

Fondation Konrad Adenauer

Bureau Sous-Régional Cotonou · Bénin

Programme pour la Promotion de la Démocratie en
Afrique de l'Ouest (PBWA)

Programme for the Promotion of Democracy in West
Africa



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Coopération Internationale
www.kas-benin.de

Internationales Kolloquium

*„Die Integration der Streit- und Sicherheitskräfte in den
demokratischen Rechtsstaat“*

29 März bis 1 April 2005, Cotonou, Bénin

Referat 1 :

*Die politische Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte in einer Demokratie am
Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*

von

Dr. Conny Mayer

Mitglied des Deutschen Bundestags

Cher Monsieur Loetzer, Excellence, Mesdames, Messieurs,

Je tiens à vous remercier de m'avoir invitée à cette rencontre à Cotonou. C'est avec grand plaisir que je suis venue me joindre à vous et je me réjouis d'avoir l'occasion de vous préparer, grâce à mon allocution, à ce qui va suivre dans les prochaines heures et les quelques jours suivants.

Ich freue mich und es ist eine große Ehre für mich heute hier zu Ihnen sprechen zu dürfen. Ich danke der Konrad-Adenauer Stiftung sehr für die freundliche Einladung zu dieser Konferenz nach Cotonou und dafür, dass sie sich dieses so wichtigen Themas „L'integration des forces armées et de sécurité dans les sociétés démocratiques“ annimmt.

Ich danke besonders dem Repräsentanten der Konrad-Adenauer Stiftung für die hervorragende Zusammenarbeit. Für uns Parlamentarier im Deutschen Bundestag ist der enge Kontakt mit der KAS in Benin von großem Nutzen.

Malheureusement, je parle mal le français et vous prie de m'excuser si je dois recourir à la langue allemande pour la suite de mon exposé. Sie haben meine Rede jedoch auf Französisch vorliegen und ich werde auch einige Folien auf Französisch zeigen. Außerdem habe ich Ihnen auch die relevanten Artikel des Grundgesetzes auf Französisch mitgebracht.

Das Thema der Konferenz „L'integration des forces armées et de sécurité dans les sociétés démocratiques“ wirft wichtige und aktuelle Fragen auf. Auch in Deutschland diskutieren wir beispielsweise über die zukünftige Rolle der Bundeswehr in Zeiten terroristischer Bedrohung. Aber dazu werde ich am Schluss meiner Rede kurz eingehen.

Der Titel meines Vortrages lautet „Les outils de contrôle politique des armées en démocratie: Cas de la République fédérale d'Allemagne“.

Zum besseren Verständnis möchte ich einige Worte zum Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sagen. Anschließend werde ich auf die Trennung von Polizei und Bundeswehr eingehen, sowie deren Aufbau erläutern.

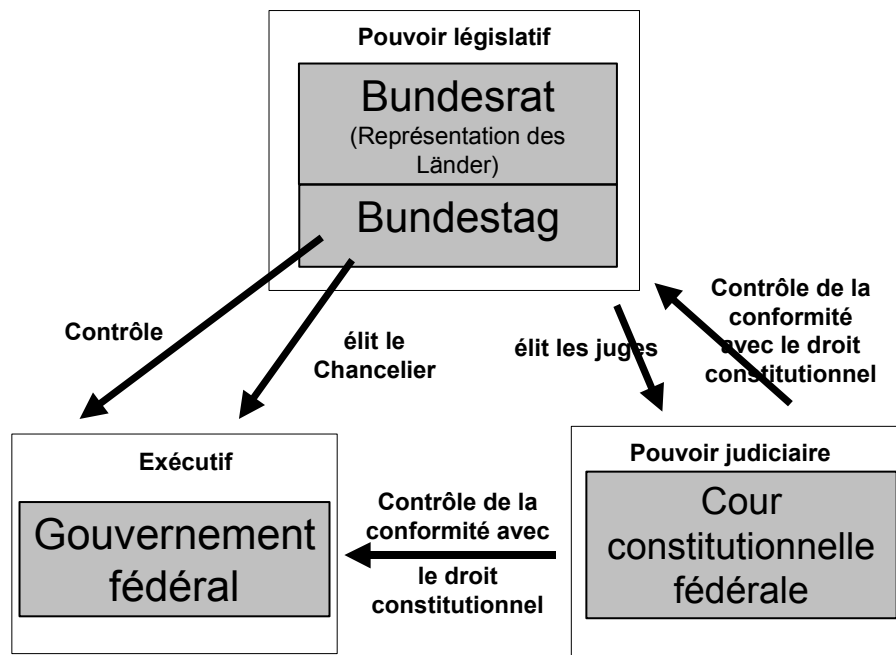
Als Abgeordnete des Deutschen Bundestages möchte ich meinen Schwerpunkt des Vortrages auf das Thema der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Bundeswehr setzen. Ich werde Ihnen unsere Instrumente vorstellen und auf den so genannten Parlamentsvorbehalt näher eingehen.

