

Parlamentarische Aufsicht über den Sicherheitssektor

Prinzipien, Mechanismen und Praktiken

«*Vis consilii expers mole ruit sua*»
(Gewalt ohne Urteil erliegt ihrer eigenen Last)
Horaz, Oden, 3, 4, 65

Folgende Personen waren an der Erarbeitung dieses Buches beteiligt

Chefherausgeber

Philipp Fluri (Schweiz) und Anders B. Johnsson (Schweden)

Herausgeber und Hauptautor

Hans Born (Niederlande)

Mitbeteiligte

Alexey Arbatov (Russland), Jean-Christophe Burkel (Frankreich), Eva Busza (Vereinigte Staaten), Marina Caparini (Kanada), Umit Cizre (Türkei), David Darchiashvili (Georgien), Jonah Isawa Elaigwu (Nigeria), Hans-Peter Furrer (Schweiz), Denise Garcia (Brasilien), Suzana Gavrilesco (Rumänien), Wilhelm Germann (Deutschland), Owen Greene (Großbritannien), Miroslav Hadzic (Serbien und Montenegro), Karl Haltiner (Schweiz), Heiner Hänggi (Schweiz), David Hobbs (Großbritannien), Jan Hoekema (Niederlande), Rogier Huizenga (Niederlande), Andrzej Karkoszka (Polen), Peter G. Kelly (Vereinigte Staaten), Simon Lunn (Großbritannien), Tom McDonald (Großbritannien), Dorijan Marsic (Slowenien), Gian Giacomo Migone (Italien), Michael F. Noone (Vereinigte Staaten), Aleksandr Pikayev (Russland), Christine Pintat (Frankreich), Andreas Prüfert (Deutschland), Christopher Sabatini (Vereinigte Staaten), Liliane Serban (Rumänien), Ravinder Pal Singh (Indien), Anders C. Sjaastad (Norwegen), Bauke Snoep (Niederlande), Svitlana Svetova (Ukraine), Jan Trapans (Lettland), Matias Tuler (Argentinien), Marlene Urscheler (Schweiz), Pentti Väänänen (Finnland), Biljana Vankovska (Mazedonien), Marie Vlachova (Tschechische Republik), Casper W. Vroom (Niederlande), Tamas Wachslar (Ungarn), Donna Winslow (Kanada), Herbert Wulf (Deutschland)

Überarbeitung

Willem van Eekelen (Niederlande), Andreas Gross (Schweiz), Miroslav Filipovic (Serbien und Montenegro), Stepan Sulakshin (Russland), Dimitro Tabachnik (Ukraine), Ahmad Husni Hanadzlah (Malaysia), Adeseye Ogunlewe (Nigeria) and Elisavet Papadimitriou (Griechenland) – Mitglieder des IPU-Komitees über Politische Fragen, Internationale Sicherheit und Abrüstung – und Beth Mugo (Kenia) und Ricardo Vasquez (Argentinien), Mitglieder des IPU-Komitees über Parlamentarische, Rechts- und Menschenrechtsfragen

Sprachüberarbeitung der englischen Originalversion

Oliver Wates (Großbritannien)

Deutsche Übersetzung

Stefan C. Imobersteg (Schweiz)

Herausgeber der deutschen Sprachversion

Gerhard Kümmel (Deutschland), Antje Fritz (Deutschland)

Schlussredaktion

Antje Fritz (Deutschland), Ernst Felberbauer (Österreich), Laurence Durig (Schweiz)

Originalversion: Englisch, Genf, 2003

Vorwort

Sicherheit ist für das Wohlergehen der Menschen ein zentraler Faktor. So ist es naheliegend und von grundlegender Bedeutung, dass sich ihre Ideen und Ansichten in der nationalen Sicherheitspolitik widerspiegeln. Diese Politik muss all jene Werte und Prinzipien der Sicherheit einschließen, die der Staat einerseits zu fördern und andererseits zu schützen sucht.

Daraus ergibt sich eine klare Notwendigkeit für Parlamentarier, im Namen des Volkes eng mit der Regierung und dem Sicherheitssektor zusammenzuarbeiten. Obwohl diese verschiedenen Bereiche dieselben Ziele anstreben, ist und sollte die Rollenverteilung völlig unterschiedlich sein. Das Parlament trägt die Verantwortung, die gesetzlichen Richtlinien zu schaffen, den Haushalt zu billigen und die Aktivitäten im Sicherheitsbereich zu beaufsichtigen. Diese Verantwortung kann nur dann in vollem Umfang wahrgenommen werden, wenn dem Parlament ein umfassender Zugang zu Informationen gewährt wird, es über die nötige technische Expertise verfügt und es die Macht und den Willen hat, die Regierung wegen ihres Handelns zur Rechenschaft zu ziehen. Dies aber setzt eine Atmosphäre des Vertrauens und des Dialoges voraus.

In Chile haben sich die Beziehungen zwischen Gesellschaft und Militär im Laufe der letzten Jahre deutlich verbessert. Die internationale Gemeinschaft trifft heutzutage in Chile auf eine Atmosphäre des gegenseitigen Respekts und der Kooperation, die sich hoffentlich in der Zukunft noch weiter festigen wird. Wir sind der festen Überzeugung, dass der Inhalt dieses Handbuchs es den zentralen Akteuren der Sicherheitsbereiche aller Staaten ermöglichen wird, ihre gemeinsamen Anstrengungen auf das Gemeinwohl der Bürger hin ausrichten zu können.



Senador Sergio Páez Verdugo

Präsident des Rates der Inter-Parlamentarischen Union

Einleitung

Seit jeher sind nationale Souveränität und Sicherheit als essenzielle Wesensmerkmale eines existenzfähigen Staates angesehen worden. Gegenwärtig ist der für die Sicherheit zuständige Teil des Staatsapparates erheblichen Veränderungen ausgesetzt. Neue bewaffnete Konflikte und die zunehmende Verflechtung zwischen den Staaten haben ein neues Denken wie auch eine innovative Weiterentwicklungen des Sicherheitsverständnisses sowie entsprechender Verfahrensweisen in Gang gesetzt. Der 11. September 2001 und seine Auswirkungen haben dies noch verstärkt.

Eine effiziente parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors zur transparenten und verantwortungsvollen Durch- und Umsetzung des neuen Sicherheitsverständnisses ist damit noch wichtiger geworden. Das Fehlen einer solchen Aufsicht könnte dazu führen, dass die Sicherheitsdienste ihre Aufgabe falsch interpretieren und sogar zum Staat im Staate werden. Zu den möglichen Folgen zählen eine Missverteilung knapper Mittel sowie eine überproportionale Einflussnahme der Sicherheitsdienste auf Politik und Wirtschaft. Wichtige Demokratisierungsschritte würden folglich behindert und somit die Wahrscheinlichkeit eines Konflikts erhöht. Allerdings sind nicht nur Gesellschaften in Umbruch-, Krisen- oder Kriegssituationen solchen Risiken ausgesetzt. Auch gefestigte Demokratien müssen sich mit den Beziehungen zwischen der Gesellschaft und dem Sicherheitssektor, ihrer Transformation und ihrem Management auseinandersetzen, um mit dem Tempo des sich ständig ändernden Sicherheitsumfelds Schritt halten zu können.

Die Eigenart und Dynamik des Sicherheitssektors stellt eine besondere Herausforderung für eine effiziente parlamentarische Aufsicht dar. Die Vielfalt der oft technischen Fragen, die bedeutende Größe und die komplexe Organisation des Sicherheitssektors und häufig genug auch die Geheimhaltungsbestimmungen, Regeln und Praktiken erschweren eine effektive Arbeit der Parlamentarier, sofern diese sich nicht auf unabhängige Forschung und Expertisen stützen können.

Vor diesem Hintergrund kamen die Interparlamentarische Union (IPU) und das Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) zu dem Schluss, dass ein Bedarf nach einem kompakten und leicht zugänglichen Handbuch besteht, das ein breites Spektrum von Praktiken und Mechanismen zur Ausformung des Beitrags des Parlaments zur Aufsicht des Sicherheitssektor anbietet. Das vorliegende Handbuch stellt das Resultat dieser Idee dar. Während des Entwurfstadiums wurde der Text von einem Überarbeitungsteam bestehend aus einer Gruppe von Parlamentariern kritisch geprüft und von mehreren Experten überarbeitet.

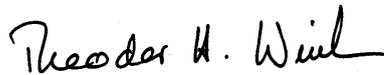
Das Handbuch basiert auf der Annahme, dass es kein allgemein gültiges Modell parlamentarischer Aufsicht gibt, das in allen Ländern angewendet werden kann. Die Regeln und Praktiken, die an einem Ort erfolgreich funktionieren, können anderswo undenkbar oder irrelevant sein. Überdies haben nicht alle Parlamente die gleichen Machtbefugnisse. Wegen dieser unterschiedlichen Voraussetzungen mögen einige Vorschläge deutlich zu idealistisch erscheinen. Gleichzeitig macht die Komplexität der Sicherheitsproblematik eine detaillierte Abhandlung aller Aspekte in einem Band unmöglich. Das Handbuch ist demzufolge als eine allgemeine Einleitung zur Problematik

des Aufbaus und der Weiterentwicklung der parlamentarischen Aufsicht über den Sicherheitssektor zu verstehen, das den Leser zu weiterer Recherche ermutigen möge. Zu guter Letzt hoffen wir, dass diese Publikation dazu beiträgt, dass die Sicherheitspolitik und ihre Praktiken die Wünsche der Menschen widerspiegeln, denen zu dienen sie entworfen wurden.



Anders B. Johnsson

Generalsekretär
Inter-Parlamentarische Union



Botschafter Dr. Theodor H. Winkler

Direktor
Genfer Zentrum für die Demokratische
Kontrolle der Streitkräfte

Was man in diesem Handbuch finden kann

Das Handbuch enthält acht Kapitel, die wiederum in mehrere Unterkapitel unterteilt sind. Das Handbuch kann auf zweierlei Art gelesen werden: Das vollständige Lesen des Handbuches liefert das umfassendste Verständnis der Sicherheitsproblematik und der Rolle der parlamentarischen Aufsicht. Alternativ besteht die Möglichkeit, Abschnitte gezielt nach besonderem Interesse auszuwählen. Zu diesem Zweck wurden ein Index wie auch verschiedene Querverweise eingefügt.

Über das gesamte Handbuch hinweg gibt es separate Textkästen mit weiterführenden Erläuterungen zum Haupttext, Beispielen zu Gesetzen oder Regelwerken und Praktiken über die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors in verschiedenen Ländern. Am Ende fast aller Kapitel befindet sich ein Abschnitt mit dem Titel *Was Sie als Parlamentarier tun können*, der jeweils konkrete Handlungsempfehlungen beinhaltet. Wie jedoch bereits erwähnt, müssen diese Empfehlungen im jeweiligen Rahmen des nationalen Kontextes betrachtet werden.

Die ersten beiden Abschnitte bilden den theoretischen und analytischen Rahmen zur Untersuchung der parlamentarischen Aufsicht des Sicherheitssektors. Abschnitt I behandelt den sich entwickelnden Sicherheitsbegriff und bietet einen globalen Überblick zur Rolle des Parlaments und anderer staatlicher Institutionen im Bereich Sicherheit. Die Hauptfragen, die in Abschnitt I behandelt werden, lauten:

- Was sind die jüngsten Entwicklungen im Bereich Sicherheit?
- Was sind die sogenannten neuen Bedrohungen und worin besteht das neue Denken?
- Warum ist die parlamentarische Kontrolle des Sicherheitssektors notwendig?
- Was sind die Hauptprinzipien demokratischen Regierens im Sicherheitssektor?
- Was ist die Rolle des Parlaments gegenüber der Regierung und der Justiz?

Abschnitt II beschreibt alle Phasen der nationalen Sicherheitspolitik wie auch die internationalen Regelwerke, die für die nationale Sicherheitspolitik relevant sind. Die beiden letzten Kapitel von Abschnitt II erläutern die Rolle der Zivilgesellschaft und der Medien und bieten eine geschlechterspezifische Perspektive der Sicherheitsproblematik. Wesentliche Fragen sind:

- Was ist die Rolle des Parlaments im Entscheidungsprozess der nationalen Sicherheitspolitik?
- Wie befördert oder beschränkt das internationale Recht die nationale Sicherheitspolitik?
- In welcher Beziehung stehen Zivilgesellschaft und Medien zum Sicherheitssektor und wie kann das Parlament davon profitieren?
- Wie können Sicherheitsthemen in die Öffentlichkeit hinein kommuniziert werden?
- Was ist die Rolle der Frauen im Sicherheitssektor?

Abschnitt III listet die verschiedenen Organisationen auf, die im Sicherheitssektor tätig sind. Darunter fallen das Militär, die Polizei, Geheim- und Nachrichtendienste, andere staatliche militärähnliche Organisationen und private Sicherheitsunternehmen. Fragen sind:

- Was sind die Hauptfunktionen und Besonderheiten der jeweiligen Sicherheitskräfte?
- Welche internen und politischen Verantwortlichkeitsmechanismen sind nötig?
- Wie können die Parlamente eine effektive Aufsicht der Sicherheitsdienste ausüben?

Abschnitt IV untersucht die Instrumente, die den Parlamenten zur Aufsicht des Sicherheitssektors zur Verfügung stehen, und bietet Antworten unter anderem zu folgenden Fragen:

- Von welchen Instrumenten können Parlamente Gebrauch machen, um die Aufsicht des Sicherheitssektors sicherzustellen?
- Wie kann die parlamentarische Expertise in Sicherheitsfragen verbessert werden?
- Welche Rolle spielen parlamentarische Anhörungen und Untersuchungsausschüsse im Bereich Sicherheit?
- Wie können Verteidigungsausschüsse effizient arbeiten?
- Was ist die Rolle des Ombudsmannes?
- Wie funktioniert die Einrichtung des Ombudsmannes?
- Warum sollten Parlamentarier die Einrichtungen der Sicherheitskräfte besichtigen?

Abschnitt V befasst sich mit Situationen, die spezifische Sicherheitsrisiken bergen, darunter Ausnahmestände, Bedrohungen der inneren Sicherheit, Terrorismus und Internetkriminalität. Des Weiteren werden die Implikationen der Teilnahme an internationalen Friedensmissionen erläutert, die häufig in Gegenden entsandt werden, in denen Sicherheit entweder nicht existiert oder im besten Falle brüchig ist. Deshalb befasst sich dieser Abschnitt insbesondere mit den folgenden Fragen:

- Wie kann sichergestellt werden, dass das prekäre Gleichgewicht zwischen Ausnahmeständen, der Bewahrung innerer Sicherheit und der Respektierung der Menschenrechte erhalten bleibt?
- Was sind die Zwecke und Grenzen eines Ausnahmestandes?
- Was hat sich seit dem 11. September verändert? Wie kann Terrorismus von Formen legitimen demokratischen Protests unterschieden werden? Welche Konsequenzen hat dies für die internationale Sicherheit von Staaten? Wie ist die Rolle des Parlaments auf diesem Gebiet definiert?
- Welche Bedeutung hat die Beteiligung des Parlaments an Entscheidungen zur Entsendung von Truppen für internationale Friedensmissionen?

Die Abschnitte VI, VII und VIII analysieren drei Ressourcen des Sicherheitssektors. Abschnitt VI befasst sich mit dem Verteidigungshaushalt und seiner Kontrolle durch das Parlament und *a posteriori* durch staatliche Institutionen der Finanzkontrolle.

- Inwiefern ist der Haushalt als Schlüsselement für die Sicherheit zu sehen?
- Wie können Transparenz und Verantwortlichkeit bei der Budgetierung umgesetzt werden?
- Welche Bedingungen liegen einer angemessenen Aufsicht über die Budgetierung zugrunde?
- Wie kann der Sicherheitssektor geprüft werden? Wieso ist eine unabhängige Finanzkontrolle wichtig und wie funktioniert sie?

Abschnitt VII befasst sich mit dem Personal des Sicherheitssektors, mit Fragen der Rekrutierung, der Selektion und Ausbildung von Angehörigen der Armee, der Pensionierung, sowie der Einberufung und des Ersatzdiensts. Zu den Fragen gehören:

- Wie können dem Personal des Sicherheitssektors demokratische Werte vermittelt werden?
- Können Soldaten Gewerkschaften für Soldaten bilden?
- Was ist das Berufsethos im Sicherheitssektor?
- Wie ist die Wehrpflicht und der Ersatzdienst in verschiedenen Ländern organisiert?
- Welche Verhaltenskodices haben Soldaten? Sind internationale Standards vorhanden?
- Welche Aspekte der Personalführung sind für Parlamentarier relevant?

Schließlich behandelt Abschnitt VIII die materiellen Ressourcen des Sicherheitssektors, insbesondere Rüstungsbeschaffung, Waffenhandel und Waffenexporte. Fragen sind:

- Welche Einschränkungen sind per Gesetz festgelegt?
- Was versteht man unter umfassender Entscheidungsfindung im Bereich Beschaffung?
- Welche besonderen Umstände rechtfertigen die Geheimhaltung?
- Wie kann das Parlament diese Fragen beurteilen?

Inhaltsverzeichnis

– <i>Liste der Beitragenden</i>	2
– <i>Vorwort</i>	3
– <i>Einleitung</i>	5
– <i>Was man in diesem Handbuch finden kann</i>	7
Liste der Textkästen	13
<i>Abschnitt I</i>	
Sicherheitskonzepte - Entwicklung und Akteure: Eine Herausforderung für Parlamente	
<i>Kapitel 1</i> – <i>Sicherheit in einer sich verändernden Welt</i>	19
<i>Kapitel 2</i> – <i>Relevanz der parlamentarischen Aufsicht</i>	23
<i>Kapitel 3</i> – <i>Die Rolle und Verantwortung des Parlaments sowie anderer staatlicher Institutionen</i>	25
<i>Abschnitt II</i>	
Aufsicht über die nationale Sicherheitspolitik	
<i>Kapitel 4</i> – <i>Entwicklung einer nationalen Sicherheitspolitik</i>	33
<i>Kapitel 5</i> – <i>Nationale Sicherheitspolitik und internationale Regelwerke</i>	39
<i>Kapitel 6</i> – <i>Die Rolle der Zivilgesellschaft und der Medien</i>	44
<i>Kapitel 7</i> – <i>Sicherheitspolitik und Gender</i>	54
<i>Abschnitt III</i>	
Die operativen Hauptkomponenten des Sicherheitssektors	
<i>Kapitel 8</i> – <i>Streitkräfte</i>	65
<i>Kapitel 9</i> – <i>Andere staatliche militärähnliche Organisationen</i>	71
<i>Kapitel 10</i> – <i>Polizei</i>	74
<i>Kapitel 11</i> – <i>Geheim- und Nachrichtendienste</i>	78
<i>Kapitel 12</i> – <i>Private Sicherheits- und Militärunternehmen</i>	85

Abschnitt IV

**Nationale Sicherheit unter parlamentarischer Prüfung:
Bedingungen und Mechanismen**

Kapitel 13	– Bedingungen für eine effiziente parlamentarische Aufsicht	93
Kapitel 14	– Auf den Sicherheitssektor angewandte parlamentarische Instrumente	99
Kapitel 15	– Parlamentarische Verteidigungs- oder Sicherheitsausschüsse	106
Kapitel 16	– Der Ombudsmann/ Wehrbeauftragte	111
Kapitel 17	– Besichtigung der Einrichtungen der Sicherheitskräfte	117

Abschnitt V

**Die Aufsicht über Sicherheitskräfte im Einsatz:
Besondere Umstände und Operationen**

Kapitel 18	– Ausnahmezustände	123
Kapitel 19	– Die Bewahrung der inneren Sicherheit	128
Kapitel 20	– Terrorismus	133
Kapitel 21	– Sicherheit und Informationstechnologien: Neue Herausforderungen	143
Kapitel 22	– Internationale Friedensmissionen	147

Abschnitt VI

**Finanzressourcen: Gewährleistung einer effektiven Haushaltskontrolle
im Sicherheitsbereich**

Kapitel 23	– Sicherheit und die «Macht des Geldbeutels»	159
Kapitel 24	– Die Finanzkontrolle von nationalen Haushalts- Aufwendungen im Bereich Sicherheit	174

Abschnitt VII

**Personelle Ressourcen im Sicherheitssektor:
Sicherstellung von Professionalität und demokratischer Aufsicht**

Kapitel 25	– Förderung demokratischer Werte im Sicherheitssektor	183
Kapitel 26	– Personalmanagement im Sicherheitssektor	195
Kapitel 27	– Wehrpflicht und Wehrdienstverweigerung	198

Abschnitt VIII

Materielle Ressourcen: Eine effektive Aufsicht über Waffenexport und Beschaffung von Rüstungsgütern

<i>Kapitel 28</i>	<i>– Beschaffung von Waffen und militärischer Ausrüstung</i>	<i>209</i>
<i>Kapitel 29</i>	<i>– Waffenhandel und Rüstungsexporte</i>	<i>216</i>
Die Inter-Parlamentarische Union		229
Das Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte . .		231
Sachregister		234

Liste der Textkästen

Kasten Nr. 1	Andere Sicherheitsrisiken beinhalten heutzutage20
Kasten Nr. 2	Verschiedene Arten von Sicherheitsvereinbarungen	.21
Kasten Nr. 3	Die wichtigsten Organe des Staates und ihre möglichen Funktionen im Sicherheitssektor	.26
Kasten Nr. 4	Gute Regierungsführung als Leitwert für die demokratische Aufsicht des Sicherheitssektors	.28
Kasten Nr. 5	Die nationale Sicherheitspolitik in Frage stellen	.33
Kasten Nr. 6	Die direkte Demokratie und die Ratifizierung internationaler Verträge und Abkommen: Das Beispiel Schweiz	.41
Kasten Nr. 7	Zivilgesellschaft in Lateinamerika: Eine praktische Illustration der Rolle und der Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen	.46
Kasten Nr. 8	Neue Arten des Krieges: Harte Zeiten für die Pressefreiheit	.47
Kasten Nr. 9	Pressefreiheit nach dem 11. September 2001	.49
Kasten Nr. 10	Parlamentarische Internetseiten	.50
Kasten Nr. 11	Parlamente und die Medien	.51
Kasten Nr. 12	Gender im Friedensprozess	.55
Kasten Nr. 13	Friedensmissionen und -prozesse: Eine Geschlechterperspektive	.55
Kasten Nr. 14	Anteil weiblicher Soldaten in Streitkräften: Beispiele aus den NATO-Staaten	.57
Kasten Nr. 15	Die Beteiligung von Frauen an der Sicherheitspolitik als Bestandteil des Gender Mainstreaming	.58
Kasten Nr. 16	Neue Dimensionen und Herausforderungen durch die Einbeziehung von Frauen in den Sicherheitssektor	.59
Kasten Nr. 17	Länder ohne Streitkräfte	.65
Kasten Nr. 18	Verteidigungsreform: Zu welchem Zweck?	.66
Kasten Nr. 19	Die Verwendung der Streitkräfte für Polizeifunktionen in Südafrika	.68
Kasten Nr. 20	Beispiele anderer staatlicher militärähnlicher Einheiten aus ausgewählten Ländern	.72
Kasten Nr. 21	Wesensmerkmale demokratischer Polizeiarbeit	.74
Kasten Nr. 22	Gefährliche Verzerrungen der Sicherheitsstrukturen	.75
Kasten Nr. 23	Polizeiarbeit in Eritrea	.76
Kasten Nr. 24	Das Parlament und Sondermittel für die Geheim- und Nachrichtendienste: Das Beispiel Argentinien	.79
Kasten Nr. 25	Praktiken parlamentarischer Ausschüsse bei der Arbeit mit geheimen Dokumenten	.80
Kasten Nr. 26	Private Sicherheits- und Militärunternehmen und potenzielle Gefahren für die Demokratie	.86
Kasten Nr. 27	Parlamentarische Instrumente und Mittel zur Gewährleistung der demokratischen Aufsicht des Sicherheitssektors	.94

Kasten Nr. 28	Proaktive Strategien für die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors	96
Kasten Nr. 29	Mechanismen und Praktiken zur Erhöhung der parlamentarischen Expertise im Bereich Sicherheit: Einige Vorschläge	97
Kasten Nr. 30	Allgemeine Merkmale der parlamentarischen Mechanismen und Verfahren zur Kontrolle der Exekutive	100
Kasten Nr. 31	Empfehlungen für eine wirksame Anfrage	102
Kasten Nr. 32	Wesensmerkmale parlamentarischer Untersuchungsausschüsse	103
Kasten Nr. 33	Der Untersuchungsausschuss zum Einsatz kanadischer Truppen in Somalia: Eine Illustration des öffentlichen Einflusses parlamentarischer Berichte zu Sicherheitsfragen	104
Kasten Nr. 34	Mögliche Schlüsselfunktionen eines parlamentarischen Ausschusses zu Fragen von Sicherheit und Verteidigung	107
Kasten Nr. 35	Gemeinsame Sitzungen des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und des Verteidigungsausschusses des norwegischen Parlaments (Storting)	108
Kasten Nr. 36	Der Ombudsmann	111
Kasten Nr. 37	Überblick über die Institution des Ombudsmannes in ausgewählten Ländern	113
Kasten Nr. 38	Der Wehrbeauftragte des deutschen Bundestages	114
Kasten Nr. 39	Das Beispiel Argentinien	117
Kasten Nr. 40	Das Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter erleichtert die Besuche von Einrichtungen der Sicherheitsdienste	118
Kasten Nr. 41	Ausnahmestände: Ihr Zweck und ihre Prinzipien	124
Kasten Nr. 42	Bewahrung von Sicherheit und Demokratie	129
Kasten Nr. 43	Verzerrungen mit gravierenden Konsequenzen	131
Kasten Nr. 44	Die Antwort des UN-Sicherheitsrates auf den 11. September	134
Kasten Nr. 45	Der Kampf gegen den Terrorismus	136
Kasten Nr. 46	Die Konvention zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten	145
Kasten Nr. 47	Friedensförderung, Friedenssicherung, Friedensschaffung/ erzwingung und Friedensaufbau: Einige nützliche UN-Definitionen	147
Kasten Nr. 48	Die Entsendung von UN-Friedenstruppen	151
Kasten Nr. 49	Friedensmissionen und ihre Einsatzregeln	152
Kasten Nr. 50	Die Ausbildung von UN-Friedenssoldaten	154
Kasten Nr. 51	Der Haushalt: Ein Schlüsselinstrument demokratischen Regierens	159
Kasten Nr. 52	Warum sollte das Parlament eine aktive Rolle in der Haushaltsaufstellung spielen?	161
Kasten Nr. 53	Die Verteidigungsausgaben der Weltregionen und ausgewählter Länder in Prozent des BIP	161
Kasten Nr. 54	Das Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungs-System (PPBS)	164

Kasten Nr. 55	Die Hauptkomponenten des Verteidigungshaushalts: Spanien 2002	166
Kasten Nr. 56	Grundlegende Hindernisse für Transparenz in der Haushaltspolitik im Sicherheitsbereich	167
Kasten Nr. 57	Drei Klassifizierungsebenen im Sicherheitshaushalt	169
Kasten Nr. 58	Hauptprobleme effizienter Haushaltskontrolle im Sicherheitssektor	170
Kasten Nr. 59	Verfahren der Verteidigungsbudgetierung in ausgewählten Ländern Südosteuropas	171
Kasten Nr. 60	Die Institution der staatlichen Finanzkontrolle: Der (Bundes-) Rechnungshof	175
Kasten Nr. 61	Die Rolle des britischen Rechnungsprüfungsbüros (National Audit Office) in der parlamentarischen Aufsicht des Sicherheitssektors	176
Kasten Nr. 62	Das georgische Parlament und die Haushaltskontrolle	178
Kasten Nr. 63	Die Empfehlung des Europarates zur Versammlungsfreiheit für Angehörige der Streitkräfte	185
Kasten Nr. 64	Führung und Ausbildung in der Bundeswehr: Die Prinzipien der Inneren Führung	188
Kasten Nr. 65	Der Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen	189
Kasten Nr. 66	Hauptbestandteile des OSZE-Verhaltenskodex politisch- militärischen Aspekten der Sicherheit (1994)	191
Kasten Nr. 67	Personalführung: Was Parlamentarier beachten sollten	195
Kasten Nr. 68	Der Wehrdienst – ein Überblick	199
Kasten Nr. 69	Schikane und Erniedrigung von Wehrpflichtigen	200
Kasten Nr. 70	Die Resolution 1998/77 der UN-Menschenrechtskommission: Verweigerung des Militärdienstes aus Gewissensgründen	202
Kasten Nr. 71	Ersatzdienst: Das Beispiel Schweiz	204
Kasten Nr. 72	Wieso sich Parlamentarier mit dem Thema der Rüstungs- beschaffung befassen sollten	211
Kasten Nr. 73	Schwache oder mehrdeutige Politik in der Rüstungsbeschaffung oder geheime Beschaffungsprozesse können dazu führen	212
Kasten Nr. 74	Die Rüstungsbeschaffungspolitik der Niederlande: Die Dimension der parlamentarischen Aufsicht	213
Kasten Nr. 75	Waffenhandel: Eine Definition	216
Kasten Nr. 76	Regionale Vereinbarungen über den Waffenhandel	218
Kasten Nr. 77	Wie man die Sanktionen im Bereich des Waffenhandels verbessern kann: Was Parlamente tun können	220
Kasten Nr. 78	Der Handel mit überschüssigen Waffen: Eine negative Folge der Abrüstung	221
Kasten Nr. 79	Schätzungen zum Handel mit Kleinwaffen	222
Kasten Nr. 80	Das UN-Aktionsprogramm gegen illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen: Worauf Parlamentarier achten sollten	223
Kasten Nr. 81	Die Rolle des Parlaments in der Kontrolle des Waffenexports: Transparenz und Verantwortlichkeit in EU-Ländern	225

Abschnitt I

**Sicherheitskonzepte –
Entwicklung und Akteure:
Eine Herausforderung für Parlamente**

Sicherheit in einer sich verändernden Welt

Während des letzten Jahrzehnts hat sich die globale Sicherheitslage dramatisch verändert. Während alte Bedrohungen verschwunden sind, haben neue und drängende Herausforderungen ihren Platz eingenommen. Dies hat zu einem neuen Denken über Sicherheit, Konflikt und Frieden geführt.

Frieden und Sicherheit in Demokratien

Nicht alle Konflikte erweisen sich als Bedrohung für Frieden und Sicherheit. In jeder Gesellschaft existieren konkurrierende und gegensätzliche Ansichten zu verschiedenen Themen. In einer Demokratie ist die Meinungsfreiheit das Relais der Menschen zu ihren gewählten Volksvertretern. Im Gegenzug sind diese verpflichtet, zentrale Angelegenheiten in öffentlichen Debatten zu diskutieren und abzuwägen. Dieses Verfahren ermöglicht es Demokratien, Konflikte zu entschärfen und tragfähige Kompromisse zu finden, die den Rückhalt der Mehrheit der Bevölkerung genießen. Es ist keine Überraschung, wenn es gerade die Abwesenheit von gut funktionierenden demokratischen Institutionen ist, die zu unkontrollierbaren Spannungsausbrüchen bis hin zu gewaltsamen Konflikten führen kann. Durch die ihr inhärenten Konfliktlösungsmechanismen ist die Demokratie intrinsisch mit Frieden und Sicherheit verbunden.

Diese Verbindung ist noch aus einem weiteren Grund wichtig: Es ist mittlerweile allgemein anerkannt, dass Sicherheit letztlich dem Wohl der Menschen dienen sollte. Die Demokratie, mit einer Verwurzelung in einem effektiven Parlament, kann dieser Idee am ehesten praktische Bedeutung verleihen.

«Die Souveränität der Gemeinschaft, der Region, der Nation, des Staates, macht nur dann Sinn, wenn sie von der einzigen genuine Souveränität hergeleitet ist – sprich von der Souveränität des Menschen». – Vaclav Havel

Die nationale Sicherheit, mit ihrem klassischen Fokus auf den Schutz des Staates entwickelt sich mehr und mehr in Richtung der menschlichen Sicherheit, deren Hauptanliegen der Schutz des Individuums und der Gemeinschaft ist. In der Praxis führt dies dazu, dass Staaten ihr Handlungsrepertoire gegen Sicherheitsbedrohungen erweitern und nun unter anderem folgende Maßnahmen mitberücksichtigen:

- ✓ **Präventives Handeln:** Initiativen zur Konfliktprävention wie z.B. Konfliktlösung und Friedensförderung zum Wohl der Menschen;

- ✓ **Intervention:** In besonderen Fällen und wenn alle anderen Maßnahmen nicht greifen, militärisches Eingreifen, um besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen zu beschützen;
- ✓ **Reaktives Handeln:** Hilfsmaßnahmen, die während oder nach einem Bürgerkrieg notwendig sind, um die Not der Zivilbevölkerung zu lindern. Dies beinhaltet etwa die Einrichtung von Flüchtlingslagern, das Gewähren von Asyl oder allgemeine Hilfe.

Von der militärischen zur umfassenden Sicherheit

Die Akzentverschiebung hin zu menschlicher Sicherheit geht Hand in Hand mit einer Erweiterung des Sicherheitsbegriffs über das rein Militärische hinaus. Es zeichnet sich ein wachsender Konsens ab, dass Sicherheit eines umfassenden Verständnisses bedarf, das eben auch nicht-militärische Faktoren einschließt (siehe Kasten Nr. 1).

Kasten Nr. 1

Andere Sicherheitsrisiken beinhalten heutzutage...

- ▷ **Politische Bedrohungen** wie politische Instabilität, scheiternde Staaten, Terrorismus und Menschenrechtsverletzungen;
- ▷ **Wirtschaftliche Bedrohungen** wie Armut, die wachsende Kluft zwischen reichen und armen Ländern, internationale Rezession, die Einflüsse eines wirtschaftlich mächtigeren oder eines wirtschaftlich brüchigen Nachbarstaates und Piraterie;
- ▷ **Umweltbedingte oder durch den Menschen verursachte Bedrohungen** wie nukleare Katastrophen, globale ökologische Veränderungen, Versteppung, Wassermangel, Nahrungsmittelknappheit und Mangel an anderen Ressourcen;
- ▷ **Soziale Bedrohungen** wie Minderheiten/Mehrheiten-Konflikte, Überbevölkerung, organisiertes Verbrechen, transnationaler Drogenhandel, Schwarzmärkte, unkontrollierte Massenmigration und Krankheiten/Epidemien.

Der Vorteil eines erweiterten Sicherheitsbegriffes besteht darin, dass er ein umfassenderes Verständnis der Sicherheitsbedrohungen und damit der Lösungsansätze ermöglicht. Der Nachteil ist darin zu sehen, dass die Sicherheitsdienste (die sich aus all denjenigen Organisationen zusammensetzen, die die gesetzliche Befugnis zur Anwendung von Gewalt haben, den Einsatz von Gewalt anordnen oder Gewalt zum Schutze von Staat und Zivilbevölkerung androhen können) in nicht-militärischen Bereichen der Gesellschaft zu mächtig werden könnten. Des Weiteren lässt sich befürchten, dass der Sicherheitssektor nicht über den notwendigen Sachverstand verfügt, um Antworten auf die neuen Herausforderungen zu formulieren.

Von einzelstaatlicher Sicherheit zur Sicherheitskooperation zwischen Staaten

Es ist schon seit geraumer Zeit bekannt, dass nationale Sicherheit nicht mehr länger nur durch Selbsthilfe allein erreicht werden kann, sondern die Kooperation mit anderen Staaten voraussetzt. Im 19. Jahrhundert war die Idee des Mächtegleichgewichts vorherrschend. Im 20. Jahrhundert hingegen schossen Organisationen kollektiver Sicherheit wie der Völkerbund und dessen Nachfolger, die Vereinten Nationen, aber auch kollektive Verteidigungsorganisationen wie die NATO wie Pilze aus dem Boden.

Die Anzahl innerer Konflikte hat seit dem Ende des Kalten Krieges stark zugenommen. Seit kurzem dominiert zudem das Thema Terrorismus die Schlagzeilen. Durch die zunehmende Globalisierung wurde die Interdependenz zwischen den Staaten erhöht, auch im Bereich der Sicherheit. Heutzutage können Bedrohungen der Sicherheit in einem Land leicht auf einen anderen Staat übergreifen und so die Region oder sogar den Weltfrieden gefährden. Diese neue Realität hat, zusammen mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes, der internationalen Sicherheitskooperation weiteren Auftrieb gegeben.

Kasten Nr. 2

Verschiedene Arten von Sicherheitsvereinbarungen

▷ Kollektive Verteidigung

Der Begriff kollektive Verteidigung steht für ein Abkommen zweier oder mehrerer Staaten, sich im Falle eines externen Angriffs gegenseitig zu unterstützen. Zu den bekanntesten Beispielen gehören die NATO und die Organisation Amerikanischer Staaten.

▷ Kollektive Sicherheit

Dieses System basiert auf dem Einverständnis der Gemeinschaft, die Anwendung von Gewalt abzulehnen und jedes Mitglied in dem Fall zu unterstützen, dass ein anderes Gewalt einsetzt. Das System garantiert eine gewaltsame Antwort der internationalen Gemeinschaft auf einen Bruch des internationalen Friedens. Im Gegensatz zur kollektiven Verteidigung bezieht sich der Begriff kollektive Sicherheit auf einen Angriff aus dem Inneren der Gemeinschaft. Die UN ist ein gutes Beispiel für ein solches System. Nach Art. 41 und 42 der Charta sollte die internationale Gemeinschaft entweder durch nicht-militärische Massnahmen oder durch den Gebrauch von militärischer Gewalt Druck auf den Friedensstörer ausüben.

Quelle: Bruno Simma: *The Charta of the United Nations*, 1995



▷ **Kooperative Sicherheit**

Kooperative Sicherheit verbindet kollektive Sicherheit mit dem umfassenden Verständnis von Sicherheit. Sie kann als «breiter Sicherheitsansatz definiert werden, der verschiedene Bereiche abdeckt; mehr versichernd als abschreckend wirkt; eher integrierend als ausschließend ist; keine Begrenzung der Mitgliedschaft kennt; Multilateralismus gegenüber Bilateralismus bevorzugt; nicht-militärische Lösungen militärischen vorzieht; von der Annahme ausgeht, dass die einzelnen Staaten zwar die Hauptakteure im Bereich Sicherheit sind, aber akzeptiert, dass auch nicht-staatliche Akteure eine wichtige Rolle spielen können; keine Einrichtung von formalen Sicherheitsinstitutionen verlangt, sie aber auch nicht ablehnt; und zudem alles Gewicht auf den multilateralen Dialog legt».

Quelle: Gareth Evans: Cooperating for Peace, 1993

Die «kollektive Verteidigung» ist eine der weit reichendsten Formen der Kooperation. Eine weniger kohäsive Sicherheitskooperation bildet sich in dem Netzwerk von bilateralen und multilateralen Abkommen aus, das keine übergeordnete formale oder militärische Organisation besitzt.

