

Deutscher Bundestag
Kommission Parlamentsrechte
bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr
- PA 26 -
Ausschussdrucksache
18(26)021

Auszug aus dem Protokoll

Eingangsstatement

Joep Wijnands, Direktor der sicherheitspolitischen Abteilung des
niederländischen Außenministeriums

in der 3. Sitzung

der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr

nicht öffentliche Sitzung

am 26. Juni 2014



Original

Deutsche Übersetzung

Joep Wijnands (Direktor der sicherheitspolitischen Abteilung des niederländischen Außenministeriums): Thank you very much. I think the logic starting point for me would be to look at the Dutch constitution, where it is explicitly said that we do not only have our armed forces for protecting our own territory and that of our allies, but also to promote the international legal order. I think we are one of the few or maybe the only country that has that explicitly mentioned in the constitution. As we have further on mentioned in our international security strategy which dates back from last year, that an effective, functioning international order is indeed one of our three strategic interests. It is because of that that we are actively participating in many missions worldwide. We now have more than 1,000 Dutch military participating in missions all over the world, for which we generally do not have a strong public support. That is an extremely serious issue. It seems that only for the counter-piracy missions that we have a majority of the Dutch population backing that contribution. For the other missions and Dutch participations the understanding is lower.

Briefly on the international security strategy that I mentioned. This was actually the first time that a Dutch government came up with a security strategy, making clear that we have three strategic interests: protection of our own and that of allied territory, an international legal order, which is functioning especially for a country that earns two thirds of its national income abroad, this is a logic strategic interest, and thirdly economic security. And then the priorities, that are derived from that in that same strategy, six, I will only mention them, not go into them:

- more European responsibility when it comes to defending our security interests,
- doing that especially in the areas surrounding Europe, ranging from Western Africa to the Horn of Africa, the Middle East, and Eastern Europe,
- doing that with a comprehensive approach,

Joep Wijnands (Direktor der sicherheitspolitischen Abteilung des niederländischen Außenministeriums): Ich danke Ihnen. Am besten beginne ich wohl mit der niederländischen Verfassung, wo es ausdrücklich heißt, dass unsere Streitkräfte nicht nur dem Schutz des eigenen Hoheitsgebiets und des Territoriums unserer Verbündeten dienen, sondern auch der Förderung der internationalen Rechtsordnung. Damit sind wir sicher eines der wenigen Länder oder sogar das einzige Land, dessen Verfassung dies eigens vorsieht. Und des Weiteren heißt es in unserer internationalen Sicherheitsstrategie aus dem vergangenen Jahr, dass eine wirk-same, funktionierende internationale Ordnung eines unserer drei strategischen Interessen ist. Eben dies ist der Grund, warum wir uns weltweit an vielen Einsätzen aktiv beteiligen. Derzeit nehmen mehr als tausend niederländische Soldaten an Einsätzen in der ganzen Welt teil, wofür wir im Allgemeinen keine starke Unterstützung in der Öffentlichkeit finden. Das ist eine äußerst ernste Sache. Offenbar befürwortet eine Mehrheit der niederländischen Bevölkerung nur unseren Beitrag zur Bekämpfung der Piraterie. Die anderen Einsätze und niederländischen Beiträge stoßen auf weniger Verständnis.

Kurz zur bereits erwähnten internationalen Sicherheitsstrategie. Dies war eigentlich das erste Mal, dass eine niederländische Regierung eine Sicherheitsstrategie vorgelegt hat; sie verdeutlicht damit drei strategische Interessen: erstens Schutz unseres Hoheitsgebiets und des Bündnisterritoriums, zweitens eine internationale Rechtsordnung, die insbesondere für ein Land wichtig ist, das zwei Drittel seines Nationaleinkommens im Ausland erzielt, also logisch ist, und drittens wirtschaftliche Sicherheit. Damit verbunden sind die Prioritäten, die sich aus dieser Strategie ableiten; es sind sechs, die ich hier nur erwähne und nicht näher behandle:

- mehr europäische Verantwortung bei der Verteidigung unserer Sicherheitsinteressen,
- dies zu leisten insbesondere in den Europa umgebenden Regionen, von Westafrika bis zum Horn von Afrika, über den Nahen Osten bis Osteuropa,
- dies zu leisten durch einen umfassenden Ansatz,



- looking more towards prevention, that is why the Netherlands is a strong supporter of the German proposal that came out of the European council regarding the enable and enhance-initiative
- furthermore disarmament and there despite or you might even say because of the Ukraine crisis, we feel that we have to keep the disarmament agenda alive,
- and finally cooperation between the public and the private sector, for example in the cyber security domain. This cannot be tackled in a proper way without governments working closely together with the private sector.

Then the sensitivity of sending a military abroad for other purposes than defending its own territory, has led to a strong demand over the years of formalising the procedure which involves the role of Parliament here. For that we have the so-called Article 100 in our constitution, and we have the Article 100-procedure which obliges the government to actively inform Parliament from the very beginning that it wants to investigate whether or not a contribution can be made in a peace-keeping operation up until the final evaluation process. This does not mean that in the Dutch context we have Parliament co-deciding upon Dutch participation but there is a very substantial and thorough procedure by which Parliament is informed. Thereby enabling Parliament to fulfil its controlling duties to the ...

Der **Vorsitzende**: Is it the plenary you have to inform or is it a special committee?

Joep Wijnands (Direktor der sicherheitspolitischen Abteilung des niederländischen Außenministeriums): These are letters to Parliament. It starts with a letter to Parliament saying – for example in the case of Afghanistan, the question comes up, will the Netherlands participate in Operation Resolute Support? For that, a letter was sent to Parliament just the other week, saying that the government, now that the Americans have come clear with their contribution, will now investigate what the Dutch contribution might be. That could either lead to a Yes or No but that simple announcement is made so that Parliament is aware that this is being investigated.

- ein stärkeres Augenmerk auf Verhütung, weshalb die Niederlande den deutschen Vorschlag nachdrücklich befürworten, der aus dem Europäischen Rat kam, nämlich die Enable and Enhance-Initiative, kurz E2I,
- Abrüstung, und dies trotz oder man könnte auch sagen wegen der Ukraine-Krise, weil wir glauben, dass Abrüstung weiterhin auf die Tagesordnung gehört,
- und schließlich die Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor, beispielsweise im Bereich der Cyber-Sicherheit. Das kann man nicht richtig angehen, ohne dass die Regierung mit der Wirtschaft zusammenarbeitet.

Auslandseinsätze für andere Zwecke als die Verteidigung des eigenen Gebiets sind ein heikles Thema, deshalb wurde in den letzten Jahren verstärkt gefordert, das Verfahren zur Beteiligung des Parlaments zu formalisieren. Dazu gibt es bei uns das so genannte Artikel-100-Verfahren, beruhend auf Artikel 100 der Verfassung, nach dem die Regierung verpflichtet ist, das Parlament von Anfang an darüber zu informieren, dass sie beabsichtigt zu prüfen, ob ein Beitrag zu einer Friedensmission geleistet werden kann, bis zur abschließenden Bewertung. Das bedeutet nicht, dass das Parlament über eine niederländische Beteiligung mitentscheidet, aber es gibt eben ein sehr wichtiges und gründliches Verfahren zur Information des Parlaments. Dadurch wird dem Parlament ermöglicht, seine Kontrollpflichten gegenüber –

Der **Vorsitzende**: Müssen Sie das Plenum oder einen Sonderausschuss informieren?