Als Abschluss komme ich noch auf aktuelle Diskussionen in Deutschland zu sprechen.

Staatsaufbau

Lassen Sie mich mit den Staatsaufbau beginnen.

Das System der Bundesrepublik beruht auf der Gewaltenteilung zwischen der Bundesregierung (Exekutive), dem Parlament – das auch Deutscher Bundestag genannt wird – (Legislative) sowie der Gerichtsbarkeit (Judikative) mit dem Bundesverfassungsgericht als höchste Instanz.



Dr. Conny Mayer MdB

Wir haben in Deutschland ein System der repräsentativen Demokratie. Die Parlamente sind dabei die einzigen Verfassungsorgane, die direkt vom Volk gewählt werden. Ich zum Beispiel wurde 2002 bei den Deutschen Bundestagswahlen in das nationale Parlament, den Deutschen Bundestag gewählt. Im aktuellen Deutschen Bundestag sitzen 603 Abgeordnete, die sich in 4 Fraktionen aufteilen.

Die Parlamente bestellen die übrigen Organe. So wählt der Deutsche Bundestag zum Beispiel den Bundeskanzler.

Aufgrund des föderalen Systems – wir haben insgesamt 16 Bundesländer in Deutschland, beispielsweise Baden-Württemberg und Bayern – muss der Deutsche Bundestag in festgelegten Fällen den Bundesrat als Vertretung der Bundesländer in die nationale Gesetzgebung einbeziehen. Es gibt aber auch bestimmte innenpolitische Kompetenzen, die vollständig bei

den Landesparlamenten und Landesregierungen liegen, so zum Beispiel die Hoheit über die Polizei. Alle Einzelheiten dazu sind im Grundgesetz geregelt.

Trennung Polizei und Bundeswehr

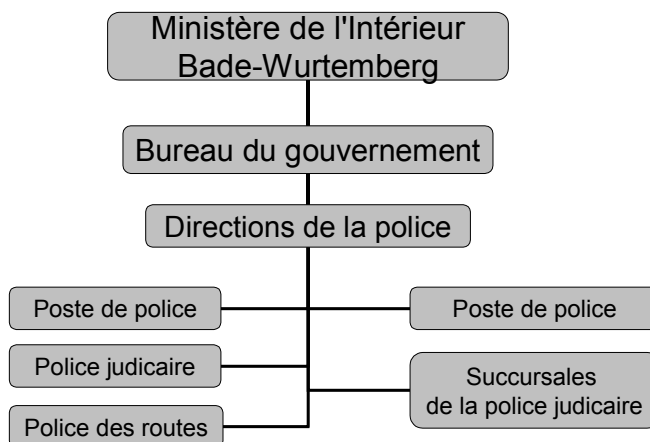
Die Aufstellung von Streitkräften ist nach dem Grundgesetz allein dem Bund vorbehalten. Dort ist auch festgelegt, dass die Streitkräfte grundsätzlich nur der Verteidigung dienen dürfen. Weitere Einsätze müssen durch das Grundgesetz ausdrücklich benannt werden. Die Bundeswehr untersteht in Friedenszeiten dem Bundesminister für Verteidigung, im Verteidigungsfall dem Bundeskanzler. Der Verteidigungsfall tritt ein, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht. Sowohl der Deutsche Bundestag als auch der Bundesrat müssen dieser Feststellung zustimmen. (Grundgesetz Artikel 115 a)

Seit dem Ende des Kalten Krieges 1989 hat sich das Gefahrenszenario in Hinblick auf die äußere Sicherheit Deutschlands grundlegend gewandelt. In einem vereinten Europa geht es nicht mehr um das Risiko eines Angriffes von europäischen Nachbarn. Die Bundeswehr muss sich heute neuen Aufgaben stellen, beispielsweise der Beteiligung an friedenssichernden, stabilisierenden und friedens erzwingenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen, der NATO oder der Europäischen Union. In den letzten Jahren waren dies zum Beispiel Einsätze in Afghanistan, im Kosovo oder im Rahmen von ARTEMIS in der Demokratischen Republik Kongo.