Die Entscheidung eines Landes, einer Organisation der Sicherheitskooperation und insbesondere einer Organisation kollektiver Verteidigung beizutreten, wirkt sich drastisch auf die Sicherheitslage des Landes aus. Grundsätzlich stärkt eine solche Kooperation die nationale Sicherheit, da sie eine gemeinsame «Faust» gegen Bedrohungen bildet. Eine Mitgliedschaft hat aber ihren Preis: Das Beitrittsland ist gezwungen, sich den Zielen und Erfordernissen der Allianz anzupassen, was zu gewissen Beeinträchtigungen in der Konzipierung der nationalen Sicherheitspolitik führt. Außerdem erfolgt eine partielle Verlagerung der parlamentarischen Kontrolle des Entscheidungsprozesses von der nationalen auf die internationale Ebene.

Relevanz der parlamentarischen Aufsicht

Es wird allgemein angenommen, dass die Sicherheitspolitik zum «natürlichen» Aufgabengebiet der Exekutive gehört, da diese über das notwendige Wissen verfügt und schnell handeln kann. Das Parlament hingegen scheint für die Befassung mit Sicherheitsfragen weniger geeignet zu sein, da es sich oft mit Zeit raubenden anderen Themen befassen muss und es ihm an adäquater Sachkenntnis und Information fehlt. Trotzdem obliegt dem Parlament wie für jeden anderen Bereich der Politik die Überprüfung und Überwachung der Exekutive. Mindestens vier Gründe sind für die große Bedeutung einer parlamentarischen Aufsicht in Sicherheitsfragen anzuführen:

Ein Eckpfeiler der Demokratie, um autokratischer Herrschaft vorzubeugen

Der ehemalige französische Premierminister Georges Clémenceau hat einmal gesagt: *«Krieg ist eine viel zu ernste Angelegenheit, um sie allein dem Militär zu überlassen»*. Diese Aussage erinnert daran, dass in einer Demokratie die höchste Gewalt bei den Volksvertretern liegt und dass sich deshalb kein Bereich des Staates dieser Kontrolle entziehen darf. Ein Staat ohne parlamentarische Kontrolle über den Sicherheitssektor, insbesondere über das Militär, darf sich bestenfalls als unvollständige oder entstehende Demokratie bezeichnen.

Dem berühmten amerikanischen Wissenschaftler Robert A. Dahl zufolge *«liegt eines der wichtigsten und überdauernden Probleme in der Politik darin, autokratische Herrschaft zu vermeiden»*. Da der Sicherheitssektor eine der Kernaufgaben des Staates abdeckt, ist ein Kontrollsystem als Gegengewicht zur Macht der Exekutive notwendig. Deshalb stellt die parlamentarische Kontrolle ein wichtiges Element der Gewaltenteilung auf staatlicher Ebene dar und begrenzt, so sie funktioniert, die Macht der Exekutive oder des Präsidenten.

Keine Besteuerung ohne Vertretung

Bis zum heutigen Tag liegt eines der wichtigsten Kontrollinstrumente des Parlaments im Bereich des Haushalts. Seit dem Entstehen der ersten Parlamente in Westeuropa haben diese ein Mitspracherecht in politischen Angelegenheiten gefordert, denn: *«keine Besteuerung ohne Vertretung»*. Weil die Organisationen des Sicherheitssektors einen beträchtlichen Teil des Haushalts beanspruchen, ist es unerlässlich, dass das Parlament die effiziente und effektive Verwendung der begrenzten staatlichen Ressourcen überwacht.

Erstellen eines gesetzlichen Rahmens für den Bereich Sicherheit

In der Praxis entwirft die Exekutive die Gesetze zu Fragen der Sicherheit. Gleichwohl spielen die Parlamentarier eine wichtige Rolle in der Überarbeitung dieser Gesetzesentwürfe. Sie besitzen die Befugnis, Abänderungs- und Ergänzungsanträge einzubringen, um sicherzustellen, dass der Entwurf das neue Denken im Bereich Sicherheit widerspiegelt. Weiterhin ist es Aufgabe des Parlaments, auf die Umsetzung dieser Gesetze zu drängen.

Eine Brücke zur Öffentlichkeit

Die Exekutive ist nicht notwendiger Weise umfassend über die Sicherheitsfragen informiert, die den Bürgern am meisten am Herz liegen. Parlamentarier hingegen stehen in regelmäßigem Kontakt mit der Bevölkerung und sind deshalb gut positioniert, um Kenntnis von diesen Ansichten zu erhalten. Sie können also in der Folge die Anliegen der Bevölkerung im Parlament zur Sprache bringen und darauf hinarbeiten, dass diese Eingang in die Sicherheitsgesetzgebung und in die Sicherheitspolitik finden.

Herausforderungen für die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors

Mindestens drei Aspekte des Sicherheitssektors stellen eine große Herausforderung für die parlamentarische Aufsicht dar:

- ✓ Geheimhaltungsrechte können Bemühungen zur Erhöhung der Transparenz im Sicherheitssektor behindern. Vor allem in Ländern mit einer noch jungen Demokratie oder solchen, die unter aktuellen Konflikten leiden, können Geheimhaltungsrechte die parlamentarische Kontrolle des Sicherheitssektors einschränken oder sogar gefährden. Diese Problematik hängt auch mit fehlenden Gesetzen zur Informationsfreiheit zusammen;
- ✓ Der Sicherheitssektor ist ein hoch komplexer Bereich, in dem die Parlamente etwa Fragen der Rüstungsgüterbeschaffung, der Rüstungskontrolle und der Einsatzbereitschaft militärischer Einheiten beaufsichtigen müssen. Nicht alle Parlamentarier verfügen über die ausreichende Sachkenntnis zur Bearbeitung dieser Themen. Auch haben sie häufig nicht die Zeit oder die Gelegenheit, eine solche Expertise zu entwickeln, da sie nur für eine begrenzte Zeit im Amt sind und vielleicht auch der Zugang zu Experteninformationen im eigenen Land und im Ausland fehlt;
- ✓ Die Betonung internationaler Sicherheitskooperation kann die Transparenz und demokratische Legitimität der Sicherheitspolitik eines Landes negativ beeinflussen, wenn das Parlament aus diesem Prozess ausgeschlossen wird. Deshalb ist es entscheidend, dass Parlamente an den Debatten und dem Entscheidungsprozess auf internationaler Ebene substantiell teilnehmen.

Die Rolle und Verantwortung des Parlaments sowie anderer staatlicher Institutionen

Geteilte Verantwortung

Obwohl das Parlament und die Regierung verschiedene Rollen im Bereich der Sicherheit wahrnehmen, teilen sie sich die Verantwortung für das Funktionieren des Sicherheitssektors. Die Idee der geteilten Verantwortung gilt auch für die Beziehungen zwischen den politischen und militärischen Führern. Deshalb sollten diese zwei Parteien nicht als Gegner mit gegensätzlichen Zielen aufgefasst werden. Vielmehr brauchen sie sich gegenseitig, um eine wirksame, umfassende und auf den Menschen hin orientierte Sicherheitspolitik zu gewährleisten. Die demokratische Kontrolle verlangt deshalb den Dialog zwischen politischen Abgeordneten und hochrangigen militärischen Führern auf der Basis von Vertrauen, offener Kommunikation und gegenseitiger Akzeptanz. Solch regelmäßiger Austausch hat den wichtigen Vorteil, dass sich Politiker und militärische Führer nicht entfremden, sondern sich ihr Austausch stabilisiert.

Arbeitsteilung

Exekutive, Legislative und Judikative erfüllen wichtige Rollen in der nationalen Sicherheitspolitik. Kasten Nr. 3 versucht, diese drei unterschiedlichen Gewalten und die spezifischen Funktionen der drei Hauptakteure der Exekutive – Staatsoberhaupt, Regierung und Generalstab – zu beschreiben. Die Tabelle soll einen allgemeinen Überblick über die möglichen Funktionen bieten, da die politischen Systeme von Land zu Land verschieden sein können.

Zusätzlich zum Parlament, der Judikative und der Exekutive trägt auch die Zivilgesellschaft auf informellem Wege bedeutend zur Formulierung und Umsetzung der Sicherheitspolitik bei, während die Medien die Öffentlichkeit über die Absichten und Handlungen aller staatlichen Akteure informieren (siehe Kapitel 6).

Schließlich spielen bei der Aufsicht der Implementierung der nationalen Sicherheitspolitik und des entsprechenden Budgets zwei institutionelle Akteure eine entscheidende Rolle. Dies sind der Ombudsmann bzw. Wehrbeauftragte (siehe Kapitel 16) und der nationale Rechnungshof als unabhängige Institution der staatlichen Finanzkontrolle (siehe Kapitel 24).

Politische Verantwortlichkeit

Die Sicherheitsdienste sollten gegenüber allen drei staatlichen Gewalten verantwortlich sein:

- ✓ Die **Exekutive** besitzt eine direkte Kontrollfunktion auf der nationalen, der regionalen und der kommunalen Ebene der Regierung. Sie bestimmt über den Haushalt, die allgemeinen Richtlinien und Prioritäten der Aktivitäten der Sicherheitsdienste.
- ✓ Die **Legislative** übt ihre parlamentarische Aufsichtsfunktion durch die Verabschiedung von Gesetzen, die die Befugnisse der Sicherheitsdienste definieren und regulieren, aus. Zudem kommt ihr eine wichtige Rolle bei der Verabschiedung des Haushalts zu. Auch die Einrichtung eines parlamentarischen Ombudsmannes oder eines Untersuchungsausschusses im Falle von Unregelmäßigkeiten sind wichtige Instrumente der Legislative.
- ✓ Die **Judikative** überwacht den Sicherheitssektor und verfolgt unrechtmäßiges Verhalten der Staatsbediensteten auf zivil- oder strafrechtlicher Ebene.

Kasten Nr. 3

Die wichtigsten Organe des Staates und ihre möglichen Funktionen im Sicherheitssektor

	Parlament	Judikative		Exekutive	
			Staatsoberhaupt	Kabinet	Chef des Generalstabs
Oberkommando	In einigen Ländern wählt das Parlament das Oberkommando.	Das Verfassungsgericht evaluiert die Verfassungsmäßigkeit des Präsidenten oder des Kabinetts als Oberkommandierender.	In einigen Ländern hat das Staatsoberhaupt nur eine repräsentative Funktion, während es in anderen echte Befugnisse hat, z. B. Oberkommandierender in Kriegszeiten.	Die Regierung ist Oberkommandierender in Kriegszeiten.	In einigen Ländern existiert der Posten des militärischen Oberbefehlshabers nur in Kriegszeiten. In anderen Ländern ist dies ein Dauerposten.
Sicherheitspolitik	Debattiert und billigt das Sicherheitskonzept, verabschiedet Gesetze.	-	Unterzeichnet sicherheitspolitisch relevante Gesetze.	Macht Vorschläge zur Sicherheitspolitik und hilft bei ihrer Implementierung.	Berät die Regierung, hilft bei der Planung und Implementierung der Sicherheitspolitik.
Haushalt	Verabschiedet den Haushalt.		-	Bringt den Haushaltsentwurf ein.	Berät die Regierung.
Verteidigungsgesetzgebung	Verabschiedet Gesetze.	Das Verfassungsgericht befindet über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze.	Unterzeichnet die Gesetze.	Erstellt Gesetzesvorschläge und verabschiedet Ausführungsbestimmungen.	Berät die Regierung und implementiert die Gesetze.



Personal	In einigen Ländern besitzt das Parlament die Befugnis, der Besetzung wichtiger Stellen zuzustimmen.	Urteilt über deren rechtmäßiges Verhalten.	Ernennt hohe Militärs; billigt die Personalplanung.	Ernennt hohe Militärs.	Berät bei der Personalführung und implementiert sie; ernennt militärische Befehlshaber auf niedrigerer Ebene.
Beschaffung	Überarbeitet und/oder billigt große Rüstungsprojekte.	Urteilt über Gesetzesverletzungen bezüglich Korruption und Betrug.	-	Erstellt Vorschläge zu Rüstungsprojekten.	Initiiert und implementiert die Rüstungsgüterbeschaffung.
Stationierung von Truppen im Ausland / ausländische Truppen beherbergen	Genehmigung im Vorfeld oder im Nachhinein oder gar keine Genehmigung.	Urteilt über ihr rechtmäßiges Verhalten.	-	Verhandelt über die Teilnahme an internationalen Missionen und entscheidet über Form und Umfang der Beteiligung.	Operatives Kommando.
Internationale Abkommen, Bündnisbeteiligungen	Billigung.		Schliesst internationale abkommen ab.	Verantwortlich für die internationalen Verhandlungen.	Berät die Regierung.

Wie bereits erwähnt, kann die Rolle der drei Staatsgewalten in jedem Land verschieden sein. Es ist aber von größter Bedeutung, dass ein System der Gewaltenteilung existiert, das sich jederzeit gegen politischen Missbrauch im Sicherheitssektor wehrt. Da in vielen Ländern die Regierung eine dominante Rolle im Bereich der Sicherheit einnimmt, ist es entscheidend, dass das Parlament über effiziente Kontrollinstrumente und entsprechende Ressourcen verfügt. Dies ist um so wichtiger, als neue Herausforderungen im Bereich der Sicherheit (siehe Kapitel 1) öffentliche Institutionen dazu bewegen können, ihre Rollen neu zu definieren.

Prinzipien demokratischer und parlamentarischer Aufsicht des Sicherheitssektors

Es gibt keinen international allgemein gültigen Standard im Bereich der demokratischen und parlamentarischen Aufsicht, da Sicherheit und Verteidigung lange Zeit als ureigenste Domäne nationaler Souveränität angesehen wurden. Es existieren einige regionale Standards wie z. B. der OSZE-Verhaltenskodex (für mehr Informationen siehe Kasten Nr. 66). Des Weiteren existieren auch bestimmte Prinzipien zur Regulierung von demokratischen zivil-militärischen Beziehungen:

- ✓ Der Staat ist der einzige Akteur in einer Gesellschaft, der das Monopol legitimer Gewaltausübung besitzt. Die Sicherheitsdienste stehen im Verantwortungsbereich der legitimen demokratischen Einrichtungen;
- ✓ Das Parlament ist souverän und überwacht die Exekutive bei der Entwicklung, Implementierung und Überarbeitung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik;
- ✓ Das Parlament verfügt über eine einzigartige verfassungsrechtlich verankerte Rolle, die Ausgaben für Sicherheit und Verteidigung zu prüfen und zu autorisieren;
- ✓ Die Rolle des Parlaments ist von entscheidender Bedeutung bei der Verhängung und der Aufhebung des Ausnahme- oder Kriegszustandes (siehe Kapitel 18);
- ✓ Die Prinzipien guter Regierungsführung (siehe Kasten Nr. 4) und die Rechtsstaatlichkeit gelten für alle Teile der Regierung, einschließlich des Sicherheitssektors;
- ✓ Sämtliche Angehörige des Sicherheitssektors besitzen eine individuelle Verantwortung gegenüber den rechtlichen Instanzen bei Verletzungen des nationalen und internationalen Rechts;
- ✓ Organisationen im Sicherheitssektor sind politisch neutral.

Kasten Nr. 4

Gute Regierungsführung als Leitwert für die demokratische Aufsicht des Sicherheitssektors

«Gute Regierungsführung verkörpert sich in einer voraussagbaren, offenen und aufgeklärten Politik, in einem bürokratischen System mit einem Berufsethos, das sich dem Allgemeinwohl verschreibt, in Rechtsstaatlichkeit, in Transparenz und in einer starken Zivilgesellschaft.



Eine schlechte Regierungsführung hingegen ist charakterisiert durch eine unsystematische Politik, Bürokratien ohne Verantwortlichkeiten, nicht durchsetzbare oder ungerechte Rechtssysteme, den Missbrauch der Exekutivmacht, eine Zivilgesellschaft, die nicht in das öffentliche Leben involviert ist, und weit verbreitete Korruption».

*Quelle: World Bank: Governance: The World Bank's Experience,
Washington, DC, 1994*

Abschnitt II

Aufsicht über die nationale Sicherheitspolitik

Entwicklung einer nationalen Sicherheitspolitik

Die Zutaten

Eine nationale Sicherheitspolitik gibt Aufschluss darüber, welchen Sicherheitsansatz die Regierung wählt und wie sie diese Sicherheit zu erreichen versucht. In der nationalen Sicherheitspolitik werden wichtige Entscheidungen bezüglich des Sicherheitssektors getroffen, sie die innere und die äußere Sicherheit eines Staates und seiner Gesellschaft beeinflussen. Sie basiert auf einem bestimmten Verständnis von Sicherheit, gibt Richtlinien für die Militärdoktrin und berücksichtigt die internationalen und regionalen Abkommen und Regelwerke, deren Mitglied der Staat ist. Die nationale Sicherheitspolitik basiert mithin nicht nur auf der Perzeption der nationalen Sicherheitsinteressen und Prioritäten, sondern wird auch durch externe Faktoren, äußeren Druck und internationale Verpflichtungen beeinflusst. In jedem Fall sollte die nationale Sicherheitspolitik den Werten und Prinzipien der Verfassung entsprechen. In der Regel schließt die Implementierung der nationalen Sicherheitspolitik viele staatliche Einrichtungen und Abteilungen, aber auch politische Richtlinien ein. Deshalb ist es

Kasten Nr. 5

Die nationale Sicherheitspolitik in Frage stellen

In der Debatte und bei der Zustimmung zu Dokumenten der nationalen Sicherheitspolitik wie auch in Debatten über ihre Implementierung in besonderen Situationen sollten die Vertreter des Volkes einige oder alle der folgenden Fragen aufwerfen:

- ✓ Vor welchen Bedrohungen und Risiken muss die Gesellschaft geschützt werden? Welche und wessen Werte müssen geschützt werden? Und infolgedessen, was für eine Sicherheit wird benötigt?
- ✓ Werden die neuen Sicherheitsrisiken wie das organisierte Verbrechen oder der Terrorismus in der nationalen Sicherheitspolitik berücksichtigt?
- ✓ Wie viel Sicherheit ist Sicherheit genug?
- ✓ Wie können die Ziele der nationalen Sicherheit am besten erreicht werden: Durch Teilnahme an einer Allianz oder Neutralität?
- ✓ Welche Operationen gelten als die wahrscheinlichsten für die nationalen Sicherheitskräfte? Sind es ausschließlich Verteidigungsmaßnahmen oder auch friedensunterstützende Operationen?
- ✓ Welche Mittel werden benötigt und welche Sektoren müssen involviert sein, um die gewünschte Sicherheit zu erreichen? Wie lange und unter welchen Bedingungen? ⇒

- ✓ Wie oft sollte die Sicherheitspolitik auf den Prüfstand gestellt werden?
- ✓ Wie kann sichergestellt werden, dass die Sicherheitspolitik mit den internationalen humanitären Prinzipien und Menschenrechten übereinstimmt?
- ✓ Wie sehen die finanziellen und wirtschaftlichen Folgen aus und bis zu welchem Grad ist der Steuerzahler bereit, Ausgaben zu tätigen?
- ✓ Welchen Einfluss wird die Sicherheitspolitik und ihre Umsetzung auf die Außenbeziehungen und die regionale Stabilität haben?
- ✓ Wie sieht die gegenwärtige Situation und die künftige Strategie in Bezug auf Massenvernichtungswaffen aus?

von großer Bedeutung, dass ein Land eine umfassende nationale Sicherheitsstrategie entwickelt, die alle relevanten Akteure und Sicherheitsaspekte einbezieht. Ein solcher Ansatz erlaubt es der Regierung, sich mit allen Sicherheitsaspekten in einer integralen und umfassenden Art und Weise zu beschäftigen. Gerade die sogenannten neuen Risiken, sprich Terrorismus und internationale Kriminalität, verlangen eine konzertierte Aktion, da die Bekämpfung dieser neuen Bedrohungen die Einbeziehung verschiedener Institutionen erfordert: Die Streitkräfte, das Finanzministerium, die Polizei, den Grenzschutz sowie die Geheim- und Nachrichtendienste.

Die Bedeutung der Beteiligung des Parlaments

Vor diesem Hintergrund und im Bewusstsein der Aufgabe des Parlaments, die Interessen und Sorgen der Menschen in die nationale Sicherheitspolitik einzubringen, gibt es eine Reihe guter Gründe für die parlamentarische Beteiligung an der nationalen Sicherheitspolitik und für die parlamentarische Zustimmung in diesen Fragen:

- ✓ Die nationale Sicherheitspolitik beeinflusst das Leben, die Werte und das Wohl der Bevölkerung und sollte deshalb nicht ausschließlich der Exekutive und den Streitkräften überlassen werden;
- ✓ Die nationale Sicherheitspolitik hat bedeutsame Konsequenzen für die Zukunft der Streitkräfte und ihrer Angehörigen;
- ✓ Die nationale Sicherheitspolitik hat erhebliche finanzielle Konsequenzen und betrifft die Verwendung von Steuergeldern;
- ✓ Zusätzlich zu den finanziellen Aspekten können Sicherheitsmaßnahmen die Freiheiten der Bürger einschränken und somit die Demokratie stark beeinflussen. Es ist deshalb für das Parlament wichtig sicherzustellen, dass solche Maßnahmen immer im Einklang mit dem Völkerrecht, vor allem mit den vier Genfer Konventionen und ihren zwei Zusatzprotokollen sowie den Menschenrechten, insbesondere der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte stehen. Letzterer besagt, dass von gewissen Rechten unter keinen Umständen Abstriche gemacht werden können. (Siehe auch Kapitel 18 bis 20).

Die Rolle des Parlaments in den unterschiedlichen Phasen der Entwicklung der nationalen Sicherheitspolitik

In Bezug auf das Parlament sollte die Debatte über die nationale Sicherheitspolitik kein losgelöstes Einzelereignis, sondern eher einen Prozess darstellen, der sich über vier Phasen (Entwicklung, Entscheidungsfindung, Implementierung und Evaluation) hinweg entwickelt. Obwohl die Arbeit der Exekutive im Rahmen ihres Verantwortungsbereichs – sprich Erarbeitung und Implementierung dieser Politik – nicht behindert werden sollte, muss der Prozess trotzdem so transparent und demokratisch wie möglich verlaufen, um allen beteiligten Parteien ausreichende Mitbestimmungsrechte zu gewähren. Dazu gehören auch der Sicherheitssektor selbst und der militärisch-industrielle Komplex.

Während dieser vier Phasen sollten die Parlamentarier die Möglichkeit haben, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln, die Exekutive über mögliche Sicherheitsbedenken und Erwartungen der Öffentlichkeit aufmerksam zu machen: Mündliche und schriftliche Anfragen, Anträge, Untersuchungen, ausgewählte Anhörungen bestimmter Ausschüsse, «Weißbücher» und Vorstellungen bei dem Minister und den Ministerien (siehe auch Kapitel 14 über die Anwendung parlamentarischer Mechanismen auf den Sicherheitssektor).

Entwicklung

In allen parlamentarischen Systemen übernimmt das Parlament in der Entwicklungsphase einer neuen Sicherheitspolitik eine begrenzte Rolle. Diese Aufgabe wird primär von den zuständigen Regierungsstellen wahrgenommen. Dennoch kann das Parlament mit seinen Mitgliedern eine entscheidende Rolle spielen, wenn es darum geht, dafür zu sorgen, dass die praktizierte Politik die Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung abdeckt. Falls notwendig, besitzt es die Kompetenz, eine Überarbeitung der Politik zu verlangen.

Hingegen sollte die Rolle des Parlaments nicht auf die Annahme oder Ablehnung eines Dokuments begrenzt werden. Eine Konsultation der zuständigen Parlements-ausschüsse sollte schon von Beginn an erfolgen, um von ihnen eine Aussage über die politischen Dokumente und die sich in Bearbeitung befindende Gesetzgebung zu erhalten, die die unterschiedlichen politischen Vorstellungen der Parlamentarier und ihrer Parteien reflektiert. Dies hätte nicht nur ein frühes Ausräumen der Bedenken des Volkes zur Folge, sondern würde auch eine positivere Atmosphäre und Debatte im Parlament zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Gesetzgebung nach sich ziehen. Die Hauptinteressen des Landes sollten immer über die Machtbeziehungen der parlamentarischen Mehrheit und Opposition gestellt werden und das Lesen des nationalen Sicherheitsdokuments durch die demokratische Brille nicht behindern. In diesem Sinn sollte dem Parlament die Möglichkeit gewährt werden, Änderungsvorschläge zu den ihm vorgelegten Dokumenten einzubringen.

Entscheidungsfindung

Das Parlament kann und sollte eine wichtige Rolle in der Phase der Entscheidungsfindung spielen. Sobald das Dokument der nationalen Sicherheitspolitik die Stufe des Parlaments erreicht, wird es zu dessen Besitz und steht somit in seinem direkten Verantwortungsbereich. Dem Parlament muss deshalb zur Bearbeitung des Dokuments ausreichend Zeit gewährt werden, und es sollte sich jeglichem Druck zu einer schnellen Bearbeitung widersetzen.

Das Parlament kann entweder einem neuen Politik- und Gesetzgebungsvorschlag der Regierung zustimmen oder ihn ablehnen und stattdessen Änderungsvorschläge anbringen. Nochmals, das Parlament sollte in dieser Phase aktiv sein, Einfluss ausüben und, wenn mit dem Dokument nicht einverstanden, Änderungsvorschläge anbringen. Die Hauptfragen, die während parlamentarischer Debatten und Entscheidungsprozesse thematisiert werden können, sind weiter oben in diesem Kapitel erwähnt worden.

Der wichtigste Einfluss des Parlaments in dieser Phase wird normaler Weise durch die Bewilligung des Haushalts ausgeübt (für weitere Informationen siehe Abschnitt VI über finanzielle Ressourcen). Der Einfluss wird dramatisch erhöht, wenn das Parlament seinen zuständigen Ausschuss dazu bewegen kann, eine separate Debatte und Abstimmung über jede sicherheitsbezogene Bewilligung sowie über den ganzen Sicherheitshaushalt durchzuführen. Verteidigungsplanungen müssen rechtzeitig für die Überprüfung definiert werden und deshalb in klarer Verbindung mit Haushaltsforderungen stehen.

Das Parlament kann eine entscheidende Rolle bei der Erweiterung und Verbesserung öffentlicher Unterstützung und der Legitimität der schlussendlich praktizierten Politik spielen. Des Weiteren ist Transparenz im Führen der parlamentarischen Debatten im Zusammenhang mit Sicherheitsthemen von großer Wichtigkeit. Dies verlangt, dass der Öffentlichkeit und den Medien Zugang zu parlamentarischen Debatten und Anhörungen gewährt wird.

Implementierung

Die Verantwortung des Parlaments bezüglich der nationalen Sicherheit endet nicht mit der Annahme eines politischen Dokumentes oder des Haushalts. Seine Aufsichts- und Geschäftsprüfungsfunktionen sollten rigoros durchgesetzt werden. Während der Implementationsphase sollten alle Aktivitäten von Seiten der Regierung mit allen dem Parlament zur Verfügung stehenden Mitteln (siehe Kapitel 14) und mit Hilfe anderer Überwachungsinstitutionen (z.B. dem nationalen Rechnungshof; siehe Kapitel 24) überprüft werden. Das Parlament besitzt die Möglichkeit, Einfluss speziell durch seine Entscheidungen im Bereich entsprechender Haushaltsbewilligungen auszuüben. Das Parlament ist weiter für die Überprüfung der professionellen sowie technischen Kompetenzen der Finanzkontrollbehörden verantwortlich, die für den Vollzug von Leistungsprüfungen in Frage kommen.

In Krisenzeiten und Zeiten großen Wandels kann das Parlament zu jeder Zeit intervenieren und seine Zustimmung zu Regierungshandlungen verlangen. Beispiele dafür sind: Stationierung von Truppen im Ausland (siehe Kapitel 22) oder die Erklärung eines

Ausnahmestand (siehe Kapitel 18). Überdies besitzt das Parlament das Recht zu intervenieren, sollte die Regierung gravierende Fehler begehen. In solchen Fällen stellt das Parlament normaler Weise Anfragen, oder in Extremsituationen kann es sogar eine besondere Untersuchung veranlassen.

Einschätzung und gelernte Lektionen

In einem demokratischen Umfeld liegt die Verantwortung bei der Regierung, die Relevanz ihrer Politik zu beurteilen und die Resultate ihrer Evaluation in qualitativer und quantitativer Form dem Parlament vorzulegen. Soweit das Parlament betroffen ist, beinhaltet eine Einschätzung unvermeidbarer Weise die Prüfung (von Zahlen und Leistungen) der Implementierung der entsprechenden Budgetzuteilungen. Obwohl dies als verspätete Beurteilung angesehen werden kann, gilt sie immer als Grundlage für die Bestätigung einer bestehenden Politik oder der Entwicklung einer neuen. Wo immer eine dynamische Zivilgesellschaft vorhanden ist, nehmen NROs ihre eigenen Evaluationen vor. Beispiele sind die Einschätzung von Friedensmissionen, bedeutenden und kostspieligen Waffensystemen sowie Personalsystemen des Verteidigungsministeriums (vor allem der Einberufung). Die Parlamente besitzen zudem das Recht, Berater damit zu beauftragen, spezielle Leistungsprüfungen vorzunehmen.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Sicherheitspolitik

- ▷ Stellen Sie sicher, dass ein logisches Bindeglied zwischen nationaler Sicherheitspolitik, operativer Doktrin, Verteidigungsplänen und Haushaltsforderungen besteht.
- ▷ Wenn es die Situation erfordert, vor allem nach einem Vergleich mit der praktizierten Politik in anderen Ländern unter vergleichbaren Umständen, stellen Sie im Parlament Fragen zur Relevanz der praktizierten Politik und/oder ihrer möglichen Aktualisierung vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen auf diesem Gebiet (siehe Abschnitt I über die Entwicklung von Sicherheitsrichtlinien und die Rolle von Akteuren).
- ▷ Das Parlament sollte Gesetze zu dem Entwicklungs-, Entscheidungs-, Implementierungs- und Evaluationsprozess der nationalen Sicherheitspolitik erlassen, um die Rolle des Parlaments in all diesen vier Phasen festzulegen.

Relevante Fragen

- ▷ Stellen Sie sicher, dass in dem Prozess der Definierung oder Neudefinierung der nationalen Sicherheitspolitik die meisten der im Kasten Nr. 5 «Die nationale Sicherheitspolitik in Frage stellen» aufgelisteten Fragen, angesprochen werden.

Nationale Sicherheitspolitik und internationale Regelwerke

Internationale Prinzipien

Internationale Abkommen beschränken und erhöhen gelegentlich die Möglichkeiten zur Definierung der nationalen Sicherheitsrichtlinien. Die meisten Länder dieser Welt sind Mitglieder der Vereinten Nationen und deshalb an die UN-Charta, Artikel 2.3 und 2.4 gebunden. Diese lauten:

«Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden».

«Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.»

Zudem bieten einige übliche, sozusagen gewohnheitsrechtliche internationale Prinzipien einen Referenzrahmen. Die Deklaration 2625 (XXV) der Generalversammlung über die Prinzipien des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (1970) gilt als authentische Interpretation der UN-Charta und ist deshalb für alle Mitgliedsstaaten der UNO verpflichtend. Diese Deklaration formuliert die folgenden acht unteilbaren und gleichwertigen Prinzipien :

- Prinzip I:** Absage an die Androhung oder den Einsatz von Gewalt.
- Prinzip II:** Friedliche Lösung internationaler Streitigkeiten.
- Prinzip III:** Unverletzlichkeit der Grenzen und territoriale Unversehrtheit der Staaten.
- Prinzip IV:** Das Recht der Völker auf Selbstbestimmung und ein friedliches Leben auf eigenem Territorium im Rahmen der international anerkannten und garantierten Grenzen.
- Prinzip V:** Souveräne Gleichheit der Staaten und Nicht-Intervention in die inneren Angelegenheiten.
- Prinzip VI:** Achtung der Menschenrechte.
- Prinzip VII:** Zwischenstaatliche Kooperation.
- Prinzip VIII:** Erfüllung von völkerrechtlichen Pflichten.

Multilaterale Sicherheits- und Verteidigungsabkommen

Im Bereich der Sicherheit findet man ein breites Spektrum multilateraler Abkommen. Als Hauptkategorien solcher Abkommen können die folgenden genannt werden (die Auflistung ist nicht erschöpfend, sondern zeigt lediglich einige Beispiele von Abkommen für jede der Kategorien):

Abkommen zur Weltsicherheit: Charta der Vereinten Nationen.

Internationale Abkommen des internationalen humanitären Rechts über die Regelung internationaler und nicht-internationaler bewaffneter Konflikte: Die vier Genfer Konventionen, 1949, einschließlich der zwei Zusatzprotokolle, 1977.

Internationale Abkommen über verschiedene Arten von Rüstungsgütern und deren Regime: ABM-Vertrag, SALT, START, Landminen-Konvention, Vertrag von Tlatelolco, etc.

Internationale Abkommen über die Bildung regionaler Organisationen, die teilweise im Zusammenhang mit Sicherheitsfragen stehen: Charta der Organisation Amerikanischer Staaten, EU-Vertrag, KSZE-Schlussakte – KSZE/OSZE, Gründungsakte der Afrikanischen Union.

Regionale Abkommen über militärische Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung im Verteidigungsfall: NATO-Vertrag, Partnerschaft für den Frieden, WEU-Vertrag, Inter-Amerikanischer Vertrag über gegenseitigen Beistand (Pakt von Rio).

Der Zweck, den Staaten bei der Ratifizierung von internationalen Sicherheitsabkommen und -verträgen verfolgen, liegt darin, dass sie Regeln und Prinzipien internationalen Verhaltens definieren und stärken und somit die internationale und regionale Sicherheit verbessern und die bi- und multilaterale Zusammenarbeit erhöhen. Die Verhandlungen werden in der Regel von der Exekutive, insbesondere dem Außenministerium geführt.

Bilaterale Abkommen oder Abkommen über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen militärischen Beistand

In der Sicherheitspolitik eines Staates spielen auch die bilateralen Abkommen eine wichtige Rolle. Solange nur zwei Staaten involviert sind, können die Bestimmungen des Abkommens ganz spezifisch und individuell auf die Werte, Umstände und Bedürfnisse der betroffenen Länder zugeschnitten werden. Ein Beispiel ist der Vertrag über die Reduzierung strategischer Waffen (START) zwischen der ehemaligen UdSSR und den Vereinigten Staaten von Amerika.

Diese Abkommen drücken nicht nur Freundschaft und Nicht-Aggression aus (z.B. das bilaterale Abkommen über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand, das von Russland und Armenien im August 1997 unterzeichnet wurde), son-

dem sie helfen auch bei der Lösung praktischer Probleme der militärischen Zusammenarbeit, die in einigen Fällen auch die Erlaubnis zur Stationierung von Truppen und Waffen auf fremdem Territorium beinhaltet. Während der 1990er Jahre hat Russland mehrere bilaterale Abkommen über militärische Zusammenarbeit mit anderen ehemaligen Republiken der UdSSR abgeschlossen.

Diese Abkommen können, sofern nötig, auch ganz konkrete Zusagen über die Form des militärischen Beistands enthalten. In dieser Hinsicht kann die Charta der demokratischen Partnerschaft von 1994 als Fortsetzung des amerikanisch-kasachischen Abkommens von 1992 angesehen werden, das den Weg zur Entwicklung bilateraler militärischer Beziehungen bahnte.

Im Allgemeinen können bilaterale Abkommen als Mittel zur Ausgestaltung der äußeren Sicherheitspolitik dienen, freundschaftliche Beziehungen mit anderen Ländern fördern und bei der Lösung konkreter Probleme helfen. Anders als bei klassischen multilateralen Sicherheitsabkommen sind die Parlamente hier bei der Zustimmung zu dem Abkommen besser positioniert und haben einen größeren Spielraum für Änderungen oder Ergänzungen des Textes, die danach von der Exekutive ausgehandelt werden müssen.

Die Bedeutung parlamentarischer und öffentlicher Beteiligung

In Ländern, in denen die Mitwirkung der Öffentlichkeit und des Parlaments bei der Ratifizierung internationaler Abkommen und Verträge eher ungewöhnlich ist, sollte diese Mitwirkung gefördert werden, da auf diese Weise die öffentliche Akzeptanz und Zustimmung erhöht wird. In einer Demokratie kann die Exekutive prinzipiell keine geheimen oder bilateralen Abkommen ohne das Wissen und Einverständnis des Parlaments abschließen. Internationale Abkommen, die die Souveränität, das Territorium und den internationalen Status eines Landes beeinflussen, sollten ausnahmslos der parlamentarischen Debatte und Zustimmung unterliegen.

In einigen Ländern, wie z.B. in der Schweiz, sind bedeutendere Abkommen einem Referendum unterworfen. Auf diese Weise ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft an größeren Änderungen der Außenpolitik des Landes gewährleistet. In der Schweiz geht das allgemeine Referendum (siehe Kasten Nr. 6) der Ratifizierung voraus.

Kasten Nr. 6

Die direkte Demokratie und die Ratifizierung internationaler Verträge und Abkommen: Das Beispiel Schweiz

In der Schweiz sind Parlament, Regierung und Bevölkerung an der Ratifizierung internationaler Abkommen beteiligt. Wichtige Abkommen sind nicht nur der parlamentarischen, sondern auch einer öffentlichen Debatte ausgesetzt. Die Gesellschaft kann ihre Meinung zu dem jeweiligen Abkommen in einem Referendum äußern. Überdies kann die Gesellschaft mit Hilfe des Referendums die Regierung anweisen, Verhandlungen über künftige Abkommen einzuleiten oder diese abbrechen. Ein Referendum ist zwingend erforderlich, wenn die Regierung einer «kollektiven Sicherheitsorganisation oder einer supranationalen Gemeinschaft» beitreten will (Artikel 140.b der Schweizerischen Verfassung).

Was Sie als Parlamentarier tun können

Vertragsverhandlungen

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament/seine zuständigen Ausschüsse:
 - in den Verhandlungsprozess eingebunden ist/sind. Dabei sollten Abgeordnete verschiedener politischer Richtungen vertreten sein;
 - von der Zivilgesellschaft Hinweise auf brisante Aspekte erhält/erhalten, insbesondere von relevanten Forschungseinrichtungen und Lobbygruppen;
 - seine/ihre Sichtweise offiziell und in einem angemessenen zeitlichen Rahmen der Regierung vorstellen kann, um so die Bedenken und Wünsche des Volkes einfließen zu lassen.

Einflussanalyse

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament alle erforderlichen Informationen erhält, um eine detaillierte Analyse des potenziellen Einflusses (mittel- und langfristig, politisch, wirtschaftlich, sozial, ökologisch etc.) eines Abkommens vornehmen zu können.

Ratifizierung

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament rechtzeitig auf die anstehende Ratifizierung des Abkommens hingewiesen wird;
- ▷ Stellen Sie sicher, dass der zur Ratifizierung anstehende Vertrag mit dem nationalen Recht im Einklang steht, indem Sie die nationalen rechtlichen Bestimmungen entsprechend anpassen. Falls notwendig und möglich, äußern Sie einen Vorbehalt und schlagen Sie eine interpretierende Klausel bezüglich des internationalen Abkommens vor.



