

# Arbeitspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Christian Mölling, Alicia von Voss*

## Nationale Parlamente und Verteidigungspolitik

Parlamentsrechte in Europa im Vergleich:  
Internationale Militäreinsätze und  
Beschaffungsprozesse

FG03-AP Nr 03  
Juni 2015  
Berlin

# Inhaltsverzeichnis

## **SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

SWP-Arbeitspapiere sind Online-  
Veröffentlichungen der  
Forschungsgruppen. Sie  
durchlaufen kein förmliches  
Gutachterverfahren. Sie dürfen  
nur mit Zustimmung der  
jeweiligen Autoren/ Herausgeber  
zitiert werden.

Dr. Christian Mölling ist  
Wissenschaftler in der  
Forschungsgruppe  
Sicherheitspolitik.

Alicia von Voss ist  
Projektassistentin in der  
Forschungsgruppe  
Sicherheitspolitik.

Dieses Arbeitspapier wurde im  
Rahmen des Projekts "Security  
and Defence in Northern Europe"  
erstellt.

## **Einleitung 3**

### **Die Rolle nationaler Parlamente in Verteidigungsfragen 4**

*Drei wesentliche Rechte: Budget, Information, Mitbestimmung*  
4

Rechte bei Internationalen Militäreinsätzen 5

*Budgetrechte* 5

*Informationsrechte* 6

*Mitbestimmungsrechte* 6

Rechte bei der Rüstungsbeschaffung 9

*Budgetrechte* 9

*Informationsrechte* 10

*Mitbestimmungsrechte* 11

### **Schlussfolgerungen 12**

### **Annex 14**

# Einleitung

Verteidigungspolitik ist traditionell eine Domäne der Exekutive. Dennoch können Parlamente zentrale Elemente in diesem Bereich mitbestimmen. Nicht nur, wenn Verteidigungsausschüsse, auswärtige Ausschüsse oder das Parlament als Ganzes Entscheidungen zu Militäreinsätzen treffen, sondern schon weit „früher“, nämlich wenn Parlamente über Ausrüstungsbeschaffungen mitentscheiden.

Unter welchen Bedingungen Soldaten in den Einsatz gehen dürfen und mit welcher Ausrüstung sie operieren, hat auch erheblichen Einfluss auf die Möglichkeit der Armeen, miteinander zu kooperieren. Erstens spielen Parlamente eine Rolle darin, die politischen Rahmenbedingungen zur Entsendung nationaler Verbände und damit die Zuverlässigkeit der Zusage von Beiträgen zu multinationalen Operationen und Fähigkeiten zu gewährleisten – sofern sie Entscheidungen über Militäreinsätze beeinflussen können. Zweitens spielt gemeinsame Ausrüstung eine wichtige Rolle bei der Verteidigungskooperation, z.B. bei der Interoperabilität und den Kosten für den Betrieb von militärischem Gerät.

Konzepte wie Pooling und Sharing, Verteidigungsunion oder Rahmennationenkonzept verweisen auf die zunehmende Bedeutung von Verteidigungskooperation in Europa. Dabei soll die Kooperation schon weit vor dem eigentlichen Einsatz beginnen. So wollen die Staaten militärische Fähigkeiten, die ihnen individuell fehlen, gemeinsam bereitstellen. Dafür müssen die Staaten gegenseitige Abhängigkeiten eingehen. Dies können sie nur, wenn unter den Partnern Vertrauen darüber herrscht, dass alle bereit sind, Einsätze mitzutragen. Wenn ein Staat den Einsatz der gemeinsamen Fähigkeit verweigert, müssten alle zuhause bleiben.

Mit der Bedeutung von Verteidigungskooperation in Europa wächst also auch der Einfluss nationaler Parlamentsentscheidungen auf die Möglichkeiten und Bedingungen der Verteidigungspolitik in Partnerstaaten. In 17 von 28 im Rahmen dieser Analyse untersuchten Ländern Europas haben Parlamente das Recht, die Entsendung von Soldaten mitzubestimmen. Deshalb ist der Fokus auf den eigenen nationalen Parlamentsvorbehalt, wie etwa in der deutschen Debatte, unzureichend. Einsätze sind de facto eine gemeinsame Entscheidung aller teilnehmenden Staaten. Selbst wenn Deutschland seinen Vorbehalt verändern würde, blieben doch viele weitere nationale Parlamen-

te von EU- und NATO-Partnern in gemeinsame Entscheidungen involviert.

Zugleich aber sind die Einflussmöglichkeiten der Parlamente in Europa sehr unterschiedlich ausgeprägt. Diese Heterogenität unter den europäischen Staaten und die Notwendigkeit, Verteidigungskooperation früher und politisch verlässlich zu organisieren, verlangen eine Analyse der Parlamentsvorrechte und deren Kompatibilität im europäischen Vergleich.