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland ist Aufgabe der Bundesländer. Sie stellen dazu ihre jeweilige Polizei auf. Sie wird eingesetzt zur Absicherung von Demonstrationen, zur Aufdeckung von Straftaten, zum Schutz von Gebäuden. Die Polizei ist den Innenministern der jeweiligen Bundesländer unterstellt.

Die strikte verfassungsrechtliche Trennung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Bundeswehr und Polizei wird damit deutlich.

Organisation de la police Exemple du Bade-Wurtemberg



Ausnahmeregelungen

In Bezug auf die Aufgabenverteilung zwischen Bundeswehr und Polizei gibt es einige wenige Ausnahmen, die ebenfalls im Grundgesetz verankert sind. Ich möchte sie kurz nennen:

Die Bundesländer mit ihrer Polizei sind – obwohl sie für die innere Sicherheit verantwortlich sind – nicht für die Sicherung der Grenzen zuständig. Diese Aufgaben übernimmt der Bundesgrenzschutz. Er überwacht sowohl die Landesgrenzen als auch alle internationalen Flughäfen in Deutschland. Der Bundesgrenzschutz ist dem Bundesinnenminister unterstellt.

Ich habe mir sagen lassen, dass der Bundesgrenzschutz Ähnlichkeiten mit der französischen Gendarmerie hat, zumindest was Aufgaben und Aufbau betreffen. Ein Unterschied ist jedoch, dass die Gendarmerie dem Verteidigungsminister unterstellt ist, der Bundesgrenzschutz aber dem Bundesinnenminister.

Die Bundeswehr darf in 3 Ausnahmefällen auch innerhalb von Deutschland eingesetzt werden:

Erstens zur Landesverteidigung im Verteidigungsfall. Dazu müssen – das habe ich bereits erwähnt – sowohl der Deutsche Bundestag als auch der Bundesrat den Verteidigungsfall anerkennen.

Zweitens bei Innerem Notstand – also einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung – aber nur dann, wenn Polizei und Bundesgrenzschutz nicht ausreichen. Beide Fälle sind in der 50 jährigen Geschichte der Bundeswehr glücklicher Weise nicht eingetreten!

Drittens darf die Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder einem schweren Unglücksfall innerhalb von Deutschland aktiv werden.

Aktuellstes Beispiel war im Sommer 2002 das so genannte „Jahrhundert-Hochwasser“ in Deutschland. Viele Städte wurden überschwemmt. 73.000 Einsatzkräfte kämpften gegen das Hochwasser von Elbe und Donau. Darunter waren rund 44.000 Soldatinnen und Soldaten. Sie sicherten bedrohte Deiche mit Sandsäcken, evakuieren tausende eingeschlossene Menschen, versorgen die Bevölkerung. Es war der größte Katastropheneinsatz in der Geschichte der Bundeswehr.

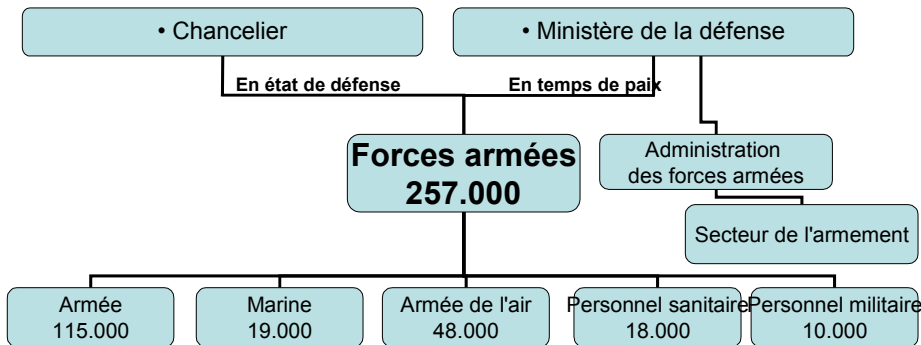
Das sind die Ausnahmen, in denen die Bundeswehr im Inneren eingesetzt werden darf. Sie sind alle im Grundgesetz verankert.