Überprüfung von Vorbehalten und interpretierenden Klauseln

- ▷ Stellen Sie sicher, dass als Teil der regelmäßigen Überprüfung der nationalen Sicherheitspolitik auch erwogen wird ob die durch Ihr Land geäußerten Vorbehalte und interpretierenden Klauseln weiterhin gültig sind und ob sie aufrecht erhalten werden sollten.

Die Rolle der Zivilgesellschaft und der Medien

Der Sicherheitssektor wird zusehends größer und komplexer. Dies stellt eine zunehmend wichtiger werdende Herausforderung für die Parlamente dar, da es ihnen oft an den für die effiziente Überwachung des Sicherheitssektors unentbehrlichen Ressourcen und sachkundigen Mitarbeitern mangelt. Folglich haben sich in Ergänzung zur Arbeit des Parlaments zahlreiche Einrichtungen gebildet, wobei das Parlament weiterhin die höchste Verantwortung trägt. Sowohl die Zivilgesellschaft als auch die Medien können in dem vom Parlament geschaffenen Rahmen zur genauen parlamentarischen Prüfung des Sicherheitssektors beitragen.

Zivilgesellschaft

Der Begriff Zivilgesellschaft bezieht sich auf autonome Organisationen, die zwischen den staatlichen Institutionen einerseits und dem Privatleben von Individuen und Gemeinden andererseits angesiedelt sind. Die Zivilgesellschaft umfasst eine Vielzahl freiwilliger Vereinigungen und sozialer Bewegungen, z.B. eine große Anzahl von Organisationen und Gruppen, die verschiedene soziale Interessen und Aktionsformen repräsentieren. Die folgenden Abschnitte werden der Frage nachgehen, warum die Zivilgesellschaft bei der Sicherstellung der Verantwortlichkeit des Sicherheitssektors eine Rolle spielen sollte, was dies beinhaltet und wie genau die Zivilgesellschaft zur parlamentarischen Aufsicht beitragen kann.

Zivilgesellschaft und Demokratie

Die Zivilgesellschaft ist von großer Bedeutung für und zugleich ein Ausdruck der Demokratisierung. Sie spielt eine zunehmend wichtige Rolle für das Funktionieren bestehender Demokratien und erinnert ihre politischen Führer an die Vielzahl von konkurrierenden Forderungen und Interessen, die bei der Entscheidung über öffentliche Ausgaben und die staatliche Politik in Betracht gezogen werden sollten. Dies ist der Grund, warum eine lebendige Zivilgesellschaft ein fundamentales Erfordernis für jede Demokratie darstellt. Sie hat das Potenzial, ein Gegengewicht zur staatlichen Macht zu bilden, sich autoritären Versuchen entgegen zu stellen und gerade durch ihren pluralistischen Charakter dafür zu sorgen, dass der Staat nicht zum Instrument einiger weniger Interessen und Gruppen wird.

Zivilgesellschaft und der Sicherheitssektor

Zivilgesellschaftliche Gruppen wie akademische Einrichtungen, Think Tanks und menschenrechts- oder politikfeldorientierte NROs können sich aktiv darum bemühen, die Politik und die Entscheidungen in Bezug auf den Sicherheitssektor zu beeinflussen.

Regierungen können NROs ermutigen, sich in die öffentliche Diskussion über Themen der nationalen Sicherheit, der Streitkräfte, der polizeilichen Überwachung und der Geheim- und Nachrichtendienste einzubringen. Solche Debatten wiederum schaffen eine größere Transparenz des Regierungshandelns.

Die besondere Rolle und der Input von NROs und Forschungsinstituten in Bezug auf den Sicherheitssektor

Nichtregierungsorganisationen (NROs) sind grundsätzlich private, nicht-profitorientierte Organisationen, deren Absicht es ist, gesellschaftliche Wünsche, Erwartungen und Interessen auf bestimmten Themenfeldern zu artikulieren. Forschungsinstitute können einerseits staatlich unabhängige NROs oder mit der Regierung verbunden sein, z.B. durch staatliche finanzielle Unterstützung.

NROs und Forschungsinstitute können die demokratische und parlamentarische Aufsicht über den Sicherheitssektor unter anderem stärken durch:

- ✓ Verbreitung von unabhängigen Analysen und Informationen über den Sicherheitssektor und über militärische und verteidigungspolitische Fragen an das Parlament, die Medien und die Öffentlichkeit;
- ✓ Überwachung und Ermutigung für die Achtung der Prinzipien des Rechtsstaates und der Menschenrechte im Sicherheitssektor;
- ✓ Platzierung von sicherheitspolitischen Themen auf der politischen Agenda, die für die gesamte Gesellschaft von Bedeutung sind;
- ✓ Angebot von Ausbildungskursen und Seminaren, um die Kompetenzen und Kapazitäten des Parlaments und seiner Mitglieder zu verbessern;
- ✓ Aufzeigen einer alternativen Expertensicht zur Sicherheitspolitik der Regierung, zum Verteidigungshaushalt, zu Beschaffungsvorhaben und zu Ressourcenquellen, um so die öffentliche Debatte anzuregen und mögliche politische Alternativen zu formulieren;
- ✓ Feedback zu Entscheidungen der nationalen Sicherheitspolitik und ihre Umsetzung;
- ✓ Weiterbildung der Öffentlichkeit und Schaffung von öffentlichen Räumen für alternative Diskussionen;

Interventionen der Zivilgesellschaft in Lateinamerika veranschaulichen sehr schön die Vielzahl an Rollen, die NROs und Forschungszentren in der Beaufsichtigung des Sicherheitssektors übernehmen können (siehe Kasten Nr. 7)

Kasten Nr. 7

Zivilgesellschaft in Lateinamerika: Eine praktische Illustration der Rolle und der Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen

Viele zivilgesellschaftliche Gruppen entstanden in Lateinamerika in den späten 1980er und 1990er Jahren, als die neu gewählten Zivilregierungen versuchten, die Streitkräfte zu restrukturieren. Ziel war es, den Dialog zwischen der Zivilbevölkerung und den Streitkräften zu fördern um so die Isolation der Streitkräfte zu überwinden und einen Prozess des offenen und sachkundigen Austauschs zwischen Zivilgesellschaft, gewählten Abgeordneten und dem Oberkommando der Streitkräfte zu eröffnen. Seit dieser Zeit haben diese Gruppen noch an Bedeutung gewonnen. Sie fungieren häufig als wichtige Quellen ziviler Expertise und technischer Unterstützung in Fragen der Sicherheit und Verteidigung und übernehmen zudem eine tragende Verantwortung bei der Überwachung des Haushalts sowie auch militärpolitischer Maßnahmen und Entscheidungen.

Beispiele

Ein Beispiel ist die argentinische Gruppe *SER en 2000*, die nach dem Putschversuch des Militärs von 1990 gegründet wurde. Das Ziel von *SER en 2000* war zu Anfang, einen Raum für einen Dialog zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft, den politischen Parteien und den Streitkräften zu schaffen. Diese Gesprächsrunden schufen eine wertvolle Basis, die es *SER en 2000* ermöglichte, wichtige Impulse aus der Zivilgesellschaft heraus in den Diskussionsprozess über zentrale sicherheits- und verteidigungspolitische Elemente der Gesetzgebung einzuschleusen, die später dann tatsächlich den verteidigungspolitischen Rahmen abstecken sollten.

Ähnlich wie in Argentinien haben zivile Sicherheits- und Verteidigungsexperten in der Dominikanischen Republik eine Abteilung von FLACSO gegründet und gemeinsam mit den Streitkräften an der Entwicklung einer Gesetzesvorlage zur Reform der Polizei gearbeitet. Später haben sie die Exekutive und den Kongress beraten, als diese über die Gesetzesvorlage diskutierten.

Viele der Gruppen in Lateinamerika arbeiten eng mit den Verteidigungs- und Sicherheitsausschüssen der Parlamente zusammen, um so eine Verbesserung der Expertise wie auch Leistungsfähigkeit der Legislative bei der Beaufsichtigung der Streitkräfte zu erzielen.

Die peruanische Gruppe *Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos* (IDEPE) bildet Parlamentarier und deren Mitarbeiter im Verteidigungsausschuss des Parlaments zu Fragen des Militärhaushalts und der Verwaltung der Streitkräfte aus.



Mangel an ziviler Expertise

Lateinamerika verzeichnet immer noch einen Mangel an ziviler Expertise auf dem Gebiet von Verteidigung und Sicherheit. Dieses Defizit beeinträchtigt die Effizienz von Einrichtungen der Exekutive und der Legislative, die mit der Beaufsichtigung der Streitkräfte betraut sind. Es ist allerdings absehbar, dass zivilgesellschaftliche Organisationen diese Lücke in nächster Zeit schließen werden, indem sie einerseits staatliche Einrichtungen und andererseits eine wachsende Anzahl von Zivilisten fortbilden.

Netzwerk

Zu diesem Zweck hat *SER en 2000* kürzlich ein regionales Netzwerk von Think Tanks und NROs gegründet, die sich mit Fragen der Sicherheit und Verteidigung befassen. Dieses Netzwerk, RESDAL (www.ser2000.org.ar), hat eine Datenbank mit Materialien und Gesetzen zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen und Programmen angelegt, die Zivilisten für Forschungsvorhaben zur Verfügung steht.

Quelle: Chris Sabatini, National Endowment for Democracy, Washington DC, 2002

Die Medien

Generell unterstützen unabhängige Medien die Öffentlichkeit und ihre politischen Vertreter bei einer auf bestmöglicher Informiertheit basierenden Entscheidungsfindung. Sie tragen zur Beaufsichtigung der Handlungen der drei staatlichen Gewalten bei und können sogar den Inhalt und die Qualität der öffentlichen Debatte über Fragen von Sicherheit und Verteidigung beeinflussen, was dann wiederum auf Regierung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zurück wirkt. Die freien Medien sind deshalb ein zentraler Baustein der Demokratie. Kasten Nr. 8 listet die massiven Probleme auf, mit denen Journalisten konfrontiert werden, wenn sie die Regierung kritisieren. Die Sicherheit der Medienvertreter ist eine unerlässliche Voraussetzung für die Pressefreiheit.

Kasten Nr. 8

Neue Arten des Krieges: Harte Zeiten für die Pressefreiheit

«Fast ein Drittel der Weltbevölkerung lebt in Ländern, in denen es eine Pressefreiheit immer noch nicht gibt. (...) Wir müssen auch unterscheiden zwischen einerseits denjenigen, die in Kriegsgebieten zu Tode kommen und denen dies nicht auf Grund ihrer Tätigkeit als Journalisten widerfährt, und andererseits jenen, die mit voller Absicht wegen ihrer Recherchen und Artikel über brisante Fragen oder wegen ihrer Anprangerung von Willkür, Unterschlagung, Ungerechtigkeit, Verbrechen und Erpressung umgebracht werden. Neue Arten des Krieges, also nicht die zwischenstaatlichen und von regulären Streitkräften ausgeführten Kriege, sondern die innerstaatlichen Kriege, die auf ethnische, ideologische, religiöse oder rein kriminelle Interessen zurückgehen, haben die journalistische Berichterstattung gefährlicher gemacht. Der Tod oder die Verletzung



von Journalisten in diesen Konflikten ist aber nicht immer rein zufällig. Nicht selten werden sie als ungelegene Zeugen mit voller Absicht von den Kämpfenden, auch von Angehörigen der regulären Streitkräfte, bei ihrer Tätigkeit ins Visier genommen.»

Quelle: Reporters Without Borders, Annual Report 2002

In Ländern, in denen Medien gegenüber Regierungseinrichtungen nicht unabhängig sind, ist die Gefahr groß, dass sie für Propagandazwecke der Herrscher missbraucht werden. In solchen Fällen können die Medien zwangsläufig nicht zur Erhöhung von Transparenz und demokratischen Aufsicht des Sicherheitssektors beitragen.

Mit dem Aufkommen des Internet sind die Möglichkeiten der Öffentlichkeit, freien Zugang zu offiziellen Informationen zu erlangen, enorm gewachsen. Während der letzten Dekade war ein genereller Trend zu mehr Transparenz, öffentlicher Verantwortlichkeit und Zugang zu offiziellen Informationen festzustellen. Dieser Trend sollte unterstützt werden, da er zu einer besser informierten Gesellschaft beiträgt, die Qualität der öffentlichen Debatte in Bezug auf wichtige politische Angelegenheiten steigert und letztlich eine bessere Regierungsführung fördert. Das Internet hat aber auch den Nachteil, dass es von extremistischen Gruppen zur Verbreitung von rassistischer oder anti-semitischer Hetzpropaganda missbraucht werden kann. In einigen Konflikten der jüngeren Vergangenheit haben auch andere Medien, wie z.B. Radiostationen, extremistischen Gruppen eine Plattform geboten und so zu einer Steigerung des Hasses zwischen verschiedenen Gruppen der Gesellschaft beigetragen.

Sammlung und Verbreitung von Informationen über sicherheitspolitisch relevante Fragen

Von der Perspektive demokratischer und guter Regierungsführung aus betrachtet haben die Medien das Recht, Informationen über sicherheitspolitische Angelegenheiten, die im Interesse der Öffentlichkeit liegen, zu sammeln und zu verbreiten. Diesbezüglich haben die Medien allerdings auch die Verantwortung, ihre Berichterstattung gewissen Standards zu unterwerfen, d.h. wahrheitsgetreu, in voller Richtigkeit und fair zu berichten.

Auf diese Weise können die Medien der Regierung und dem Parlament bei der Erklärung ihrer Entscheidungen und ihrer Politik gegenüber den Bürgern helfen, während letztere mit Recht beanspruchen können, seriös informiert zu werden und informiert am politischen Prozess teilzuhaben. Dies können die Medien beispielsweise dadurch gewährleisten, dass sie informieren über:

- die Personen, die wichtige Positionen im Sicherheitssektor besetzen,
- die aktuelle Sicherheitspolitik,
- den Einsatz von Truppen im Ausland,
- die Militärdoktrin,
- die Beschaffungsvorhaben und diesbezügliche Verträge und Abkommen, sowie die Personen, die daran beteiligt sind,
- die anstehenden sicherheitspolitischen Herausforderungen und
- die relevanten sicherheitspolitischen Diskussionen.

Im Falle vertraulicher Informationen, die gegebenenfalls einer Geheimhaltung unterliegen, können die Medien allerdings auch mit Zensur konfrontiert werden. Dabei kann es sich um eine intern vereinbarte Selbstzensur oder aber auch um eine von außen auferlegte Zensur handeln.

Mediengesetzgebung und sicherheitspolitische Fragen

Alle Länder besitzen eine Gesetzgebung zur Frage der Pressefreiheit. Dieser Grundsatz ist in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wie folgt niedergelegt:

«Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.»

Obwohl keine international anerkannten Richtlinien vorliegen, wie genau diese Freiheit zu erreichen und zu schützen sei, sollte darauf hingewiesen werden, dass der Grundsatz prinzipiell formuliert ist, d.h. ohne jegliche Einschränkungen in Bezug auf sicherheitspolitische Angelegenheiten.

Kasten Nr. 9

Pressefreiheit nach dem 11. September 2001

Der internationale Tag der Pressefreiheit wird jedes Jahr am 3. Mai begangen. Im Mittelpunkt des internationalen Tages 2002 standen die Maßnahmen, die weltweit zur Stärkung der nationalen und internationalen Sicherheit nach den Terroranschlägen vom 11. September ergriffen wurden, beziehungsweise deren potentielle Auswirkungen auf die Pressefreiheit der jeweiligen Länder.

«Angesichts der durch den Terrorismus entstandenen Herausforderungen besteht zweifellos eine Spannung zwischen der Ausübung von grundsätzlichen Freiheiten und der Notwendigkeit von größerer Sicherheit. Das Prinzip jeder Maßnahme gegen den Terrorismus muss aber die Sicherheit unserer Freiheiten sein», sagt Koïchiro Matsuura, Generaldirektor der UNESCO.

Quelle: The World of Parliaments, Nr. 6, Mai 2002, IPU

Kommunikation zwischen Parlament und Öffentlichkeit über Sicherheitsfragen

Die demokratische Aufsicht kann nur dann als Grundsatz guter Regierungsführung wirkungsvoll sein, wenn die Öffentlichkeit über die Themen parlamentarischer Debatten informiert ist.

Die Wirksamkeit der öffentlichen Kommunikation über Sicherheitsthemen hängt von Umfang und Richtigkeit der von der Regierung und dem Parlament an die Öffentlichkeit gegebenen Informationen ab. Das Parlament sollte ein besonderes Interesse daran haben, der Öffentlichkeit Zugang zu umfangreichen und qualitativ guten Informationen zu verschaffen, damit die Bürger den aktuellen Stand der Dinge und das Ergebnis des Entscheidungsprozesses im Parlament verstehen können.

Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten ermöglichen

Ein wirkungsvolles Mittel, die Öffentlichkeit mit hinreichenden Informationen zu versorgen, besteht darin, dass das Parlament entweder in eigener Regie oder in Zusammenarbeit mit der Regierung den Bürgern Zugang zu sicherheitspolitisch relevanten Informationen und Dokumenten über die Internetseite des Parlaments oder in gedruckter Form verschafft.

Kasten Nr. 10

Parlamentarische Internetseiten

Mit Stand vom Mai 2002 gibt es 244 parlamentarische Kammern in über 180 Ländern (64 Parlamente bestehen aus zwei Kammern). Nach Auskunft der IPU betreiben 165 von ihnen in insgesamt 128 Ländern eigene Internetseiten (einige Kammern der Zweikammerparlamente unterhalten eigene Webseiten). Die «*Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites*», die im Mai 2000 vom Rat der IPU angenommen wurden, können unter der folgenden Webseite abgerufen werden: <http://www.ipu.org>.

Hier einige Beispiele zu sicherheitspolitisch relevanten Informationen, die vorzugsweise in einer öffentlichkeitsfreundlichen Version zugänglich gemacht werden könnten:

- ✓ Dokumente von strategischer Bedeutung, wie z.B. das nationale Sicherheitskonzept;
- ✓ Der Verteidigungshaushalt (geheime Geldmittel nicht eingeschlossen);
- ✓ Pressemitteilungen über alle wichtigen Debatten, Entscheidungen, Anträge, etc. im Parlament, die den Sicherheitssektor betreffen;
- ✓ Protokolle der parlamentarischen (Ausschuß-) Sitzungen und Debatten zu Sicherheitsfragen (ausgenommen Sitzungen, die hinter verschlossenen Türen stattfinden). Desweiteren sollten grundlegende Informationen über Umfang und Inhalt nicht-öffentlicher Sitzungen zugänglich sein;
- ✓ Publikationen über parlamentarische Untersuchungen im Bereich Sicherheit;

- ✓ Jahresberichte des Parlaments oder Berichte über die Arbeit aller Sicherheitsdienste;
- ✓ Vom Ombudsmann/Wehrbeauftragten oder vom Rechnungshof verfasste Berichte über den Sicherheitssektor. Der Ombudsmann mag bisweilen nicht in vollem Umfang befugt sein, die Berichte über besondere Untersuchungen zu veröffentlichen, kann sie aber unter Umständen ausgewählten Ausschüssen aushändigen. Die Regierung sollte alle Antworten und Reaktionen auf Berichte des Ombudsmanns oder des Rechnungshofes dem Parlament zukommen lassen;
- ✓ Informationen über bi- und multilaterale Abkommen;
- ✓ Informationen zum Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter oder Fraktionen in sicherheitspolitischen Fragen (z.B. Haushalt, Beteiligung an einer internationalen Allianz, Einberufung, Wehrpflicht und Beschaffung);
- ✓ Gesetzgebung zur Meinungsfreiheit.

Die öffentliche Beteiligung an der parlamentarischen Arbeit erleichtern

Ein nur in eine Richtung gerichteter Informationsfluss (vom Parlament oder der Regierung zur Öffentlichkeit) ist nicht ausreichend. Das Parlament sollte es den Bürgern ermöglichen, mit ihm über sicherheitspolitische Fragen zu diskutieren. Eine zweiseitige Kommunikation oder Dialog sind aus folgenden Gründen wichtig: Sie/er

- ✓ gewährleistet die Beteiligung und die ständige Aufsicht von Seiten der Bürger;
- ✓ erhöht das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Funktionstüchtigkeit des Parlaments;
- ✓ ist ein potenzielles Gegengewicht gegen Misswirtschaft (z.B. durch den parlamentarischen Ombudsmann);
- ✓ sichert die öffentliche Unterstützung und Legitimität für die Gesetzgebung und Regierungspolitik und damit auch die demokratische Stabilität.

Der Dialog könnte durch parlamentarische Informationen, einen parlamentarischen Nachrichtendienst der über Parlamentsaktivitäten berichtet, Diskussionsrunden im Fernsehen oder auch Newsletter an Ausschussmitglieder verbessert werden. Die Newsletter könnten z.B. von der parlamentarischen Forschungsabteilung verfasst werden.

Kasten Nr. 11

Parlamente und die Medien

- «11. Die Versammlung fordert die nationalen Parlamente auf, umgehend Maßnahmen zu ventilieren, die folgende Ziele beinhalten:
- i. Sicherstellung einer größeren Transparenz der parlamentarischen Arbeit, einschließlich der Ausschüsse. Diese Offenheit ist dabei nicht nur eine Frage der Öffentlichkeitspolitik, sondern stellt auch eine wichtige politische Zielsetzung mit direkten Auswirkungen auf das Funktionieren der Demokratie dar;



- ii. Intensivere Nutzung klassischer Kommunikationsmethoden wie auch neuerer Informationstechnologien, vor allem:
 - a. durch die Schaffung optimaler Arbeitsbedingungen für die Medien und besonders für die parlamentarischen Korrespondenten;
 - b. durch das Sicherstellen einer schnellen Verbreitung von Informationen über Debatten, unter anderem durch die schnelle Veröffentlichung von Zusammenfassungen und Protokollen der Debatten;
 - c. durch die Einrichtung von Online-Diensten zur direkten elektronischen Kommunikation mit Bürgern und Journalisten;
 - d. durch die Gewährung eines unbeschränkten Zugangs zu parlamentarischen Dokumenten, um die öffentliche Debatte vor der Abstimmung zu einer Gesetzesvorlage anzuregen;
- iii. Berücksichtigung von Empfehlungen von Kommunikationsexperten;
- iv. Gewährung eines leichteren Zugangs zu juristischen Texten für nicht juristisch vorgebildete Leser;
- v. Einleitung notwendiger Schritte, damit das Parlament stärker in den Mittelpunkt der politischen Debatte rückt, die Bereiche identifiziert, in denen Verfahren rationaler gestaltet werden können, um den Entscheidungsprozess zu beschleunigen; Erstellung - innerhalb der Informations- und Kommunikationsabteilungen - von Informationsbroschüren, die Gesetze präsentieren und ihre Besonderheiten für die am meisten betroffenen Journalisten und Experten beschreiben;
- vii. Organisation von Journalistenseminaren zur parlamentarischen Arbeit mit der Absicht, sie mit Gesetzgebungsverfahren oder parlamentarischen Abläufen vertraut zu machen und ihre Kenntnis des Verhältnisses zwischen Parlamenten und internationalen Institutionen zu verbessern. Journalisten von Lokal- und Regionalzeitungen und Magazinen sollte besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden;
- viii. Erstellung von Kommunikationsnetzwerken im Internet, die den Bürgern die interaktive Kommunikation mit den Abgeordneten und den parlamentarischen Informationsdiensten ermöglichen soll;
- ix. Entwicklung von Instrumenten, die geeignet sind, die Errichtung unabhängiger Fernsehstationen zu ermutigen, die der parlamentarischen Arbeit gewidmet sind, wie es in mehreren europäischen Ländern, den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada der Fall ist;
- x. Finanzielle oder anderweitige Unterstützung der Medien, die sich um qualitativ hochwertige Nachrichtenarbeit auf einer völlig unabhängigen Basis bemühen und in ihrer Existenz durch Marktkräfte bedroht sind.»

*Quelle: Resolution 1142 (1997) der parlamentarischen
Versammlung des Europarates*

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist für die langfristige Stabilität eines demokratischen Systems von großer Bedeutung. Der Grad der Beteiligung ist von Land zu Land verschieden. Einige Parlamente erlauben der Öffentlichkeit die Teilnahme an Ausschusssitzungen. Dies kann für NRO-Aktivitäten oder für Individuen mit persönlichem Interesse am Gesetzgebungsprozess sehr wichtig sein. Selbst wenn die Teilnahme dieser Personen an den Ausschusssitzungen ihnen keine Eingriffsmöglichkeiten bietet, ist ihre bloße Anwesenheit schon wertvoll.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Input nicht-institutioneller Akteure zur Sicherheitspolitik

- ▷ Versichern Sie sich, dass das Parlament über Instrumente verfügt, die es ihm erlauben, bei seiner Arbeit zu sicherheitsrelevanten Aspekten vom Input der Vertreter der Zivilgesellschaft zu profitieren.
- ▷ Fördern Sie, falls möglich, die Verabschiedung einer entsprechenden Gesetzgebung, die es kompetenten Institutionen, NROs und den Medien erlaubt, an der Arbeit parlamentarischer Ausschüsse, die zur Behandlung von Fragen der Sicherheit eingerichtet worden sind, teilzuhaben.

Öffentliches Bewusstsein

Stellen Sie sicher, dass das Parlament eine aktive Öffentlichkeitsarbeit bezüglich seiner Entscheidungen zu sicherheitspolitischen Fragen, einschließlich der entsprechenden Verfahren im Entscheidungsprozess, betreibt.

Die Verbindung von Sicherheit und Pressefreiheit

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Pressefreiheit bei Fragen der Sicherheit im Gesetz und in der Praxis gewahrt wird und dass die möglicher Weise existierenden Be- und Einschränkungen nicht die internationalen Menschenrechtsprinzipien verletzen.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass eine angemessene Gesetzgebung zur Informationsfreiheit besteht.

Sicherheitspolitik und Gender

Die Gleichheit der Geschlechter ist ein relativ junges Thema in der öffentlichen Debatte. Mittlerweile wird es auch in Sicherheitsfragen als ein relevanter Aspekt betrachtet, nicht nur weil die überwiegende Mehrheit der Menschen, die unter bewaffneten Konflikten leiden, einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, Frauen und Kinder sind, sondern auch weil Frauen – die mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung ausmachen – die gleichen Rechte wie Männer haben und einiges zur Lösung von sicherheitspolitischen Problemen beisteuern können. Die Berücksichtigung der Stärken und Einsichten der Frauen wird zu Antworten auf sicherheitspolitische Fragen führen, die stärker den Menschen in den Mittelpunkt stellen und sich demzufolge an der Idee der menschlichen Sicherheit orientieren. Diese Antworten werden damit nachhaltiger. Aus diesem Grund ist es unabdingbar, die Idee der Geschlechtergleichheit im Bereich der Sicherheitspolitik zu verfolgen. Dieses Ziel muss dabei von zwei unterschiedlichen Seiten her angegangen werden. Erstens ist die Sicherheitspolitik für Gender-Fragen zu sensibilisieren. Lösungsvorschläge müssen unterbreitet und Strukturen hergestellt werden, die die Rechte und die Interessen der Frauen respektieren. Zweitens ist es zwingend erforderlich, dass die Beteiligung von Frauen auf allen Ebenen des Entscheidungsprozesses und in allen relevanten Gebieten der Sicherheitspolitik gefördert wird.

Frauen und Konfliktlösung

Konfliktlösung, Friedenssicherung und Friedensaufbau betreffen nicht nur diejenigen, die direkt und aktiv in das Kriegsgeschehen oder in bewaffnete Konflikte involviert sind (meistens Männer). Dennoch waren und sind Frauen an den Konferenztischen, an denen Friedensverhandlungen geführt werden, nur sehr selten anzutreffen, selbst wenn sie im Krieg und im bewaffneten Konflikt ihre traditionelle Geschlechterrolle verlassen und Aufgaben und Verantwortungen übernommen haben, die zuvor gewöhnlich solche der Männer waren. Allerdings wird es zusehends anerkannt, dass Frauen Geschick, Perspektiven und Einsichten beisteuern können. In der Praxis verlangt die direkte Beteiligung der Frauen am Entscheidungsprozess, an der Konfliktlösung und an friedensunterstützenden Aktivitäten eine Veränderung traditioneller Vorstellungen von der Rolle des Mannes und der Frau in der Gesellschaft und in Konfliktsituationen.

Kasten Nr. 12

Gender im Friedensprozess

«Jeder Friedensprozess, der die Bedürfnisse und Rollen von Frauen ignoriert, ist unnatürlich und deshalb von Natur aus instabil». (...) «In der Übergangssituation nach einem Konflikt ist die Stärkung der Frauen für die Wiederbelebung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung entscheidend. Frauen sind wie Männer Opfer und Akteure in Kriegen und bewaffneten Konflikten, allerdings häufig auf unterschiedliche Art und Weise und in verschiedenen Gebieten. In Kriegen entwickeln Frauen neue Aktivitäten und übernehmen neue Aufgaben und Rollen und damit zusammenhängend auch mehr Verantwortung. Trotz dieses Wandels werden Frauen im Prozess des Friedensaufbaus nach einem Konflikt weitgehend marginalisiert, sowohl in den Post-Konflikt-Gesellschaften wie auch von den internationalen Friedensmissionen bei der Formulierung und Umsetzung von Strategien zum Aufbau des Friedens.»

Gendering Human Security. From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building, Norwegian Institutt of International Affairs, 2001

Kasten Nr. 13 enthält Auszüge aus der Resolution 1325 (2000) des UN-Sicherheitsrats, die die Bedeutung einer Veränderung der Sichtweisen auf Frauen, von der Vorstellung von Frauen als bloße Opfer in Konflikten (einschließlich Gewalt und Vergewaltigung als Instrument und Strategie der Kriegsführung) hin zu einer Sicht der Frauen als den Männern gleich gestellte Akteure bei der Konfliktlösung, der Friedenssicherung und beim Friedensaufbau. Dies bedeutet, dass sich der Blick auch auf die Aufgaben, Aktivitäten und Rollen von Männern und Frauen vor, während und nach dem Krieg oder bewaffneten Konflikt erstreckt. Demzufolge sind die Geschlechtergleichheit und generell geschlechterspezifische Fragen bereits in den frühen Phasen der Politikformulierung – auf nationaler wie auch internationaler Ebene – sowie auch in der entsprechenden Gesetzgebung zu berücksichtigen.

Kasten Nr. 13

Friedensmissionen und -prozesse: Eine Geschlechterperspektive

Der Sicherheitsrat (...)

- «7. Fordert die Mitgliedsstaaten auf, ihre freiwillige finanzielle, technische und logistische Unterstützung für Ausbildungsmaßnahmen zur Sensibilisierung in Gender-Fragen zu intensivieren. Dazu zählen auch Maßnahmen aus entsprechenden Fonds und Programmen der UNO, unter anderem der UN-Fond für Frauen, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, das Amt des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge und andere zuständige Organe.
8. Fordert alle involvierten Akteure auf, die Geschlechterperspektive zu berücksichtigen, wenn Friedensabkommen verhandelt und umgesetzt werden. Dazu zählen unter anderem: (a) Die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen während der Rückführung und Neuansiedlung und bei der



Normalisierung, Wiedereingliederung und dem Wiederaufbau nach Konflikten; (b) Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Friedensinitiativen von Frauen und landeseigenen Prozessen zur Konfliktbeilegung sowie zur Beteiligung von Frauen an allen Mechanismen zur Umsetzung der Friedensübereinkünfte; (c) Maßnahmen zum Schutz und zur Achtung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen, insbesondere in Bezug auf die Verfassung, das Wahlsystem, die Polizei und die Justiz (...).

15. *Bekundet* seine Bereitschaft, dafür zu sorgen, dass bei Missionen des Sicherheitsrats die Geschlechterperspektive sowie die Rechte von Frauen berücksichtigt werden, namentlich auch durch Konsultationen mit Frauengruppen auf lokaler wie internationaler Ebene; (...)

*Auszüge aus der Resolution 1325 (2000) des UN-Sicherheitsrates,
angenommen am 31. Oktober 2000*

In Übereinstimmung mit der Resolution 1325 (2000) legte der UN-Generalsekretär am 16. Oktober 2002 einen Bericht zu «Women, Peace and Security» vor. Der Bericht behandelt die Folgewirkungen eines bewaffneten Konflikts auf Frauen und Mädchen, das Völkerrecht, die Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen, Peacekeeping-Operationen, humanitäre Einsätze, Wiederaufbau und Rehabilitation sowie Abrüstung, Demobilisierung und Wiedereingliederung in die Gesellschaft. Einige der in diesem Bericht erwähnten Aspekte sind Bestandteil der Empfehlungen am Ende dieses Kapitels.

Frauen in parlamentarischen Verteidigungsausschüssen

Die im Laufe der vergangenen 25 Jahre weltweit durchgeführten Umfragen der Inter-Parlamentarischen Union zu Fragen über Frauen in der Politik haben gezeigt, dass Frauen in parlamentarischen Verteidigungsausschüssen immer noch fehlen oder zumindest unterrepräsentiert sind. Es ist deshalb überflüssig zu erwähnen, dass sie in diesen Ausschüssen nur sehr selten die Funktionen des Vorsitzenden, des Stellvertreters oder des Berichterstatters besetzen. Eine IPU-Umfrage aus dem Jahre 1997 (Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making) ergab, dass von 97 Parlamenten, die Informationen über Frauen in parlamentarischen Ausschüssen lieferten, lediglich 3% angaben, eine Frau als Vorsitzende des Verteidigungsausschusses zu stellen. Generell betrug der Frauenanteil an den Posten im Vorstand der Verteidigungsausschüsse nur 18,6 Prozent. Diese Situation kann möglicher Weise durch zwei zentrale Faktoren erklärt werden. Erstens gibt es weltweit noch immer nur sehr wenige weibliche Parlamentarier (14,3 Prozent im Mai 2002). Zweitens hat sich die Ansicht, dass Krieg, Frieden und Sicherheitsfragen gemeinhin weniger das Metier von Frauen und mehr das von Männern sind, weltweit stark in den Köpfen festgesetzt. Diese Sichtweise ist problematisch, da Kriege die gesamte Bevölkerung eines Staates betreffen und Frauen im Vergleich zu Männern noch häufiger zum Opfer werden.

Frauen unter Waffen

Auf der Ebene von administrativen, logistischen und unterstützenden Tätigkeiten ist in den meisten Ländern die Einbeziehung von Frauen in die Streitkräfte die Regel und gehört fast schon zur Tradition. Die weibliche Präsenz in den nachgelagerten, unterstützenden Bereichen ist nicht nur in Friedenszeiten relativ wichtig, sondern auch und mehr noch im Kontext von Krieg und bewaffnetem Konflikt. Demgegenüber ist die Integration von Frauen auf Truppen- und Einsatzzebene eher jüngeren Datums. Internationale, komparative Informationen über Frauen in den Streitkräften sind indes nur spärlich erhältlich. Kasten Nr. 14 illustriert die Einbeziehung von Frauen in die Streitkräfte der NATO-Mitgliedsstaaten.

Kasten Nr. 14		
Anteil weiblicher Soldaten in Streitkräften: Beispiele aus den NATO-Staaten		
Land	Anzahl	Anteil
Belgien	3,202	7.6%
Dänemark	863	5.0%
Deutschland	5,263	2.8%
Frankreich	27,516	8.5%
Griechenland	6,155	3.8%
Großbritannien	16,623	8.1%
Italien	438	0.1%
Kanada	6,558	11.4%
Luxemburg	47	0.6%
Niederlande	4,170	8.0%
Norwegen	1,152	3.2%
Polen	277	0.1%
Portugal	2,875	6.6%
Spanien	6,462	5.8%
Tschechische Republik	1,991	3.7%
Türkei	917	0.1%
Ungarn	3,017	9.6%
USA	198,452	14.0%

Quelle: NATO Review, Sommer 2001

Im Allgemeinen läßt sich feststellen, dass die Einbeziehung von Frauen als Wehrpflichtige und/oder als Mitglieder in professionellen militärischen Einheiten von der politischen Führung veranlasst wird oder aber aus Entwicklungen innerhalb des Sicherheitssektors hervorgeht. Sie scheint mit zwei Phänomenen zu korrelieren, die beide unabhängig voneinander auftreten können:

- ✓ Die wahrgenommene Notwendigkeit, die ganze Bevölkerung zum Schutze der nationalen Sicherheit zu mobilisieren;

- ✓ Die Modernisierung der Streitkräfte, die wie jeder andere gesellschaftliche Bereich sozialen Entwicklungen ausgesetzt sind und demzufolge zusehends sensibler gegenüber dem Konzept der Gleichberechtigung der Geschlechter werden.

Kasten Nr. 15

Die Beteiligung von Frauen an der Sicherheitspolitik als Bestandteil des Gender Mainstreaming

Die Sicherheitspolitik einer Regierung kann auch vom Standpunkt des Gender Mainstreaming aus beurteilt werden. Auf der Vierten UN-Weltkonferenz über Frauen in Peking erhob die UNO Gender Mainstreaming zur globalen Strategie zur Förderung der Geschlechtergleichheit. Die Vereinten Nationen (ECOSOC) definieren Gender Mainstreaming als «Prozess der Beurteilung der Auswirkungen von Maßnahmen jeglicher Art auf Frauen und Männer, einschließlich der Gesetzgebung, politischer Strategien und Programme auf allen Gebieten und Ebenen. Es ist eine Strategie, um Bedenken und Erfahrungen von Frauen und Männern zu einem integralen Bestandteil bei dem Entwerfen, der Durchführung, der Überwachung und der Beurteilung von Leitlinien und Programmen in sämtlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen zu machen, so dass Frauen und Männer in gleichem Maße profitieren und die Ungerechtigkeit nicht fortgeschrieben wird. Das oberste Ziel ist es, die Gleichberechtigung zu erreichen».

Quelle: UN-ECOSOC «Agreed Conclusions» 1997/2

Die zunehmende Einbindung von Frauen in Streitkräfte kann andererseits zu einer Verlagerung der Sichtweise weg von der traditionellen Verteidigung und hin zu menschlicher Sicherheit beitragen: Zunehmendes Gewicht erhalten Forschung, Informationstechnologien und geheim- und nachrichtendienstliche Tätigkeiten neben, oder bisweilen anstelle von, Arbeitsweisen und Operationen, die physische Kraft oder Training erfordern. Dieser Trend eröffnet den Frauen neue Möglichkeiten, vor allem in Ländern, in denen Männer und Frauen gleichen Zugang zu Bildung und Ausbildung haben.

Kasten Nr. 16

Neue Dimensionen und Herausforderungen durch die Einbeziehung von Frauen in den Sicherheitssektor

Die zunehmende Einbeziehung von Frauen in den Sicherheitssektor und vor allem in die Streitkräfte und die Polizei wirft die Frage auf, ob Ausbildung (besonders die physische Ausbildung) und Disziplin für Männer und Frauen gleich sein sollten.