Um den Beitrag nationaler Parlamente besser einschätzen zu können und potentielle Möglichkeiten zu finden, diesen zu verbessern, geht dieses Papier der Frage nach: Wie gehen europäische Länder mit der Rolle von Parlamenten in Verteidigungsfragen um? Diese Frage bezieht sich sowohl auf die Rolle von Parlamenten in Entscheidungsprozessen zu Militäreinsätzen als auch auf ihre Rolle in Beschaffungsprozessen.

Während die Rolle nationaler Parlamente in Entscheidungen zu internationalen Operationen weithin analysiert wurde<sup>1</sup>, ist die Rolle von Parlamenten in Beschaffungsprozessen bis dato noch nicht im Detail beleuchtet worden.<sup>2</sup> Vor allem im Zusammenhang mit der Debatte um Verteidigungskooperation wurde die Rolle nationaler Parlamente bislang nur wenig diskutiert. Einige vergleichende Analysen zu Parlamentsrechten bzgl. internationalen Operationen wurden in den letzten Jahren veröffentlicht.<sup>3</sup>

Die Grundlage für einen strukturierten Vergleich der Rolle von nationalen Parlamenten in der Verteidigungspolitik in diesem Arbeitspapier bildet die vom Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces veröffentlichte Typologie zur Einschätzung von Stärken und Schwächen parlamentarischer Rechte.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Cf. Hans Born et al. *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, EU: DG External Policies of the Union, Brussels October 2007; Dirk Peters, Wolfgang Wagner & Cosima Glahn (2014): *Parliamentary Control of CSDP: the Case of the EU's fight against piracy off the Somali coast*, *European Security*, S. 1-19.

<sup>2</sup> Das DCAF hat eine Übersicht über die Rolle von Parlamenten in militärischen Beschaffungsprozessen veröffentlicht: *Parliament's Role in Defence Procurement*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Backgrounder, Geneva September 2006. Eine detailliertere Analyse findet sich in: Willem F. van Eekelen (2013). *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Policy, Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Revised Edition, DCAF.

<sup>3</sup> Für einen Beitrag zu der Rolle von Parlamenten in der P&S Debatte: Margriet Drent (March 2014). *Sovereignty, parliamentary involvement and European defence cooperation*, *Clingendael Report*.

<sup>4</sup> Cf. Sandra Dietrich, Hartwig Hummel & Stefan Marschall

Bestehende Analysen basieren auf sehr allgemeinen Begriffen. So konzentrieren sie sich z.B. darauf, ob Entscheidungen über Militäreinsätze vor oder nachdem Truppen entsendet werden, bzw. worden sind, notwendig sind.<sup>5</sup> Zudem vernachlässigen sie die Nuancen von Parlamentsrechten und vermögen es nicht, ein Gesamtbild von Parlamentsrechten in Sicherheits- und Verteidigungsfragen zu liefern, da sie die parlamentarische Kontrollfunktion über Beschaffungsprojekte nicht einbeziehen. Hier leistet das vorliegende Papier einen besonderen Beitrag, weil es aufbauend auf den allgemeinen Kategorien die Parlamentsrechte detaillierter untersucht und so wichtige Unterschiede herausarbeitet. Die folgende Analyse von Parlamentszuständigkeiten in Europa basiert auf Antworten offizieller Vertreter 28 EU-Staaten und Norwegens.<sup>6</sup> Zwei Fragebögen (s. Annex) wurden an nationale Vertreter der Parlamentarischen Versammlung der NATO und an Botschaftsvertreter geschickt.<sup>7</sup>

## Die Rolle nationaler Parlamente in Verteidigungsfragen

Während EU- und NATO-Mitgliedstaaten wesentliche Elemente einer repräsentativen Demokratie teilen, gibt es erhebliche Unterschiede, wenn es um die Einflussmöglichkeiten der Parlamente auf die Außen- und speziell die Verteidigungspolitik geht. Zum Beispiel gibt das französische Präsidialsystem dem Präsidenten vorrangig die Entscheidungsrechte über Militäreinsätze, während beispielsweise das deutsche System Militäreinsätze von einer Mehrheit im Parlament abhängig macht.

(2008). Strengthening Parliamentary "War Powers" in Europe: Lessons from 25 National Parliaments, DCAF Occasional Paper No. 27; Sandra Dietrich, Hartwig Hummel & Stefan Marschall (2010). *Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments*. DCAF Occasional Paper No. 21.

<sup>5</sup> Siehe auch: Dirk Peters & Wolfgang Wagner (2012). Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich, *Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organisation*, Vol. 87(2-3).

<sup>6</sup> Norwegen wurde in der Analyse miteinbezogen. Luxemburg und Malta haben keine Antworten zum Fragebogen geliefert. Informationen zu Luxemburg sind entnommen aus: Nicolai von Ondarza (2012). *Legitimatoeren ohne Einfluss?, Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich*. Baden-Baden, Nomos.

<sup>7</sup> Antworten zum Fragebogen sind mit folgenden drei Symbolen notiert: √=ja, X=nein, !=k.A.