Organisation und Aufbau der Streitkräfte

Ich möchte nun kurz auf den organisatorischen Aufbau der Streitkräfte in der Bundesrepublik eingehen.

Der Bundesminister für Verteidigung hat den Oberbefehl über die Streitkräfte. Nur im Verteidigungsfall geht der Oberbefehl auf den Bundeskanzler über. Die Streitkräfte unterteilen sich in Heer, Marine, Luftwaffe sowie Sanitäter und Militärbedienstet. Im Moment haben sie eine Stärke von 257.000 Soldaten und Soldatinnen. Unsere Verfassung legt fest, dass die administrativen Aufgaben – und darunter fällt auch der Rüstungsbereich - von einer von den Streitkräften unabhängigen Bundeswehrverwaltung wahrgenommen werden müssen. Diese untersteht auch dem Verteidigungsminister.

Organisation des forces armées



Séparation **constitutionnelle** entre l'administration de l'armée et les forces armées

Armée du service militaire obligatoire: introduite en 1956, tous les hommes entre 18 et 45 ans, accessible aux femmes depuis 2001, accomplissement au BGS possible, durée: 9 mois, après: réserviste

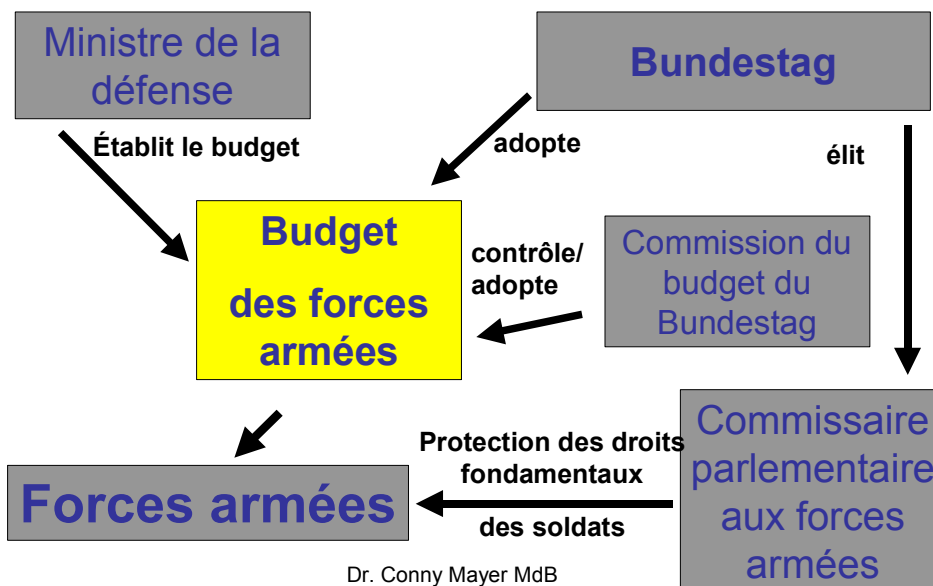
Dr. Conny Mayer MdB

Die Bundeswehr ist eine Wehrpflichtarmee. Die allgemeine Wehrpflicht wurde 1956 eingeführt. Der Deutsche Bundestag hat sich, der demokratischen Tradition folgend, die auf die Französische Revolution zurückgeht, für die Wehrpflicht und gegen eine Berufsarmee entschieden. Wehrpflichtig sind alle Männer zwischen 18 und 45 Jahren. Danach gelten Sie bis zu ihrem 60. Lebensjahr als Reservisten. Im Moment dauert der Dienst 9 Monate. Seit 2001 können Frauen bei allen Einheiten der Streitkräfte ihren Dienst tun, bis dahin waren Sie nur als Sanitäterinnen zugelassen.