Es erfordert zudem Regelungen im Bereich der Sexualität, die bisher für die Streitkräfte, andere staatliche militärähnliche Organisationen und die Polizei Anathema waren: Die besonderen Bedürfnisse und Interessen verheirateter und unverheirateter Paare innerhalb der gleichen oder in unterschiedlichen Einheiten müssen ebenso berücksichtigt werden wie sämtliche Aspekte, die mit Mutter- und Vaterschaft zusammen hängen.

Überdies muss die Frage der Bekleidung, ihrer ästhetischen und sogar ihrer sexuellen Attraktivität noch einmal überdacht werden: Sollten Uniformen für Männer und Frauen identisch sein? Sollten sie in jedem Fall auf Männer zugeschnitten sein?

Diese Aspekte erfordern ein neues Denken. Die nationale Gesetzgebung, wie auch die Streitkräfte, die anderen staatlichen militärähnlichen Organisationen und die Polizei müssen neue Regelungen schaffen oder bestehende den modernen Gegebenheiten anpassen.

Frauen in Peacekeeping-Einsätzen und in den Verteidigungsministerien

Den Angaben der NATO-Review vom Sommer 2001 zu folge, ist der Frauenanteil in Peacekeeping-Einsätzen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs unbedeutend geblieben. Nur einige wenige Länder – Kanada, Ungarn, Frankreich, die Niederlande und Portugal – können hier einen Anteil von mehr als fünf Prozent vorweisen. Die Erfahrungen der Vereinten Nationen zeigen jedoch, dass die Präsenz von weiblichen Soldaten bei den betroffenen Bevölkerungen gut aufgenommen wird und einen positiven Einfluss auf das Ergebnis der Operation hat. So wird beispielsweise dem Thema Gender und Gewalt mehr Aufmerksamkeit gewidmet.

Die Ernennung einer Frau zum Verteidigungsminister oder zum stellvertretenden Verteidigungsminister ist immer noch sehr selten. Eine weltweite Umfrage der Inter-Parlamentarischen Union vom März 2000 belegt, dass Frauen in diesem Bereich gerade einmal 1.3 Prozent aller Ministerposten und 3.9 Prozent aller anderen ministeriellen Beamtenposten auf Leitungsebene -inklusive der Posten des parlamentarischen Staatssekretärs- innehatten (siehe die Weltkarte *Frauen in der Politik*: 2000, herausgegeben von der IPU und der UNO).

Was Sie als Parlamentarier tun können

Daten

- ▷ Fordern Sie Datenmaterial über den Anteil von Frauen in jedem militärischen Verwendungsbereich, in anderen staatlichen militärähnlichen Organisationen, in der Polizei und in den Geheim- und Nachrichtendiensten sowie den jeweiligen Ausbildungszentren an. Verlangen Sie zudem Zahlenangaben über den Frauenanteil in Führungspositionen und über die Einbeziehung von Frauen in die Delegationen Ihres Landes zu den Vereinten Nationen, der NATO und anderen internationalen Organisationen und Einrichtungen, die sich mit Angelegenheiten der Sicherheit befassen.

Gender, Konfliktlösung und Wiederaufbau*)

- ▷ Stellen Sie sicher, dass in den Verhandlungsteams ein ausgewogenes Verhältnis der Geschlechter besteht;
- ▷ Stellen Sie sicher, dass Friedensabkommen systematisch und explizit die Konsequenzen des bewaffneten Konflikts in Bezug auf Frauen, deren Beteiligung an Friedensprozessen und deren Bedürfnisse und Prioritäten in Post-Konflikt-Situationen behandeln;
- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Wissen, die Erfahrung und die Kapazitätsressourcen, die von Frauen während des Konflikts entwickelt worden sind, für den Wiederaufbau genutzt werden können.

Gender und Friedensmissionen*)

- ▷ Befürworten Sie die Beteiligung von Frauen in Friedensmissionen und am Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen;
- ▷ Stellen Sie sicher – wenn möglich durch gesetzgeberische Mittel –, dass das Peacekeeping-Personal und das Personal für internationale Einsätze in kultureller und Geschlechtersensibilität ausgebildet werden.
- ▷ Überwachen Sie die Bestrafung des Personals für Peacekeeping- und andere internationale Einsätze, wenn es die Menschenrechte der Frauen verletzt.



Regierung

- ▷ Stellen Sie sicher, dass der Verantwortungsbereich von Frauen und Männern im Verteidigungsministerium über eine bestimmte Zeitspanne, z.B. während der letzten zehn Jahre, ausgeglichen ist. überprüfen Sie, ob Frauen rechtlich wie praktisch die gleichen Karrieremöglichkeiten haben wie Männer.

Parlament

- ▷ Überprüfen Sie die historische und/oder gegenwärtige Zusammensetzung des parlamentarischen Verteidigungs- oder Sicherheitsausschusses und die Verantwortungsbereiche, für die die weiblichen Ausschussmitglieder zuständig sind.
- ▷ Überprüfen Sie zudem, ob der Ausschuss der Geschlechterproblematik ausreichende Beachtung schenkt, und setzen Sie sich, falls notwendig, für eine größere Balance der Geschlechter und für höhere Geschlechtersensibilität ein.

**) Diese Empfehlungen entstammen dem Bericht des UN-Generalsekretärs über «Women, Peace and Security», 16. Oktober 2002*

Abschnitt III

Die operativen Hauptkomponenten des Sicherheitssektors¹

¹ Obwohl der Militär-Industrie Komplex einen wichtigen Faktor für das Verständnis des Sicherheitssektors darstellt, wird er hier nicht diskutiert, da er nicht zu den staatlichen Sicherheitsinstitutionen gehört.

Streitkräfte

Das Militär hat eine lange Geschichte und gilt als das Schild und Schwert eines Staates. Kasten Nr. 17 zeigt, dass Mitte des Jahres 2002 nur sehr wenige Länder der Welt nicht über dieses Instrument verfügten.

Kasten Nr. 17

Länder ohne Streitkräfte

Einige Länder besitzen keine Streitkräfte. Dazu gehören Mikrostaaten in der Südsee wie Nauru, die Malediven, Kiribati, Samoa, die Salomonen, Tuvalu, Palau und Vanuatu; in der Karibik: Saint Vincent und die Grenadinen, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, Dominica, Grenada. Andere Länder ohne Streitkräfte sind Costa Rica, Island, Mauritius, Panama, Ost-Timor, Somalia (welches zur Zeit eine Armee aufbaut), Andorra, San Marino und Haiti. Die meisten dieser Länder verfügen jedoch über paramilitärische Einheiten (z.B. die Nationalgarde und Grenzschutztruppen).

Militärische Aufgaben

Die sicherheitspolitischen Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges haben die Streitkräfte weltweit stark verändert. Dem Militär wurden neue Rollen zugeteilt, und gleichzeitig sollte es seine bisherigen Hauptaufgaben in anderer Art und Weise ausführen. Gegenwärtig werden ihm zumeist die folgenden fünf Aufgaben zugeschrieben:

- ✓ Schutz der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität des Landes oder auch, breiter gefasst, seiner Bürger;
- ✓ Internationale Friedenssicherung oder Friedensschaffung;
- ✓ Katastrophenhilfe;
- ✓ Interne Sicherheitsaufgaben (Hilfeleistung etwa für die Polizei in Ausnahmesituationen);
- ✓ Beteiligung an dem Aufbau von Staaten (soziale Funktion).

Inwieweit das Militär die oben erwähnten Funktionen ausübt, variiert von Staat zu Staat und hängt im Einzelfall von der jeweils nationalen Rechtslage und der Beurteilung der Sicherheitslage ab.

Der Schutz von Souveränität und Gesellschaft

Trotz neuer sicherheitspolitischer Entwicklungen und Bedrohungen ist die traditionelle Aufgabe, nämlich die Verteidigung des eigenen Landes oder verbündeter Staaten gegen militärische Angriffe von außen, immer noch die wichtigste. Diese Aufgabe beinhaltet nicht nur den Schutz des staatlichen Territoriums und seiner politischen Souveränität, sondern auch den Schutz der Gesellschaft insgesamt.

Seit dem Ende des Kalten Krieges setzte sich bei Regierungen und Streitkräften sukzessive die Erkenntnis durch, dass die nationale Souveränität nicht nur durch fremde Streitkräfte bedroht werden kann, sondern auch durch neue, nicht-militärische Bedrohungen wie Terrorismus, Bürgerkriege, organisiertes Verbrechen, Internetkriminalität und Korruption (siehe Kasten Nr. 1). Fast alle Streitkräfte durchlaufen momentan einen Prozess der Verteidigungsreform. Kasten Nr. 18 beschreibt die drei häufigsten Reformprozesse.

Kasten Nr. 18

Verteidigungsreform: Zu welchem Zweck?

Seit dem Jahre 1990 wurden die meisten Armeen drastisch reformiert. Die Gründe hierfür variieren von Land zu Land. Vereinfacht gesagt können drei Reformziele unterschieden werden.

▷ Demokratisierung

In vielen post-kommunistischen, post-diktatorischen und Post-Konflikt-Staaten war die Demokratisierung das Ziel der Verteidigungsreform:

- Unterstellung der Streitkräfte unter die Verantwortung der demokratisch gewählten politischen Führung, weil sie ansonsten eine Bedrohung für die Demokratie darstellen.
- Harmonisierung der benötigten Ressourcen der Streitkräfte mit den Bedürfnissen anderer gesellschaftlicher Bereiche.

▷ Anpassung an das neue sicherheitspolitische Umfeld

- Anpassung des Umfangs der Streitkräfte sowie der Verteidigungsausgaben an die neuen Bedrohungen.
- Anpassung der Streitkräfte an neue Aufgaben, z.B. Friedenssicherung

▷ Internationalisierung

Die Streitkräfte arbeiten zusehends nicht mehr nur im nationalen Kontext, sondern auch mit Einheiten anderer Länder zusammen. Diese internationale Kooperation kann ad hoc stattfinden, wie z.B. in UN-Friedensmissionen, sie kann bi- oder multilateral erfolgen oder aber auf einer langjährigen institutionellen Basis (z.B. NATO) beruhen.

- (Partielle) Unterstellung der Streitkräfte unter internationale Befehlsgewalt und Strukturen.
- Verbesserung der Fähigkeit zur Kooperation mit den Streitkräften anderer Länder in Bezug auf Ausrüstung, Training, Sprache, Information, Kommando- und Kontrollstrukturen (Interoperabilität).



Beispiele ständiger internationaler Einheiten:

- Erstes Deutsch-Niederländisches Korps
- Baltisches Bataillon (Litauen, Estland, Lettland).
- Polnisch-Dänisch-Deutsches Korps.

Multinationales Ingenieurbataillon aus Einheiten der Slowakischen Republik, Ungarn, Rumänien und der Ukraine («TISA» Bataillon).

Beitrag zum internationalen Frieden

Streitkräfte sind aus mindestens zwei Gründen an Friedensmissionen beteiligt. Erstens sollen sie Konflikte verhindern und mögliche Spill-over-Effekte, wie z.B. regionale Destabilisierung, Störung von Wirtschaftskreisläufen und unkontrollierte Flüchtlingsströme, vermeiden. Zweitens sollen sie einen Beitrag zur menschlichen Sicherheit und zum Schutz der Zivilbevölkerung in Konfliktgebieten leisten. Menschliche Sicherheit und Menschenrechte sind zu einem wichtigen politischen Ziel der internationalen Gemeinschaft geworden, weil die Konflikte der jüngeren Vergangenheit gewalttätiger geworden sind und sie die Zivilbevölkerung direkt in Mitleidenschaft gezogen haben. Ein Nebeneffekt der Teilnahme an Friedensmissionen besteht darin, dass sie eine Gelegenheit zum Training bieten und es erlauben, in Realsituationen Erfahrungen zu sammeln.

Katastrophenhilfe

Jedes Land kann oder ist schon von natürlichen oder von Menschen verursachten Katastrophen wie Erdbeben, Überschwemmungen, Großbränden oder Flugzeugabstürzen in städtischen Gebieten heimgesucht worden. In solchen Notsituationen werden die Streitkräfte von den zivilen Behörden zur Unterstützung angefordert. Die Streitkräfte übernehmen dabei Aufgaben wie die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, die Verteilung von Medikamenten, Nahrungsmitteln und anderen Hilfsmitteln und die Sicherung der Kommunikations- und Transportwege. Ein Nebeneffekt dabei ist, dass sie für die Bevölkerung auf eine positive Art und Weise sichtbar werden und so an Popularität gewinnen.

Unterstützung der Polizei

Eine weitere vom Militär ausgeübte, allerdings sehr kontrovers diskutierte Funktion ist die Unterstützung der Polizei. Gesellschaften können von Gefahren bedroht sein, die nicht von den zivilen Behörden und der Polizei alleine bewältigt werden können. Beispiele solcher Bedrohungen sind Terroranschläge, organisiertes Verbrechen oder illegaler Drogenhandel. Gegen den Einsatz der Streitkräfte für zivile polizeiliche Aufgaben wird Folgendes angeführt:

- ✓ Dies kann die zivile Kontrolle und die Aufsicht über die Streitkräfte bedrohen;
- ✓ Dies führt unvermeidbarer Weise zur Politisierung der Streitkräfte;
- ✓ Die Streitkräfte können nur zeitlich begrenzt Recht und Ordnung wieder herstellen und nicht die eigentlichen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ursachen des Konflikts an ihren Wurzeln bekämpfen;

- ✓ Die Streitkräfte sind für den Kampf ausgebildet und nicht speziell für polizeiliche Aufgaben oder für den Umgang mit der Zivilbevölkerung trainiert;
- ✓ Es besteht das Risiko der Funktionsrivalität zwischen Polizei und Streitkräften.

Kasten Nr. 19

Die Verwendung der Streitkräfte für Polizeifunktionen in Südafrika

(...) Die Südafrikanischen Nationalen Verteidigungskräfte (SANDF) sollen lediglich in absoluten Ausnahmesituationen wie z.B. einem vollständigen, die Kapazitäten der südafrikanischen Polizei übersteigenden Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung oder im Verteidigungsfall eingesetzt werden (...). Der Einsatz der Streitkräfte im Inneren unterliegt der parlamentarischen Kontrolle und den konstitutionellen Bestimmungen über die Grundrechte (...).

*Quelle: «Defence in a Democracy».
White Paper on National Defence for the Republic of South Africa, Mai 1996*

Soziale Funktionen

Es ist anerkannt, dass Streitkräfte, besonders Wehrpflichtarmeen mit jungen, zumeist männlichen Angehörigen, die aus allen Teilen der Gesellschaft, verschiedensten sozialen Schichten und unterschiedlichen ethnischen Gruppen stammen, zu Staatenbildungen beitragen. Dies gilt umso mehr für Einwanderungs- oder multikulturelle Gesellschaften, in denen die Streitkräfte die Funktion eines Schmelztiegels haben. Eine andere soziale Rolle der Streitkräfte liegt darin, Ausbildungs- und Arbeitsplatzmöglichkeiten für benachteiligte Bevölkerungskreise anzubieten. Eine weitere soziale Funktion der Streitkräfte, insbesondere in Entwicklungsländern, ist die Unterstützung der zivilen Administration in abgelegenen Gebieten in den Bereichen Ausbildung, Gesundheitsvorsorge und Naturschutz. Diese Aufgabe wird oftmals von Veteranen übernommen.

Diese Beispiele zeigen, wie sich Streitkräfte positiv in die Gesellschaft einbringen können. In einigen Ländern jedoch mischen sie sich negativ in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik ein. In einigen Ländern greifen sie beispielsweise aktiv in die Politik ein stellen somit eine Bedrohung für die jeweilige Regierung dar. In anderen Ländern sind die Streitkräfte an kommerziellen Unternehmungen beteiligt, die ihnen ein zusätzliches Einkommen verschaffen, das weder beaufsichtigt noch demokratisch kontrolliert wird.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Aufgaben der Streitkräfte

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Tätigkeit der Streitkräfte folgende Komponenten beinhaltet:
 - Sie ist gesetzeskonform und entspricht den militärischen Bestimmungen und Regeln;
 - Sie stimmt mit dem nationalen Sicherheitskonzept und der Sicherheitspolitik überein;
 - Sie entspricht den tatsächlichen Sicherheitsbedürfnissen der Gesellschaft.
 - Nicht-militärische Funktionen sollten die Hauptaufgaben der Streitkräfte, nämlich den Schutz der nationalen Souveränität und den Beitrag zum Erhalt von Recht und Ordnung auf internationaler Ebene, nicht beeinträchtigen.

Verteidigungsreform

- ▷ Stellen Sie sicher, dass der zuständige parlamentarische Ausschuss detaillierte Berichte über die beabsichtigten oder eingeleiteten Reformen mit entsprechender Wirkungsanalyse erhält und diesbezügliche Fragen, etwa in Anhörungen, zur Sprache bringen kann.

Die Beteiligung der Streitkräfte an Polizeiaufgaben

- ▷ Prinzipiell ist eine Beteiligung der Streitkräfte an Polizeiaufgaben nicht wünschenswert. Wo es aber keine andere Lösung gibt, sollte das Parlament Folgendes tun:
- ▷ Sicherstellen, dass die Rolle der Streitkräfte im zivilen Gesetzesvollzug gesetzlich klar verankert ist und in folgender Hinsicht eingeschränkt und reguliert ist:
 - Definition der Fälle, in denen die Streitkräfte heran gezogen werden können;
 - Art und Grenzen der Beteiligung;
 - Dauer der Beteiligung;
 - Festlegung, welche Einheiten in welchem Fall beteiligt sind;
 - Institutionen, die über Beginn und Ende der Beteiligungen entscheiden;
 - Kompetente Gerichtsbarkeit im Falle eines Gesetzesbruchs oder der Verletzung der Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Einsatz.



- ▷ Gesetze schaffen, damit Genehmigungen oder Haftbefehle durch eine autorisierte Institution ausgestellt werden müssen, bevor Hausdurchsuchungen, Festnahmen oder der Gebrauch der Schußwaffe anstehen.
- ▷ Parlamentarische oder andere Instrumente schaffen, die sicherstellen, dass die Beteiligung der Streitkräfte an Polizeiaufgaben mit dem humanitären Völkerrecht und den internationalen Menschenrechten übereinstimmen.

Andere staatliche militärähnliche Organisationen

Die Bezeichnung «andere staatliche militärähnliche Organisationen» (im Folgenden als ASMOs abgekürzt) kann je nach Umgebung und Land, auf das sie sich bezieht, eine unterschiedliche Bedeutung haben. In jedem Fall aber müssen ASMOs von privaten militärähnlichen Organisationen unterschieden werden. Dem Internationalen Institut für Strategische Studien (IISS) in London zufolge beinhaltet das Konzept der ASMOs (bisweilen auch als paramilitärische Organisationen bezeichnet) die «Gendarmerie», den Zoll und den Grenzschutz, sofern diese Institutionen nach militärischen Regeln trainiert werden, wie die Streitkräfte ausgerüstet sind und im Kriegsfall unter militärischer Führung operieren.

Fast alle Länder der Welt besitzen neben dem Militär ASMOs. Diese Organisationen sind stark mit dem Militär verbunden, und in einigen Fällen stellt das Militär die Ausrüstung zur Verfügung, gewährt den Zugang zu militärischen Basen, führt deren Training durch und bietet Hilfeleistungen an.

Man hat in verschiedenen Situationen festgestellt, dass ASMOs in Polizeiaufgaben inadäquate militärische Techniken angewendet haben und/oder für ernsthafte Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gewesen sind. Da der Einsatz von ASMOs den Unterschied zwischen Polizei und Streitkräften trüben kann, ist es wichtig, dass ihre Rolle und Position klar definiert ist. Vorzugsweise sollten sie an internen Sicherheitsoperationen nicht beteiligt werden. Das Parlament sollte hierzu eine angemessene Gesetzeslage schaffen und die Handlungen der Regierung beaufsichtigen. Der Präsident oder Premierminister muss die parlamentarische Aufsicht der ASMOs verfügen, nicht nur weil von Gesetzes wegen jeder staatliche Sicherheitsdienstleister vom Parlament beaufsichtigt werden muss, sondern auch wegen der Herausforderungen und potenziellen Gefahren, die mit ihrem breiten und unkontrollierten Gebrauch verbunden sind.

Kasten Nr. 20

Beispiele anderer staatlicher militärähnlicher Organisationen (ASMOs) aus ausgewählten Ländern

<i>Land</i>	<i>Aktive Mitglieder der Streitkräfte</i>	<i>Personal der ASMOs</i>	<i>Einsatzbereich der ASMOs</i>
Finnland	31,700	3,400	Grenzschutz
Vereinigte Staaten von Amerika	1,365,800	53,000	Zivile Luftraumüberwachung
Russische Föderation	1,004,100	423,000	Grenzschutz, Einheiten des Innenministeriums, Kräfte zum Schutze der russischen Föderation, Nationale Sicherheitsdienste, Nationale Kommunikations- und Informationsagentur, Eisenbahntruppen, etc.
Marokko	198,500	42,000	Gendarmerie, Hilfstruppen, etc.
Frankreich	294,430	94,950	Gendarmerie
Italien	250,600	252,500	Vor allem die «Carabinieri» und die öffentliche Sicherheitsgarde des Innenministeriums
Türkei	609,700	220,200	Gendarmerie/Nationalgarde, Küstenwache
Burkina Faso	10,000	4,450	Gendarmerie, Sicherheitsunternehmen
Chile	87,000	29,500	«Carabineros»
Südkorea	683,000	3,500,000	Ziviles Verteidigungskorps und Küstenwache
Indonesien	297,000	195,000	Beinhaltet die Polizei, Marinepolizei und lokale militärische Hilfskräfte

Quelle: IISS, *The Military Balance 2000-2001*, London

Funktionen von ASMOs

Die Spannweite der von ASMOs ausgeführten Funktionen ist breit. Zu den häufigsten gehören:

- ✓ Grenzschutz, inklusive der Verfolgung des illegalen Handels mit Gütern und Menschen;
- ✓ Kontrolle von Krawallen und Ausschreitungen;
- ✓ Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung in Ausnahmesituationen, Schutz von Personen (z.B. Staatsoberhaupt) und Objekten (z.B. Atomkraftwerke).

Was Sie als Parlamentarier tun können

Vergleichen Sie bitte die entsprechenden Abschnitte in den vorausgehenden und nachfolgenden Kapiteln, welche, *mutatis mutandis*, volle Anwendung finden.

Polizeistrukturen

Die Polizei in Demokratien

Die Polizei hat ihre Tätigkeit grundsätzlich und jederzeit im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit und des Gesetzes auszuüben. Sie ist durch die Gesetze gebunden, die sie durchsetzen und aufrechterhalten soll. Die Rolle der Polizei sollte klar von der anderer Institutionen innerhalb des Strafverfolgungssystems (Staatsanwalt, Richter und Strafvollzug) abgegrenzt sein. Unter der Perspektive guter Regierungsführung hat jeder Staat für die öffentliche Sicherheit zu sorgen und gleichzeitig individuelle Freiheiten und Menschenrechte zu achten. Bürger eines demokratischen Landes haben das Recht auf eine faire, unvoreingenommene und gesetzeskonforme Behandlung durch die Polizei. Das Vorgehen der Polizeikräfte gegenüber der Bevölkerung kann als einer der Hauptindikatoren für die Qualität der Demokratie eines Landes angesehen werden.

Kasten Nr. 21

Wesensmerkmale demokratischer Polizeiarbeit

- ▷ Die Polizeikräfte müssen die Gesetze achten und nach einem professionellen ethischen Kodex arbeiten;
- ▷ Demokratische Polizeiarbeit strebt danach, die öffentliche Sicherheit bei gleichzeitiger Wahrung der Menschenrechte zu garantieren;
- ▷ Die polizeiliche Verantwortlichkeit verlangt Transparenz und die Existenz von Kontrollmechanismen sowie von interner und externer Kontrolle;
- ▷ Demokratische Polizeiarbeit ist ein von unten aufbauender Prozess, der sich der Bedürfnisse und Bedenken individueller Bürger und Gemeindegruppen annimmt und das Vertrauen, die Zustimmung und Unterstützung der Öffentlichkeit sucht. Demokratische Polizeiarbeit basiert deshalb auf den Prinzipien der Transparenz und des Dialogs. Deswegen ist sie in den meisten Ländern dezentralisiert, um so angemessen und schnell auf örtliche Gegebenheiten eingehen zu können.

Das Bedürfnis nach speziellen Schutzvorkehrungen

Polizeiliche Organisationen sind Instrumente der Exekutive und genießen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können, praktisch das Monopol der legitimen Gewaltanwendung. Gerade deswegen jedoch können sie zu einem Instrument der Gewalt, der Korruption, des staatlichen Missbrauchs und der Unterdrückung der Menschenrechte werden. Folglich bedarf die Polizeiarbeit besonderer Schutzvorkehrungen, die sicherstellen, dass sie den Interessen der Gesellschaft dient, die sie schützen soll, und nicht denjenigen von Politikern, Bürokraten oder der Polizei selbst. Die Strukturen der Polizeiarbeit sollten diskret sein und eine operative Unabhängigkeit aufweisen, zugleich aber den Grundsatz der Unparteilichkeit berücksichtigen und durch professionelles Verhalten gekennzeichnet sein. Polizisten müssen sich einem expliziten oder impliziten professionellen ethischen Kodex gegenüber verpflichtet fühlen. Dazu gehört, jedermanns Recht auf Leben zu respektieren und Gewalt nur im Notfall und unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen einzusetzen und dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Zusätzlich zu äußeren – politischen und gerichtlichen – Verantwortlichkeitsstrukturen (siehe Kapitel 3) müssen auch interne oder bürokratische Verantwortlichkeitsstrukturen vorhanden sein. Demokratische Polizeiarbeit sollte auch eine interne Überprüfung von Klagen über polizeiliches Fehlverhalten und öffentliche Beschwerden zulassen.

Kasten Nr. 22

Gefährliche Verzerrungen der Sicherheitsstrukturen

«Ein undemokratisches Regieren der Sicherheitskräfte kann die sicherheitspolitischen Prioritäten verzerren. In vielen Ländern hat eine Neigung zur militärischen Sicherheit dazu geführt, dass die Regierung die Polizeikräfte militarisiert (und dabei den Unterschied zu den Streitkräften weiter verkleinert) oder extrem unterbezahlt, was dann wiederum ihre Fähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgabe (Schutz und Sicherheit der Menschen) beeinträchtigt. Vor allem in Niedriglohnländern zeichnen sich die Polizei und andere Sicherheitskräfte durch kaum die Existenz sichernde Löhne, unzureichendes bis nicht vorhandenes Training, korrupte Führung und eine hohe Analphabetenrate aus». (...) «Um im Amt zu bleiben, sind die gewählten Repräsentanten instabiler Demokratien oft auf die Sicherheitskräfte, einschließlich der Streitkräfte angewiesen, da diese die stärksten Kräfte der Gesellschaft darstellen. Aus diesem Grund widersetzen sich die politischen Führer häufig einer größeren Verantwortlichkeit und Offenheit in den Streitkräften da sie deren ungebrochene Macht für ihre eigenen Interessen benötigen.»

UN Human Development Report, 2002

Basisinitiativen

Die demokratische Aufsicht der Polizei kann auch durch informelle, von unten aufbauende Mechanismen, – wie z.B. Menschenrechtsorganisationen – auf Gemeindeebene gestärkt werden. Solche an der Basis arbeitenden Initiativen können mithelfen, das öffentliche Vertrauen in Polizeikräfte zu stärken. Zivile Aufsichts-institutionen wie der Ombudsmann, der öffentliche Beschwerden gegen die Polizei entgegen nimmt, schaffen externe Verantwortlichkeiten der Polizei gegenüber der Bevölkerung. In einigen Fällen hat die Errichtung regionaler Sicherheitsräte -bestehend aus zivilgesellschaftlichen Gruppen und lokalen politischen Führern- zur Verbesserung der lokalen Polizeiarbeit beigetragen. Das Gesetz sollte interne Informanten (whistleblower) sowie zivilgesellschaftliche Überwachungsinitiativen vor Übergriffen der Polizei, des Militärs, sowie des Geheim- und Nachrichtendienstes schützen.

Kasten Nr. 23

Polizeiarbeit in Eritrea

Die Beziehung zwischen der Polizei und ihrem Umfeld ist immer vielschichtig. Dies wird am ehesten deutlich, wenn man sich anschaut, wie die Organisation mit den beiden Kernaufgaben der Polizeiarbeit umgeht: dem Einsatz von Gewalt zur Aufrechterhaltung des Gesetzes und dem Dienst für die breite Öffentlichkeit. In sogenannten Entwicklungsländern wie Eritrea ist dieses Dilemma noch deutlicher zu erkennen. Das Land ist durch einen 30-jährigen Befreiungskampf gegen Äthiopien gegangen, der noch immer nicht vollständig zum Stillstand gekommen ist, da die Kämpfe in den Jahren 1998 und 1999 wieder aufflammten. Zu Beginn der 1990er Jahre bestand die Polizei mit über 5,000 Beamten aus ehemaligen Kämpfern der Befreiungsarmee. Der Grund dafür war naheliegend: Die Regierung musste sich um ihre Veteranen kümmern. Einige der Führer hatten einen polizeilichen Hintergrund: Sie dienten bereits als Polizeibeamte in der ehemaligen gemeinsamen Föderation.

Neben verschiedenen Arten der technischen Unterstützung bei den Methoden zur Strafverfolgung, dem Bau einer Polizeiakademie und der Einrichtung von Ausbildungsprogrammen – allesamt mit Unterstützung der niederländischen Regierung durchgeführt – trat die Notwendigkeit einiger kultureller Änderungen zumindest für die Geldgeber und einige Persönlichkeiten aus der Führungselite des Landes offen zu Tage. Ehemalige Soldaten haben eine andere Vorstellung zur Anwendung von Gewalt als etwa der typische englische Bobby. Das Ziel des Projekts Kultureller Wandel innerhalb des eritreischen Polizeidienstes, das mit Hilfe der niederländischen Regierung realisiert wurde, ist die Verwirklichung demokratischer Polizeiarbeit, gekennzeichnet durch die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung mit einem Minimum an Gewalt.

Quelle: Casper. W. Vroom, Universität Maastricht, Niederlande, beteiligt am Projekt Kultureller Wandel der eritreischen Polizei, 2002

Was Sie als Parlamentarier tun können

Demokratische Struktur

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Polizei im Rahmen des Gesetzes arbeitet.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Polizei nach einem ethischen Kodex arbeitet, so dass alle Bürger von ihr eine faire, unparteiische und gesetzeskonforme Behandlung erwarten können. Stellen Sie dabei sicher, dass Ihr Staat sich am UN-Führungskodex für Polizeibeamte (1979) orientiert (siehe Kasten Nr. 65).

Ausbildung

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die professionelle Ausbildung und das professionelle Training der Polizei das Ziel verfolgt, Recht und öffentliche Ordnung mit einem Minimum an Gewalt zu wahren. Aus diesem Grund sollten darin mehr demokratische und ethische Werte, Menschenrechte und Gender-Sensibilität sowie Gender-Training eingebaut werden (siehe auch Kapitel 7).

Siehe auch die Empfehlungen in den Abschnitten VI, VII, VIII über finanzielle, menschliche und materielle Ressourcen.

Geheim- und Nachrichtendienste

Geheim- und Nachrichtendienste (gelegentlich auch Sicherheitsdienste genannt) sind ein Schlüsselinstrument eines jeden Staates. Sie erstellen unabhängige Analysen, die für die Sicherheit des Staates und der Gesellschaft und zum Schutz seiner vitalen Interessen relevant sind. Obwohl diese Dienste von der Exekutive abhängig sind, spielt das Parlament in der Aufsicht ihrer Aktivitäten eine entscheidende Rolle.

Die neuen Bedrohungen und Risiken der internen Sicherheit, die aus dem internationalen Terrorismus, Drogenhandel, Schmuggel, organisierten Verbrechen und der illegalen Einwanderung entstehen, rufen geradezu danach, die Geheim- und Nachrichtendienstkapazitäten zu stärken. Vor allem nach den Anschlägen vom 11. September 2001 gelten gute geheim- oder nachrichtendienstliche Tätigkeiten als unentbehrlich. In den Monaten nach den Attacken haben die Regierungen diverser Länder ihren Geheimdiensten weitere Befugnisse erteilt. Dazu gehören unter anderem das Anzapfen von Internetleitungen sowie das Abhören von Telefon- und Faxkommunikationen (siehe Kapitel 20 über den Terrorismus).

Neue Technologien erweitern die Möglichkeiten zur Überwachung, Entdeckung und Festnahme von Verdächtigen. Überdies wird die größere interne und externe Kooperation unter den Geheim- und Nachrichtendiensten gefördert. Es bleibt dann zu einem Großteil dem Parlament überlassen, sicherzustellen, dass die zunehmende Macht der Geheim- und Nachrichtendienste nicht mit dem humanitären Völkerrecht und den internationalen Menschenrechten in Konflikt gerät.

Die Basis der Geheim- und Nachrichtendienste

Ein grundlegendes Tätigkeitsmerkmal der Geheim- und Nachrichtendienste liegt im Sammeln und Analysieren von Informationen. Solche Aktivitäten verlangen ein hohes Maß an Geheimhaltung. Auf der anderen Seite besteht jedoch die Gefahr, dass diese Informationen im innenpolitischen Kontext missbraucht werden. Geheim- und Nachrichtendienste können eine Bedrohung für die zu schützende Gesellschaft und deren politisches System werden. Deshalb besteht zusätzlich zur Kontrolle durch die Exekutive ein grundlegender Bedarf an einer klaren demokratischen und parlamentarischen Aufsicht der Geheim- oder Nachrichtendienste. Nur ein System der gegenseitigen Kontrolle kann verhindern, dass die Exekutive oder das Parlament die Geheim- und Nachrichtendienste für eigene politische Zwecke missbrauchen.

In einer Demokratie sollten die Geheim- und Nachrichtendienste bestrebt sein, effizient und politisch neutral (unparteiisch) zu sein, einer professionellen Ethik zu folgen, im Rahmen ihres gesetzlichen Mandats zu arbeiten und in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Normen und demokratischen Praktiken des Staates zu operieren.

Die demokratische Aufsicht der Geheim- und Nachrichtendienststrukturen sollte auf einer klaren rechtlichen Grundlage basieren, die vom Parlament genehmigt wurde. Weiterhin sollten Verordnungen und Durchführungsbestimmungen die Grenzen der Macht der Geheim- und Nachrichtendienste, ihrer Arbeitsmethoden und die Umstände, unter denen sie zur Verantwortung gezogen werden können, definieren.

Kasten Nr. 24

Das Parlament und Sondermittel für die Geheim- und Nachrichtendienste: Das Beispiel Argentinien

Das Gesetz Nr. 25.520 über nationale Geheim- und Nachrichtendienste vom 27. November 2001, Artikel 37: «Der Zweikammerausschuss des nationalen Kongresses verfügt über die Befugnis zur Beaufsichtigung und Kontrolle der Verteilung des Haushalts auf die verschiedenen Komponenten der Geheim- und Nachrichtendienste. Insbesondere ist er befugt,

1. sich an der Diskussion über den nationalen Haushaltsentwurf, den die Exekutive an den Kongress sendet, zu beteiligen und ggf. zu intervenieren. Die Exekutive übergibt die notwendigen Unterlagen, vor allem a) einen Anhang über die vertraulichen, geheimen oder nur begrenzt zugänglichen Teile des Haushalts (...); und b) einen Anhang über Zweck, Programm und Gegenstand der Ausgaben.
2. die Unterstützung derjenigen Geheim- und Nachrichtenorgane zu beantragen, die gemäß jenes Gesetzes verpflichtet sind, alle Daten, Hintergrundinformationen und Berichte zu ihrer Tätigkeit auszuhändigen. Gegebenenfalls können auch Daten und Dokumente, auf die in Artikel 39 dieses Gesetzes hingewiesen wird, verlangt werden.
3. zu überwachen, dass die Haushaltszuteilungen dem Zweck des Haushaltsentwurfs entsprechen.
4. einen Jahresbericht für den nationalen Kongress und den Präsidenten zu erstellen, der das Folgende beinhaltet: a) eine Analyse und Evaluation der Verwendung der Haushaltsmittel, die den Geheim- und Nachrichtendienstorganen zugesprochen wurden; b) ein Bericht über die Aufsichts- und Kontrollaktivitäten, des Zweikammer-Ausschusses, sowie jegliche Empfehlungen, die dieser vorbringen möchte.»

Quelle: Gesetz Nr. 25.520 über den nationalen argentinischen Geheim- und Nachrichtendienst, 27. November 2001

Die meisten Staaten institutionalisieren eine formale Aufsicht, häufig in der Form parlamentarischer Ausschüsse. Bisweilen wird auch der Aufgabenbereich bereits existierender parlamentarischer Ausschüsse, wie z.B. für die Verteidigung oder die Streitkräfte auf geheimdienstliche Angelegenheiten ausgeweitet. In anderen Ländern hat das Parlament parlamentarische Ausschüsse oder Unterausschüsse geschaffen, die sich gezielt auf die Geheim- und Nachrichtendienste konzentrieren.

Den parlamentarischen Kontrollausschüssen sollte der Zugang zu Informationen, ein Mitspracherecht bei der Ernennung der Führungskräfte in den Geheim- und Nachrichtendiensten und die Kontrolle über den Haushalt garantiert sein (siehe Kasten Nr. 24 über Sondermittel).

Zusätzlich zu oder auch in Anwesenheit eines kompetenten parlamentarischen Ausschusses haben einige Staaten Kontrollausschüsse für Geheim- und Nachrichtendienste außerhalb der Exekutive oder des Kabinetts eingerichtet. Aufsichtsbehörden auf Regierungsebene umfassen hingegen normalerweise eine leitende oder administrative Funktion und sind tendenziell weniger unabhängig von den Strukturen, die sie beaufsichtigen sollen als parlamentarische Ausschüsse, denen Vertreter des gesamten Parteienspektrums angehören.

Kasten Nr. 25

Praktiken parlamentarischer Ausschüsse bei der Arbeit mit geheimen Dokumenten

- ▷ Falls nötig, tagt der Ausschuss hinter verschlossenen Türen;
- ▷ Der Ausschuss berichtet der Vollversammlung des Parlaments. Daran schließt sich eine öffentliche Debatte über die nicht-klassifizierten Belange an.
- ▷ Der Ausschuss ist berechtigt, jegliche Informationen zu verlangen, vorausgesetzt, dass er keine Informationen über laufende Operationen oder die Namen der Mitarbeiter der Geheim- und Nachrichtendienste bekannt gibt.
- ▷ Der Ausschuss hat das Recht, Informationen bekanntzugeben, nachdem er mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit beschlossen hat, dass eine solche Enthüllung dem öffentlichen Interesse dient.
- ▷ Der Ausschuss beschränkt sich nicht auf die angeforderten Informationen. Die für die Geheim- und Nachrichtendienste verantwortlichen Minister sollten – auf Eigeninitiative hin – dem Ausschuss Informationen zukommen lassen, insofern diese dem besseren Verständnis der Sachlage dienen.