Die Veränderungen der internationalen Sicherheitslandschaft in den 1990er haben in vielen europäischen Staaten und vor allem in Zentral- und Osteuropa zu Reformen innerstaatlicher Entscheidungsprozesse über Auslandseinsätze geführt.<sup>8</sup> Obwohl die Entscheidungen des französischen Präsidenten und des britischen Premierministers, ihre Parlamente in der Syrienkrise zu konsultieren, darauf hinwiesen könnten, dass Parlamentsvorbehalte in außen- und verteidigungspolitischen Fragen an Bedeutung gewinnen<sup>9</sup>, kann seit 1989 kein allgemeiner Trend einer Zunahme von Parlamentsvorbehalten in europäischen Staaten beobachtet werden.<sup>10</sup> Stattdessen haben europäische Staaten zunehmend differenzierte Parlamentsbeteiligungsrechte.

### Drei wesentliche Rechte: Budget, Information, Mitbestimmung

Die Rechte eines Parlaments können in drei Kategorien unterteilt werden:<sup>11</sup>

1. Budgetrechte,
2. Informationsrechte,
3. Mitbestimmungsrechte: Recht, Details einer Operation/eines Beschaffungsprozesses zu bestimmen.

Die ersten beiden Rechte sind grundlegende Kontrollrechte eines jeden Parlaments, die es ihm erlauben, seine Aufsichtsfunktion auszuüben. Das dritte ist ein direktes Mitspracherecht – also die Möglichkeit, sehr starken Einfluss auf die Entscheidungen auszuüben. In einigen Ländern muss das Parlament Auslandseinsätzen zustimmen, wobei es Unterschiede gibt, wann das Parlament konsultiert werden muss – entweder vor oder nach der Entsendung von Truppen. Darüber hinaus kann auch unterschieden werden, bei welcher

<sup>8</sup> Siehe auch: Dirk Peters & Wolfgang Wagner (2012). Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich, *Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organisation*, Vol. 87(2-3), S. 69-87.

<sup>9</sup> Siehe auch: Fabio Longo (January 2014), When Parliaments do not wage war: Military operations abroad and constitutional frameworks, *ISPI Analysis*, no. 227.

<sup>10</sup> Dirk Peters & Wolfgang Wagner (2012). Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich, *Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organisation*, Vol. 87(2-3), S. 71.

<sup>11</sup> Diese Einordnung basiert auf der Typologie des Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) cf. DCAF (10/2006): *Sending Troops Abroad*, DCAF Background, S. 2-3.

Art von Militäreinsätzen und Beschaffungen eine Entscheidung des Parlaments benötigt wird.

## Rechte bei Internationalen Militäreinsätzen

Während die meisten europäischen Parlamente grundlegende Kontrollmechanismen zur Hand haben, um das Engagement ihrer nationalen Truppen in multilateralen Operationen zu überwachen, haben sie nur geringen Einfluss auf die Rahmenbedingungen, unter denen sie die Truppen in Einsätze schicken.

**Tabelle 1: Parlamentsrechte in Entscheidungen über Militäreinsätzen**

Formales Recht	Umsetzung
Budgetrecht	Verteidigungs-, oder Operationsbudget festlegen.
Informationsrecht	Über laufende/geplante Einsätze von der Regierung informiert werden.
Mitbestimmungsrecht	Einspruch gegen Regierungsentscheidung erheben zu können, bevor oder nachdem die Regierung die Entscheidung gefällt hat. Recht die Truppenanzahl, das Zeitfenster und die Ausrüstung festzulegen.

## Budgetrechte

Generell hat jedes nationale Parlament Budgetrechte. Das Recht, das Budget zu bestimmen und zu kontrollieren, ist eine der wesentlichen Kontrollfunktionen, die das Parlament in Außen- und Sicherheitsfragen ausüben kann. Nationalen Parlamenten kommt sogar eine Schlüsselrolle bei der Finanzierung internationaler Militäreinsätze zu, da EU- und NATO-Operationen primär durch Mitgliedstaaten finanziert werden und nicht durch ein gemeinsames Budget.<sup>12</sup> Allerdings

<sup>12</sup> Das Europäische Parlament legt die Finanzierung von zivilen Operationen fest, wird bei militärischen Operationen aber nicht konsultiert. Die Finanzierung von militärischen Operationen untersteht nicht der Kontrolle des EP. Die EU unterscheidet zwischen „individuellen“ Kosten und „gemeinsamen“ Kosten. Alle Kosten, die nicht als gemeinsame Kosten definiert sind (z.B. Personal, Logistik, Ausrüstung) werden von EU Mitgliedstaaten getragen; nur Kosten die durch eine gemeinsame Administration, ein gemeinsames Hauptquartier, Kommunikation oder durch die Nutzung von NATO Strukturen entstehen, werden von allen Mitgliedstaaten getragen. Die EU hat speziell für militärische GSVP Missionen den Finanzmechanismus ‚Athena‘ entwickelt; dieses Organ agiert separat von GSVP Organen. Die Entscheidung und die

gibt es Unterschiede bzgl. des Kontrollausmaßes bei der Finanzierung von internationalen Militäroperationen.