Parlamentarische Kontrollinstrumente

Ich komme nun zum wichtigsten Punkt meines Vortrages – den Parlamentarischen Kontrollinstrumenten. Ich denke aber, dass meine bisherigen Bemerkungen über den Staatsaufbau und die Bundeswehr zum allgemeinen Verständnis wichtig waren.

Instrumente du contrôle du Bundestag



Dr. Conny Mayer MdB

Der Deutsche Bundestag hat keine Kontrolle über die Polizei, denn wie ich bereits dargelegt habe, liegt die Hoheit über die Polizei bei den Bundesländern. Auf parlamentarischer Ebene sind die Landesparlamente für die Kontrolle zuständig.

Da ich Mitglied im Deutschen Bundestag bin, möchte ich mich auf dessen Kontrolle über die Bundeswehr beschränken. Der Deutsche Bundestag hat mehrere Instrumente zu Auswahl, um die Bundeswehr zu kontrollieren.

So hat der Deutsche Bundestag Einfluss auf das **Budget** der Bundeswehr: Der Haushalt des Verteidigungsministers muss – wie jeder andere Haushaltsplan auch – durch den Deutschen Bundestag genehmigt werden. Dazu stellt der Verteidigungsminister den jährlichen Haushaltsplan auf. Der Finanzminister reicht alle Haushaltspläne bei dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ein. Dieser prüft den Haushaltsplan und erstellt eine Beschlussempfehlung zur Abstimmung. Der Deutsche Bundestag schließt sich in der Regel der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses an.

Zusätzlich zur Prüfung und Genehmigung des jährlichen Haushaltplanes muss der Deutsche Bundestag auch jedem Vorhaben des Verteidigungsministers, das einen Gesamtwert von 25 Mio. Euro überschreitet, genehmigen. Erst dann darf es in den Haushaltsplan aufgenommen werden. So muss beispielsweise der Kauf eines U-Bootes (Kosten rund 200 Mio. Euro) zuerst im Haushaltsausschuss genehmigt werden, bevor ein in den Haushaltsplan aufgenommen werden kann.

Über das Budget hat der Deutsche Bundestag ein direktes Kontrollmittel über die Bundeswehr.

Darüber hinaus kontrolliert der **Verteidigungsausschuss** des Deutschen Bundestages die inhaltliche Arbeit und Abläufe der Bundeswehr – insbesondere bei laufenden Einsätzen im Ausland. Der Ausschuss kann beispielsweise sämtliche Vorgänge des Verteidigungswesens jederzeit und aus eigener Initiative untersuchen. Das Handeln der Bundesregierung und insbesondere des Verteidigungsministers wird dadurch parlamentarisch begleitet.

Ein drittes Instrument stellt der **Wehrbeauftragte** dar. Er wird vom Deutschen Bundestag gewählt und soll die Grundrechte der Soldaten und Soldatinnen schützen. Diese können Beschwerden oder Verbesserungsvorschläge bei ihm einreichen.

Ein sehr starkes Kontrollinstrument greift beim **Einsatz von bewaffneten Streitkräften im Ausland**:

Das Prinzip des **Zustimmungsvorbehaltes**. Seit Dezember 2004 liegt dazu ein neues Gesetz vor, dass die Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Detail regelt.

Parlamentsbeteiligungsgesetz

Es besagt, dass grundsätzlich jeder bewaffnete Einsatz deutscher Streitkräfte der vorherigen Zustimmung durch den Deutschen Bundestag unterliegt.

In der Praxis legt die Bundesregierung als Exekutive eine Vorlage zu einem beabsichtigten Einsatz der Bundeswehr im Ausland dem Deutschen Bundestag vor. Darin müssen genaue Details zum Einsatz wie beispielsweise Einsatzdauer, -ort, Mandat, voraussichtliche Kosten sowie deren Finanzierung und die Höchstzahl der Soldaten aufgelistet sein. Der Deutsche Bundestag stimmt dem Einsatz entweder zu oder lehnt ihn ab. Inhaltliche Veränderungen kann der Deutsche Bundestag nicht beschließen.

Sollte jedoch „**Gefahr in Verzug**“ vorliegen – die Definition findet sich im Grundgesetz – kann die Bundesregierung den Einsatz vorläufig beschließen. Der Deutsche Bundestag muss

in diesem Fall nachträglich dem Einsatz zustimmen oder kann die Streitkräfte bei Ablehnung zurückholen.