Parameter für Geheim- oder Nachrichtendienste in Demokratien

Die jeweilige Form der Aufsicht über die Geheim- und Nachrichtendienste wird von den Rechtstraditionen des Staates, seinem politischen System und von historischen Faktoren bestimmt. Länder etwa, die von dem traditionellen britischen Gewohnheitsrecht beeinflusst sind, tendieren zur Betonung des gerichtlichen Aspekts der Aufsicht. Im Gegensatz dazu bevorzugen kontinentaleuropäische Länder und Staaten, die in ihrer Geschichte repressive Polizeieinsätze erfahren haben, tendenziell eher die legislative Aufsicht. Die USA verfügen über Kontrollmechanismen in der Exekutive, Legislative und (Bundes-)Justiz. Einige demokratische Länder haben die Institution des Ombudsmanns eingerichtet. Dieser ist befugt, Klagen über angebliche Menschenrechtsverletzungen von Seiten der Geheim- und Nachrichtendienste nachzugehen und die Öffentlichkeit über das Untersuchungsergebnis zu informieren (zum Ombudsmann siehe Kapitel 16).

Reichweite

Die Aufsicht über die Geheim- und Nachrichtendienste ist in ihrer Reichweite oftmals begrenzt. Beschränkungen können die Art der Aktivität (inländisch/Gegenspionage bzw. Auslandsaufklärungsarbeit) oder heikle Bereiche (Vorgehensmethoden, verdeckte Operationen) betreffen.

Offene oder vertrauliche Debatte im Parlament

Im Allgemeinen bleibt die Aufsicht über Geheim- und Nachrichtendienste in demokratischen Gesellschaften weniger offen und ausgebildet als die Aufsicht über andere Bereiche staatlicher Aktivität. Die Beratungen der parlamentarischen Ausschüsse erfolgen beispielsweise nur selten öffentlich, und die beteiligten Parlamentarier müssen oftmals einen besonderen Eid ablegen, der sie verpflichtet, die Vertraulichkeit der ihnen zugänglich gemachten Informationen zu respektieren. Demokratische Gesellschaften versuchen, ungeachtet ihrer jeweils gewählten Form der Aufsicht, eine Balance zwischen der Sicherstellung eines angemessenen, legalen Verhaltens sowie Verantwortlichkeit dieser Organisationen durch regelmäßige Prüfung einerseits und der Geheimhaltung und Bewahrung ihrer Wirksamkeit beim Schutz der nationalen Sicherheit andererseits herzustellen.

Aufgabenteilung

Ein organisatorisches Instrument zur Kontrolle der Geheim- und Nachrichtendienste besteht darin, zu vermeiden, dass in diesem Bereich eine einzige Organisation oder Einrichtung ein Monopol besitzt. Eine Proliferation verschiedener Geheim- und Nachrichtendienste, etwa entlang der Bereiche Streitkräfte und Polizei oder In- und Auslandsgeheimdienste, mag unter Umständen weniger effizient sein und den bürokratischen Konkurrenzkampf fördern, ist aber im Regelfall der demokratischen

Kontrolle dienlicher. Folglich unterhalten viele Staaten separate inländische und militärische Geheim- und Nachrichtendienste. Diese Unterscheidung ist unter der Perspektive demokratischer Aufsicht sicherlich vorteilhaft, sie leistet aber einer Aufsplitterung der geheim- und nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung und -analyse in kleinere, häufig wenig koordinierte Teile Vorschub, was sich bei den Terroranschlägen in den USA als nachteilig und problematisch erwiesen hat.

Die Ausbildung der Mitarbeiter von Geheim- und Nachrichtendiensten

Die Ausbildung von Mitarbeitern der Geheim- und Nachrichtendienste ist ein wesentliches Element ihrer Kontrolle. Vor allem die Vermittlung von Professionalität, die Verpflichtung auf demokratische Normen und Menschenrechtsprinzipien, sowie ein Sinn für staatsbürgerliche Verantwortung sind wichtige Bestandteile der Ausbildung. Demokratien sind bestrebt, ziviles Personal in der geheim- und nachrichtendienstlichen Tätigkeit auszubilden und zu beschäftigen, und diesen Bereich nicht allein den Streitkräften zu überlassen.

Deklassifizierung von Dokumenten

Ein weiterer struktureller Faktor der Kontrolle und Verantwortlichkeit erleichtern und erhöhen kann, besteht darin, Informationen aus geheim- und nachrichtendienstlicher Arbeit nach einer gewissen Zeit der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Diese Vorgehensweise kann durch eine entsprechende Gesetzgebung und Regeln zur Freigabe von vertraulichen und geheimen Materialien begünstigt werden. Diese Möglichkeit einer zeitversetzten Transparenz und einer Ex-post-Prüfung durch die Öffentlichkeit kann die demokratische Kontrolle erleichtern (siehe Kapitel 21).

Was Sie als Parlamentarier tun können

Instrumente parlamentarischer Aufsicht

- ▷ Stellen Sie sicher, dass Ihr Parlament über einen Ausschuss oder Unterausschuss mit einem spezifischen Mandat zur Kontrolle aller Geheim- und Nachrichtendienste verfügt (siehe auch Kapitel 15 über parlamentarische Ausschüsse).
- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Mandat des Ausschusses klar definiert und möglichst wenig eingeschränkt ist und seine Mitglieder Zugang zu allen nötigen Informationen und Expertisen haben.
- ▷ Stellen Sie ferner sicher, dass der parlamentarische Ausschuss aktiv wird und regelmäßig über seine Feststellungen, Erkenntnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen berichtet.



Demokratischer und rechtlicher Rahmen

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Gesetz zu Geheim- und Nachrichtendiensten die folgenden Punkte behandelt: Status, Aufgabenbereich, Funktionsweise, Zusammenarbeit, Aufgabenverteilung, Berichterstattungspflichten und Aufsicht über die Geheim- und Nachrichtendienste. Zusätzlich sollte der Einsatz besonderer Methoden zur Beschaffung von Informationen und zum Umgang mit personengebundenen Daten genauso rechtlich festgelegt sein wie der Status der Mitarbeiter der Geheim- und Nachrichtendienste.
- ▷ Prüfen Sie, ob die Geheim- und Nachrichtendienste politisch neutral sind und auf der Basis einer Berufsethik operieren, welche die Verpflichtung gegenüber demokratischen Normen sowie ein Gefühl für staatsbürgerliche Verantwortung beinhaltet.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass der parlamentarische Ausschuss zur Kontrolle der Geheim- und Nachrichtendienste Maßnahmen ergreift, die gewährleisten, dass das Personal der Geheim- und Nachrichtendienste eine Ausbildung im Bereich demokratischer Prinzipien und Menschenrechte erhält.
- ▷ Das Parlament sollte Gesetze erlassen, die allen drei staatlichen Gewalten eine komplementäre Rolle ermöglichen:
 - Die Exekutive trägt die letzte Verantwortung in der Zuweisung von Aufgaben und der Festlegung von Prioritäten für die Arbeit der Geheim- und Nachrichtendienste;
 - Die Legislative, das Parlament, erlässt relevante Gesetze, beaufsichtigt den Haushalt, die Rolle der Regierung und die Arbeit der Geheim- und Nachrichtendienste. Das Parlament sollte sich aber auf keinen Fall in laufende geheim- und nachrichtendienstliche Operationen einmischen;
 - Die Judikative stellt richterliche Befugnisse für die Geheim- und Nachrichtendienste aus, sofern diese Zugang zu privatem Eigentum und/oder zu privater Kommunikation benötigen. Überdies stellt sie sicher, dass die Geheim- und Nachrichtendienste im Rahmen des Gesetzes operieren.

Transparenz und Verantwortlichkeit

- ▷ Stellen Sie sicher, dass der parlamentarische Kontrollausschuss für die Geheim- und Nachrichtendienste über die von der Exekutive generell entwickelte nachrichtendienstliche Politik konsultiert oder informiert wird.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass dieser Ausschuss sich dafür einsetzt, dass die Geheim- und Nachrichtendienste legal, angemessen und verantwortlich operieren während dabei gleichzeitig die nötige Vertraulichkeit und Effizienz gewahrt bleibt; dies beinhaltet inter alia gesetzliche Bestimmungen bezüglich des Abhörens von Kommunikationseinrichtungen.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass der Ausschuss umfassend über die Aktivitäten der Geheim- und Nachrichtendienste informiert ist und eine Mitsprache bei der Ernennung des Führungspersonals der Geheim- und Nachrichtendienste hat.



Vertraulichkeit

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Gesetzgebung zur Informationsfreiheit ein grundlegendes Instrument zur - direkten wie indirekten - Kontrolle und Verantwortlichkeit der Geheim- und Nachrichtendienste ist.
- ▷ Eine gesonderte Rechnungsprüfung sollte bei geheimen Geldmitteln erfolgen, um so ein Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen der Vertraulichkeit und der Verantwortlichkeit zu gewährleisten.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Kriterien und Laufzeiten für die Freigabe von zuvor geheimen Informationen gesetzlich vorgegeben sind, um eine zeitversetzte Transparenz zu ermöglichen. Die Titel der Berichte, die im Rahmen der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit zugänglich gemacht werden können, sollten regelmäßig veröffentlicht werden.

(Siehe auch Kapitel 20 über Terrorismus und Abschnitt VI über finanzielle Ressourcen!)

Private Sicherheits- und Militärunternehmen

Der Staat verfügt über das Monopol der Anwendung legitimer Gewalt; er ist der einzige Sicherheitsanbieter, der für die Gewährleistung der inneren Sicherheit und für die Verteidigung gegen äußere Bedrohungen verantwortlich ist. In den letzten Jahren hat indes eine Welle innerstaatlicher Konflikte ein neues Phänomen hervor gebracht, die Privatisierung der Sicherheit. Einige nicht-staatliche Akteure sind (erneut) im Sicherheitsbereich aufgekommen und stellen eine große Herausforderung für die traditionelle Form der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors dar.

Seit Beginn der 1990er Jahre ist eine Proliferation von privaten Sicherheits- und Militärunternehmen zu beobachten. Die Mehrzahl von ihnen kann in drei Gruppen unterteilt werden: Söldner, private Militärunternehmen und private Sicherheitsunternehmen. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Aktivitäten dieser Akteure staatlicherseits kontrolliert werden.

Funktionen und Gefahren privater Sicherheits- und Militärunternehmen

Es sind meistens Post-Konflikt-Staaten oder sogenannte scheiternde Staaten, die dazu neigen, private Sicherheits- und Militärunternehmen unter Vertrag zu nehmen. Es wird versucht, somit einen Mangel an militärischer Ausbildung oder Stärke zu kompensieren, der zur Folge hat, dass solche Staaten nicht fähig sind, Sicherheit für alle Bürger und/oder Gesellschaftsgruppen zu garantieren. Häufig sind sie auch einfach nicht willens, das staatliche Gewaltmonopol aufrechtzuerhalten, um eine echte demokratische Aufsicht über den eigenen Sicherheitssektor zu installieren. Schließlich kann auch die Existenz eines akut vorliegenden innerstaatlichen Konflikts zu einer solchen Entwicklung führen.

In einigen Fällen kann der Einsatz von privaten Sicherheits- und Militärunternehmen kurzfristig positive Effekte mit sich bringen, vor allem im Sinne einer Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten und des landeseigenen Know Hows im Bereich Sicherheit, was unter Umständen dann auch zu einem erhöhten Selbstvertrauen führt. Dennoch können die negativen Folgewirkungen auf den Demokratisierungsprozess gravierend und vielfältig sein, wie in Kasten Nr. 26 gezeigt wird.

Die Öffentlichkeit und die demokratisch gewählten Institutionen, zuallererst natürlich die Parlamente der «Empfänger»-Staaten, benötigen angemessene und wirksame Mechanismen zur demokratischen Kontrolle, nicht nur bezüglich des eigenen staatlichen Sicherheitssektors, sondern auch in Bezug auf die angeworbene Expertise privater Sicherheits- und Militärunternehmen.

Kasten Nr. 26

Private Sicherheits- und Militärunternehmen und potenzielle Gefahren für die Demokratie

- ▷ Private Sicherheitsakteure können zwar durchaus eine gewisse Stabilität in der militärischen Sphäre bzw. der Sicherheitssphäre bringen, aber langfristig betrachtet kann es zur Abhängigkeit von militärischer Gewalt zur Lösung innerer Probleme kommen;
- ▷ Das Anwerben von ausländischen Experten bringt eine Reihe von Fragen mit sich, wie z.B. nach ihren konkreten Aufgaben im militärischen oder im Sicherheitsbereich oder nach ihrer Finanzierung. Aus der Perspektive demokratischer und guter Regierungsführung sollten solche Fragen immer in einer öffentlichen und parlamentarischen Debatte behandelt werden;
- ▷ In vielen Fällen handeln diese privaten Akteure unter dem Vorwand, in anderen, eher sichtbaren und legitimen Missionen tätig zu sein, z.B. als Makler für Rüstungsprodukte.

Söldner

Söldner sind ein relativ altes Phänomen. Die Konflikte der jüngeren Vergangenheit haben gezeigt, dass sie noch immer in vielen Teilen der Welt anzutreffen sind.

Eine Definition des Begriffs Söldner findet sich in Artikel 1 der Internationalen Konvention gegen die Rekrutierung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern aus dem Jahre 1989, die von der UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 44/34 vom 4. Dezember 1989 angenommen wurde. Die Konvention ist zwar am 20. Oktober 2001 in Kraft getreten, aber bis heute wurde sie nur von sehr wenigen Ländern ratifiziert. Sie erweitert die Definition, die in Artikel 47 des Zusatzprotokolls 1 der Genfer Konventionen von 1949 enthalten sind (vor allem in Bezug auf Personen, die rekrutiert werden, um mit koordinierten gewaltsamen Aktionen den Sturz einer Regierung oder den Zusammenbruch der Verfassungsordnung eines Staates oder seiner territorialen Integrität zu erreichen.

«Artikel 1 – Für die Zwecke der vorliegenden Konvention,

1. Ein Söldner ist jede Person, die: (a) speziell im In- oder Ausland für den Kampf in einem bewaffneten Konflikt rekrutiert wurde; (b) durch den Wunsch nach privatem Gewinn für die Teilnahme an gewaltsamen Auseinandersetzungen motiviert ist und von einer der beteiligten Konfliktparteien materielle Vergütungen versprochen bekommt, die weit über dem liegt, was einem Soldaten regulärer Streitkräfte in ähnlichem Rang und in ähnlicher Funktion versprochen wird oder dieser erhält; (c) weder Staatsbürger einer der Konfliktparteien ist noch auf dem Territorium, das durch eine der beiden Konfliktparteien kontrolliert wird, lebt; (d) nicht den regulären Streitkräften einer

der Konfliktparteien angehört; und (e) nicht als Angehöriger der regulären Streitkräfte im offiziellen Auftrag eines Staates, der nicht an dem Konflikt beteiligt ist, tätig ist.

2. *Ein Söldner ist ferner eine Person, die, in jeder anderen Situation, (a) im In- oder Ausland speziell für den Zweck der Teilnahme an einem Akt der Gewalt angeworben wird mit dem Ziel: (i) des Umsturzes einer Regierung oder der anderweitigen Untergrabung der verfassungsmäßigen Ordnung eines Staates; oder (ii) der Unterminierung der territorialen Integrität eines Staates; (b) dabei vor allem durch den Wunsch nach erheblichem privaten Gewinn und durch das Versprechen oder die Bezahlung von materiellen Vergütungen motiviert ist; (c) weder ein Staatsbürger noch Bewohner des Staates ist, gegen den dieser Akt gerichtet ist; (d) nicht im offiziellen Auftrag eines dritten Staates tätig ist und (e) kein Angehöriger der regulären Streitkräfte des Staates ist, auf dessen Boden der Akt vollzogen wird».*

Ein ernsthafter Verstoß gegen die Internationale Konvention liegt vor, wenn eine beliebige Person Söldner rekrutiert, einsetzt, finanziert oder ausbildet, dies versucht oder daran mitwirkt. Es gibt jedoch Fälle, in denen Regierungen ausländische Militärexperten für besondere Aufgaben anwerben (Kampfpiloten, Anti-Terror-Operationen, etc.).

Der Sonderberichterstatter der UN-Kommission für Menschenrechte zum Söldnerwesen empfiehlt in seinem Bericht, «dass die Generalversammlung ihre Einladung an alle Staaten, die noch nicht Mitglieder sind, wiederholen möge, der Konvention zuzustimmen und sie zu ratifizieren. Gleichzeitig sollte sie die Mitgliedstaaten auffordern, ihre nationale Gesetzgebung im Sinne der Konvention zu überarbeiten (Paragraph 70).»

Private Militärunternehmen

Private Militärunternehmen repräsentieren den modernen und als privatwirtschaftliches Unternehmen organisierten Söldner-Typus. Sie arbeiten profitorientiert, erbringen militärische Dienstleistungen, übernehmen Ausbildungsaufgaben und sind sowohl in kämpfenden wie nicht-kämpfenden Funktionen tätig. Rechtlich betrachtet entsprechen sie nicht der Definition eines Söldners im engeren Sinne, da sie normaler Weise aus pensionierten Soldaten bestehen, die nicht mehr Teil der aktiven Sicherheitskräfte sind. Private Militärunternehmen bieten ein weites Spektrum von Dienstleistungen an: Kampf- und Kampfunterstützung, Beratung und Ausbildung, Rüstungsgüterbeschaffung, Aufklärung, Geiselfreieung etc. Unabhängig von der konkreten Tätigkeit, die sie liefern, ist ihnen gemeinsam, dass sie im Auftrag einer Regierung arbeiten, insbesondere in Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen.

Ein Beispiel eines solchen privaten Militärunternehmens ist die amerikanische MPRI. Sie ist ein professionelles Dienstleistungsunternehmen, das als Vertragsnehmer in verteidigungsbezogenen Fragen tätig ist und sich dabei auf Unterstützung und Beratung in Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten konzentriert, (dazu gehören Expertisen zur Rechtsdurchsetzung und Ausbildung der Führungsspitze). Sie wurde von ehemaligen dienstälteren Offizieren im Jahre 1988 errichtet und wird immer noch mehrheitlich von ehemaligen Soldaten geleitet.

Private Sicherheitsunternehmen

Private Sicherheitsunternehmen bieten Dienstleistungen im Rahmen des Schutzes von Geschäften und Eigentum an und tragen so zur Verbrechensprävention bei. Sie existieren überall, doch zeigt die jüngere Entwicklung, dass die Nachfrage nach solchen Dienstleistungen zugenommen hat, insbesondere in Konfliktregionen, in denen Unternehmen ein größeres Schutzbedürfnis haben, als es der Staat bieten kann. Man sagt diesen Unternehmen nach, dass sie sich mehr um den Schutz von Eigentum und Personal als um die militärische Seite eines Konflikts kümmern. In der Realität jedoch kombinieren sie häufig Militär- und Sicherheitsexpertise, da beide in den jeweiligen Regionen als gleich wichtig und notwendig wahrgenommen werden. Dies erschwert eine klare Trennung zwischen privaten Sicherheits- und Militärunternehmen.

Durch die zunehmende Relevanz und Verbreitung von privaten Sicherheitsakteuren wird es immer wichtiger, dass demokratische Institutionen, vor allem das Parlament, ein Minimalstandard an Aufsicht und Kontrolle über die neuen Akteure des Sicherheitssektors herstellen. Ansonsten sind grundlegende demokratische Prinzipien bedroht.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Gesetzgebung

- ▷ Stellen Sie sicher, dass Ihr Land Mitglied der Internationalen Konvention von 1989 gegen die Rekrutierung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern ist und eine entsprechende Anpassung der nationalen Gesetzgebung vorgenommen hat.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass ein gesetzlicher Rahmen für private Sicherheits- und Militärunternehmen existiert.

Respektierung von Normen und Waffenembargos

- ▷ Da private Sicherheits- und Militärunternehmen in Konfliktregionen im Ausland tätig sind, sollte das Parlament ermutigt werden, die Aktivitäten solcher Unternehmen aus dem eigenen Land zu überwachen, damit sich diese mit der nationalen Sicherheitsstrategie, der Außenpolitik und den relevanten internationalen Gesetzen, Normen und Resolutionen in Einklang befinden.
- ▷ Stellen Sie per Gesetz sicher, dass es privaten Sicherheits- und Militärunternehmen NICHT erlaubt ist, in Regionen oder Ländern tätig zu werden, die mit einem Waffenembargo belegt sind.



Transparenz

- ▷ Stellen Sie sicher, dass es keinem ausländischen privaten Sicherheits- und Militärunternehmen erlaubt ist, auf nationalem Territorium ohne die vorherige Einwilligung des Parlaments tätig zu sein, selbst dort, wo es im Auftrag oder mit der Zustimmung der Regierung tätig ist.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Budget der Regierung für private Sicherheits- und Militärunternehmen und deren Aktivitäten vom Parlament kontrolliert wird.

Verantwortlichkeit

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament die Regierung für alle Taten der privaten Sicherheits- und Militärunternehmen in die Verantwortung nimmt, rechtlich wie praktisch, im In- wie im Ausland.

Abschnitt IV

Nationale Sicherheit unter parlamentarischer Prüfung: Bedingungen und Mechanismen

Bedingungen für eine effiziente parlamentarische Aufsicht

Die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors hängt von der Machtverteilung zwischen Parlament, Regierung und Sicherheitsdiensten ab. In diesem Zusammenhang bedeutet die Macht des Parlaments die Fähigkeit, im Sinne des Gemeinwillens Einfluss auf die Überlegungen und das Handeln der Regierung zu nehmen. Des Weiteren beinhaltet es die Fähigkeit, die praktische Umsetzung von politischen Entscheidungen, von Gesetzen und dem Haushalt, wie vom Parlament genehmigt, zu überwachen. Diese Macht leitet sich nicht allein aus der Verfassung und den Gesetzen, sondern auch aus den Regeln parlamentarischer Verfahren und gemeinhin üblichen Gepflogenheiten ab.

Die Parameter für eine effiziente parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors beinhalten somit:

- ✓ Klar definierte konstitutionelle und gesetzliche Befugnisse;
- ✓ Übliche Praktiken;
- ✓ Ressourcen und Expertise; sowie
- ✓ Politischer Wille.

Konstitutionelle und gesetzliche Befugnisse

Die Verfassung (oder ihr Äquivalent) stellt die wichtigste gesetzliche Basis für die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors dar. Obwohl Verfassungen von Land zu Land auf Grund unterschiedlicher politischer, kultureller, wirtschaftlicher und sozialer Hintergründe verschieden sind, legen die meisten Verfassungen fest:

- ✓ Die Exekutive (z.B. Präsident, Premier- oder Verteidigungsminister) ist für die Sicherheitsdienste verantwortlich;
- ✓ Die Exekutive ist dem Parlament verantwortlich.

Da Verfassungsbestimmungen den rechtlich höchsten Status haben, ist es wichtig, die parlamentarischen Befugnisse bezüglich des Sicherheitssektors in der Verfassung festzuschreiben. Verfassungen können nicht so ohne Weiteres geändert werden, und jede Verfassungsreform bedarf im Normalfall der qualifizierten Mehrheit des Parlaments. Aus diesem Grund ist die Verfassung ein effizientes Mittel zum Schutz der Macht des Parlaments in diesem sensiblen Bereich. Solche Befugnisse können

zudem durch eine besondere Gesetzgebung und durch parlamentarische Verfahrensregeln gestärkt werden. Zusätzlich sind im Laufe der Zeit auch soziale Normen und Praktiken für Verantwortlichkeit und parlamentarische Aufsicht entwickelt worden.

Kasten Nr. 27 gibt Aufschluss über die Bandbreite der Befugnisse, die Parlamente bei der Aufsicht des Sicherheitssektors einsetzen können. Die meisten dieser Instrumente werden in den folgenden Kapiteln diskutiert.

Kasten Nr. 27

Parlamentarische Instrumente und Mittel zur Gewährleistung der demokratischen Aufsicht des Sicherheitssektors.

1. Allgemeine Befugnisse

- a. Gesetzgebung voran treiben
- b. Gesetze abändern oder neu fassen
- c. Mitglieder der Exekutive befragen
- d. Mitglieder der Exekutive auffordern, in parlamentarischen Sitzungen auszusagen
- e. Mitarbeiter der Streitkräfte und Beamte auffordern, in parlamentarischen Sitzungen auszusagen
- f. Zivile Experten auffordern, in parlamentarischen Sitzungen auszusagen
- g. Dokumente von der Exekutive anfordern
- h. Parlamentarische Untersuchungen durchführen
- i. Anhörungen abhalten

2. Haushaltskontrolle

- a. Zugang zu allen relevanten Dokumenten
- b. Recht zur Überprüfung und Abänderung des Haushalts für Sicherheit und Verteidigung
- c. Haushaltskontrolle wird auf der Ebene von Programmen, Projekten und Einzelposten durchgeführt
- d. Recht, jeden Zusatz zum Verteidigungs- und Sicherheitshaushalt zu billigen oder abzulehnen

3. Friedensmissionen/Auslandseinsätze:

Das Recht des Parlaments, diese zu billigen oder abzulehnen

- a. Beteiligung an der Entscheidungsfindung vor der Entsendung der Truppen ins Ausland
- b. Mandat der Mission; Sicherstellung eines UN-Mandates
- c. Budget der Mission
- d. Gefahren für das beteiligte militärische Personal
- e. Einsatzregeln
- f. Befehls-/Kontrollhierarchie
- g. Dauer der Mission
- h. Recht, die Truppen während ihrer Mission zu besuchen



4. Beschaffung

- a. Verpflichtung der Exekutive, das Parlament über Beschaffungsentscheidungen vollständig zu informieren
- b. Recht, Verträge zu billigen/abzulehnen
- c. Überprüfung der folgenden Phasen der Beschaffung:
 - i. Spezifizierung des Bedarfs an neuer Ausrüstung
 - ii. Vergleich und Auswahl des Herstellers
 - iii. Beurteilung der Angebote für Entschädigung und Ersatz

5. Allgemeine Verteidigungs- und Sicherheitspolitik: Das Recht zu billigen/abzulehnen

- a. Konzept der Sicherheitspolitik
- b. Konzept des Krisenmanagements
- c. Streitkräftestruktur
- d. Militärische Strategie/Doktrin

6. Verteidigungs-/Sicherheitspersonal

- a. Recht, die Personalplanungen anzuerkennen/abzulehnen
- b. Recht, eine Obergrenze für die Personalstärke festzulegen
- c. Recht, die Besetzung der höchsten Positionen in den Streitkräften anzuerkennen/abzulehnen bzw. dabei konsultiert zu werden.

Übliche Praktiken

Nicht jedes Verhalten und nicht jede Interaktion kann durch das Gesetz reguliert werden. Daher ist es wichtig, Gewohnheiten und Praktiken der parlamentarischen Aufsicht zu entwickeln, die durch soziale Normen wie gegenseitigen Respekt und Vertrauen gestützt werden. Die umfassende und rechtzeitige Information der Parlamentarier über neue Entwicklungen auf dem Gebiet der Sicherheit ist nicht nur eine Frage der Transparenz und gesetzlichen Verantwortlichkeit, sondern auch des Dialoges.

Ressourcen und Expertise

Generell wird die Fähigkeit des Parlaments, den Sicherheitssektor zu beaufsichtigen, von den Faktoren Zeit und Niveau der vorhandenen Expertise und Informationen beeinflusst.

Der Faktor Zeit

Für das Parlament ist es entscheidend, vollständige Informationen über Regierungsabsichten und Entscheidungen zu Sicherheitsfragen bzw. zum Sicherheitssektor zu erhalten. Das Parlament ist in einer schwachen Position, wenn es durch die Regierung erst nach getroffener Entscheidung informiert wird. In solchen Situationen steht es vor einem «fait accompli» und kann die Regierungsentscheidung lediglich billigen oder ablehnen.

In Zeiten einer nationalen Krise oder eines Ausnahmezustandes ist die Regierung häufig verpflichtet, schnell zu handeln, und kann daher das Parlament nur im Nachhinein informieren. Dies enthebt die Regierung jedoch nicht von der Pflicht, innerhalb des vom Parlament bewilligten Rahmens zu handeln.

Wenn es um wiederkehrende und langfristige politische Themen geht, sollte dem Parlament ausreichend Zeit gegeben werden, um Grundfragen wie den Verteidigungshaushalt, die Rüstungsbeschaffung oder die allgemeine Verteidigungspolitik zu analysieren und diskutieren.

Eine Möglichkeit, sich als Parlamentarier vom üblichen Arbeitszeitdruck zu befreien, besteht in der Entwicklung einer proaktiven Strategie. Kasten Nr. 28 zeigt einige Elemente einer solchen Strategie zur Aufsicht des Sicherheitssektors.

Kasten Nr. 28

Proaktive Strategien für die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors

Die parlamentarische Arbeit wird häufig von Tagesaktualität bestimmt. Überdies wird die politische Agenda zu einem großen Teil von der Regierung vorgegeben. Ein Weg, der Zeitnot zu entgehen, besteht darin, eine proaktive Strategie für die parlamentarische Aufsicht zu entwickeln. Bezüglich des Sicherheitssektors könnte eine solche Strategie das Folgende beinhalten:

Agendasetting: Parlamentarier sollten kontinuierlich versuchen, die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger in die politische Agenda zu integrieren.

Jüngste Entwicklungen: Das Parlament muss stets über die jüngsten nationalen und internationalen sicherheitspolitischen und militärischen Entwicklungen informiert sein. Dies muss nicht allein über Regierungskanäle erfolgen, sondern auch durch nicht-staatliche Organisationen wie Universitäten, Think Tanks, etc.

Erfahrungen: Das Parlament muss kontinuierlich die Erfahrungen aus den von Angehörigen des Sicherheitssektors durchgeführten Operationen berücksichtigen.

Permanente Überprüfung: Das Parlament muss von der Regierung verlangen, die neuesten Entwicklungen und Erfahrungen bei der Aktualisierung der Sicherheitspolitik zu berücksichtigen.

Information, Expertise und parlamentarische Mitarbeiter

Eine effektive parlamentarische Aufsicht über den Sicherheitssektor setzt voraus, dass dem Parlament Fachwissen und Ressourcen zur Verfügung stehen. Dabei wird die Expertise des Parlaments allerdings nur selten mit derjenigen der Regierung und den Sicherheitskräften übereinstimmen. In den meisten Fällen haben die Parlamente, wenn überhaupt, nur sehr wenig Forschungspersonal, während sich die Regierung auf ihre Mitarbeiter im Verteidigungsministerium und anderen Ministerien, die mit dem Sicherheitssektor befasst sind, verlassen kann. Einige Parlamente, wie z.B. der argentinische Kongress, besitzen eine ständige Verbindungsstelle der Streitkräfte, die von Parlamentariern und deren Mitarbeitern konsultiert werden kann und den verteidigungs- und sicherheitspolitischen Ausschuss berät. Zusätzlich dazu sind Parlamen-

tariar nur für eine bestimmte Zeit gewählt, während Staatsbeamte und Angehörige der Streitkräfte häufig ihr ganzes Leben im Verteidigungsministerium verbringen. Das grundsätzliche Problem jedoch ist, dass Parlamente fast ausschließlich von den Informationen der Regierung oder der Streitkräfte abhängig sind, diese aber gleichzeitig diejenigen Institutionen sind, die es zu beaufsichtigen gilt. Dies benachteiligt die Parlamentarier gegenüber Regierung und Militär. Die Situation wird durch den abgeschotteten Charakter des Sicherheitssektors (militärischer Dienst, Militärkultur, militärische Ausbildung, Gesetze zur Geheimhaltung) erschwert.

Kasten Nr. 29 enthält einige Vorschläge zur Verbesserung der Kenntnisse der Parlamentarier in Bezug auf den Sicherheitssektor.

Kasten Nr. 29

Mechanismen und Praktiken zur Erhöhung der parlamentarischen Expertise im Bereich Sicherheit: Einige Vorschläge

- ▷ Errichten Sie – falls noch nicht existent – einen parlamentarischen Sicherheits-/Verteidigungsausschuss, der Expertise und parlamentarisches Wissen in Sicherheitsfragen bündelt. Das Parlament könnte eine Aufteilung des Verteidigungsausschusses in Unterausschüsse zu Beschaffung, Personalangelegenheiten, Haushalt und Friedensmissionen erwägen.
- ▷ Nehmen Sie an nationalen und internationalen Seminaren teil, gehen Sie auf Studienreise, besuchen Sie die Einrichtungen der Sicherheitsdienste (siehe Kapitel 11 über Geheim- und Nachrichtendienste) und nehmen Sie an Ausbildungskursen für Parlamentarier teil, oder an Briefings für Abgeordnete, die in Länder reisen, in denen die eigenen Truppen in Friedensmissionen involviert sind.
- ▷ Tauschen Sie Erfahrungen und Praktiken mit Parlamentariern anderer Länder aus, z.B. während internationaler parlamentarischer Tagungen.
- ▷ Sorgen Sie für gut ausgebildete Parlamentsmitarbeiter in ausreichender Zahl.
- ▷ Stellen Sie den Zugang zu spezialisierten und aktuellen Bibliotheken, sowie Dokumentations-/Forschungszentren, einschließlich elektronischer Datenbanken sicher.
- ▷ Suchen Sie den Rat von Experten aus nicht-staatlichen Organisationen (z.B. Universitäten, Think Tanks) oder von pensionierten Offizieren (siehe Kapitel 6 über die Zivilgesellschaft).
- ▷ Verschaffen Sie dem Parlament Übersetzungen sicherheitsrelevanter internationaler und regionaler Abkommen, Informationen zum Stand ihrer Ratifizierung sowie Zugang zu relevanten Dokumenten von Vertragsüberwachungsstellen (sofern vorhanden).



- ▷ Wählen Sie pro Jahr zwei bis drei Themen im Bereich des Sicherheitssektors aus, die gründlich untersucht werden (z.B. in Unterausschüssen).
- ▷ Bilden Sie eine Parteien übergreifende Gruppe von Abgeordneten, die mit Sicherheits- und Verteidigungsfragen vertraut sind: Ein solches Gremium kann als informeller Think Tank in diesen Fragen dienen.

Politischer Wille

Selbst wenn die rechtliche Basis für die parlamentarische Kontrolle einwandfrei ist und das Parlament hierzu über genügend Ressourcen und Expertise verfügt, ist die Effizienz der parlamentarischen Aufsicht über den Sicherheitssektor nicht selbstverständlich. Das letzte Element, nämlich der politische Wille der Parlamentarier, die zu ihrer Verfügung stehenden Instrumente und Mechanismen auch zu gebrauchen, ist hierbei entscheidend. Ein Mangel an politischem Willen, die Sicherheitsdienste zu beaufsichtigen, kann durch verschiedene Faktoren verursacht werden, einschließlich der folgenden:

- ✓ **Parteidisziplin:** Da das Interesse der Parlamentarier der Regierungspartei darin liegt, die Macht der Exekutive zu überlassen, tendieren sie dazu, sich der öffentlichen Kritik gegenüber der Exekutive zu enthalten.
- ✓ **Wählerinteresse/Mangel an Interesse:** In vielen Ländern ist die Öffentlichkeit kaum an Sicherheitsfragen interessiert. Daher glauben viele Abgeordnete, dass es sich im Hinblick auf die Wiederwahl nicht lohnt, diesen Fragen viel Zeit zu widmen.
- ✓ **Sicherheitserwägungen** zwingen Parlamentarier, die z.B. Mitglieder der Ausschüsse für Geheim- und Nachrichtendienste sind, ihr Wissen nicht öffentlich zu machen.

Als mögliche Folge ist damit zu rechnen, dass parlamentarische Instrumente nur passiv eingesetzt werden, es sei denn, es liegt eine Extremsituation wie ein Skandal oder ein Notstand vor. Nichtsdestotrotz ist es die verfassungsmäßige Pflicht und eine wichtige Aufgabe eines jeden Parlamentariers, die Absichten und Handlungen der Exekutive kritisch zu prüfen.

Auf den Sicherheitssektor angewandte parlamentarische Instrumente

Alle Rechtssysteme statten die Parlamente mit einer Vielzahl von Mitteln aus, um Politik und Regierung zu kontrollieren, das Individuum zu schützen oder Missbrauch und Ungerechtigkeit ans Tageslicht zu bringen. Überdies können Parlamentarier von diesen bewährten Praktiken und informellen Methoden profitieren und sie ergänzend zu den bestehenden verfassungsmässig und rechtlich verankerten Mechanismen weiterentwickeln.

In der Regel gibt es für die Parlamente drei rechtlich gesicherte Möglichkeiten, von der Regierung Informationen zu bekommen:

- ✓ Parlamentsdebatten;
- ✓ Parlamentarische Anfragen und Anhörungen;
- ✓ Parlamentarische Untersuchungen.

Parlamentsdebatten zu Sicherheitsfragen

Parlamentsdebatten sind eine zentrale Möglichkeit, um die Absichten der Regierung zu erkunden, den Sachstand abzufragen und Meinungen auszutauschen. Im Allgemeinen gibt es solche Parlamentsdebatten in fünf Situationen:

- ✓ Im Anschluss an die jährliche Vorstellung des Verteidigungshaushalts durch die Exekutive;
- ✓ Im Nachgang zu offiziellen und inoffiziellen Erklärungen relevanter Minister, wie z.B. des Verteidigungs- oder Außenministers;
- ✓ In Verbindung mit einer Überprüfung der Verteidigungspolitik des Landes, der Vorstellung eines Weißbuches oder eines jeden anderen bedeutenderen verteidigungspolitischen Dokuments;
- ✓ In Verbindung mit den Regierungsprogrammen, die häufig nach einer Wahl herausgegeben werden;
- ✓ In Zusammenhang mit jedweden konkreten Sachverhalt, der eine parlamentarische Debatte erfordert (Skandal, Sicherheitsbedrohung, Katastrophe).

Kasten Nr. 30

Allgemeine Merkmale der parlamentarischen Mechanismen und Verfahren zur Kontrolle der Exekutive

▷ Grundsatzdebatte

«In einigen Ländern verlangen die Bestimmungen der Verfassung, dass die Exekutive dem Parlament periodisch Rechenschaft über ihre Arbeit ablegt. (...) In den meisten Ländern werden Fragen der Grundsatzpolitik nicht automatisch einer periodischen Untersuchung unterzogen. Meistens werden sie zum Diskussionsgegenstand, wenn sie von einem Parlamentsmitglied konkret erwähnt werden (...)»

▷ Anfrage

«(...) Die Anfrage ist ein Standardinstrument zur Informationsbeschaffung und zur Kontrolle im klassischen parlamentarischen System. Eine Anfrage wird von einem Parlamentsmitglied verfasst und richtet sich entweder an einen Minister, um Auskunft über die Tätigkeit seines Ministeriums in einer bestimmten Angelegenheit zu erlangen, oder an den Regierungschef, um eine Erklärung zu einer politischen Grundsatzfrage zu erhalten. Eine Anfrage hat zwei wesentliche Merkmale: Erstens gibt sie Anlass zu einer Grundsatzdebatte; und zweitens bringt sie einen politischen Akt hervor, da die Debatte in ein Votum des Parlaments über die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit den Erklärungen der Regierung mündet. Die Anfrage ist ein sehr effizientes Instrument, da die Minister direkt zur Rechenschaft gezogen werden. Sie ist nicht nur eine einfache Art der Informationsbeschaffung, sondern eine direkte Form der Kontrolle (...)».