Darum sind die Budgetrechte nationaler Parlamente besonders relevant.<sup>13</sup> Ein nationales Parlament hat starke Budgetrechte, wenn es ein detailliertes Budget verabschieden kann, d.h. das Budget einzelner Punkte bestimmen kann, und wenn es bei Änderungen konsultiert werden muss. Im Gegensatz dazu hat ein nationales Parlament schwache Budgetrechte, wenn es über das Verteidigungsbudget nur als Teil des gesamten Haushalts abstimmen und nicht genaue Punkte im Verteidigungsbudget festlegen kann.

Anknüpfend an diese Einordnung können nur zehn europäische Parlamente das Budget für Einsätze separat bestimmen und haben somit starke Budgetrechte in Bezug auf internationale Militäreinsätze: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Italien, Kroatien, Polen, Rumänien, Slowakei und Zypern (s. Tabelle 2).

Kontrolle des Budgets für militärische GSVP Missionen erfolgt durch das Athena Special Committee (siehe auch Nicolai von Ondarza: (2012). *Legitimatoren ohne Einfluss?, Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich*. Baden-Baden, Nomos, S.136-137).

<sup>13</sup> Op.cit., S. 54.

Tabelle 2: Budgetrechte - Auszug aus dem Fragebogen

Ihr Parlament...	Belgien	Bulgarien	Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland	Großbritannien	Irland	Italien	Kroatien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Niederlande	Norwegen	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Schweden	Slowakei	Slowenien	Spanien	Tschechien	Ungarn	Zypern
5. ...stimmt es über das Budget der Operation ab?	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗		✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓

### Informationsrechte

Im Zusammenhang mit multilateralen Militäreinsätzen sind zwei Aspekte der Informationsrechte wichtig: Der Zeitpunkt, zu dem Informationen über Operationen geliefert werden und der Umfang, in dem Informationen weitergegeben werden. Ein nationales Parlament hat starke Informationsrechte, wenn es frühzeitig informiert werden muss, Zugang zu detaillierten Informationen der Einsätze hat und kontinuierlich und über die gesamte Planungsphase eines Einsatzes informiert werden muss.

Allgemein haben alle Parlamente in europäischen Staaten wesentliche Informationsrechte (s. Tabelle 3). 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 Verteidigungs-) über geplante Einsätze in Kenntnis gesetzt. Das ist z.B. in Deutschland, Finnland, Großbritannien, den Niederlanden und Österreich der Fall.

Tabelle 3: Informationsrechte zu Einsätzen - Auszug aus dem Fragebogen

Ihr Parlament...	Belgien	Bulgarien	Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland	Großbritannien	Irland	Italien	Kroatien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Niederlande	Norwegen	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Schweden	Slowakei	Slowenien	Spanien	Tschechien	Ungarn	Zypern
1. ...Informationsrechte über die Entsendung von Truppen in Auslandseinsätze?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. ...diskutiert es oder wird es über die Entsendung von Truppen in Auslandseinsätze konsultiert?	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗		✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓
11. ...besucht es Truppen in Auslandseinsätzen?	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	

### Mitbestimmungsrechte

Nationale Parlamente haben unterschiedliche Instrumente zur Hand, mit denen sie bei Militäreinsätzen mitentscheiden können. Allerdings gibt es Unterschiede in Bezug auf den Grad ihrer Mitbestimmungsrechte und die rechtliche Verpflichtung der Regierung, der Entscheidung des Parlaments zu folgen. Die Abstimmung im Parlament über Militäreinsätze kann also bindend für die Regierung sein oder auch nicht. Das stärkste Instrument parlamentarischer Aufsicht, ist die Fähigkeit, die Modalitäten und Rahmenbedingungen für das internationale Engagement der Trup-

pen festzulegen, d.h. die Details einer Operation zu bestimmen.<sup>14</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch der Zeitpunkt wichtig, also ob die Zustimmung des Parlaments *bevor* oder *nachdem* Truppen im Ausland eingesetzt worden sind, erforderlich ist: Sobald Truppen in einen Einsatz geschickt worden sind, ist es schwierig für das Parlament, die Entscheidungen der Regierung zu revidieren, weil ein Truppenabzug eine laufende Operation

<sup>14</sup> Hans Born & Heiner Hänggi. *The use of force under international auspices: Strengthening parliamentary accountability*. DCAF Policy Paper No. 7, Geneva August 2005, S. 3-11.

gefährden könnte. Deshalb ist es besser, die parlamentarische Zustimmung vorher einzuholen.<sup>15</sup>

Darüber hinaus ist auch der Umfang der Mitbestimmungsrechte wichtig, also ob ein Parlament die Fähigkeit hat, operationelle Details, wie etwa die Dauer des Einsatzes, die Truppenhöchstzahl und die Einsatzregeln, festzulegen.<sup>16</sup> Daher sind mehrere Faktoren relevant, um die Rechte eines Parlaments beurteilen zu können: a) ob es konsultiert werden muss, b) ob die Entscheidung des Parlaments bindend für die Regierung ist, c) der Zeitpunkt, zu dem die Entscheidung nötig ist, und d) der Umfang der Bestimmungsrechte.

