden Ausrüstung.⁵⁰ Es hat außerdem auch **kein Informationsrecht zu Beschaffungsprozessen**.⁵¹ Seit geraumer Zeit ist jedoch offenbar **die Tendenz** festzustellen, dass die Beteiligung an Militäroperationen von VN, EU und NATO **keiner besonderen parlamentarischen Zustimmung mehr bedürfen soll**.⁵²

2.7. Portugal

Der **Präsident der Republik** ist nach Art. 120 der portugiesischen Verfassung kraft seines Amtes **Oberbefehlshaber der Streitkräfte** und hat gemäß Art. 134, „die Befugnisse des Oberbefehlshabers der Streitkräfte auszuüben“.⁵³

Die Entscheidung über die Entsendung von Streitkräften trägt die **Regierung Portugals**.⁵⁴ Militärische Auslandseinsätze erfolgen nach der portugiesischen Verfassung zur Erfüllung der internationalen Bündnispflichten:

49 Milosevic, Nik, Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze, 2018, S. 371.

50 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 8 f.

51 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 10.

52 Gutachten WD 2-3000-099/18 vom 3.7.2018, „Parlamentsbeteiligung in den Mitgliedstaaten der EU bei bewaffneten Auslandseinsätzen“.

53 Verfassung der Portugiesischen Republik, Art. 120 und Art. 134 a), <http://www.verfassungen.eu/p/>.

54 Gutachten WF II-025/04, „Parlamentarische Mitwirkung in den heutigen und künftigen NATO-/EU-Staaten bei Entscheidungen über die Beteiligung an internationalen Streitkräfteeinsätzen“, S. 11.

„Die Streitkräfte haben die Aufgabe, nach Maßgabe des Gesetzes die internationalen Verpflichtungen Portugals im militärischen Bereich zu erfüllen und an humanitären und friedenserhaltenden Missionen der internationalen Organisationen, denen Portugal angehört, teilzunehmen.“⁵⁵

Dem Parlament obliegt lediglich das Recht, „nach Maßgabe des Gesetzes und der Geschäftsordnung den Einsatz portugiesischer Militärkontingente im Ausland zu überwachen“.⁵⁶

Dieser Verfassungsauftrag ist einfachgesetzlich durch das „Law no. 46/2003“¹² vom 22. August 2003 ausgestaltet. Gemäß Art. 4 **muss die Regierung das Parlament im Vorfeld über einen bevorstehenden Einsatz unterrichten**. Darin müssen vor allem **die Gründe für die Entscheidung, die einzusetzenden militärischen Mittel, Art und Umfang der geschätzten und vorhersehbaren Risiken, die Dauer der Mission sowie die offizielle Dokumente, Informationen und Veröffentlichungen, die als nützlich und notwendig erachtet werden**, enthalten sein.⁵⁷

Darüber hinaus muss die Regierung dem Parlament **einen detaillierten Halbjahresbericht** über die Entwicklung der Beteiligung portugiesischer Militärkontingente sowie **innerhalb von 60 Tagen nach Abschluss der Mission einen endgültigen Bericht** vorlegen.⁵⁸ Keine Mitsprache besitzt das Parlament hinsichtlich der Bewilligung des Einsatzes der Streitkräfte jenseits der Landesgrenzen,⁵⁹ des Mandats einer Operation, der zu entsendenden Truppenanzahl, der Einsatzregeln -dauer sowie der zu benutzenden Ausrüstung.⁶⁰ Es hat außerdem auch **kein Informationsrecht zu Beschaffungsprozessen**.⁶¹

2.8. Rumänien

Der rumänische Präsident kann unter der Voraussetzung **der vorherigen Zustimmung durch das rumänische Parlament** die (Teil-) Mobilisierung der Streitkräfte anordnen. Nur in Ausnahmefällen ist er befugt, die Streitkräfte ohne vorherige Zustimmung zu mobilisieren. In einem solchen

55 Verfassung der Portugiesischen Republik, Art. 275 (5) <http://www.verfassungen.eu/p/>.

56 Verfassung der Portugiesischen Republik, Art. 163 j) <http://www.verfassungen.eu/p/>; Dieterich/Hummel/Marschall, Parliamentary War Powers, S. 60.