▷ Antrag auf Vertagung

«Im britischen System ist die Einrichtung der Anfrage unbekannt, obwohl der «Vertagungsantrag» dieser nicht ganz unähnlich ist. Das Platzieren eines Vertagungsantrags direkt vor einer Unterbrechung bietet die Möglichkeit, eine Reihe von Fragen an die Regierung zu richten, wobei es jedoch nicht zu einer Abstimmung kommt (...)»

▷ Fragestunde

«Der Zweck der Fragestunde (...) besteht darin, von der Regierung konkrete Informationen zu bekommen, ihr Tätigwerden zu erbitten, und, wo nötig, Missbräuche aufzudecken bzw. Abhilfe zu schaffen. Sie eignet sich auch zur Beschaffung detaillierter Fakten, die Parlamentsmitgliedern helfen, komplizierte Themengebiete von Gesetzesvorlagen, die in das Parlament eingebracht werden, zu verstehen (...). (D)ieses Instrument gibt der Opposition die Gelegenheit, Schwachpunkte bei der Regierung zu entdecken. Es hat auch, wegen seiner Publikumswirkung, eine heilsame Wirkung auf die Regierung. (...) Die Beliebtheit dieses Verfahrens liegt vermutlich darin, dass ein Angehöriger des Parlaments im Gebrauch seines Rechts, Fragen zu stellen, ein vollständig freier Akteur ist (...)».

▷ Untersuchungsausschüsse: Siehe Kasten Nr. 32.

Quelle: Michel Ameller, *Parliaments, Inter-Parlamentarische Union, 1966*

Parlamentarische Anfragen und Anhörungen

Anfragen – entweder schriftlich oder mündlich – sind Teil der Aufklärungsfunktion des Parlaments und sind das am häufigsten angewandte Instrument zur Beaufsichtigung des Regierungshandelns.

Parlamentarische Anfragen können wesentlich zu einer effizienten Aufsicht des Sicherheitssektors beitragen. Sie haben für das Parlament folgende Bedeutung:

- ✓ Sie bieten den Parlamentsmitgliedern eine Gelegenheit, aktuelle und genaue Informationen über die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik der Regierung und über allgemeine Sicherheitsfragen zu erhalten;
- ✓ Sie helfen dem Parlament, die Umsetzung der vom Parlament verabschiedeten Gesetze zu überwachen;
- ✓ Sie helfen, die öffentliche Aufmerksamkeit auf Verteidigungs- und Sicherheitsfragen zu richten, vor allem wenn Fragen mündlich gestellt werden und die Antwort über Rundfunk oder Fernsehen erfolgt und/oder anderweitig in der Dokumentation parlamentarischer Debatten oder dem offiziellen Regierungsbulletin abgedruckt wird (die Informationsfunktion parlamentarischer Anfragen betrifft nicht nur das Parlament, sondern auch ein größeres Publikum wie die Medien, NROs und die Zivilgesellschaft als Ganzes);
- ✓ Sie kann die Anpassung und Neuorientierung der politischen Agenda der Regierung in Sicherheitsfragen bewirken;
- ✓ Sie erlaubt es der Opposition, ihren Sorgen über sicherheitspolitische Fragen Ausdruck zu verleihen und zu Fragen, zu denen sie bislang keine zufrieden stellenden Informationen erhalten hat, mehr Details zu erfahren.

Parlamentarische Anfragen im Bereich des Sicherheitssektors sind großteils höchst sensibler Natur. Der Minister, dem ihre Beantwortung obliegt, tut dies oft nur widerwillig. Dieses Widerstreben hängt zumeist mit dem vertraulichen Charakter der Aktivitäten des Sicherheitssektors zusammen. Oftmals sind Dokumente zur nationalen Sicherheit unter Verschluss und folglich weder für Parlamentarier noch für die Öffentlichkeit zugänglich.

Kasten Nr. 31

Empfehlungen für eine wirksame Anfrage

- ▷ **Gründliche Vorbereitung:** Es ist unmöglich, zu improvisieren, wenn sich Anfragen auf den Bereich der Sicherheit beziehen, vor allem wenn sie technischer Natur sind. Informelle Kontakte zu Soldaten (oder ein eigener militärischer oder paramilitärischer Hintergrund) können von großer Hilfe sein.
- ▷ **Unmissverständliche Sprache:** Ein Mangel an Klarheit in der Formulierung der Anfrage kann Anlass für Missverständnisse sein und eine unangemessene oder ungenügende ministerielle Antwort zur Folge haben.
- ▷ **Zeitpunkt:** Der Zeitpunkt der Anfrage ist mit Blick auf ihre Wirkung in der Öffentlichkeit entscheidend.

Die Befugnisse der Exekutive, Dokumente unter Verschluss zu halten, sind jedoch rechtlich beschränkt. Zudem muss die Klassifizierung transparent sein, so dass klar ist, wer die Entscheidung zur Klassifizierung zu verantworten hat, welche Dokumente unter Verschluss gehalten werden, für wie lange und was die Bedingungen sowohl für die Klassifizierung als auch für die Freigabe sind.

In institutioneller Hinsicht scheinen die folgenden Faktoren zur Wirksamkeit der parlamentarischen Anfragen beizutragen:

- ✓ Wenn die Parlamentarier nicht mit den Antworten zufrieden sind und weitere Klarstellungen benötigen, sollten sie das Recht auf Ergänzungsfragen haben;
- ✓ Die Abgeordneten sollten die Möglichkeit haben, eine Debatte über Fragen zu verlangen, die während der Fragestunde aufgetaucht sind;
- ✓ Die Mitglieder des Parlaments sollten gewillt sein, von der verfahrenstechnischen Möglichkeit, Anfragen zu stellen, Gebrauch zu machen;
- ✓ Der Öffentlichkeit sollte die Gelegenheit gegeben werden, an Fragestunden im Parlament teilzunehmen oder sie über das Radio oder das Fernsehen zu verfolgen;
- ✓ Die Reaktionen auf die Debatte und, ganz besonders wichtig, das Protokoll der Fragestunde, sollten der Öffentlichkeit zugänglich sein.

Parlamentarische Untersuchungen

Neben ihrer Rolle im Gesetzgebungsprozess nehmen die parlamentarischen Ausschüsse auch Funktionen zur Beaufsichtigung der Regierungspolitik wahr. Ein Mittel zur Überwachung der Aktivitäten der Regierung können etwa Untersuchungsberichte sein, die von mehreren Ausschüssen gemeinsam verfasst und veröffentlicht werden. Besondere parlamentarische Untersuchungen sollten mit einem Vorladungsrecht, ähnlich dem von gerichtlichen Untersuchungen, ausgestattet werden.

Hauptvorteile und Charakter von Untersuchungsausschüssen

In Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten haben ad hoc eingerichtete Untersuchungsausschüsse ein besonderes Gewicht. Ihre Vorteile sind zahlreich. Dabei ist vor allem Folgendes zu nennen:

- ✓ Ihre Einrichtung kann insbesondere in der Öffentlichkeit als positives politisches Signal wahrgenommen werden;
- ✓ Sie können ein adäquates Instrument für die eingehende Prüfung politisch brisanter Fragen bezüglich des Sicherheitssektors sein;
- ✓ Sie können eine detaillierte Evaluation der Regierungspolitik in Fragen der Sicherheit erlauben und gegebenenfalls Vorschläge unterbreiten, wie Abhilfe geschaffen werden kann. Sie können auch eine Änderung und Neuorientierung der Regierungspolitik vorschlagen, die mit großer Wahrscheinlichkeit die Billigung des gesamten Parlaments und der Regierung finden wird.

Kasten Nr. 32

Wesensmerkmale parlamentarischer Untersuchungsausschüsse

«(...) Untersuchungsausschüsse werden oft eingerichtet, um bestimmten Fragen nachzugehen. Dazu beauftragt das Parlament einige seiner Mitglieder, sämtliche Informationen zusammenzutragen, die für das Ausüben einer umfassenden Untersuchung benötigt werden, und einen Bericht zu schreiben, über den das Parlament diskutieren und entscheiden wird.

Das Recht zur Einleitung einer Untersuchung ist die natürliche Folge des Grundsatzes, dass das Parlament über jede Handlung der Exekutive vollständig informiert sein muss. (...).

In einigen Ländern ist es für Untersuchungsausschüsse recht schwierig, ihre Nachforschungen wirksam voranzutreiben. Häufig sind sie nicht befugt, Personen zur Mitwirkung zu zwingen, es sei denn, es handelt sich um einen ordentlichen Gerichtsprozess. Dies beinhaltet das Eingreifen der Regierungsbehörden, verzögert die Arbeit des Ausschusses und dämpft deren Wirkung. (...) Gleichwohl ist die Beweisaufnahme unter Eid das beste Mittel, um eine parlamentarische Untersuchung auch zu einer wirksamen zu machen (...)

Das Beweismaterial, das Staatsbeamte dem Untersuchungsausschuss übergeben, wirft eine besondere Problematik auf, da sie dem Minister ihres jeweiligen Ministeriums unterstellt sind. Wo liegt die Grenze, bis wohin darf eine Regierung gehen, wenn sie Beamte anweist, nicht auf die Fragen von Parlamentariern zu antworten? (...) In einigen Ländern ist dabei die Zustimmung des jeweiligen Ministeriums erforderlich; aber sie wird nicht zwangsläufig verweigert, es sei denn, die Aussage des Beamten würde die öffentliche Sicherheit gefährden oder die weitere Ausübung seines Dienstes übergebührlich beeinträchtigen (...).



Es sollte betont werden, dass der Ausschuss, der zum Zwecke der Durchführung einer Untersuchung eingesetzt wird, systemunabhängig lediglich eine Einrichtung zur Nachforschung und Informationsbeschaffung ist, dessen einzige Aufgabe es ist, einen Bericht für das Parlament anzufertigen, das ihn eingesetzt hat. Es ist stets die Sache des Parlaments selbst, die notwendigen Schlüsse aus der Untersuchung und dem daraus hervorgehenden Datenmaterial zu ziehen.»

Quelle: Michel Ameller, Parliaments, Inter-Parlamentarische Union, 1966

Die Zusammensetzung solcher Untersuchungsausschüsse ist ein weiteres wichtiges Merkmal. Der Anteil von Mitglieder der Oppositionsparteien im Verhältnis zum Anteil von Mitgliedern der Regierungsparteien ist natürlich von entscheidender Bedeutung für das Ergebnis der Untersuchung.

Die Untersuchungsbefugnisse variieren von Parlament zu Parlament und von Ausschuss zu Ausschuss erheblich. Von zentraler Bedeutung sind vor allem die folgenden Befugnisse:

- ✓ Festlegung von Thema und Umfang der parlamentarischen Untersuchung;
- ✓ Besichtigung von Standorten und Einrichtungen der Streitkräfte und anderer Sicherheitsdienste (siehe Kapitel 17);
- ✓ Sammlung sämtlicher relevanter Informationen, inklusive klassifizierter und streng geheimer Dokumente des Präsidialamtes, der Regierung und des Generalstabs;
- ✓ Beweisaufnahme bei Angehörigen des Präsidialamtes, der Regierung oder der Streitkräfte wie auch der Zivilgesellschaft unter Eid;
- ✓ Organisation öffentlicher und geschlossener Anhörungen.

Die Untersuchung zum Einsatz kanadischer Truppen in Somalia illustriert dies sehr gut (siehe Kasten Nr. 33):

Kasten Nr. 33

Der Untersuchungsausschuss zum Einsatz kanadischer Truppen in Somalia: Eine Illustration des öffentlichen Einflusses parlamentarischer Berichte zu Sicherheitsfragen

Während des Einsatzes kanadischer Truppen in Somalia im Jahre 1993 drangen Ereignisse an die Öffentlichkeit, die den Großteil der Kanadier schockierten – die Erschießung von somalischen Eindringlingen in das kanadische Lager von Belet Huen, der Totschlag eines inhaftierten Teenagers durch Soldaten des zweiten Kommandos des kanadischen Luftlanderegimentes (CAR), ein ange-



blicher Suizidversuch eines dieser Soldaten und, nach Beendigung des Einsatzes, eine vermeintliche Zurückhaltung oder Fälschung der Informationen zu den Geschehnissen. Ferner kamen Videos von Trinkgelagen ans Tageslicht, die auch Angehörige des CAR zeigten. Der militärische Untersuchungsausschuss, der die Vorfälle untersuchte, wurde daraufhin von der Regierung als unzureichend angesehen, um kanadische Standards öffentlicher Verantwortlichkeit zu erfüllen. Folglich richtete das kanadische Parlament auf Basis des Gesetzes zu Untersuchungen und Anfragen (Inquiries Act) eine öffentliche Untersuchung ein.

Reichweite und Mandat - Nach dem Inquiries Act dürfen Zeugen vorgeladen, Aussagen angehört, Expertenteams und Berater beauftragt und Beweise beurteilt werden. Die Befugnis, Aussagen erzwingen zu können, erwies sich als das wichtigste Instrument, um zu erfahren, was in Somalia und im Hauptquartier der Streitkräfte geschehen war. Rund 116 Zeugen sagten in einer offenen, von Fernsehanstalten landesweit übertragenen Untersuchung aus. Die Untersuchung befasste sich nicht nur mit den Vorfällen in Somalia im engeren Sinne, sondern sondierte den gesamten Kontext, einschließlich solche Faktoren wie Befehlsstrukturen, Disziplin und Einsätze der kanadischen Streitkräfte sowie auch Aktionen und Entscheidungen des nationalen Verteidigungsministeriums. Der zweite Teil der Richtlinien erforderte von den Mitgliedern des Ausschusses, spezifische Fakten und Details im Vorfeld, während und nach der Somaliaoperation zu untersuchen.

Kein Prozess – Die Untersuchung war nicht als Gerichtsprozess gedacht, obwohl die Anhörungen eine Prüfung der institutionellen Bedingungen und Antworten zu Vorfällen beinhaltete, die zuvor schon zu Anklagen und Prozessen geführt hatten. Das Hauptaugenmerk der Untersuchung war eher auf die institutionell-systemischen Bedingungen der Organisation und des Managements der kanadischen Streitkräfte und des nationalen Verteidigungsministeriums ausgerichtet als auf die Angehörigen dieser Institutionen. Dies machte es indes zwingend erforderlich, die Handlungen von Personen in der Kommandostruktur und die Art, in der sie ihre Führungsaufgaben wahrnahmen, zu untersuchen.

Die Resultate – Das Resultat von zwei Jahren Arbeit war ein detaillierter und umfassender Bericht, der sich auf folgende Aspekte bezog: die Struktur und die Organisation der kanadischen Streitkräfte und des Verteidigungsministeriums während der Somaliamission; die Bedeutung der Kommandostruktur im kanadischen Militär; eine Diskussion über militärische Kultur und Ethik; das zivil-militärische Verhältnis in Kanada, etc. Der Bericht endet mit einer Reihe grundlegender Reformvorschläge zur Veränderung des Verhaltens und der Politik von Regierung und Streitkräften. Viele dieser Empfehlungen werden derzeit umgesetzt und implementiert.

Quelle: Prof. Dr. Donna Winslow, Technische Beraterin des kanadischen parlamentarischen Untersuchungsausschusses, 1996

Parlamentarische Verteidigungs- oder Sicherheitsausschüsse

In Anbetracht der Komplexität des Sicherheitssektors ist eine gut entwickelte Ausschuslandschaft für das Parlament entscheidend, wenn es einen echten Einfluss auf die Exekutive ausüben will. Die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors umfasst nicht nur einen, sondern mehrere Ausschüsse, die in verschiedenen Parlamenten unter verschiedenen Namen anzutreffen sind (in gewissen Fällen kann eine Kombination ihrer Mandate erfolgen).

Im Allgemeinen sind diese Ausschüsse –, die gegebenenfalls zur Abhaltung gemeinsamer Sitzungen aufgefordert werden können – die folgenden:

- ✓ **Der Verteidigungsausschuss** (gelegentlich auch Streitkräfteausschuss, Ausschuss für nationale Verteidigung und Sicherheit oder Ausschuss für Sicherheit und auswärtige Angelegenheiten), der sich in der Regel um sämtliche Fragen bezüglich des Sicherheitssektors kümmert, wie z.B. Einsatz, Organisation, Personal, Operationen, Finanzen, Einberufung und Beschaffung;
- ✓ **Der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten**, der sich unter anderem befasst mit: den Entscheidungen zur Teilnahme an Friedensmissionen oder der Bewilligung ihrer Präsenz auf nationalem Territorium, der internationalen Sicherheit und internationalen/regionalen Organisationen, Abkommen und Vereinbarungen;
- ✓ **Der Haushalts- oder Finanzausschuss**, der sich das letzte Wort hinsichtlich des Budgets aller Organisationen im Sicherheitssektor vorbehält; evtl. der Rechnungsprüfungsausschuss, der alle Geschäftsprüfungsberichte für den gesamten Haushalt evaluiert, einschließlich des Verteidigungshaushalts;
- ✓ **Der (Unter-)Ausschuss für die Geheim- und Nachrichtendienste**, der zumeist hinter verschlossenen Türen tagt;
- ✓ **Der Wirtschafts- und Handelsausschuss**, der im Besonderen für die Waffenbeschaffung und den Waffenhandel zuständig ist (Entschädigung und Ersatz);
- ✓ **Der Wissenschafts- und Technologieausschuss** (für militärische Forschung und Entwicklung);
- ✓ **Der Innenausschuss** (oder Ausschuss für innere Angelegenheiten), der sich mit Polizei, Grenzschutz und oftmals paramilitärischen Organisationen beschäftigt.

Befugnisse und Mittel

Die parlamentarischen Befugnisse zur Aufnahme von Beweisen aus externen Quellen variieren stark. Einige parlamentarische Ausschüsse wie etwa der Ständige Ad Hoc Ausschuss des Britischen Unterhauses sind nicht befugt, Beweise eigenständig aufzunehmen, während bei anderen Ausschüssen wie etwa denjenigen des US-Kongress dies nahezu unbegrenzt möglich ist.

Einige parlamentarische Ausschüsse sind befugt, gesetzgeberisch tätig zu werden – also Gesetze zu verabschieden, neu zu erarbeiten oder Zusätze zu bestehenden Gesetzen vorzuschlagen – während andere lediglich das Handeln der Regierung und die Zuteilung von Haushaltsmitteln überprüfen dürfen.

Der Umfang der Mittel und Kenntnisse, die dem Ausschuss zur Verfügung stehen, ist entscheidend für die Ausübung seines Mandats: d.h. relevant sind die Anzahl seiner Mitglieder, deren Expertise und Leistungsfähigkeit, die Kontinuität der Personalstrukturen sowie Verfahren (Auswahl-, Einstellungs-, und Beförderungsverfahren). Ebenfalls relevant sind die jeweiligen Untersuchungskapazitäten und die Art der Untersuchung (spezialisiert versus allgemein; eigenständig versus Teil einer größeren parlamentarischen Untersuchung). Ausschlaggebend ist auch der Zugang zu Daten und zu weiteren relevanten Unterlagen (die Möglichkeit, diese zu erhalten und zu reproduzieren). Relevant ist letztlich auch die Möglichkeit, Experten zu befragen und Anhörungen und Anfragen einzuleiten (für weitere Informationen siehe Kapitel 14 zu parlamentarischen Instrumenten).

Kasten Nr. 34

Mögliche Schlüsselfunktionen eines parlamentarischen Sicherheits- und Verteidigungsausschusses

Sicherheitspolitik

- ▷ Untersuchung und Berichterstattung zu jeder größeren vom Verteidigungsministerium angekündigten politischen Initiative ;
- ▷ Regelmäßige Überprüfung ob der Verteidigungsminister seinen politischen Verantwortlichkeiten nachkommt;
- ▷ Überprüfung der Informationspolitik des Verteidigungsministers, zum einen im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen zur Informationsfreiheit und zum anderen im Hinblick auf die Qualität der Informationsbereitstellung für das Parlament;
- ▷ Untersuchung von den Sicherheitssektor betreffenden Gesuchen und Beschwerden von militärischem Personal und Zivilpersonen.

Gesetzgebung

- ▷ Diskussion und Berichterstattung zu jedem Gesetzesentwurf der Regierung;



- ▷ Analyse von internationalen oder regionalen Verträgen und Abkommen, die in den Verantwortungsbereich des Verteidigungsministeriums fallen;
- ▷ Einbringung neuer Gesetzesentwürfe, entweder durch eine entsprechende Aufforderung an den Minister oder durch den Ausschuss selbst.

Ausgaben

- ▷ Untersuchung und Berichterstattung über die wichtigsten Haushaltsschätzungen und jährlichen Ausgaben des Verteidigungsministeriums;
- ▷ Überprüfung jedes Nachtragshaushalts des Verteidigungsministeriums und Berichterstattung an das Parlament, falls eine weitere Befassung notwendig ist;
- ▷ Falls notwendig, Anweisung an die entsprechenden Behörden, eine Geschäftsprüfung vorzunehmen.

Management und Verwaltung

- ▷ Überprüfung und falls notwendig Beweisaufnahme und Berichterstattung über jede Besetzung höherer Dienstposten durch die entsprechenden Behörden (Kommandeure, hohe Staatsangestellte);
- ▷ Überprüfung der internen Organisation des Verteidigungssektors, möglicher Weise durch externe Institutionen, die einen Bezug zum Parlament haben (z.B. der Ombudsmann/Wehrbeauftragte), und das Parlament auf mögliches Fehlverhalten aufmerksam machen.

Quelle: Basierend auf dem Bericht der Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, Großbritannien, 2001

Kasten Nr. 35 informiert über die Arbeitsmethoden des Parlaments anhand des Beispiels Norwegen.

Kasten Nr. 35

Gemeinsame Sitzungen des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und des Verteidigungsausschusses des norwegischen Parlaments (Storting)

«Die Aufgabe des Erweiterten Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten besteht darin, mit der Regierung wichtige außen-, handels- und sicherheitspolitische Angelegenheiten zu diskutieren. Diese Diskussionen sind im Vorfeld von grundlegenden Entscheidungsfindungen vorgesehen. In besonderen Fällen kann der erweiterte Ausschuss dem Storting Handlungsempfehlungen unterbreiten.

Der Erweiterte Ausschuss besteht aus den ordentlichen Mitgliedern des Ständigen Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, dem Präsidenten und



Vizepräsidenten des Stortings (falls diese nicht bereits Mitglieder sind) zusammen mit dem Vorsitzenden des Ständigen Verteidigungsausschusses und bis zu 11 weiteren vom Wahlausschuss ernannten Mitgliedern. Bei der Ernennung wird auf eine verhältnismässige Repräsentation der Parteien Wert gelegt.

Im Abwesenheitsfalle oder bei etwaiger Beurlaubung werden Vertreter nach gleichem Muster vom Wahlausschuss ernannt.

Der Ausschuss tritt zusammen, wenn es der Vorsitzende für notwendig erachtet, auf Verlangen des Ministerpräsidenten oder des Außenministers sowie auf Anfrage von mindestens einem Drittel der Ausschussmitglieder.

Soweit nicht anderweitig und explizit verlangt, sollten die Angelegenheiten und Tätigkeiten des Ausschusses geheim gehalten werden. Das Gleiche gilt für gemeinsame Treffen des Ausschusses mit anderen Ausschüssen. Der Vorsitzende kann verfügen, dass selbst die Einberufung von Ausschusssitzungen geheim bleibt.

Eine Angelegenheit, mit der sich der erweiterte Ausschuss befasst, sollte dem Storting vorgelegt werden, wenn mindestens sechs Ausschussmitglieder dies verlangen. Der Ausschuss sollte prüfen, ob die Bedingungen erfüllt sind, um die Angelegenheit angemessen im Storting zu behandeln, und in einem solchen Fall das Präsidium darüber informieren. Das Storting soll unter Ausschluss der Öffentlichkeit entscheiden, ob die Zusammenkunft öffentlich oder hinter verschlossenen Türen stattfinden soll. Die Sitzung des Stortings sollte von einer Erklärung eines Mitglieds der Regierung eröffnet werden. Die entsprechende Debatte sollte je nach Entscheidung des Stortings entweder im Anschluss an die Erklärung oder während einer späteren Sitzung des Stortings stattfinden (...).

*Quelle: Abschnitt 13 der Verfahrensregeln des norwegischen Parlaments
(Storting: <http://www.stortinget.no/g>)*

Was Sie als Parlamentarier tun können

Bereiche, die von einem Verteidigungs-Ausschuss abgedeckt werden

- ▷ Überarbeiten Sie das Mandat des Ausschusses und gegebenenfalls seiner Unterausschüsse, um sicherzustellen, dass:
- ▷ es genau definiert ist;
- ▷ es dem Ausschuss erlaubt, alle Bereiche erschöpfend zu behandeln;
- ▷ es mit der Sicherheitspolitik und der Politik anderer sicherheitspolitisch relevanter ministerieller Einrichtungen (auswärtige Angelegenheiten, Luft-/Schiffahrtssicherheit, Industrie, Energieversorgung etc.) übereinstimmt.

Ein leistungsfähiger parlamentarischer Ausschuss

- ▷ Stellen Sie sicher, dass der zuständige Ausschuss und Unterausschuss Ihres Parlaments – auf rechtlicher und praktischer Ebene – über die Instrumente verfügen kann, die in Kasten Nr. 34 beschrieben sind.
- ▷ Erwägen Sie die Einrichtung von Unterausschüssen für besondere Bereiche der Verteidigung wie Haushalt, Beschaffung, Personal und Friedensmissionen.
- ▷ Regen Sie die Ausarbeitung von Gesetzen an, die sich auf die Informationspolitik hinsichtlich des Sicherheitssektors beziehen, und initiieren Sie einen besonderen Überprüfungsprozess für Verteidigungsausgaben.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass der Ausschuss über genügend Ressourcen verfügt, inklusive Zugang zur notwendigen Expertise.
- ▷ Untersuchen und überprüfen Sie die im Ausland gesammelten Erfahrungen im Hinblick auf die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors.

Der Ombudsmann/ Wehrbeauftragte

Unter den unabhängigen institutionellen Akteuren, die den Sicherheitssektor überwachen, besitzt der Ombudsmann eine besondere Position. Es gibt Länder, in denen der Ombudsmann weit reichende Befugnisse besitzt und sich mit sämtlichen Problemen befasst, die durch Fehler der Regierung entstehen. Einige Länder besitzen andere Stellen, die eine ähnliche Rolle erfüllen. Ein Beispiel ist der Beauftragte für bzw. der Ausschuss für öffentliche Beschwerden in Nigeria. In anderen Ländern sind Ombudsmänner eingesetzt worden, die sich speziell mit den Streitkräften befassen.

Kasten Nr. 36

Der Ombudsmann

«(...) Ein Ombudsmann beschäftigt sich mit Beschwerden aus der Bevölkerung zu Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen der öffentlichen Verwaltung. Der Inhaber dieser Stelle wird vom Parlament gewählt oder vom Staats-/Regierungschef während oder nach Rücksprache mit dem Parlament ernannt. Die Rolle des Ombudsmanns besteht darin, die Menschen vor Rechtsverletzungen, Machtmissbrauch, Fehlern, Nachlässigkeiten, unfairen Entscheidungen und Misswirtschaft zu schützen. Dies soll zur Verbesserung der öffentlichen Verwaltung beitragen, die Regierungstätigkeit transparenter machen und die Regierung und ihre Beamten zu mehr Verantwortung gegenüber der Gesellschaft verpflichten. Das Amt des Ombudsmanns kann in der Verfassung des Landes verankert und durch die Gesetzgebung weiter ausgestaltet werden oder durch die Legislative ins Leben gerufen werden (...).

Der Ombudsmann besitzt eine Reihe von Befugnissen. Er hat unter anderem das Recht:

- 1) Zu untersuchen, ob Regierung und Verwaltung gesetzeswidrig oder unfair handeln;
- 2) Sofern eine objektive Untersuchung Fehler aufdeckt, Empfehlungen zu deren Beseitigung zu machen; und
- 3) In besonderen Fällen der Regierung und dem Beschwerdeführer über seine Aktivitäten Bericht erstatten. Dort, wo seine Empfehlungen von der Regierung nicht akzeptiert werden, müssen diese an die Legislative weitergeleitet werden. Die meisten Ombudsmänner verfassen zusätzlich einen jährlichen Bericht über ihre Arbeit für die Legislative und die allgemeine Öffentlichkeit.



In der Regel ist der Ombudsmann nicht befugt, Entscheidungen zu fällen, die für die Regierung verbindlich sind. Vielmehr gibt er Empfehlungen ab, die Abhilfe schaffen sollen (...). Generell verfügt der Ombudsmann des öffentlichen Sektors über eine allgemeine Zuständigkeit bei zahlreichen Regierungsorganisationen. Für einige erstreckt sich der Zuständigkeitsbereich auch auf die Rechtssprechung, Polizei und die Streitkräfte, während in anderen Ländern ein oder mehrere dieser Bereiche ausdrücklich ausgenommen sind».

Quelle: The International Ombudsman Institute, Informationsbroschüre auf [http://www.law.ualberta.ca/centres\(ioi/](http://www.law.ualberta.ca/centres(ioi/)

Siehe auch: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Factsheet Nr.°19, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights

Der Ombudsmann für Verteidigung

Als eigenständige Institution erscheint der Ombudsmann für Verteidigung in vielen Gesetzgebungen unter verschiedenen Bezeichnungen: In Finnland, Norwegen und Portugal ist es der Ombudsmann für Verteidigung, in Deutschland der Wehrbeauftragte des Bundestages, in Israel der Beauftragte für Beschwerden von Soldaten, in Kanada der Ombudsmann des Ministeriums für Verteidigung und Streitkräfte und in Australien der Ombudsmann für die australischen Streitkräfte.

Kasten Nr. 37

Überblick über die Institution des Ombudsmannes in ausgewählten Ländern

<i>Land</i>	<i>Kompetenzen</i>	<i>Funktionen</i>	<i>Berichte an und Position gegenüber der politischen Führung</i>
Australien	Ombudsmann für die Streitkräfte – Aufgrund ministerieller Entscheidung ernannt	Misswirtschaft von Mitgliedern der australischen Streitkräfte aufdecken	– Reicht dem Minister jährlich Berichte zur Vorlage vor dem Parlament ein.
Kanada	Ombudsmann für die Verteidigung – Aufgrund ministerieller Entscheidung ernannt	Der Schutz der Menschenrechte von Angehörigen des Verteidigungsministeriums und der Streitkräfte.	– Berichte über spezielle Fälle an das Ministerium oder die Streitkräfte. Jährliche Tätigkeitsberichte an den Minister. – Neutraler und objektiver Ausschuss. Unabhängig von der Leitung des Verteidigungsministers.
Norwegen	Der Ombudsmann für die Verteidigung – Im Rahmen des norwegischen Parlaments	Sicherstellung des Wohlergehens des einzelnen Soldaten; zentrale Rolle in der Konfliktlösung und bei dem Erhalt einer Atmosphäre des Vertrauens und der Offenheit in verschiedenen Sektoren des Verteidigungs-establishments.	Gibt Empfehlungen, Einschätzungen und Kritik ab, die die zuständigen öffentlichen Einrichtungen freiwillig befolgen.

Der Ombudsmann oder Wehrbeauftragte stellt einen zusätzlichen Mechanismus zur Überwachung der Streitkräfte im Namen der Bürger und/oder des Parlaments dar. Die Hauptaufgabe des militärischen Ombudsmannes besteht in der Untersuchung vermeintlich willkürlicher Entscheidungen oder Nachlässigkeiten, die in den für die Sicherheitsdienste und insbesondere für die Streitkräfte verantwortlichen Ministerien unterlaufen.

Die institutionelle Einbindung des Ombudsmannes für die Streitkräfte innerhalb des politischen Systems variiert von Land zu Land. Ombudsmänner für die Verteidigung können vom Parlament ernannt werden und erstatten an dieses Bericht (Deutschland, Schweden) oder werden vom Verteidigungsminister ernannt (Israel, Kanada). Einige

Ombudsmänner haben ihr Büro innerhalb der parlamentarischen Räumlichkeiten (wie im Fall des deutschen Wehrbeauftragten; siehe Kasten Nr. 38) oder es kann sich als Teil der Institution außerhalb des Parlaments befinden (Schweden).

Bürger oder Angehörige der Armee, die durch die Streitkräfte nicht in angemessener Art und Weise behandelt wurden, können beim Ombudsmann die Einleitung einer Untersuchung verlangen. Des Weiteren können Abgeordnete vom Ombudsmann eine Untersuchung zu Beschwerden und Klagen über vermeintlichen Missbrauch verlangen. Die vom Ombudsmann untersuchten Fälle befassen sich häufig mit der Befreiung und Verschiebung von der obligatorischen Dienstpflicht, der Versetzung und Rückversetzung während des Militärdienstes, der Verpflegung, der Demobilisierung, der Beurlaubung mit von disziplinarischen und strafbaren Vergehen. Sofern der Ombudsmann zu dem Schluss kommt, dass die Klage gerechtfertigt ist, kann er/sie entsprechende Vorschläge einreichen, einschließlich der Forderung gegenüber der jeweilig betroffenen Institution die besagte Entscheidung zu ändern oder neu zu beurteilen.

Der Ombudsmann und die Geheimhaltung

Einige den Sicherheitssektor betreffende Informationen können aus Gründen der nationalen Sicherheit nicht der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden. Viele Länder haben spezifische rechtliche Vorkehrungen getroffen, die das Vorgehen des Ombudsmanns in Fragen der nationalen Sicherheit regeln. Grundsätzlich ist der Ombudsmann auch dort befugt, alle notwendigen Untersuchungen vorzunehmen, wo Regeln der absoluten Geheimhaltung bestehen. Zudem muss ihm in jedem einzelnen Fall der Zugang zu militärischen Standorten und allen relevanten Dokumenten gewährt werden. Allerdings darf der Ombudsmann das Untersuchungsergebnis nicht an die Öffentlichkeit weitergeben.

Kasten Nr. 38

Der Wehrbeauftragte des deutschen Bundestages

Beim Neuaufbau seiner Streitkräfte in den 50er Jahren hat Deutschland besonderen Wert auf deren parlamentarische Kontrolle gelegt. Um sicherzustellen, dass die in der Verfassung verankerten Werte, die das Individuum in den Mittelpunkt stellen, auch auf die Streitkräfte angewandt werden, wurde Artikel 45b in das Grundgesetz eingefügt. Dieser verlangt, dass:

«... ein parlamentarischer Beauftragter ernannt wird, um die Grundrechte der Mitglieder der Streitkräfte zu schützen und um den Bundestag im Ausüben der parlamentarischen Kontrolle zu unterstützen.» Alle notwendigen Details für die Handhabung dieses Artikels sind im «Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages» festgelegt.



Der Wehrbeauftragte ist ein Hilfsorgan des Parlaments (Bundestag) und folglich ein Mitglied der Legislative. Er/Sie kann spezifische Angelegenheiten unter Anweisung des Bundestags oder des Verteidigungsausschusses untersuchen oder eigenständig tätig werden, wenn die Umstände dies verlangen.

Entsprechend dem Prinzip der Gewaltenteilung übt der Wehrbeauftragte die Kontrolle über den Verteidigungsminister aus. Er/Sie kann Informationen und Zugang zu den Aufzeichnungen des Ministers und seiner nachgeordneten Stellen wie auch des ihm unterstellten Personals verlangen. Er/Sie kann zu jedem Zeitpunkt und sogar ohne jede Vorankündigung jede Einheit, jedes Hauptquartier, jede Geschäftsstelle und Behörde der Streitkräfte und ihrer Institutionen besuchen. Er/Sie kann eine Untersuchung in die Wege leiten, vor allem wenn Beschwerden von Angehörigen der Sicherheitsdienste, unabhängig von Dienstgrad und Position, eingehen. Jedes Mitglied der Streitkräfte ist berechtigt, sich mit seinem/ihrem Fall direkt an den Beauftragten zu wenden, ohne den Dienstweg einhalten zu müssen und ohne das Risiko, wegen dieser Eingabe der Disziplinierung oder Diskriminierung ausgesetzt zu sein.

Quelle: <http://www.bundestag.de/>

Der Ombudsman: Eine Quelle erhöhten Vertrauens in die Streitkräfte

Wie das Beispiel Schweden illustriert, wo das Amt des Ombudsmannes für die Streitkräfte im Jahre 1915 geschaffen wurde, zeigt die Bilanz, dass diese Institution ein mächtiges Instrument zur Erhöhung des öffentlichen Vertrauens in den Verteidigungssektor geworden ist. Zudem bietet der Ombudsman einen wichtigen Schutz für die Angehörigen der Armee (Männer und Frauen) gegenüber diskriminierender und entwürdigender Behandlung innerhalb des Militärs. Generell lässt sich feststellen, dass die Hauptleistung des Ombudsmanns darin besteht, zum erhöhten Vertrauen in den militärischen Sektor beizutragen, indem mehr Transparenz im gesamten administrativen Ablauf ohne Gefährdung der militärischen Hierarchie und ohne Beeinträchtigung der militärischen Bereitschaft geschaffen wird.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Die Institution des Ombudsmanns

- ▷ Falls eine solche Institution in Ihrem Land noch nicht existiert, erwägen Sie die Einrichtung eines solchen Amtes.
- ▷ Denken Sie in diesem Zusammenhang an die Richtlinien, Referenzdokumente und Erkenntnisse, die im Internet unter Ombudsman International abrufbar sind.
<http://www.ombudsmaninternational.com>

Ein spezieller Ombudsmann für Verteidigung oder den Sicherheitssektor

- ▷ Falls eine solche Institution in Ihrem Land noch nicht existiert, erwägen Sie die Einrichtung eines solchen Amtes.
- ▷ Beschaffen Sie Informationen über Erfahrungen und Erkenntnisse aus solchen Ländern, die einen Ombudsmann für Verteidigung besitzen.
- ▷ Falls Ihr Land eine gewisse Zeit lang einen Ombudsmann für Verteidigung gehabt hat, verlangen Sie eine Überprüfung seiner/ihrer Aufgabenbereiche und Funktionen, der Ressourcen, der allgemeinen Verfahrensabläufe, einschließlich der Berichterstattung an das Parlament, sowie schliesslich seines Einflusses im Vergleich zu den entsprechenden Institutionen anderer Länder mit vergleichbarer Sicherheitslage.