In Europa ist die parlamentarische Zustimmung zu Auslandseinsätzen in 17 Ländern notwendig (s. Tabelle 4). In neun Ländern gibt das Parlament die Zustimmung zu einem Einsatz, bevor Truppen entsendet werden, und sie treffen die Entscheidung Truppen zu entsenden. Hier herrscht also ein starkes Mitbestimmungsrecht: Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Italien, Kroatien, Litauen und der Slowakei. Im Gegensatz dazu spielt das Parlament in elf Ländern gar keine Rolle, wenn es um die Bewilligung des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte jenseits der eigenen Landesgrenzen geht: Belgien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Slowenien, Ungarn und Zypern.

<sup>15</sup> Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (10/2006), *Sending Troops Abroad*, DCAF Backgrounder, S. 2.

<sup>16</sup> Solche Entscheidungen werden in der Regel in enger Abstimmung und Koordination mit professionellem militärischem Personal getroffen.

Tabelle 4: Entscheidungsbildung Militäreinsätze - Auszug aus dem Fragebogen

Ihr Parlament...	Belgien	Bulgarien	Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland	Großbritannien	Irland	Italien	Kroatien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Niederlande	Norwegen	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Schweden	Slowakei	Slowenien	Spanien	Tschechien	Ungarn	Zypern
3. ...trifft es die Entscheidung Truppen in Auslandseinsätze zu schicken?	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗		✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗
4. ...stimmt es der Entsendung von Truppen in Auslandseinsätze vor der Entsendung zu?	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	!	✓	✓		✗	✗	✓	✗	✗	!	!	✓	✗	✓	✗	✗	!

Nur sechs nationale Parlamente haben sehr starke Rechte (s. Tabelle 5). In Bulgarien, Dänemark, Estland, Kroatien, Litauen und der Slowakei müssen Parlamen-

te einem Auslandseinsatz zustimmen, und zwar vor der Entsendung, und sie können operationelle Details des Einsatzes festlegen.

Tabelle 5: Parameter Militäreinsätze - Auszug aus dem Fragebogen

Ihr Parlament...	Belgien	Bulgarien	Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland	Großbritannien	Irland	Italien	Kroatien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Niederlande	Norwegen	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Schweden	Slowakei	Slowenien	Spanien	Tschechien	Ungarn	Zypern
6. ...bestimmt es das Mandat der Operation?	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗		✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗
7. ...bestimmt es die Truppenanzahl die entsendet wird?	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓			✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗
8. ...bestimmt es die Einsatzregeln?	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗		✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗
9. ...bestimmt es die Einsatzdauer der Operation?	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓			✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗
10. ...bestimmt es die Ausrüstung die benutzt wird?	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗			✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗

Allerdings ist das Bild undeutlicher und vieldeutiger, als diese Zahlen suggerieren: Einige Länder kennen Fälle, in denen das Parlament nicht konsultiert werden muss, trotz seines formellen Rechts, seine Zustimmung zu internationalen Einsätzen zu geben. Das bedeutet, dass das Parlament seine Zustimmung nur in einigen Fällen und zu bestimmten Arten von Militäreinsätzen geben muss; in anderen Fällen kann die Regierung autonom entscheiden.<sup>17</sup> In Irland bedarf es z.B. keiner parlamentarischen Zustimmung bei Militäreinsätzen von weniger als zwölf Soldaten. In Österreich, Tschechien und der Slowakei kann die parlamentarische Zustimmung zu einer Mission zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, wenn es sich um einen

Notfall handelt (nach zwei Wochen oder 60 Tagen). Viele Staaten benötigen nur parlamentarische Zustimmung in besonders umfangreichen Militäreinsätzen, wobei dann alle anderen Missionen keiner parlamentarischen Zustimmung bedürfen. In Schweden z.B. braucht es keine parlamentarische Zustimmung bei traditionellen Friedenseinsätzen, da ein geringes Risiko einer Konflikteskalation erwartet wird und daher auch ein geringeres Risiko für das Leben der Soldaten besteht.<sup>18</sup> In anderen Staaten sind Einsätze, die im Rahmen von internationalen Organisationen durchgeführt werden, von der parlamentarischen Zustimmung ausgenommen. In diesen Fällen wird das Mandat der internationalen Organisation als Ersatz

<sup>17</sup> Dirk Peters & Wolfgang Wagner (2012). Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich, *Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organisation*, Vol. 87(2-3), S. 76.