Joep Wijnands (Direktor der sicherheitspolitischen Abteilung des niederländischen Außenministeriums): Es ist ein Schreiben an das Parlament zu richten. Das Verfahren beginnt mit einem Schreiben an das Parlament mit der Frage – beispielsweise im Fall Afghanistan – ob die Niederlande sich „Resolute Support“ beteiligen sollen. Dazu wurde dem Parlament erst neulich ein Schreiben übermittelt, des Inhalts, dass die Regierung, da die Amerikaner ihren Beitrag nun geklärt haben, jetzt prüfen wird, worin der niederländische Beitrag bestehen könnte. Am Ende der Prüfung kann ein Ja oder ein Nein stehen, aber mit dieser einfachen Ankündigung soll das Parlament wissen, dass die Frage geprüft wird.



Then that will be followed by the so-called Article 100-letter which will indicate what the Dutch contribution will be. Or a letter will go to Parliament saying that the investigation has led to a No, we will not contribute. But the Article 100-letter would then say, "This and that will be the Dutch contribution", thoroughly explaining all the risks, all the financial aspects, contributions of other countries, etc. Then the Parliament will be kept informed, as the operation goes along, on a regular basis and debates will take place upon arrival of these letters at Parliament. Then after the missions the evaluation will take place and there, too, Parliament plays a strong role. In helping both Government and Parliament out in this procedure, we have a so-called review framework. We call it "toetsingskader" in Dutch and that is an instrument that has evolved over the years. It is basically a checklist for both Government and Parliament that whenever a decision has to be made on a Dutch contribution, all these elements, ranging from what is the mandate to what are the security risks, what are the political goals, what is the exit strategy, etc., are run down. It is on the basis of that review framework that Parliament basically controls Government, whether it can actually meet all the criteria that have to be met before a Dutch contribution should take place.

That instrument is flexible because, for example, two weeks ago in Parliament a debate took place where the government announced three changes to this review framework. One had to do with the grey area which was the Patriots in Southern Turkey, where you could argue that it is on the one hand protecting the Alliance territory, meaning that for that you would not need the Article 100-procedure, because that is only when it regards other types of operations abroad. At the same time we also have the international legal order here at stake, because basically the operation is also meant to prevent a spill-over of the conflict. So we basically have two goals with this mission, rather than in Afghanistan and Mali it is a clear-cut Article 100-case, in other words, the Article 100-procedure is followed. In the case of Patriots you could argue that because of the collective defence aspect, Parliament would not have to be informed according to that extensive way. But Government has chosen and that is how the review framework was adapted, that in these

Darauf folgt dann der so genannte Artikel-100-Schreiben, der darlegt, worin der niederländische Beitrag bestehen wird. Oder das Parlament wird schriftlich darüber unterrichtet, dass die Prüfung ergeben hat, nein, wir werden nicht teilnehmen. In einem Artikel-100-Schreiben würde es heißen: „Der niederländische Beitrag besteht in diesem oder jenem“, wobei alle Risiken, finanziellen Aspekte, die Beiträge anderer Länder usw. erläutert würden. Auch wird das Parlament im Fortgang des Einsatzes weiter auf dem Laufenden gehalten, und zwar regelmäßig; über die Schreiben an das Parlament gibt es dann Debatten. Nach dem Einsatz erfolgt dann die Beurteilung, und auch hier kommt dem Parlament große Bedeutung bei. Um Regierung und Parlament in diesem Prozess zu unterstützen, gibt es ein spezielles Prüfverfahren. Auf Niederländisch heißt es „toetsingskader“ (Prüfrahmen); das ist ein im Laufe der Jahre entwickeltes Instrument. Im Wesentlichen handelt es sich um eine Checkliste für Regierung und Parlament, in der, wann immer eine Entscheidung über einen niederländischen Beitrag ansteht, alle diese Punkte aufgeführt sind, vom Inhalt des Mandats über die Sicherheitsrisiken und politischen Ziele bis zur Ausstiegsstrategie usw. Auf diesem Prüfrahmen beruht im Wesentlichen die Kontrolle der Regierung durch das Parlament, die Kontrolle, ob ihr Vorhaben also tatsächlich allen Kriterien genügt, die zu erfüllen sind, bevor die Niederländer teilnehmen können.