Besichtigung der Einrichtungen der Sicherheitskräfte

Relevanz

Jeder Abgeordnete sollte sich gründlich mit dem Sicherheitssektor vertraut machen. Das theoretische Wissen sollte dabei durch praktische Felderfahrungen ergänzt werden, um so ein besseres Verständnis der Bedürfnisse der Sicherheitskräfte zu gewährleisten. Aus dieser Perspektive können Besuche von Parlamentariern in den Einrichtungen der Sicherheitsdienste als Weg zur Entwicklung eines Dialoges und zur Bildung von Vertrauen und gegenseitigem Verständnis zwischen der politischen und militärischen Führung verstanden werden. Diese Besichtigungen erhöhen das Bewusstsein der Parlamentarier für die alltäglichen Probleme der Soldaten und demonstrieren so gegenüber den Streitkräften, dass sich die politische Führung dem Auftrag und dem Wohlbefinden der Soldaten verpflichtet fühlt.

Kasten Nr. 39

Das Beispiel Argentinien

Politiker besuchen militärische Standorte und Einheiten mit dem Ziel, den Meinungsaustausch mit Angehörigen der Streitkräfte zu fördern. Diese Besuche finden mit Wissen der militärischen Führung statt und helfen, Misstrauen und Vorurteile zwischen den beiden Institutionen abzubauen. Als Folge der Kontakte zwischen Parlamentariern und Angehörigen der Streitkräfte entsteht bei den Abgeordneten ein besseres Verständnis für die Probleme der Streitkräfte. Die Regeln und zeitlichen Abläufe sind im Sicherheitssektor anders, und Besuche erhöhen das Verständnis der Politiker hierfür.

Quelle: Pablo Carlos Martinez, «The Restructuring of the Armed Forces and the Role of the Parliament: The Argentine Experience»; <http://www.pdgs.org>

In Haftanstalten und Gefängnissen sind die Insassen vollständig der Aufsicht des Sicherheitspersonals unterstellt. Gerade in dieser speziellen Situation ist die Gefahr von Menschenrechtsverstößen besonders groß. Bedauerlicherweise sind die Fälle von Folterungen und Misshandlungen in Gefängnissen und Haftanstalten weit verbreitet. Aus diesem Grund bedürfen diese Institutionen besonderer Aufsichts- und

Kontrollmechanismen. Ein sehr nützliches Hilfsmittel hierbei ist der Besuch dieser Einrichtungen durch Parlamentarier und Experten, um so Missbrauchsfälle aufzudecken und ihnen vorzubeugen.

Kasten Nr. 40 gibt Auskunft über das Verfahren bei Besuchen in Haftanstalten nach dem Zusatzprotokoll zur UN-Konvention gegen Folter.

Kasten Nr. 40

Das Fakultativprotokoll der Konvention gegen Folter erleichtert die Besuche von Einrichtungen der Sicherheitsdienste

Im Dezember 2002 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen ein Fakultativprotokoll zur «UN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe» verabschiedet. Das Protokoll verpflichtet Staaten zur Öffnung ihrer Haftanstalten für Besuche nationaler und internationaler Experten, die beauftragt sind, Empfehlungen zur Reduzierung der Gefahr von Misshandlungen zu erarbeiten.

Für weitere Informationen siehe <http://www.un.org>

Voraussetzungen für erfolgreiche Besuche

Es ist naheliegend, dass Besuche von Parlamentariern in den Einrichtungen der Sicherheitsdienste wie z.B. Militärstandorten durch das zuständige Ministerium koordiniert werden sollten (z.B. das Verteidigungsministerium). Überraschende oder nicht koordinierte Besuche können kontraproduktiven Fehlinterpretationen Vorschub leisten, wonach dies als mangelndes Vertrauen in die Streitkräfte, als Umgehung der Zuständigkeitshierarchie und als Störung der ordentlichen Abläufe des Militärs interpretiert werden kann. An den Besuchen sollten gut vorbereitete und sachkundige Vertreter verschiedener politischer Parteien teilnehmen.

Die Grenzen solcher Besuche liegen darin, dass der parlamentarische Ausschuss nur das zu Gesicht bekommt, was die Kommandeure der Sicherheitskräfte preisgeben wollen. Derartige Besuche enthüllen unter Umständen nicht die tatsächlichen Ursachen etwaiger Probleme, sondern geben den Streitkräften die Möglichkeit, die Situation zu ihrem eigenen Nutzen zu gestalten; dies gilt vor allem im Hinblick auf Haushaltsforderungen. Abhilfe kann hierbei bis zu einem gewissen Grad durch die Vereinbarung von drei Typen von Besuchen geschaffen werden: Besuche, die von den Streitkräften angeregt werden; Besuche, die vom Parlament gewünscht und im Voraus angekündigt werden; vom Parlament kurzfristig anberaumte Besuche (z.B. ein Tag).

Was Sie als Parlamentarier tun können

Die Gesetzgebung hinsichtlich der Besuche von Einrichtungen der Sicherheitskräfte

- ▷ Drängen Sie auf eine gesetzliche Grundlage für parlamentarische Besuche in den Einrichtungen der Sicherheitsdienste (einschließlich bei Truppen, die im Ausland stationiert sind).
- ▷ Im Falle einer fehlenden gesetzlichen Regelung für Besuche durch parlamentarische Delegationen überprüfen Sie, ob Abgeordnete gleichwohl an solchen Besuchen teilnehmen können. Erkundigen Sie sich, auf welcher Basis und nach welchem Verfahren dies möglich wäre, welche Kriterien zur Auswahl der betroffenen Parlamentarier gelten und welche Folgen dies hat.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass zu folgenden Bereichen Bestimmungen existieren oder geschaffen werden:
 - welche Einrichtungen der Sicherheitsdienste besichtigt werden dürfen;
 - unter welchen Umständen und Bedingungen solche Besuche stattfinden, z.B. ob sie jederzeit organisiert werden können;
 - was die tatsächliche Praxis und Häufigkeit der parlamentarischen Besuche von nationalen Militärstandorten und Einheiten ist;
- ▷ Stellen Sie sicher, dass detaillierte schriftliche Berichte über solche Besuche dem Parlament oder den zuständigen Ausschüssen zugeleitet und Thema einer Debatte werden;
- ▷ Beurteilen Sie den Einfluss der bereits durchgeführten Besuche.
- ▷ Überprüfen Sie, ob Ihr Staat die UN-Konvention gegen Folter und deren Fakultativprotokoll bereits ratifiziert hat.

Parteilpolitische Zusammensetzung parlamentarischer Delegationen

- ▷ Stellen Sie sicher, dass parlamentarische Delegationen unabhängig sind und ihre Zusammensetzung das Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Opposition widerspiegelt.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass den Delegationen Abgeordnete beiderlei Geschlechts angehören und deren Verhältnis relativ ausgewogen ist.

Vorbereitung des Besuchs

- ▷ Stellen Sie sicher, dass der Besuch der Parlamentarier mit dem Verteidigungsministerium abgestimmt worden ist, um so kontraproduktive Folgen zu vermeiden.



Berichterstattung an das Parlament

- ▷ Stellen Sie sicher, dass ein detaillierter Bericht dem Parlament oder seinen zuständigen Ausschüssen übergeben und diskutiert wird.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die zuständigen Sicherheitsbehörden rechtzeitig Zugang zu diesem Bericht erhalten, um Bemerkungen anbringen zu können.

Einfluss und Bekanntheit

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der Delegation und die nachfolgende Entscheidung des Parlaments umgesetzt werden und dass hierbei über einen angemessenen Zugang der Öffentlichkeit diskutiert und entschieden wird.

Abschnitt V

**Die Aufsicht über
Sicherheitskräfte im Einsatz:
Besondere Umstände und
Operationen**

Ausnahmezustände

In außergewöhnlichen Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg oder anderen Arten von Ernstfällen ist ein Staat gezwungen besondere Maßnahmen zu ergreifen, ohne dass dabei das demokratische System in Mitleidenschaft gezogen wird.

Krieg und eine Vielzahl weiterer Krisensituationen verlangen nach einer militärischen Antwort oder sogar nach einer Verhängung des Kriegsrechts. In solchen Fällen unterliegen die Streitkräfte und der Sicherheitssektor insgesamt einer Reihe internationaler Regularien, wie z.B. dem humanitären Völkerrecht. Grundsätzlich müssen die Sicherheitskräfte weiter unter demokratischer Kontrolle bleiben. Die Menschenrechte müssen ebenfalls so weit wie möglich aufrechterhalten werden, wobei die als unveräußerlich erachteten Menschenrechte niemals beeinträchtigt werden dürfen, wie es die UN-Kommission für Menschenrechte im August 2001 in ihrem Grundsatzkommentar Nr. 29 zu Artikel 4 des Internationalen Pakts über staatsbürgerliche und politische Rechte sehr deutlich formuliert hat.

Kriegszustand

Artikel 2.4. der Charta der Vereinten Nationen besagt:

«Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede (...) Androhung oder Anwendung von Gewalt.»

Die Anwendung von Gewalt ist auf diese Weise erheblich eingeschränkt. Eine Aufgabe des Parlaments besteht darin zu überwachen, ob die Exekutive die internationalen Restriktionen zur Kriegsführung und Kriegsandrohung respektiert und ihre Befugnisse in Krisensituationen nicht überschreitet. Neutrale Länder wie die Schweiz verzichten sogar demonstrativ in ihren Außenbeziehungen auf den Einsatz des Kriegs als ein Mittel zur Konfliktlösung. Es gibt darüber hinaus zumindest ein Land, Japan, dessen Verfassung (1946) explizit den Aufbau einer Armee verbietet. Andere Länder wie etwa Ungarn verstehen ihren Verzicht auf Krieg als ein Mittel zur Lösung von Problemen zwischen Ländern.

In Kriegszeiten kann das Parlament, je nach Verfassung, auf mindestens drei verschiedene Arten am Entscheidungsprozess beteiligt werden (in abnehmender Reihenfolge der Wichtigkeit):

(1) Die Verfassung kann dem Parlament selbst die Befugnis zur Erklärung von Krieg und Frieden übertragen. In der Realität der Gegenwart erweist sich dies häufig als reichlich hypothetisch, da der Krieg oftmals ohne Warnung beginnt und die Ereignisse den parlamentarischen Entscheidungsprozess überrollen.

(2) Die Verfassung kann von der Exekutive vor der Ausführung einer Kriegshandlung oder auch eines Friedensschlusses eine parlamentarische Autorisierung verlangen. Derartige Bestimmungen erlauben es dem Parlament, diese Fragen vor der Aufnahme konkreter Kriegshandlungen oder der Beteiligung an einer militärischen Intervention im Ausland zu diskutieren.

(3) Die Verfassung kann vorsehen, dass das Parlament über die Entscheidung der Regierung zur Teilnahme an Kriegshandlungen, die ohne die vorherige Zustimmung des Parlaments erfolgen, informiert wird. In der Tat verlangen die meisten Verfassungen, dass das Parlament benachrichtigt wird.

Ausnahmezustand

Ein Ausnahmezustand oder nationaler Krisenzustand kann in den verschiedenartigsten Situationen eintreten. Die Verfassung und die Gesetze eines Landes benennen eine Reihe von Situationen, in denen ein Ausnahmezustand verhängt werden kann. Diese bewegen sich von einer bewaffneten Aktion, die die Verfassungs- oder öffentliche Ordnung bedroht, über eine Naturkatastrophe und eine Epidemie bis hin zu einer Finanz- oder Wirtschaftskrise.

Ein Ausnahmezustand kann nur unter besonderen Bedingungen verhängt werden, wobei gewisse Grundsätze zu beachten sind, die gewährleisten sollen, dass die demokratischen Prinzipien nicht verletzt werden (siehe Kasten Nr. 41). Die Definition dieser besonderen Umstände ist von Land zu Land je nach Verfassung und Gesetzeswerk unterschiedlich. Verfassung und Gesetze sollten die Exekutive daran hindern, einen Ausnahmezustand aus parteipolitischen Gründen zu verhängen. Überdies sollten Verfassung und Gesetze festlegen, dass Militärputsche grundsätzlich gegen die Verfassung verstoßen.

Kasten Nr. 41

Ausnahmezustände: Ihr Zweck und ihre Prinzipien

«Alle Rechtssysteme sehen besondere Maßnahmen vor, um Ausnahme-situationen zu bewältigen. Indes kann jede Beeinträchtigung oder Suspendierung von Rechten, die notwendig sein können, um eine Krise zu überwinden, nur von begrenzter Natur sein. Ihr Zweck kann nur die Wiederherstellung der Normalität und die Bewahrung der Grundrechte sein. (...)

Internationale Prinzipien

«Die internationalen Prinzipien, die mit Blick auf Ausnahmezustände entwickelt worden sind, können wie folgt zusammengefasst werden:

Das Prinzip der Rechtmäßigkeit, bezogen auf die Übereinstimmung einerseits zwischen der Verhängung des Ausnahmezustandes und den ergriffenen Notmaßnahmen und andererseits zwischen der Verhängung des Ausnahme-



zustandes und der inneren Gesetzgebung des Landes. Dieses Prinzip versucht ferner sicherzustellen, dass internes Recht sich dem internationalen Recht anpasst.

Das Prinzip der Bekanntmachung, das sich auf die öffentliche Bekanntmachung des Ausnahmezustandes bezieht.

Das Prinzip der Kommunikation, das sich auf die Verpflichtung bezieht, den UN-Sonderberichterstatter sowie auch die anderen Parteien des jeweiligen Abkommens über die Treuhänder hinsichtlich der Menschenrechtssituation in Notstandssituationen zu informieren.

Das Prinzip der zeitlichen Begrenzung, das sich auf den besonderen Charakter der Verhängung eines Ausnahmezustandes und dessen notwendige zeitliche Begrenzung bezieht.

Das Prinzip der außergewöhnlichen Bedrohung, wonach die Krise eine reale, aktuelle oder zumindest drohende Gefahr für die Gesellschaft sein muss.

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, wonach das Ausmaß der Krise im Verhältnis mit den zu ihrer Überwindung ergriffenen Maßnahmen stehen muss.

Das Prinzip der Unantastbarkeit, das für spezifische grundlegende Rechte gilt, die nicht beeinträchtigt werden dürfen.

«Es ist besonders wichtig, dass das Parlament, das der Hüter der Menschenrechte ist, nicht das erste Opfer der Verhängung eines Ausnahmezustandes wird, sei es als Resultat seiner unmittelbaren Auflösung oder Suspendierung oder durch eine drastische Beschneidung seiner legislativen Vollmachten und seiner Befugnisse zur Kontrolle der Exekutive. Darüber hinaus ist es für das Parlament wesentlich, seine Rolle bezüglich der Verhängung und der Aufhebung des Ausnahmezustandes wahrnehmen zu können (...).

Die Rechtsnatur des Ausnahmezustandes

«(...) Die Rechtsnatur des Ausnahmezustandes besteht darin, dass die Handlungen, die ihn ausmachen (Bekanntmachung, Ratifizierung, etc.) und die Maßnahmen, die ergriffen werden, sobald er in Kraft tritt (Suspendierung oder Einschränkung gewisser Rechte, etc.) im Rahmen rechtsstaatlicher Prinzipien verbleiben und somit Kontrollen unterworfen sind. (...)

Das Funktionieren des Parlaments

«Annerkannterweise ist das Prinzip der Unabhängigkeit und der Balance der staatlichen Gewalten (...) ein unabdingbarer Teil der rechtsstaatlichen Ordnung. Aus diesem Grund sehen die meisten Rechtsordnungen der Welt vor, dass das Parlament aktiv entweder an der Bekanntmachung des Ausnahmezustandes oder an dessen Ratifizierung nach seiner Verhängung durch die Exekutive beteiligt ist. Das Ziel besteht darin zu verhindern, dass die Exekutive die alleinige Befugnis für die Einleitung einer Maßnahme von solcher Tragweite besitzt. (...)



Die Bedeutung rechtlicher Bestimmungen in Bezug auf Ausnahmezustände

«Die Erfahrung zeigt, dass es äußerst vorteilhaft ist, wenn die Bestimmungen zur Regelung eines Ausnahmezustands Verfassungscharakter haben. Die meisten Gesetzeswerke sehen dies ausdrücklich vor, andere hingegen machen es auf indirektem Wege deutlich, indem sie etwa formulieren, dass «keine Autorität die legislativen Funktionen auf Grund des Vorliegens eines Ausnahmezustandes übernehmen darf (...)»

Auszüge eines Berichts des UN-Sonderberichterstatters zu Menschenrechten und Ausnahmezuständen, Herrn L. Despouy, an das IPU-Symposium «Parliament - Guardian of Human Rights», Budapest, 1993

Lang andauernde und de facto Ausnahmezustände

Lang andauernde Ausnahmezustände, die regelmäßig über Jahre oder Jahrzehnte hinweg vom Parlament erneuert werden, können dazu führen, dass das Prinzip der zivilen Oberhoheit über die Organisationen des Sicherheitssektors gefährdet wird und diese Organisationen der Verführung der Straflosigkeit erliegen und so die Demokratie gefährden. Dies bringt das Parlament in eine sehr schwache und verletzliche Position. Ausufernde sowie de facto Ausnahmezustände, wie sie in einer Reihe von Ländern vorkommen, stellen zweifellos eine unmittelbare Bedrohung für die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors dar, der ohnehin bereits recht große Freiheiten in seinen Aktivitäten genießt.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Gesetzgebung zu Ausnahmezuständen

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die verschiedenen Formen von Ausnahmezuständen in der Verfassung oder dem Gesetz eindeutig definiert sind.
- ▷ Ausnahmezustände sollten automatisch nach drei bis sechs Monaten auslaufen, es sei denn, sie werden ausdrücklich durch eine parlamentarische Debatte und Abstimmung erneuert.
- ▷ Drängen Sie darauf, dass die internationalen Prinzipien der Rechtmäßigkeit, Bekanntmachung, Kommunikation, zeitliche Begrenztheit, außergewöhnliche Bedrohung, Verhältnismäßigkeit und Unantastbarkeit hinreichend in der nationalen Gesetzgebung festgeschrieben werden.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass das humanitäre Recht, die verfassungsmäßig garantierten Rechte und die Menschenrechte während des Ausnahmezustands respektiert werden.
- ▷ Stellen Sie weiter sicher, dass die jeweiligen Befugnisse von Exekutive und Parlament hinsichtlich der Verhängung und der Aufhebung eines Ausnahmezustandes ausführlich und gründlich in der Verfassung oder dem Gesetz verankert und definiert sind.

Parlament während eines Ausnahmezustandes

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Vorliegen eines Ausnahmezustands die Befugnisse des Parlaments zur Aufsicht über die Aktivitäten der Regierung in Bezug auf Sicherheit und Beachtung der Menschenrechte nicht vollständig unterdrückt werden.

Die Bewahrung der inneren Sicherheit

Innere (oder öffentliche) Sicherheit und öffentliche Ordnung sind ein zentrales Allgemeingut. Sie sind unterschiedslos für die allgemeine Öffentlichkeit bestimmt und gelten ohne jedwede Benachteiligung auch für auf dem nationalen Territorium lebende Einwanderer und Ausländer. Sie sollten nicht derart verändert werden, dass sie den Zwecken eines politischen Führers, einer Gruppe oder etwa den Interessen des Sicherheitssektors selbst dienen, dessen ausschließliche Aufgabe es ist, die innere Sicherheit und öffentliche Ordnung zu bewahren.

Allgemeine Begründung und Merkmale entsprechender Gesetzgebungen

Alle Rechtssysteme besitzen eine Form der Gesetzgebung, die bei Situationen greift, die zwar nicht nach der Verhängung eines Ausnahmezustands verlangen, gleichwohl aber eine echte Bedrohung für die innere Sicherheit und öffentliche Ordnung darstellen.

In unterschiedlichem Maße verleiht eine derartige Gesetzgebung der Exekutive besondere Befugnisse und regelt die vorübergehende Einschränkung oder gar Suspendierung bestimmter Rechte zugunsten des Schutzes anderer, noch grundlegenderer Rechte, die unter gewissen, gesetzlich allerdings klar definierten Umständen, in Gefahr sein können.

Zu den Rechten, die gemeinhin am meisten eingeschränkt oder sogar suspendiert werden, gehören das Recht auf die Informationsfreiheit, das Demonstrationsrecht, das Recht auf Freiheit und das Asylrecht. Das Völkerrecht verbietet eindeutig die Suspendierung unveräußerlicher Rechte wie das Recht auf Leben und das Recht, nicht der Folter oder jeglicher anderer Form von körperlicher Züchtigung oder unmenschlicher, entwürdigender Behandlung ausgesetzt zu sein. Personen, die am häufigsten einer besonderen Überwachung unterzogen werden, sind Migranten, Journalisten, politische Aktivisten, Menschenrechtler, Asylsuchende und Flüchtlinge sowie religiöse und ethnische Minderheiten.

Risiken

Zu den Risiken hinsichtlich der Gesetzgebung zur Wahrung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung zählen:

- ✓ Ein vage Definition der Bedrohungen läßt beliebige, auf die jeweiligen Bedürfnisse der Exekutive zugeschnittene, Interpretationen zu;
- ✓ Die Exekutive – und mit ihr weitere Organisationen des Sicherheitssektors – wird mit ausufernden und dauerhaften Befugnissen ohne angemessene Kontrolle und ohne administrative und richterliche Sanktionen ausgestattet;
- ✓ Bisweilen wird die Bewahrung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung zum Schutze exklusiver Interessen einer oder verschiedener Gruppen der Gesellschaft, der politischen Führung oder des Sicherheitssektors selbst missbraucht oder als Mittel zur Einschränkung der Rechte der Gesellschaft und zur Kontrolle der Handlungen der Öffentlichkeit eingesetzt;
- ✓ Unter Umständen tritt eine Militarisierung der Polizei – des Hüters von Gesetz und Ordnung im Inland – ein, die die Unterscheide zu den Streitkräften - dem Wächter der äußeren Sicherheit – verwischt. Dies ist insbesondere dann gefährlich, wenn diese Kräfte unterbezahlt sind und folglich versuchen, die Sicherheitslage für straffreie Korruption auszunutzen. Eine andere Gefahr der Militarisierung der Polizei besteht darin, dass die Machthaber die Polizei (und manchmal auch die Geheim- und Nachrichtendienste sowie die paramilitärischen Kräfte) nicht als Instrument zum Schutze der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung, sondern als Mittel zur Kontrolle und Unterdrückung der Opposition einsetzen. Darüber hinaus kann der häufige Gebrauch militärischer Macht zur Kontrolle der öffentlichen Ordnung zur Politisierung der Streitkräfte führen;
- ✓ Der Handlungsspielraum von Parlament und Justiz kann sich verkleinern, vor allem dann, wenn ihre Position zu schwach ist, um die Autorität der Exekutive herausfordern zu können.

Die Maßnahmen, die ergriffen werden, um das Bedürfnis nach Sicherheit und öffentlicher Ordnung zu befriedigen, können somit zu Menschenrechtsverletzungen durch Mitglieder der Sicherheitskräfte führen, die unter Umständen und in entsprechendem Kontext solche Handlungen sogar ohne das Risiko der Bestrafung begehen können. Folgende Rechte werden in einem solchen Kontext oft missbraucht: Das Recht auf Leben; das Recht, nicht der Folter und unmenschlichem oder erniedrigendem Verhalten ausgesetzt zu sein; das Recht auf Freiheit vor willkürlicher Festnahme; das Recht auf einen fairen Prozess vor einem unabhängigen Gericht; das Recht auf Meinungsfreiheit und das Versammlungsrecht.

Kasten Nr. 42

Bewahrung von Sicherheit und Demokratie

In der gesamten Geschichte sowie auch in vielen heutigen Entwicklungsländern haben sich autoritäre Regierungen demokratischen Bestrebungen mit dem Argument widersetzt, dass Demokratie mit öffentlicher Ordnung und persön-



licher Sicherheit unvereinbar sei. Fakt ist indes, dass das Gegenteil zutreffend ist: Die zivile demokratische Kontrolle über die staatlichen Sicherheitskräfte widerspricht nicht der persönlichen Sicherheit, sondern ist eine ihrer wesentlichen Grundlagen. Ohne diese Kontrolle können die vorgeblichen Garanten der persönlichen Sicherheit zu deren größter Bedrohung werden (..)

Quelle: UN Human Development Report, 2002 (Seite 87)

In einigen Ländern wurde eine spezifische Gesetzgebung zur Verteidigung der Demokratie verabschiedet. Argentinien beispielsweise hat das Gesetz Nr. 23.077 von 1984 über die „Verteidigung der Demokratie« geschaffen, das das Strafrecht modifiziert und spezifische kriminelle Tatbestände von Vergehen gegen das demokratische System festlegt, wie z.B. die Bestrafung für illegale Versammlungen mit dem Ziel der Gefährdung der Demokratie oder des Respekts für die Verfassung.

Festnahme von Personen auf Grund einer Bedrohung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung

Gesetzeswerke zur Bewahrung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung legen die Festnahme von verdächtigen Personen fest, die eine entsprechende Bedrohung darstellen. Dabei können mindestens zwei Typen von Gesetzgebungen unterschieden werden:

- ✓ Gesetze, die die Festnahme von verdächtigen Personen vorsehen, die eine aktuelle Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellen: Festnahmen, die im Regelfall von Richtern verfügt werden, können in besonderen Fällen von der Exekutive alleine angeordnet werden;
- ✓ Gesetze, die die Inhaftierung von Personen vorsehen, von denen die Exekutive überzeugt ist, dass sie eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellen könnten, d.h. Gesetze, die die Exekutive zur Kontrolle und zur Prävention von Situationen, die die nationale Sicherheit gefährden können, mit besonderen Befugnissen ausstatten.

Die meisten Länder des britischen Commonwealth besitzen eine Gesetzgebung, die in der zweiten Kategorie anzusiedeln ist. Eine solche Gesetzgebung stattet die Exekutive normaler Weise mit einer Reihe von weit reichenden Befugnissen aus, die es erlauben, viele in der Verfassung verankerte Garantien zu suspendieren, ohne dass die vorherige Zustimmung oder die Beteiligung der Legislative oder der Justiz erforderlich ist. Wesentlich ist dabei etwa die Befugnis der Exekutive, die Festnahme von Personen anzuordnen, die eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellen können. Diese Personen werden kurz- oder längerfristig der Obhut der Exekutive unterstellt, wobei die Haftzeiten mehrmals oder sogar unbegrenzt verlängerbar sind. Einige, aber nicht alle Gesetzeswerke schreiben die Einrichtung eines Überprü-

fungsausschusses vor, der gegenüber der Exekutive Beratungs- oder sogar Anordnungsfunktion haben kann, also diese veranlassen kann, den Häftling zu entlassen. Die Zusammensetzung des Ausschusses kann in verschiedenen Abstufungen mit der Exekutive verbunden sein.

In vielen Ländern werden solche Gesetzgebungen, die häufig noch der Kolonialzeit entstammen, wegen der besonderen Macht, die sie der Exekutive und den Organisationen des Sicherheitssektors, vor allem der Polizei, verleihen, und wegen des negativen Einflusses, den sie oftmals im Hinblick auf die staatsbürgerlichen und politischen Rechte haben, heutzutage heftig kritisiert und diskutiert.

Kasten Nr. 43

Verzerrungen mit gravierenden Konsequenzen

Wo Regierungen auf den Sicherheitsbereich als Hausmacht angewiesen sind, stellen Sicherheitskräfte häufig die Hauptquelle für die Unsicherheit der Bürger wie auch der Nachbarstaaten dar. (...) Wenn Truppen des Innenministeriums, paramilitärische Polizei und Geheim- und Nachrichtendienste in innenpolitische Machtkämpfe involviert werden, sind Bemühungen zur Verbesserung der zivilen demokratischen Kontrolle oftmals gefährdet.

UN Human Development Report, 2002 (Seiten 87 und 92)

Was Sie als Parlamentarier tun können

Gesetzgebung zum Schutz der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung

- ▷ Beachten Sie, dass die Sicherheit und die öffentliche Ordnung letztlich für die Bürger bestimmt sind und sie nicht als Argument und Instrument zur Unterdrückung der Menschen oder zur Verfolgung parteipolitischer Motive fungieren sollen. Stellen Sie sicher, dass Einsätze nicht zur Repression missbraucht werden und dass eine übermäßige Militarisierung der Polizei vermieden wird;
- ▷ Machen Sie die Exekutive dem Parlament gegenüber verantwortlich und schaffen Sie klare gesetzliche Begrenzungen ihrer Macht;
- ▷ Sorgen Sie dafür, dass, wo erforderlich, der Sicherheitssektor bei übermäßiger Anwendung von Gewalt und Macht administrativen und richterlichen Sanktionen unterworfen wird;
- ▷ Analysieren Sie die Anwendbarkeit und Zweckmäßigkeit eines Gesetzes zur Verteidigung der Demokratie;

Parlamentarische Aufsicht

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament regelmäßig über Fragen der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung diskutiert und in diesem Kontext die Relevanz der bereits existierenden Gesetze prüft;
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die einschlägigen parlamentarischen Ausschüsse alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen nutzen, um sachgerechte Informationen zu erhalten und so eine möglichst wirksame Aufsicht im Bereich innere Sicherheit und öffentliche Ordnung auszuüben. Falls nötig, werden Sie aktiv, damit die Ausschüsse höhere Mittel und bessere Ressourcen, einschließlich Expertisen, erhalten;
- ▷ Wo immer und wann immer möglich, regen Sie öffentliche Anhörungen an;
- ▷ Sorgen Sie für einen Dialog – institutionell oder privat – mit NROs, die in diesem Kontext relevant sind.

Terrorismus

«Terrorismus ist eine der Bedrohungen, gegen die Staaten ihre Bürger schützen müssen. Staaten besitzen nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, dies zu tun. Staaten müssen aber auch größte Vorsicht walten lassen, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung nicht zu Maßnahmen der Verschleierung oder Rechtfertigung von Menschenrechtsverletzungen mutieren».

«Innenpolitisch ist die Gefahr des Strebens nach Sicherheit, dass wir all unsere elementaren Freiheiten opfern und dadurch unsere allgemeine Sicherheit schwächen und nicht stärken – und dadurch die Grundpfeiler der Demokratie von innen erodieren».

Kofi Annan, UN-Generalsekretär, 21. November 2001

Terrorismus ist eine der größten Bedrohungen für die innere, die regionale und die internationale Sicherheit. Die Antworten auf den Terrorismus sind vielfältig, vor allem weil er oftmals mit dem organisierten Verbrechen in Verbindung steht, und reichen von polizeilichen Maßnahmen und Grenzkontrollen über geheim- und nachrichtendienstliche Aktivitäten und Maßnahmen im Finanzbereich bis hin zu Aktivitäten auf dem Gebiet des Strafrechts und in der Informationstechnologie.

Seit dem 11. September 2001 haben viele Staaten es als wichtig und notwendig erachtet, ihre Gesetze in diesen Bereichen zu verschärfen. Zudem wurde die zwischenstaatliche Kooperation verstärkt, insbesondere in der Informationstechnologie und in der nachrichtendienstlichen Arbeit. Dies impliziert natürlich eine Reihe von Gefahren für die Menschenrechte und die bürgerlichen Freiheiten.

In Bezug auf die internationale Kooperation zur Kontrolle des Terrorismus betont die Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrats (angenommen am 28. September 2001, siehe Kasten Nr. 44) die Bedeutung des Einfrierens von Konten und der Kontrolle von Vermögen. Sie unterstreicht zudem die Bedeutung des Grenzschutzes und der Ausweiskontrolle und der Überprüfung von Reisedokumenten, um Binnen- und grenzüberschreitende Bewegungen von Terroristen oder terroristischen Gruppen zu unterbinden. Außerdem enthält die Resolution eine Reihe von Empfehlungen zu Maßnahmen der Prävention (auch durch zwischenstaatliche Kooperation) und der Reaktion, mit denen also etwa die Rekrutierung von Terroristen und deren Versorgung mit Waffen und sensitivem Material erschwert werden können. Sie drängt darauf, dass Personen, die an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung, Durchführung oder Unterstützung von terroristischen Handlungen beteiligt sind, vor Gericht gestellt werden. Außerdem sollten solche terroristische Handlungen im jeweils nationalen Recht und in nationalen Bestimmungen als schwere kriminelle Vergehen definiert und

entsprechend geahndet werden. Die Prävention von terroristischen Aktivitäten erfordert den Austausch von Informationen gemäß internationaler und nationaler Gesetze und die administrative und gerichtliche Zusammenarbeit. Schließlich schuf die Resolution einen Ausschuss des Sicherheitsrates, der aus allen Mitgliedern des Rates besteht und zur Aufgabe hat, die Implementierung unter Zuhilfenahme angemessener Expertise zu überwachen.

Kasten Nr. 44

**Die Antwort des UN-Sicherheitsrates
auf den 11. September**

Der Sicherheitsrat (...)

3. fordert alle Staaten auf,
 - (a) Wege zur Intensivierung und Beschleunigung des Austausches operationaler Informationen zu finden, insbesondere in Bezug auf Handlungen oder Bewegungen von Terroristen oder Terroristennetzwerken, auf gefälschte oder verfälschte Reiseausweise, den Handel mit Waffen, Sprengstoffen oder sicherheitsempfindlichem Material, die Nutzung von Kommunikationstechnologien durch terroristische Gruppen und die Gefahr, die von Massenvernichtungswaffen im Besitz terroristischer Gruppen ausgeht;
 - (b) im Einklang mit dem Völkerrecht und dem jeweiligen innerstaatlichen Recht Informationen auszutauschen und in Verwaltungs- und Justizfragen zusammenzuarbeiten, um die Begehung terroristischer Handlungen zu verhüten;
 - (c) insbesondere im Rahmen bilateraler und multilateraler Regelungen und Vereinbarungen zusammenzuarbeiten, um Terroranschläge zu verhüten und zu bekämpfen und Maßnahmen gegen die Täter zu ergreifen;
 - (d) so bald wie möglich Vertragsparteien der einschlägigen internationalen Übereinkünfte und Protokolle betreffend den Terrorismus zu werden, namentlich des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999;
 - (e) ihre Zusammenarbeit zu verstärken und die einschlägigen internationalen Übereinkünfte und Protokolle betreffend den Terrorismus sowie die Resolutionen des Sicherheitsrats 1269 (1999) und 1368 (2001) vollinhaltlich durchzuführen;
 - (f) bevor sie einer Person Flüchtlingsstatus gewähren, im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sich zu vergewissern, dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat;



- (g) in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht sicherzustellen, dass diejenigen, die terroristische Handlungen begehen, organisieren oder erleichtern, den Flüchtlingsstatus nicht missbrauchen und dass angebliche politische Beweggründe nicht als Grund anerkannt werden, Anträge auf die Auslieferung mutmaßlicher Terroristen abzuweisen; (...).

Quelle: UN-Sicherheitsrat, Resolution 1373, S/RES/1373, 28. September 2001 <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

Die Internationale Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung von Terrorismus, die am 9. Dezember 1999 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde, verlangt von allen Vertragsparteien die Auslieferung von Personen, die an der Finanzierung von terroristischen Aktivitäten beteiligt sind, sowie die Einleitung von Maßnahmen zur Untersuchung von verdächtigen finanziellen Transaktionen. Bis zum 2. April 2002 hatten 132 Länder die Konvention unterzeichnet, und 26 Länder hatten sie ratifiziert. Die Konvention ist im Jahre 2002 in Kraft getreten.

Der Einfluss des 11. Septembers

Für Parlamentarier ist es besonders wichtig, darauf zu achten, dass die Regierung einen ausgewogenen Ansatz gegen die terroristische Bedrohung verfolgt, der Sicherheit und Menschenrechte gleichermaßen berücksichtigt. Vom Standpunkt der Abgeordneten ist dies insbesondere eine Frage der Gesetzgebung, eines neuen und umfassenden Konzepts von Sicherheit und gegenterroristischer Maßnahmen sowie der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Sicherheit und Freiheit im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten.

Die gesetzliche Definition von Terrorismus

Bis zum heutigen Tag gibt es keine allseits akzeptierte Definition von Terrorismus. Bis sich die internationale Gemeinschaft auf eine allgemein anerkannte Definition einigt, wird Terrorismus weiter eher durch das definiert, was er nicht ist. Laut internationaler Rechtsprechung ist der Kampf für die nationale Befreiung und gegen fremde Besetzung ein legitimes Recht und stellt an sich keinen terroristischen Akt dar. Ferner hat die internationale Gemeinschaft einschließlich der IPU mehrfach betont, dass Terrorismus keiner Religion, Nationalität oder Kultur zugeschrieben werden und nicht in deren Namen gerechtfertigt werden kann. Eine andere Annäherung an den Terrorismus ist die Beschreibung der verschiedenen Formen von terroristischen Anschlägen und Aktivitäten, die von der internationalen Gemeinschaft gewöhnlich verurteilt werden: willkürliche Gewaltakte, insbesondere solche, die unschuldige Zivilisten betreffen, oder andere Formen willkürlicher Gewalt, die durch subnationale Gruppen oder verdeckt arbeitende Akteure angewendet werden.

Terroranschläge zeichnen sich durch willkürliche Gewalt gegen Zivilisten, Nichtbeachtung von humanitären Werten und extreme Begierde nach Publizität aus. Gemeinhin verwendete Methoden umfassen Flugzeugentführungen, Autobomben, Selbstmordattentate, Ermordungen und Massenmorde. Eine kontinuierlich fortgesetzte Torkampagne erfordert finanzielle Ressourcen, eine beständige Versorgung mit

Waffen und Munition und häufig auch den Rückhalt eines international organisierten Netzwerks. Oftmals bietet ein drittes Land Terroristen Unterstützung und ein sicheres Rückzugsgebiet an. Kasten Nr. 45 nennt einige unverzichtbare Elemente eines ausgewogenen Konzepts zur Bekämpfung des Terrorismus, das sich einerseits zu einem legitimen Recht auf Protest bekennt während es andererseits den Erfordernissen anti-terroristischer Maßnahmen gerecht wird. Punkt 37 des Kastens bezieht sich auf die Notwendigkeit, dass Anti-Terrormaßnahmen nicht nur den Terrorismus unmittelbar bekämpfen, sondern die soziale, politische und wirtschaftliche Entwicklung in denjenigen Ländern fördern müssen, die neue Generationen von Terroristen hervorbringen können.

Kasten Nr. 45

Der Kampf gegen den Terrorismus

34. (...) Die Konferenz erinnert daran, dass der Kampf für nationale Befreiung und Unabhängigkeit von fremder Besetzung als legitimes Recht in den internationalen Resolutionen enthalten ist und an sich keinen terroristischen Akt darstellt. Die Konferenz betont jedoch, dass kein Kampf willkürliche Attacken oder organisierten Staatsterrorismus rechtfertigt, insbesondere dann nicht wenn unschuldige Zivilisten betroffen sind.
37. Die Konferenz möchte die elementare Notwendigkeit betonen, dass anti-terroristische Maßnahmen durch Strukturmaßnahmen ergänzt werden, die die ökonomische und soziale Entwicklung fördern und die repräsentative Demokratie stärken.