57 Lei (Gesetz) No. 46/2003, Art. 4, 22.8.2003; <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2003/08/193A00/53935393.pdf>; Gutachten WF II-025/04, „Parlamentarische Mitwirkung in den heutigen und künftigen NATO-/EU-Staaten bei Entscheidungen über die Beteiligung an internationalen Streitkräfteeinsätzen“, S. 11 f.

58 Lei (Gesetz) No 46/2003, Art. 5, 22.8.2003; <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2003/08/193A00/53935393.pdf>.

59 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 5 f.

60 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 8 f.

61 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 10.

Fall muss er **dem Parlament die Entscheidung binnen fünf Tagen zur nachträglichen Genehmigung** unterbreiten.⁶²

Gemäß Art. 118 der rumänischen Verfassung „organisiert und koordiniert (der Oberste Rat für Nationale Verteidigung) einheitlich die Tätigkeiten, die die Verteidigung des Landes und die nationale Sicherheit betreffen“. Geregelt werden diese in „Law no. 42 of 15/03/2004“: Demnach besteht gegenüber dem Parlament **lediglich eine Informationspflicht, wenn ein Einsatz der Streitkräfte zur Erfüllung der Pflichten eines internationalen Abkommens durchgeführt wird. Nur wenn ein Einsatz außerhalb des durch internationale Abkommen abgedeckten Bereichs vorgenommen werden soll, muss der Präsident die Zustimmung des Parlaments einholen.**⁶³

Die rumänische Verfassung regelt die Frage der Auslandseinsätze nicht ausdrücklich. Sie weist hier wesentliche Entscheidungen dem Parlament zu: (Teil)Mobilmachung, Kriegserklärung, Aussetzung oder Beendigung bewaffneter Auseinandersetzungen, Genehmigung der nationalen Strategie zur Heimatverteidigung und Prüfung der Berichte des Obersten Rates der Nationalen Verteidigung.⁶⁴ Art. 118 Absatz 1 Satz 2 sieht außerdem konkret vor:

„Under the law and the international treaties Romania is a party to, the Army shall contribute to collective defence in military alliance systems, and participate in peace keeping or peace restoring missions“.

In der Summe kann das Parlament über das Budget für die Einsätze separat bestimmen.⁶⁵ Allein bei der zu benutzenden Ausrüstung verfügt es über kein Mitbestimmungsrecht.⁶⁶

62 Die Verfassung Rumäniens, Art. 92 (2); <http://www.verfassungen.eu/ro/index.htm>.

63 Gutachten WD 3-3000-244/11, „Beteiligung der Legislative bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU“, S. 13 f.

64 Die Verfassung Rumäniens, Art. Art. 65 (2) c-g); <http://www.verfassungen.eu/ro/index.htm>.

65 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 5 f.

66 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 8 f.

2.9. Spanien⁶⁷

Dem König obliegt nach Art. 62 h) der spanischen Verfassung, „den Oberbefehl über die Streitkräfte auszuüben“ sowie nach Art. 63 Absatz 3 „nach vorheriger Ermächtigung durch die Cortes Generales den Krieg zu erklären und Frieden zu schließen“. In der Praxis ist die Regierung um die Unterstützung des Parlaments bemüht gewesen und hat die zuständigen Ausschüsse informiert.⁶⁸

Seit 2005 ist nach den gesetzlichen Bestimmungen des Art. 17 des Organgesetzes über die nationale Verteidigung ein genereller Zustimmungsvorbehalt des Parlamentes für jede militärische Mission vorgesehen.⁶⁹ Keine Mitsprache besitzt das Parlament hinsichtlich des Mandats einer Operation, der zu entsendenden Truppenanzahl, der Einsatzregeln -dauer sowie der zu benutzenden Ausrüstung.⁷⁰

3. Fazit

Die Parlamente der hier aufgeführten EU-Mitgliedstaaten verfügen im Ergebnis über **ausgeprägte Budget-, Kontroll- und Informationsrechte**, um den Auslandseinsatz der Streitkräfte zu **finanzieren, zu überwachen und parlamentarisch zu begleiten. Im Detail variieren diese Rechte jedoch teilweise erheblich**, insbesondere was den Umfang, die Dauer, die Ausrüstung und nicht zuletzt die parlamentarische Zustimmung als solche (Parlamentsvorbehalt) betrifft.