<sup>18</sup> Dirk Peters & Wolfgang Wagner (2012). Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich, *Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organisation*, Vol. 87(2-3), S. 76f.



für die parlamentarische Zustimmung behandelt. Das ist häufig der Fall in zentral- und osteuropäischen Demokratien (Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ungarn<sup>19</sup>).<sup>20</sup> Da aber die Mehrzahl der Einsätze, an denen sich diese Länder beteiligen, im Rahmen der NATO oder der EU erfolgen, ist die parlamentarische Kontrolle im Prinzip untergraben und hat de facto zu einer Abschaffung des parlamentarischen Vetos geführt.<sup>21</sup>

## Rechte bei der Rüstungsbeschaffung

Nationale Parlamente haben de jure die Möglichkeit, verschiedene Mechanismen und Instrumente einzusetzen, um Kontrolle über Beschaffungsprozesse auszuüben – vor allem über die Kontrolle des Budgets für militärische Beschaffungen. Allerdings hat die Mehrzahl der Parlamente nur wenig Einfluss auf die Beschaffungsentscheidungen, da sie deren Rahmenbedingungen nicht beeinflussen können und kein Mitspracherecht haben, welche Art von militärischer Ausrüstung beschafft wird.

**Tabelle 6: Parlamentsrechte in Beschaffungsentscheidungen**

Formelles Recht	Umsetzung
Budgetrecht	Budget für Beschaffungen festlegen.
Informationsrecht	Über laufende/geplante Beschaffungen informiert werden.
Mitbestimmungsrecht	Rechtliche Rahmenbedingungen für Beschaffungen festlegen, Offset Klauseln überwachen, technische Details diskutieren, den Lieferanten aussuchen, Zustimmung zu Beschaffungsvorhaben, die über einen bestimmten Betrag hinausgehen oder die ein bestimmtes Waffensystem betreffen.

## Budgetrechte

Nationale Parlamente haben die Möglichkeit, dem jährlichen Budget der Exekutive zuzustimmen und

dadurch Beschaffungsentscheidungen zu überwachen. Fast alle europäischen Parlamente haben das Recht, das jährliche Budget zu verabschieden und Änderungen vorzunehmen. In 21 Staaten hat das Parlament das Recht, zusätzliche Haushaltsmittel zu bewilligen. Somit haben die meisten nationalen Parlamente starke Budgetrechte (s. Tabelle 7).

<sup>19</sup> In Ungarn bedarf es für NATO und EU Operationen keiner parlamentarischen Zustimmung. Im Fall anderer multilateraler Operationen, einschließlich von VN geführten Missionen, bedarf es parlamentarischer Zustimmung.

<sup>20</sup> Dirk Peters & Wolfgang Wagner (2012). Zwischen Effizienz und Legitimität: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen im weltweiten Vergleich, *Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organisation*, Vol. 87(2-3), S. 78.

<sup>21</sup> Ibid.

Tabelle 7: Budgetrechte, Beschaffungsprozesse - Auszug aus dem Fragebogen

Ihr Parlament...	Belgien	Bulgarien	Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland	Großbritannien	Irland	Italien	Kroatien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Niederlande	Norwegen	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Schweden	Slowakei	Slowenien	Spanien	Tschechien	Ungarn	Zypern
9. ...stimmt es dem jährlichen Haushaltsbudgetvorschlag der Exekutive zu?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10. ...kann es Änderungen an dem jährlichen Haushaltsbudgetvorschlag vornehmen?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11. ...diskutiert es zusätzliche Budgetautorisierungen?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗			✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12. ...stimmt es zusätzlichen Budgetautorisierungen zu?	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗			✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	!	✓	✓	✓	✓

### Informationsrechte

Vier nationale Parlamente haben starke Informationsrechte, weil sie Berichte der Regierung verlangen, Offset<sup>22</sup> Klauseln überwachen und Evaluierungen durchführen können (s. Tabelle 8). Das ist der Fall in Bulgarien, Griechenland, den Niederlanden und Tschechien. Sieben Parlamente haben mittelstarke Informationsrechte: Deutschland, Frankreich, Kroatien, Norwegen, Portugal, Rumänien, und die Slowakei. Acht Parlamente haben gar kein Recht auf Informationen zu Beschaffungsprozessen: Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Italien, Litauen, Österreich, und Polen.

<sup>22</sup> „Offsets“ sind Kompensationsgeschäfte, bei denen ein Teil der Wertschöpfung des gekauften Guts im Land des Käufers erfolgen muss.

Tabelle 8: Informationen zu Beschaffungsprozessen - Auszug aus dem Fragebogen

Ihr Parlament...	Belgien	Bulgarien	Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland	Großbritannien	Irland	Italien	Kroatien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Niederlande	Norwegen	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Schweden	Slowakei	Slowenien	Spanien	Tschechien	Ungarn	Zypern
4. ...kann es Berichte über bestimmte Ausschreibungen und Verträge von der Exekutive und von Industrievetretern verlangen?	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗			✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	!
5. ...kann es Offset Klauseln in Beschaffungsverträgen überwachen?	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗			✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	!
6. ...kann es Evaluierungen von Beschaffungen als Teil eines Defence Review Prozesses durchführen?	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	!	✗			✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	!	✗	✓	✗	✓	

### Mitbestimmungsrechte

Neben der Möglichkeit, über Budget- und Informationsrechte eine Kontrollfunktion auszuüben, haben nationale Parlamente potenziell ein Mitbestimmungsrecht in Beschaffungsentscheidungen. Ein Parlament hat schwache bis mittelstarke Aufsichtsbefugnisse, wenn es rechtliche Rahmenbedingungen für Beschaffungen definieren kann oder Beschaffungsvorhaben über einem bestimmten Finanzumfang zustimmen muss. Ein Parlament hat starke Rechte, wenn es darüber hinaus auch Details bestimmen kann, z.B. wenn es eine Rolle darin spielt, technische Anforderungen zu definieren oder den Lieferanten zu bestimmen.