Einsätze der Bundeswehr im Ausland bei **Naturkatastrophen** oder zur **humanitären Hilfe** gelten als unbewaffnete Einsätze und bedürfen daher nicht der Zustimmung des Deutschen Bundestages. So waren beispielsweise nach der Tsunami-Katastrophe in Südostasien rund 300 deutsche Bundeswehrsoldaten in Aceh / Indonesien im Einsatz. Sie haben dort ein Krankenhaus wieder aufgebaut und in einer eigenen Krankenstation mehr als 3000 Verletzte medizinisch versorgt.

Darüber hinaus wurde für Einsätze mit „geringer Intensität und Tragweite“ ein vereinfachtes Verfahren festgelegt, wonach der Bundestag innerhalb einer bestimmten Frist Einspruch gegen den Einsatz erheben kann. Erhebt er keinen Einspruch, gilt der Einsatz als genehmigt. Bei Einsätzen von geringer Intensität und Tragweite werden nur einzelne Soldaten ins Ausland geschickt, sie dürfen nicht an kriegerischen Handlungen beteiligt sein. So könnte beispielsweise ein AWACS-Aufklärungsflugzeug mit zwei deutschen Piloten als Einsatz geringer Intensität bewertet werden. Da dies eine neue Regelung ist, gibt es noch keine aktuellen Beispiele.

Und: Der Deutsche Bundestag kann generell eine bereits gegebene Zustimmung zu einem Auslandseinsatz der Bundeswehr widerrufen und die Soldaten damit nach Deutschland zurückholen.

Bei allen laufenden Einsätzen im Ausland – egal ob mit oder ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages – ist die Bundesregierung verpflichtet, regelmäßig dem Deutschen Bundestag über den Verlauf zu berichten.

Aktuelle Diskussionen

Lassen Sie mich zum Abschluss noch auf aktuelle Diskussionen hinweisen, die wir in Deutschland im Moment führen.

So fragen sich insbesondere die Mitglieder meiner Fraktion, was passiert, wenn kurzfristige Einsätze der Bundeswehr im Rahmen der NATO Responce Force oder *EU Battle Groups* in Zukunft schnellerer Entscheidungen als bisher bedürfen, der Deutsche Bundestag aber im Schnitt 5 Tage zur Abstimmung benötigt. Wird der Deutsche Bundestag schnell genug eine Entscheidung treffen können? Wie flexibel müssen wir Parlamentarier bei Entscheidung über multilaterale Einsätze sein?

Ein weiterer Diskussionspunkt sind die deutschen Anti-Terror-Gesetze und damit verbundene Fragen des Heimatschutzes, ob Einsätze der Bundeswehr im Inneren auch präventiv zur Abwehr eines terroristischen Aktes möglich sein sollen. Unsere Verfassung verbietet dies ja grundsätzlich, denn Polizei und Bundesgrenzschutz sind im Normalfall für die innere Sicherheit zuständig.

In diesem Zusammenhang ist das **Luftsicherheitsgesetz** zu sehen, das der Bundestag am 18. Juni 2004 beschlossen hat. Es soll vor dem Hintergrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 regeln, wie die Bundeswehr die Polizei bei einer schweren Bedrohung der Luftsicherheit unterstützen kann. Der schwerste aller denkbaren Eingriffe wäre der Abschuss eines Flugzeuges als äußerstes Mittel. Er soll nur zulässig sein, "wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll" und er "das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist." Meine Fraktion hat gegen das Gesetz gestimmt, nicht weil wir inhaltlich dagegen waren, sondern weil das Gesetz einer Änderung des Grundgesetzes bedurft hätte. Die Regierungsfraktion hat diese Grundgesetzänderung abgelehnt.

Zudem wird in Deutschland über die Vor- und Nachteile einer Wehrarmee im Gegensatz zur Berufsarmee diskutiert.

Sie sehen, auch in Deutschland sind die Themen, über die wir hier auf der Konferenz sprechen, hoch aktuell.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. Ich freue mich auf Ihre Fragen oder Diskussionsbeiträge.