Mit Blick auf multinationale Einsätze in integrierten Verbänden wird über eine Harmonisierung der parlamentarischen Beteiligungsrechte nachgedacht. Bereits 2014 hat die **niederländische Delegation dazu ein Positionspapier zu parlamentarischen Prozeduren für den Einsatz von Truppen in multilateralen Operationen** veröffentlicht.⁷¹

67 Siehe dazu im Überblick Ondarza, Legitimatoren ohne Einfluss, S. 200-208.

68 Gutachten WF II-025/04, „Parlamentarische Mitwirkung in den heutigen und künftigen NATO /EU-Staaten bei Entscheidungen über die Beteiligung an internationalen Streitkräfteeinsätzen“, S. 12.

69 Wagner/Peters/Glahn, Parliamentary War Powers, S. 90, Dieterich/Hummel/Marschall, Parliamentary War Powers, S. 56-58.

70 Mölling/Voß, Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik, S. 8 f.

71 Ebd., S. 12 f. Siehe dazu auch Ondarza, Legitimatoren ohne Einfluss, S. 16.

Die eingangs zitierte DCAF-Studie bewertet die parlamentarische Beteiligung auf einer **fünfstufigen Skala** in Deutschland und Italien als „sehr stark“;⁷² die Niederlande als „stark“;⁷³ Belgien, Polen, Portugal und Spanien hingegen als „schwach“;⁷⁴ Frankreich wurde sogar als „sehr schwach“ eingruppiert.⁷⁵

Die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr („Rühe-Kommission“) hat einer **Absenkung der parlamentarischen Beteiligung in multinationalen Strukturen eine Absage erteilt**. Formal betrachtet bleibe das Recht des Bundestages zur Mitentscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte auch durch eine stärkere Integration von Fähigkeiten in den Bündnissen unberührt. Das Bundesverfassungsgericht habe in diesem Sinne mit Blick auf die EU betont, der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte sei integrationsfest.⁷⁶

Das BMVg unterstrich die Empfehlung der Kommission zu einer

- „**gesetzgeberische(n) Klarstellung des Einsatzbegriffs**“ und einer
- **konsequenten 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“.⁷⁷

72 Dieterich/Hummel/Marschall, Parliamentary War Powers, S. 15-39: Neben Deutschland wurden die Parlamentsrechte in Estland, Finnland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Slowenien und Ungarn ebenfalls unter „sehr stark“ verortet.

73 Zusammen mit Dänemark, Irland und Schweden; Ebd., S. 39-49.

74 Ebd, S. 53-62.

75 Zusammen mit Griechenland, Großbritannien und Zypern; Ebd., S. 62-71.

76 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 16.6.2015), S. 18.

77 BMVg, Abschlussbericht der „Rühe-Kommission“ an Bundestagspräsident übergeben, 16.6.2015; <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/abschlussbericht-ruehe-kommission-uebergeben-11598>.

In Gutachten und Stellungnahmen zur geplanten Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes wurden Aspekte der parlamentarischen Beteiligung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr erörtert und Reformvorschläge gemacht.⁷⁸ Dabei wurde deutlich gemacht, dass sich der oftmals kritisierte Parlamentsvorbehalt in keiner Weise als Problem für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik erwiesen habe.⁷⁹

* * *

-
- 78 Siehe z.B. die Stellungnahmen zum Gesetzentwurf von 2016: <https://www.bundestag.de/blob/418836/1b7d6ab485ef1a053ca8969ffd5184ab/horn-data.pdf>,
<https://www.bundestag.de/blob/418838/5d9ebfa4256aba02cf53de6e87737ab7/sauer-data.pdf>,
<https://www.bundestag.de/blob/418844/cf5b54aedde68d6dd7aac2b1a8b5d3c3/hufeld-data.pdf> und
<https://www.bundestag.de/blob/418840/e3c3431212e84262d498464457d406c8/nolte-data.pdf> sowie die kontroversen Beiträge im Forum von: Sicherheit und Frieden 4/2012, S. 230-237; https://www.sicherheit-und-frieden.nomos.de/fileadmin/suf/doc/Aufsatz_SuF_12_04_Forum.pdf und Milosevic, Nik, Politische Entscheidungsprozesse und multinationale Militäreinsätze, 2018, S. 512-519 und 524-529.
- 79 Carlo Masala, An den Aufgaben gewachsen. Politisch ist die Bilanz von Auslandseinsätzen gemischt, militärisch aber positiv, in: IP-Die Zeitschrift September/Oktober 2018; <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2018/september-oktober-2018/den-aufgaben-gewachsen>.