Nationale Parlamente spielen – wenn überhaupt – nur eine geringfügige Rolle in Beschaffungsentscheidungen (s. Tabelle 9). Der oben erwähnten Einteilung folgend, haben vier nationale Parlamente starke parlamentarische Mitbestimmungsrechte in Beschaffungsprozessen: Bulgarien, die Niederlande, Tschechien und Zypern. In acht Ländern hat das Parlament mittelstarke Aufsichtsbefugnisse: Belgien, Deutschland, Finnland, Griechenland, Österreich, Schweden, Slowakei und Ungarn. Neun nationale Parlamente haben nur eine schwache Kontrolle über Beschaffungsprozesse: Estland, Großbritannien, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien und Slowenien. In sechs Ländern spielt das Parlament in Beschaffungsprozessen überhaupt keine Rolle: Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Norwegen und Spanien.

dungen (s. Tabelle 9). Der oben erwähnten Einteilung folgend, haben vier nationale Parlamente starke parlamentarische Mitbestimmungsrechte in Beschaffungsprozessen: Bulgarien, die Niederlande, Tschechien und Zypern. In acht Ländern hat das Parlament mittelstarke Aufsichtsbefugnisse: Belgien, Deutschland, Finnland, Griechenland, Österreich, Schweden, Slowakei und Ungarn. Neun nationale Parlamente haben nur eine schwache Kontrolle über Beschaffungsprozesse: Estland, Großbritannien, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien und Slowenien. In sechs Ländern spielt das Parlament in Beschaffungsprozessen überhaupt keine Rolle: Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Norwegen und Spanien.

Tabelle 9: Mitbestimmungsrechte bei Beschaffungsprozessen - Auszug aus dem Fragebogen

Ihr Parlament...	Belgien	Bulgarien	Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland	Großbritannien	Irland	Italien	Kroatien	Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Niederlande	Norwegen	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Schweden	Slowakei	Slowenien	Spanien	Tschechien	Ungarn	Zypern
1. ...erstellt es ein rechtliches Rahmenwerk für Beschaffungen?	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓			✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	
2. ...stimmt es über Beschaffungsvorhaben über eine bestimmte Finanzierungshöhe oder über eine bestimmte Waffengattung ab?	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	!	✗			✓	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓
3. ...spielt es eine Rolle einen Lieferanten auszusuchen?	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗			✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
7. ...kann es technische Anforderungen diskutieren?	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗			✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✓

## Schlussfolgerungen

Die meisten europäischen Parlamente haben wesentliche Kontrollmechanismen zur Hand, um das Engagement ihrer Truppen in multilateralen Auslandseinsätzen zu überwachen: Sie können diese Aufsicht über ihre Budget- und Informationsrechte ausüben. Unterschiede gibt es allerdings in Bezug auf den Detailgrad des Budgets, das sie verabschieden können, also, ob sie z.B. über Budgets für Einsätze mitbestimmen können und zu welchem Zeitpunkt im Prozess sie Informationen verlangen können – bevor oder nachdem Tatsachen geschaffen worden sind. Wenn man diese Nuancen in Betracht zieht, verabschiedet nur eine Minderheit von Parlamenten in Europa ein detailliertes Budget und hat somit starke Kontrolle über Truppeneinsätze im Ausland. Die meisten Parlamente werden erst nachdem Entscheidungen der Regierung getroffen worden sind, darüber informiert – zu einem Zeitpunkt, zu dem sie zwar noch die Regierungsentscheidung sanktionieren können, diese aber nicht mehr beeinflussen können.

Das „a priori“ Mitspracherecht bei der Entsendung von Truppen steht nur einer Minderheit von Parlamenten in Europa zu. Darüber hinaus können nur wenige Parlamente operationelle Details bestimmen und dadurch ihrer Rolle, die Entscheidungen der Exekutive zu beeinflussen und zu legitimieren, gerecht werden.

Bis dato wurde die Rolle von nationalen Parlamenten in Beschaffungsprozessen nicht umfassend und vergleichend analysiert. Die Auswertung der Fragebögen weist darauf hin, dass die Mehrheit der Parlamente nur ein geringes oder gar kein Sagen in Beschaffungsentscheidungen hat. Die meisten nationalen Parlamente erfüllen ihre grundlegende Kontrollfunktion, indem sie das Verteidigungsbudget überwachen und somit bis zu einem gewissen Grad Einfluss auf Beschaffungsentscheidungen nehmen können. Eine Mehrheit hat nur geringe Rechte, Beschaffungen zu überwachen, indem sie Informationen von der Exekutive verlangen kann, entweder durch Berichte oder Evaluierungen von Beschaffungen als Teil einer umfassenden Überprüfung der Verteidigungspolitik. Nur eine Minderheit nationaler Parlamente hat ein starkes Mitspracherecht in Beschaffungsentscheidungen: Während eine Mehrheit ein rechtliches Rahmenwerk für Beschaffungen etablieren könnte, haben sie keinen

Einfluss darauf, was für eine Art von Ausrüstung beschafft wird.