Das Instrument ist flexibel: So fand vor zwei Wochen eine Parlamentsdebatte statt, wo die Regierung drei Änderungen des Prüfrahmens ankündigte. Bei einer Änderung ging es um die mit den Patriot-Raketen im Süden der Türkei verbundene Grauzone, wo man der Auffassung sein kann, dass es einerseits um den Schutz des Bündnisgebiets geht; das bedeutet, dass hier kein Artikel-100-Verfahren nötig wäre, weil dies nur für sonstige Arten von Auslandseinsätzen vorgeschrieben ist. Andererseits geht es hier auch um die internationale Rechtsordnung, weil der Einsatz im Wesentlichen ein Übergreifen des Konflikts verhindern soll. Also haben wir es hier mit zwei Zielen des Einsatzes zu tun, im Gegensatz zu Afghanistan und Mali, die klare Artikel-100-Fälle sind, mit anderen Worten, dort greift das Artikel-100-Verfahren. Im Falle der Patriot-Raketen könnte man sagen, dass das Parlament wegen des Aspekts der kollektiven Sicherheit nicht nach dem umfangreichen Verfahren unterrichtet werden müsste. Aber die Regierung hat an-



grey areas Government will follow the Article 100-procedure, in order to extensively inform Parliament there, too. Another change that was made, was protection of civilians. That was added to the so-called checklist, meaning that whenever we run down the criteria of whether a contribution should take place or not, the ability of that mission to protect civilians is taken into account explicitly. And the third element by which the review framework was changed, was the psychological and medical care for military involved after the operation. That, too, is something that will be analysed before the operation takes place, so it is taken into account into this checklist. With that checklist, there is an instrument, along which Parliament debates with Government upon the merits of that specific Dutch contribution.

That is, in a nutshell, the procedure that we have in place and how Parliament is involved. To round that off, it is not comparable to the German situation where the Parliament has to give the official green light for any operation to take place. That is not the case in the Netherlands and yet in practice we have a very thorough procedure involved in Parliament to inform them, to allow a debate between Parliament and Government. In practice you will see that no Dutch government will go ahead with an operation if that does not have the broad support, the backing of a large part of Parliament. That is the case, in practice.

ders entschieden, und hier zeigt sich, wie der Prüfrahmen angepasst wurde: Dass nämlich in diesen Grauzonen die Regierung sich an das Artikel-100-Verfahren hält, um das Parlament auch hier umfassend zu informieren. Eine weitere Änderung betrifft den Schutz von Zivilisten. Das wurde ebenfalls auf die so genannte Checkliste gesetzt und heißt, wenn wir die Kriterien daraufhin durchgehen, ob wir einen Beitrag leisten sollen oder nicht, dann wird die Fähigkeit dieser Mission, Zivilisten zu schützen, ausdrücklich berücksichtigt. Und die dritte Änderung des Prüfrahmens betrifft die psychologische und medizinische Versorgung von Militärs nach Ende des Einsatzes. Auch dies ist etwas, das vor Beginn der Operation untersucht wird, also findet sich dies ebenfalls auf der Checkliste. Mit dieser Checkliste haben wir einen Mechanismus, anhand dessen das Parlament mit der Regierung über den Nutzen eines bestimmten niederländischen Beitrags diskutiert.

Das ist in aller Kürze das Verfahren zur Beteiligung des Parlaments. Um das abzuschließen: Das ist nicht vergleichbar mit der Situation in Deutschland, wo das Parlament offiziell grünes Licht geben muss, bevor eine Operation stattfinden kann. Das ist in den Niederlanden anders, und doch haben wir hier in der Praxis ein gründliches Verfahren zur Beteiligung des Parlaments, um es zu informieren, um eine Diskussion zwischen Parlament und Regierung zu ermöglichen. In der Praxis heißt dies, dass keine niederländische Regierung einen Einsatz durchführt, wenn dies keine breite Unterstützung eines großen Teils des Parlaments findet. Das ist die Lage.