Nationale Parlamente sind in Entscheidungen zur Entsendung von Truppen in Auslandseinsätze stärker involviert als in Entscheidungen zu Beschaffungen. Obwohl Parlamente allgemein grundlegende Budget- und Informationsrechte haben, sind ihre Rechte begrenzt, was die Fähigkeit angeht, die Parameter von Militäreinsätzen und Beschaffungen festzulegen. Deshalb sind sie nicht zwangsläufig über den gesamten Verteidigungsplanungsprozess einbezogen.

Für erfolgreiche Verteidigungskooperation muss Zuverlässigkeit für Partner gewährleistet werden. Zu diesem Zweck sollten interparlamentarische Verbindungen gestärkt werden, um Prozeduren in Partnerstaaten besser nachvollziehen zu können, und um die Konsequenzen vertiefter Verteidigungskooperation einschätzen zu können.

Ihre Entscheidungen haben Einfluss auf die Verteidigungspolitik in anderen Ländern. Darum müssen Parlamentarier über Entscheidungsprozeduren in anderen europäischen Partnerstaaten Bescheid wissen. P&S beinhaltet stärkere Abhängigkeiten zwischen europäischen Staaten. Aber steigende Dependenz wirft die Frage auf, wie man die Verfügbarkeit militärischer Fähigkeiten gewährleisten kann. Um die Verlässlichkeit für Verteidigungskooperation zwischen EU und NATO-Partnerstaaten zu erhöhen, sollte das Ziel eher sein, Unterschiede auszugleichen, Prozesse zu synchronisieren und interparlamentarische Kontakte und Kooperation zu fördern. Vermehrte interparlamentarische Kontakte und Kooperation könnten Verteidigungskooperationsbemühungen unterstützen. Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass sich Verteidigungskooperation zwischen europäischen Staaten in so genannten ‚Inseln der Kooperation‘ oder Clustern entwickelt. Darum könnte die Stärkung von interparlamentarischen Verbindungen zwischen Staaten, die bereits eng miteinander in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen kooperieren, ein erster wichtiger Schritt sein. Obwohl die Anzahl an bilateralen Treffen zwischen Verteidigungsausschüssen von Partnerstaaten, wie z.B. zwischen dem niederländischen und dem belgischen Verteidigungsausschuss, relativ hoch ist, haben diese Treffen doch eher einen ad-hoc Charakter.

Auf EU Ebene ist die Interparlamentarische Kooperation (IPC) zu GASP und GSVP eine Plattform, auf der alle EU-Mitgliedstaaten und das europäische Parlament repräsentiert sind. Sie wurde nach vielen Meinungsverschiedenheiten und Kompromissen ins Leben gerufen. Das Resultat ist ein IPC, das auf geringer In-

stitutionalisierung basiert und keinen Schwerpunkt auf eine Kontrollfunktion legt. Entscheidungen werden einstimmig getroffen, und Vereinbarungen sind nicht verbindlich. In 2014 hat die niederländische Delegation ein Positionspapier zu parlamentarischen Prozeduren für den Einsatz von Truppen in multilateralen Operationen veröffentlicht – ein erster Versuch, Meinungen zu Verfahren in EU Mitgliedstaaten auszutauschen.

# Annex

## Questionnaire: Role of Parliament in Troop Deployment

Does your parliament...	
1. ...have information rights on the deployment of troops abroad?	
2. ...debate or is it consulted on the deployment of troops abroad?	
3. ...take the decision on the deployment of troops abroad?	
4. ...approve the deployment of troops abroad <i>a priori</i> ?	
5. ...approve the budget of the mission?	
6. ...determine the mandate of the mission?	
7. ...determine the number of troops being deployed?	
8. ...determine the rules of engagement?	
9. ...determine the duration of the mission?	
10. ...determine the type of weapons and equipment to be used?	
11. ...visit troops deployed abroad?	

## Questionnaire: Role of Parliament in Defence Procurement

Does your parliament...	
1. ...establish a legal framework for procurement?	
2. ...approve procurement contracts above a certain level of funding or that concern certain types of weapons?	level of funding/types of weapons
3. ...play a role in selecting the vendor?	
4. ...request reports from the executive and industry officials regarding specific tenders and contracts?	
5. ...monitor offset clauses in procurement contracts?	
6. ...conduct evaluations of procurement as part of a larger defence review process?	
7. ...debate technical requirements for procurement?	
8. ...approve or is it briefed on long-term programmatic documents (such as national security strategy, white papers etc.)?	Approve/Brief
9. ...approve the executive's annual budget proposal?	
10. ...make amendments to the annual budget proposal?	
11. ...debate supplementary budget authorisations?	
12. ...approve supplementary budget authorisations?	