Quelle: Schlussdokument der dritten IPU-Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeer, Valetta, Malta, November 1995

Anti-Terrorismusetzungen, wie z.B. in Österreich (Entwurfparagraph 278b des Strafrechts), Deutschland (Paragraph 129a des Strafrechts) oder Kanada (Gesetzesvorlage C-36), beinhalten die folgenden Aspekte:

- Eine ausgewählte Liste terroristischer Aktivitäten, z.B. Vergehen wie Mord, Geiselnahme, die Entführung eines Flugzeuges, ein terroristischer Bombenanschlag oder die Finanzierung von terroristischen Aktivitäten. Meist bezieht sich diese Liste auf Handlungen, die bereits in den existierenden Gesetzen illegal sind (Deutschland, Österreich, Kanada);
- Die Leitung oder Unterstützung (finanziell oder anderweitig) einer terroristischen Verbindung ist ebenfalls illegal (Deutschland, Kanada und Österreich);
- Die Ursachen von terroristischen Aktivitäten, die politisch, ideologisch oder religiös sein können (Kanada);
- Die Intention des Terrorakts, etwa die Einschüchterung oder Bedrohung der allgemeinen Öffentlichkeit oder die Erpressung der Öffentlichkeit oder der Regierung dahingehend, in einer bestimmten Weise zu handeln oder eine Handlung zu unterlassen (Kanada);

- Das unmittelbare Ziel der terroristischen Aktivitäten, z.B. Tod herbeizuführen oder Menschen durch Gewalt Unheil zuzufügen, jemanden an Leib und Leben zu bedrohen, Schaden zu verursachen oder elementare öffentliche oder private Dienste oder Systeme zu stören bzw. zum Erliegen zu bringen (Kanada).
- Aktivitäten zur Errichtung oder Neuerrichtung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie zum Schutz des humanitären Rechts werden deutlich ausgenommen (Österreich). Derartige gesetzliche Bestimmungen beugen der Kriminalisierung legitimer Proteste und Bemühungen vor.

Dabei ist der gemeinsame Nenner der, dass Terrorismus in Verbindung mit Gewalt und der Schädigung von Individuen oder Institutionen steht. Überdies enthalten die Gesetze eine beschränkte Liste der Aktivitäten, die als terroristisch eingestuft werden. Es ist nicht nur illegal, terroristische Akte auszuführen, sondern auch mit terroristischen Gruppen (als Mitglied, Anhänger oder Führer) in Verbindung zu stehen.

Unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Aufsicht ist es entscheidend sicherzustellen, dass eine adäquate Definition des Terrorismus in neuen Anti-Terrorismugesetzen verwendet wird. Einerseits sollte sie nicht zu eng sein, da ansonsten eventuell mögliche von Terroristen vollzogene Handlungen nicht darunter fallen würden. Andererseits sollte die Definition des Terrorismus aber auch nicht so weit gefasst sein, dass sie legale und legitime demokratische Proteste zu kriminalisieren droht. Hier lautet die erste Frage: In welchem Ausmaß ist Gewalt in demokratischen Gesellschaften gerechtfertigt? Die Gesetzgeber verschiedener Länder haben darauf eine unterschiedliche Antwort gefunden, da jede Gesellschaft ihre eigene Vorstellung von legitimer Gewalt entwickelt hat. Während der Betrachtung dieser Frage sollte die Legitimität der Ziele der Anwendung von Gewalt berücksichtigt werden. Wenn die Gewalt gerechtfertigt ist, sollte sie im Verhältnis zur Schwere der Bedrohung und ihren Zielen sein.

Der zweite Punkt ist der, dass die Anti-Terrorismusmaßnahme verhältnismäßig ist und direkt in Verbindung mit der terroristischen Bedrohung steht. Man sollte stets bedenken, dass der Zweck von Anti-Terrorismugesetzen darin besteht, der Polizei und anderen Sicherheitsdiensten zu helfen, wirksame Maßnahmen gegen Terroristen zu ergreifen. Sie sollten weder beabsichtigen noch dazu verwendet werden, die Rede- und Versammlungsfreiheit zu beschränken, noch sollten sie die legale politische Opposition oder legalen politischen Wandel beschneiden.

Drei Ansätze gegen den Terrorismus

Die Sicherheitsdienste können drei Formen von Reaktionen zum Schutz der Gesellschaft und der staatlichen Institutionen gegen terroristische Attacken bereitstellen:

- ✓ **Anti-terroristische Maßnahmen:** Menschen, öffentliches Leben, Gebäude und Infrastruktur weniger verletzlich machen.
- ✓ **Konter-terroristische Maßnahmen:** Prävention von Terroranschlägen durch Identifizierung und Behinderung der Terroristen.

- ✓ **Krisenmanagement:** Lösung und Stabilisierung der Situation (Katastrophe, Notfall) nach einer terroristischen Attacke

Die Analyse zeigt, dass sich die meisten Anti-Terrorismusaktivitäten beziehen auf: (1) nationale Gesetzgebung, Koordination, Mittelverteilung, (2) innere Sicherheit, (3) Ausländer, (4) Reise- und Grenzkontrollen, (5) Finanzen, (6) internationale Kooperation und (7) atomare, biologische und chemische (ABC) Bedrohungen. Diese Liste ist nicht erschöpfend und sollte lediglich als Katalog möglicher Anti-Terrorismusmaßnahmen betrachtet werden.

Nationale Gesetzgebung, Koordination und Budget

- Verabschiedung von speziellen Anti-Terrorismusetzen oder Anpassung der existierenden Gesetze;
- Zuteilung von Sondermitteln für Maßnahmen und Organisationen wie Polizei, Grenzschutz, nationale Fluggesellschaften, nationale Gesundheitsbehörden, nationale Post, Streitkräfte;
- Verbessertes Informationsfluss zwischen den nationalen Sicherheitsdiensten;
- Dauerhafte Personal- und Koordinationszentren, die für die Harmonisierung und Koordination der verschiedenen Richtlinien und Verfahrensweisen der Sicherheitsdienste (Polizei, Streitkräfte, Geheim- und Nachrichtendienste, Grenzschutz) auf lokaler und nationaler Ebene verantwortlich sind;
- Zugang zu personengebundenen Datenbeständen der Zoll- und Steuerbehörden für Polizei und Geheimdienste.

Innere Sicherheit

- Abhören von Internet, Telefon- und Faxkommunikationen (ohne Information einer einschlägigen Aufsichtsinstanz, z.B. des Gerichts);
- Telekommunikationsanbieter dazu verpflichtet, die Kommunikationsdaten ihrer Kunden aufzubewahren (z.B. bis zu einem Jahr), damit Einrichtungen der Rechtsdurchsetzung Zugang zu diesen Telekommunikationsdaten erhalten;
- Zugang zu Kundendateien von Banken, Internetanbietern und Kreditbüros ohne Benachrichtigung der Verdächtigen;
- Verbesserung computerbasierter Recherchen durch die Kombination mehrerer Datenbanken mit zivilen Informationen;
- Befugnis auch für nicht der Polizei angehörende Beamte, Personendateien aus polizeilichen Datenbanken zu verwenden;
- Inhaftierung von Personen über längere Zeit (Untersuchungshaft), um mehr Informationen zu erhalten;
- Errichtung von nationalen Überwachungs- und Kontrollsystemen, z.B. die Einführung von Personalausweisen bzw. ID-Karten.

Ausländer (Immigranten, Asylsuchende und Ausländer)

- Den Sicherheitsdiensten Zugang zu Datenbanken über Ausländer gewähren;
- Individuen in den Fokus nehmen, die einer spezifischen Volksgruppe angehören (*racial profiling*);
- Zugang zu einem Revisionsverfahren verwehren, wenn ein Asylsuchender verdächtigt wird, an terroristischen Aktivitäten beteiligt zu sein;
- Ablehnung von Asylansprüchen, wenn die relevanten Behörden (Minister) bestätigen, dass die Person eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstellt;

- Aufbewahrung (bis zu 10 Jahren) von Fingerabdrücken von Einwanderern und Asylsuchenden;
- Inhaftierung von Personen, die eine terroristische Bedrohung für das Land darstellen, aber nicht ausgewiesen werden können;
- Verstärkte Personenkontrollen bei Visumsanträgen; intensivere Überprüfung des politischen Hintergrunds von Visumsantragstellern und Asylsuchenden.

Reise- und Grenzkontrollen

- Verschärfung der Grenzkontrollen;
- Bewaffnung ziviler Flugzeugbesatzungen;
- Installation kugelsicherer Cockpit-Türen;
- Einführung einer 100%igen Gepäckkontrolle (Durchleuchten und Abtasten aller Gepäckstücke) an den Flughäfen;
- Hinzufügen von biometrischen Daten bei Personalausweisen oder Reisepässen;
- Einführung von häufigeren und gründlicheren Kontrollen bei verwundbaren oder besonders gefährdeten Grenzübergängen (Häfen, Tunnels und Flughäfen);
- Intensive Personenkontrolle an Grenzübergängen.

Finanzwesen

- Überwachung von Finanztransaktionen;
- Erhöhte Aufsicht über Bank- und Kreditinstitutionen, um der Geldwäsche und dem Betrug vorzubeugen; Sperrung von Bankkonten, die mutmaßlich mit terroristischen Aktivitäten verbunden sind;
- Banken dazu verpflichtet, Informationen über all ihre Konten und Sicherheiten an zentrale Datenbanken weiterzugeben (Austausch von Informationen über Bankkonten); sie darauf hinweisen, dass sich eine Bank strafbar macht, wenn sie weiß oder vermutet, dass die Transaktionen terroristischen Zwecken dienen;
- Schaffung von wirksameren, im Geheimen operierenden Einrichtungen zur Überwachung von Finanztransaktionen (beim Finanzministerium).

Internationale Kooperation

- Verbesserung der internationalen Kooperation, z.B. im Europäischen Haftbefehlsverfahren oder bei Schnellauslieferungsverfahren;
- Eingliederung internationaler Abkommen über Anti-Terrorismusfragen in die nationale Gesetzgebung;
- Stationierung von Truppen im Rahmen der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan;
- Unterzeichnen und Ratifizieren von UN-Konventionen zum Terrorismus;
- Verbesserung des Informationsflusses zwischen international kooperierenden Sicherheitsinstitutionen;
- Angehen der eigentlichen Ursachen des Terrorismus, also Entwicklungshilfe für Länder, die Terrorismus hervorbringen oder für ihn Rückzugsgebiete bereit stellen.

Atomare, biologische und chemische Bedrohungen

- Schaffung bzw. Verbesserung von bestehenden Einrichtungen für nukleare, biologische, chemische und radiologische Kriegsführung; Koordination bestehender Anstrengungen auf diesem Gebiet, Herstellung verschiedener Impfstoffe (z.B. gegen Pocken);

- Erhöhung des Bereitschaftsgrades der Gesundheitsbehörden; Sicherstellung einer angemessenen medizinischen Versorgung;
- Verbesserung des Schutzes von nuklearen Anlagen (z.B. die Installation von Radaranlagen zur Erfassung tief fliegender kleiner Flugzeuge).

Die richtige Balance zwischen Menschenrechten und Sicherheit

Diese Maßnahmen, die in verschiedenen Ländern ihre Anwendung finden, sind nicht temporäre, sondern werden mit großer Wahrscheinlichkeit für eine recht lange Zeit in Kraft bleiben. Deshalb sind Anti-Terrorismusmaßnahmen keine außergewöhnlichen Vorkehrungen, sondern Teil des normalen gesellschaftlichen Lebens. Dies ist besonders wichtig, wenn sie staatsbürgerliche Rechte wie Redefreiheit, Versammlungsfreiheit und Persönlichkeitsrechte beeinträchtigen. Wegen ihrer Dauerhaftigkeit entsprechen Anti-Terrorismusmaßnahmen nicht einem Ausnahmezustand.

Darüber hinaus verwischen Anti-Terrorismusmaßnahmen die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Polizei und Geheim- und Nachrichtendiensten. Diese haben verschiedene Zwecke: Die Geheim- und Nachrichtendienste sammeln Informationen über potenzielle Bedrohungen, während es die Rolle der Polizei ist, Recht und Ordnung aufrecht zu erhalten. Im Allgemeinen verhaften Geheim- und Nachrichtendienste keine Verdächtigen, wohingegen die Polizei keine präventive Aufklärungsarbeit leistet, bevor sie nicht überzeugende Beweise dafür hat, dass ein Verbrechen begangen wurde. Vom Standpunkt demokratischer Regierungsführung sollten Geheim- und Nachrichtendienste nicht die eigene Bevölkerung bespitzeln. Die Arbeitsteilung wird indes immer schwieriger, da die Notwendigkeiten des Kampfes gegen den Terrorismus in vielen Ländern dafür gesorgt haben, dass Restriktionen für den Einsatz von geheim- und nachrichtendienstlichen Verfahren zur Unterstützung der inländischen Verbrechenverfolgung deutlich gelockert wurden.

Ein drittes Problem besteht darin, dass es Sicherheitskräften zunehmend erlaubt wird, Bürger ohne die Benachrichtigung einer Aufsichtsinstanz, wie z.B. eines Gerichts, zu überwachen. Dies kann zu einer gefährlichen Verletzung der staatsbürgerlichen Rechte führen. So wird es für Bürger, Ombudsmänner und NROs zunehmend schwieriger, die Regierungen und ihre Institutionen für deren Aktivitäten verantwortlich zu machen, da sie über Überwachungsmaßnahmen nicht informiert werden müssen.

Viertens werden mit großer Wahrscheinlichkeit Immigranten, Asylsuchende und Ausländer zum Ziel von Anti-Terrorismusmaßnahmen. Eine solche Tendenz birgt die Gefahr, dass es zu erhöhten Spannungen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen der Gesellschaft kommt und das Rechtsprinzip, dass jeder vor dem Gesetz gleich ist, erodiert.

Obwohl all diese Maßnahmen im Hinblick auf eine wirksame Bekämpfung des Terrorismus erforderlich sein können, sollte das Parlament sicherstellen, dass sie alle mit dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten übereinstimmen. Mit anderen Worten: Das Streben nach absoluter Sicherheit ist nicht nur unrealistisch, sondern kann sogar den staatlichen Respekt für internationale und nationale Verpflichtungen gefährden, um so mehr, als dies oftmals mit einer der demokratischen Idee widersprechenden absoluten Autorität einhergeht. Daher sollten alle

Rechtssysteme diesen Ausnahmebefugnissen der Exekutive Grenzen setzen. Der gegenwärtige Kampf gegen den Terrorismus zeigt, dass die Spannung zwischen Freiheit und Sicherheit eine ernsthafte Herausforderung für die Parlamente darstellen kann. Dennoch ist es unerlässlich, dass die Ermittlung der Balance zwischen Sicherheit und Freiheit nicht die alleinige Verantwortung der Exekutive ist, sondern das Parlament als Vertreter und Garant der Rechte der Bürger hierbei eine wichtige Kontrollfunktion hat.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Terrorismusbekämpfung

- ▷ Verfolgen Sie einen breiten Ansatz im Kampf gegen den Terrorismus, der sich nicht nur auf die Aspekte Schutz und Sicherheit konzentriert, sondern die Bearbeitung der Ursachen wie z.B. innere Konflikte etc. einschließt. Erinnern Sie sich daran, dass die friedliche Lösung von regionalen Konflikten und die Förderung des interkulturellen Dialogs und Verstehens für die Terrorismusprävention entscheidend sind.
- ▷ Die Wurzel einiger regionaler Konflikte kann in einer Vielzahl von ethnisch oder religiös motivierten Auseinandersetzungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten verortet werden. Die Streitkräfte können in solchen Auseinandersetzungen gebraucht, aber auch missbraucht werden. Parlamentarier, die Minderheitengruppen angehören, sollten Mitglieder des Verteidigungsausschusses, des Ausschusses für geheim- und nachrichtendienstliche sowie für gerichtliche Angelegenheiten sein. Die Parlamente sollten zum Schutz der Minderheiten eigene Ausschüsse ins Leben rufen.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass Ihr Staat an den internationalen Konventionen und Protokollen hinsichtlich Terrorismus, einschließlich der Internationalen Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999 beteiligt ist. Wenn erforderlich, bemühen Sie sich um Ratifizierung und Berücksichtigung dieser Instrumente und um die Verabschiedung einer entsprechenden Gesetzgebung.
- ▷ Überwachen Sie genauestens die Aktivitäten, die auf die Annahme einer Konvention der UN-Generalversammlung zur Unterbindung von Akten des Nuklearterrorismus und einer umfassenden Konvention über die Eliminierung des Terrorismus abzielen.



- ▷ Wirken Sie auf die Verabschiedung von Gesetzen hin, die die Entschädigung von Opfern terroristischer Handlungen als ein Ausdruck nationaler Solidarität erlauben.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Anti-Terrorgesetzgebung eine angemessene Balance zwischen Sicherheitsbedürfnissen und den staatsbürgerlichen und politischen Rechten herstellt und aufrechterhält; beachten Sie die potenzielle Wirkung dieser Gesetzgebung in jeglicher Hinsicht ebenso wie ihre potenziellen Implementierungskosten.

Siehe auch die Vorschläge, in den Textkästen der Kapitel 18 und 19 über Ausnahmezustände und über die Bewahrung der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung.

Sicherheit und Informationstechnologien: Neue Herausforderungen

Die Einführung einer Reihe neuer Informationstechnologien hat zur Erhöhung der Sicherheit beigetragen und stellt doch gleichzeitig eine neuartige und ernste Bedrohung dar. Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates (siehe Kasten Nr. 44) – die schon im vorherigen Kapitel erwähnt wurde - zeugt von einem deutlichen Bewusstsein der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf die Ambivalenz der Nutzung von Informationstechnologien in Verbindung mit dem internationalen Terrorismus und von den Risiken, die diese für die Sicherheit und den internationalen Frieden beinhaltet.

Verschiedene internationale Organisationen haben in den letzten Jahrzehnten daran gearbeitet, die Nutzung von Informationstechnologien für verbrecherische Zwecke und für Aktivitäten, die die internationale Sicherheit gefährden, zu unterbinden. Gleichzeitig wurden Richtlinien erarbeitet, die Staaten daran hindern sollen, solche Technologien gegen Menschen- und Freiheitsrechte zu verwenden.

Der folgende Abschnitt ist besonders für Parlamentarier von Interesse, die sich den Herausforderungen der Erarbeitung von Gesetzen in diesem Bereich stellen.

Internetkriminalität

Die Definition, was ein Internetverbrechen ausmacht, ist immer noch in Entwicklung begriffen. Der Begriff bezieht sich im Allgemeinen aber auf ein weites Spektrum von Verbrechen und Missbräuchen unter Einsatz von Informationstechnologien. Die am häufigsten gemeldeten Vorfälle beziehen sich auf Hacker und Computerviren. Obwohl das Interesse an solchen Bedrohungen in den letzten Jahren explosionsartig zugenommen hat, ist das Problem der Internetkriminalität keineswegs ein neues, sondern existiert im Grunde schon seit Beginn der elektronischen Datenverarbeitung. Der Unterschied zu heute besteht darin, dass ein größerer Spielraum für potenzielle Angreifer besteht, was hauptsächlich auf die große Popularität des Internet zurückzuführen ist. Die zahlreichen Vorteile des Internet und des World Wide Web haben zu deren weit verbreiteten öffentlichen Verwendung geführt. Gleichzeitig hat die steigende Nutzung des Internet jedoch das Interesse an den damit zusammenhängenden Problemen und Gefahren befördert, und so vergeht kaum ein Tag, ohne dass ein Fall von Internetkriminalität gemeldet wird.

Am 23. November 2001 hat der Europarat eine Konvention zur Internetkriminalität verabschiedet, die jetzt zur Ratifizierung bereit liegt und in Kraft treten wird, wenn sie von fünf Staaten ratifiziert worden ist. Darunter müssen sich mindestens drei Staaten des Europarats befinden (im Mai 2002 war die Konvention bereits von 29 Staaten des Europarates und vier Nichtmitgliedstaaten unterschrieben). Die Konvention basiert auf der Anerkennung der Notwendigkeit einer gemeinsamen Verbrechensbekämpfungspolitik, die sich dem Schutz der Gesellschaft, inter alia, durch Entwicklung entsprechender Gesetze und Förderung internationaler Kooperation verschreibt.

Sicherheit von Informationssystemen

Das explosionsartige Wachstum in der Nutzung von Informationssystemen auf jedem beliebigen Gebiet und für jeden möglichen Zweck hat auch dazu geführt, dass sich internationale Organisationen mit den damit verbundenen Risiken zu befassen begannen. Dies hat schließlich den Rat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) dazu veranlasst, im November 1992 detaillierte Richtlinien für die Sicherheit von Informationssystemen herauszugeben. Diese beabsichtigen:

- ✓ Das Bewusstsein über die Risiken von Informationssystemen und deren Schutz zu erhöhen;
- ✓ Ein allgemeines System zur Unterstützung der Verantwortlichen, sowohl im privaten wie im öffentlichen Bereich, für die Entwicklung und Durchführung von aufeinander abgestimmte Maßnahmen, Praktiken und Verfahren für die Sicherheit von Informationssystemen zu schaffen;
- ✓ Durch die Entwicklung und Ausführung solcher Maßnahmen, Praktiken und Prozeduren die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen und privaten Sektoren zu fördern;
- ✓ Das Vertrauen in Informationssysteme und die Art und Weise ihrer Bereitstellung und ihrer Nutzung zu fördern (...);
- ✓ Die internationale Zusammenarbeit bei der Herstellung von Sicherheit in Informationssystemen zu fördern.

Bei ihrer Annahme erklärte der Rat der OECD, dass «die Richtlinien die souveränen Rechte der nationalen Regierungen hinsichtlich nationaler Sicherheit und öffentlicher Ordnung nicht beeinträchtigen, sondern diese immer den Anforderungen der nationalen Gesetzgebung unterliegen».

Computerbasierte Personendaten

Im Dezember 1990 hat die UN-Generalversammlung die *Richtlinien für computerbasierte Personendaten* angenommen. Einige Jahre vorher, im September 1980, hat die OECD Empfehlungen für Richtlinien zum Schutz der Privatsphäre und des grenzüberschreitenden Flusses von Personaldaten abgegeben. Ferner hat der Europarat im Jahre 1981 eine Konvention zum Schutz des Menschen *bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten* angenommen (siehe Kasten Nr. 46).

Kasten Nr. 46

Die Konvention zum Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten (ETS No. 108)

«Diese Konvention ist das erste bindende internationale Instrument, das den Menschen gegen den Missbrauch schützt, der mit dem Sammeln und Verarbeiten von personenbezogenen Daten einher gehen kann, und das zugleich versucht, den grenzüberschreitenden Fluss von personenbezogenen Daten zu regulieren. Über die Schaffung von Garantien in Bezug auf die Sammlung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten hinaus erklärt es die Verarbeitung von «sensitiven» Daten zur ethnischen Zugehörigkeit, politischen Haltung, Gesundheit, religiösen Zugehörigkeit, Sexualleben, Strafregisterauszug, etc. einer Person in Abwesenheit geeigneter gesetzlicher Schutzvorkehrungen für ungesetzlich. Die Konvention verankert das Recht des Menschen, Aufschluss darüber zu bekommen, ob Informationen über sie oder ihn gespeichert sind, und ebenso das Recht, diese gegebenenfalls berichtigen zu lassen. Einschränkungen der in der Konvention festgelegten Rechte sind nur möglich, wenn übergeordnete Interessen (z.B. staatliche Sicherheit, Verteidigung, etc.) auf dem Spiel stehen. Die Konvention verhängt auch einige Einschränkungen über den grenzüberschreitenden Fluss von persönlichen Daten in Staaten, in denen die gesetzlichen Regelungen keinen vergleichbaren Schutz bieten».

Quelle: Webseite des Europarats; <http://conventions.coe.int>

Was Sie als Parlamentarier tun können

Gesetzgebung über Informationstechnologien

- ▷ Stellen Sie sicher, dass eine angemessene Gesetzgebung zu Informationstechnologien und Internetkriminalität in Kraft ist. Da diese Technologien sich sehr schnell weiter entwickeln, ist für eine regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung der Gesetzgebung zu sorgen.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass Ihr Staat Mitglied aller relevanten internationalen und regionalen Konventionen ist und passen Sie alle nationalen Gesetze, Bestimmungen und Politiken entsprechend an.
- ▷ Achten Sie darauf, dass die Gesetzgebung und die Praktiken ihres Landes bezüglich der Nutzung von Informationstechnologien und der Internetkriminalität sorgfältig ausgearbeitet und angewendet werden und dabei besondere Aufmerksamkeit der Bedeutung des Schutzes der Menschenrechte und der fundamentalen Freiheitsrechte gewidmet wird.
- ▷ Falls nötig, werden Sie aktiv, indem Sie etwa eine parlamentarische Anfrage an ihre Regierung richten, eine Anhörung verlangen oder eine private Vorlage übergeben, um nicht zufriedenstellende Zustände zu beheben.

Parlamentarische Mittel und Ressourcen

- ▷ Stellen Sie sicher, dass ein parlamentarischer Ausschuss oder Unterausschuss mit der ständigen Verfolgung der Entwicklungen in der Informationstechnologie und in deren Anwendung betraut wird.
- ▷ Wenn nötig, werden Sie aktiv und setzen Sie sich für die Einrichtung eines solchen Ausschusses oder Unterausschusses ein oder dafür, dass dieser Gegenstand in das Mandat eines bereits bestehenden Ausschusses integriert wird.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die zuständige parlamentarische Einrichtung über die bestmöglichen Ressourcen und Kenntnisse zur Ausführung ihrer Aufgabe verfügt.
- ▷ Sofern erforderlich, regen Sie die Einsetzung eines informellen parlamentarischen Ausschusses an, um der Entwicklung zu folgen und die Debatte und die Politik auf dem Gebiet zu fördern. Solch ein informeller Ausschuss sollte überparteilich sein; wo nötig, sollten beide Kammern vertreten sein.

Internationale Friedensmissionen

In der heutigen Weltpolitik richten sich die Anstrengungen zunehmend dahin, Konflikte mit Mitteln zu lösen, die in der Charta der Vereinten Nationen in den Kapiteln VI (friedliche Konfliktlösung) und VII (Maßnahmen bei Bedrohungen des Friedens, Friedensbrüchen und Angriffshandlungen) aufgeführt sind. Die UNO hat darauf aufbauend eine Reihe von Konzepten und Operationen (zu ihrer Definition siehe Kasten Nr. 47) wie auch Verfahren zur Organisation und Durchführung solcher Missionen (siehe Kasten Nr. 48 über UN-Friedensmissionen und Kasten Nr. 50 über die Ausbildung von UN-Peacekeepern) entwickelt. Je nach Entwicklung der internationalen Sicherheitslage können Staaten zur Teilnahme an solchen Missionen aufgefordert werden.

Beiträge zu Friedensmissionen im Ausland

Operationen zur Friedenssicherung, -schaffung und -erzwingung erfordern die Beteiligung der Mitgliedstaaten und die Genehmigung des Sicherheitsrates. Immer mehr Staaten setzen Truppen in Operationen im Ausland ein, deren Ziel es ist, Frieden und Sicherheit in destabilisierten Gebieten wieder herzustellen. Es ist wichtig zu betonen, dass jede Entsendung internationalen Regeln und Prinzipien zu entsprechen hat. Die meisten sind im Kapitel 5 über die nationale Sicherheitspolitik und internationale Regelwerke erläutert.

Unter dem Aspekt guter Regierungsführung ist es geboten und ratsam, dass innerhalb des Kontroll- und Gleichgewichtssystems zwischen Parlament und Regierung das Parlament die Möglichkeit haben sollte, sich an der Entscheidung über den Einsatz von Streitkräften im Ausland zu beteiligen.

Kasten Nr. 47

Friedensförderung, Friedenssicherung, Friedenschaffung/-erzwingung und Friedensaufbau: Einige nützliche UN-Definitionen

Friedensförderung (Peacemaking)

Friedensförderung meint den Einsatz von diplomatischen Mitteln, die die Konfliktparteien überzeugen sollen, ihre Feindseligkeiten zu beenden und eine friedliche Lösung ihres Streits auszuhandeln. Wie bei der Prävention können die



Vereinten Nationen nur dann eine Rolle spielen, wenn die Konfliktparteien dem ausdrücklich zustimmen. Die Friedensförderung schließt folglich den Gebrauch von Gewalt gegen eine der Parteien zur Beendigung der Feindseligkeiten aus.

Friedenssicherung (Peacekeeping)

Seit 1948 hat es 54 Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen gegeben. Davon wurden in den vergangenen 12 Jahren allein 41 durch den Sicherheitsrat initiiert. Zur Zeit gibt es 15 Friedenssicherungseinsätze der UNO.

Friedenssicherung hat sich zunächst als Mittel zur Bearbeitung zwischenstaatlicher Konflikte entwickelt und beinhaltet die Stationierung von militärischem Personal verschiedener Länder unter UN-Kommando zur Unterstützung und Hilfe bei der Kontrolle und Lösung von bewaffneten Konflikten. Heute wird Friedenssicherung zunehmend bei innerstaatlichen Konflikten und Bürgerkriegen eingesetzt. Die Aufgaben der UN-Peacekeeper – darunter militärisches Personal, zivile Polizei und eine Reihe von Zivilisten – bewegen sich vom friedlichen Auseinanderhalten verfeindeter Parteien bis zur Mithilfe an der Herstellung eines friedlichen Miteinanders der jeweiligen Konfliktbeteiligten.

Dies umfasst: Unterstützung bei der Implementierung von Friedensabkommen, Überwachung von Waffenruhen, Errichtung von Pufferzonen, in wachsendem Maße auch Schaffung von politischen Institutionen, die gemeinsam mit der Regierung, NROs und örtlichen Bürgervereinigungen arbeiten, sowie Bereitstellung von Notfallhilfen, Demobilisierung von ehemaligen Kämpfern und deren Reintegration in die Gesellschaft, Minenräumung, Organisation und Durchführung von Wahlen und Förderung nachhaltiger Entwicklung. Die Mitgliedsstaaten stellen freiwillig Truppen und Ausrüstung – die UN hat keine Armee – oder zivile Polizisten zur Verfügung. Wahlbeobachter, Menschenrechtsbeobachter und andere Zivilisten arbeiten häufig Seite an Seite mit uniformiertem Personal. Die stärkste «Waffe» der Peacekeeper ist die Unparteilichkeit, mit der sie ihr Mandat wahrnehmen. Friedenssicherung ist jedoch eine gefährliche Tätigkeit; Seit 1948 sind mehr als 1.650 militärische und zivile UN-Peacekeeper bei der Ausübung ihrer Pflichten umgekommen.

Friedensschaffung/-erzwingung (Peace-enforcement):

Im Falle einer Friedensschaffung/-erzwingung überträgt der Sicherheitsrat den Mitgliedsstaaten die Autorität, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um das beabsichtigte Ziel zu erreichen. Die Zustimmung der Konfliktparteien ist nicht zwingend erforderlich. Zu dem Instrument der Friedensschaffung/-erzwingung wurde bislang nur in seltenen Fällen gegriffen, wie etwa im Falle des Golfkriegs, in Somalia, Ruanda, Haiti, Bosnien und Herzegovina, Albanien und Ost-Timor. Diese Missionen stehen nicht unter der Kontrolle der UNO, sondern werden von einem Land oder einer Gruppe von Ländern geleitet: Australien in Ost-Timor (1999), die NATO in Bosnien und Herzegovina (von 1995 bis 2004; ab Ende 2004 übernimmt die EU) und die NATO im Kosovo (1999), wo sie die Truppen führt während die UNO die Übergangsverwaltungsmission leitet.

Die Bestimmungen der UN-Charta über die Bewahrung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit sind die Basis für beides, Friedenssicherung und -schaffung/-erzwingung.



Friedensaufbau (Peacebuilding)

Friedensaufbau bezieht sich auf Aktivitäten mit dem Ziel der Unterstützung von Nationen bei der Bewahrung und Hegung des Friedens nach einem Konflikt. Solche Operationen haben gerade wegen ihrer Staatenbildungs- und Wiederaufbaufunktion ein überaus weit gefasstes Mandat.

Humanitäre Missionen

Diese Missionen zielen auf humanitäre Hilfe im Falle von Bürgerkriegen, Hungersnöten und Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Dürreperioden, Stürmen und Erdbeben. Viele Teilnehmer – Regierungen, NROs, UN-Agenturen – versuchen gleichzeitig, auf diese Notfälle zu reagieren, wobei bisweilen die logistische Hilfe der Streitkräfte erforderlich ist, um die Hilfsprogramme ausreichend zu implementieren und abzusichern.

Entnommen verschiedenen Abschnitten der Webseite der UNO; <http://www.un.org>

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass es im Interesse der Regierung und des Volkes ist, das Parlament so weit wie möglich in den Prozess der Entsendung von Truppen ins Ausland einzubeziehen, da eine parlamentarische Debatte und Abstimmung die demokratische Legitimität der Mission erhöht und ihre Unterstützung in der breiten Öffentlichkeit fördert.

Die parlamentarische Beteiligung am Entscheidungsprozess über die Entsendung von Truppen ins Ausland

Obwohl die Entsendung von Truppen ins Ausland vor dem Hintergrund der neuen Bedrohungen und Möglichkeiten zur Lösung von internationalen Krisen zusehends wichtiger wird, ist die Rolle des Parlaments, wenn es um die Billigung der Teilnahme an Friedensmissionen geht, in einigen Staaten begrenzt bzw. in einigen Fällen auch gar nicht vorhanden. Dies kann und sollte zumindest ansatzweise geändert werden, um die demokratische Aufsicht in Sicherheitsfragen zu gewährleisten.

Unter dem Aspekt guter Regierungsführung gibt es drei verschiedene Situationen, in denen die Rolle des Parlaments und dessen direkte Beteiligung verbessert werden kann.

Zustimmung durch das Parlament a priori oder a posteriori (starke Rolle)

Wenn eine Zustimmung a priori notwendig ist, können Streitkräfte nur auf Grund einer parlamentarischen Entscheidung in das Ausland entsandt werden. Eine geringfügige Unterscheidung muss zwischen einer Situation gemacht werden, in der das Parlament die Befugnis zur Debatte und zur Abstimmung über das Thema hat (Vereinigte Staaten von Amerika), und dem Fall, in dem es Pflicht ist, ein besonderes Gesetz zu verabschieden, das die Begründung und das Mandat für eine solche Mission festlegt (Schweden). Beides stärkt die demokratische Legitimität humanitärer Interventionen und friedenssichernder Missionen.

Da Schnelligkeit in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen entscheidend sein kann, parlamentarische Prozeduren aber im Allgemeinen eher langwierig sind, ist die vorherige Zustimmung nicht immer einfach zu bewerkstelligen. Aus diesem Grund ist das Parlament in den meisten Fällen nur a posteriori an der Entsendung von Truppen ins Ausland beteiligt. Gemäß der amerikanischen «War Powers Resolution» beispielsweise muss der Kongress a posteriori sämtlichen Auslandseinsätzen, die länger als 92 Tage dauern, zustimmen. Dies gilt hauptsächlich in Fällen, in denen die Truppen schon vor der Zustimmung des Parlaments ins Ausland verlegt worden sind. Im Gegensatz dazu verlangt Artikel 100 der niederländischen Verfassung eine frühzeitige Zusammenarbeit von Parlament und Regierung, wenn es um die Entsendung von Streitkräften ins Ausland geht. Das Parlament wird hier im Vorfeld mit allen notwendigen Informationen hinsichtlich der Entsendung von Streitkräften zur Durchsetzung oder der Förderung von internationalem Recht und Gesetz versehen. Dies beinhaltet auch die humanitäre Hilfe bei bewaffneten Konflikten.

Parlamente mit einer Diskussionsrolle (eingeschränkte Rolle)

In diesen Fällen beschränken Verfassung und Gesetze die Rolle des Parlaments. Das Parlament ist hier lediglich berechtigt, jeweils über die Entsendung von Truppen ins Ausland zu diskutieren, kann indes an der Entscheidung der Exekutive nichts ändern. Außerdem ist es dem Parlament nicht gestattet, eine Abstimmung über dieses Thema vorzunehmen. In diesem Fall wird das Parlament nur im Nachhinein von der Regierung informiert. Obwohl das Parlament nicht über die konkrete Entscheidung abstimmen kann, erhöht die Debatte als solche die demokratische Legitimität der Entsendung von Truppen ins Ausland.

In Fällen, in denen die parlamentarischen Befugnisse stark eingeschränkt sind, kann es vorkommen, dass das Parlament formal nicht am Verfahren zur Entsendung von Truppen ins Ausland beteiligt ist. Etablierte Praktiken können jedoch vorsehen, dass das Parlament und die Regierung über die Entsendung diskutieren und in einigen Ländern sogar darüber abstimmen.

Parlamente, die vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen sind (keine Rolle)

In diesen Fällen kann das Parlament noch nicht einmal über die Entsendung von Truppen ins Ausland diskutieren; seine *a posteriori* Zustimmung wird nicht benötigt. Die Entsendung wird hauptsächlich als eine Entscheidung der Außenpolitik betrachtet

und obliegt vollständig der Exekutive. Die Tatsache, dass das Parlament nicht am Entscheidungsprozess teilnimmt, schränkt seine Fähigkeit zur Überwachung der Friedensmissionen beträchtlich ein.

Andere, dem Parlament zur Verfügung stehende Mittel

Selbst wenn das Parlament vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen ist oder nur eine sehr begrenzte Rolle spielt, kann es indirekt auf mindestens vier verschiedene Arten Druck auf die Regierung ausüben:

- ✓ Das Parlament kann die Exekutive zwingen, ihre Entscheidungen und Verfahrensweisen im Rahmen der Entsendung von Truppen ins Ausland gegenüber dem Parlament zu erläutern. Wenn das Parlament jedoch nicht vollständig über die internationalen Vereinbarungen, die die Regierung unterzeichnet hat, informiert ist, kann es die Regierungsentscheidungen nicht adäquat kritisieren.
- ✓ Das Parlament kann die Exekutive durch Ergänzungsanträge zum Haushalt unter Druck setzen. Im Falle ungeplanter oder unvorhergesehener Friedensmissionen muss das Parlament zusätzliche Geldmittel, die nicht im existierenden Haushalt enthalten sind, bewilligen. Aus diesem Grund hat es die Möglichkeit, seine Meinungen über die Macht des Geldbeutels zu äußern (z.B. in Frankreich).
- ✓ Die Beteiligung des Parlaments ist nicht nur während der Debatte und Abstimmung über die Entsendung von Truppen ins Ausland wichtig. Während einer Friedensmission können Parlamentarier Anfragen stellen oder Fragestunden nutzen, um die Regierung zu der Mission zur Rede zu stellen. Überdies können die Parlamentarier die Truppen im Ausland besuchen (siehe Kapitel 17).
- ✓ Aus der Perspektive einer Nach-Verantwortlichkeit, also nach Beendigung der Friedensmission, kann das Parlament eine parlamentarische Untersuchung einleiten oder eine Regierungserklärung zu den Ergebnissen verlangen.

Kasten Nr. 48

Die Entsendung von UN-Friedenstruppen

Die UNO besitzt keine Armee. Jede Operation zur Friedenssicherung muss neu konzipiert werden, um den situationsbedingten Anforderungen gerecht zu werden. Jedes Mal, wenn der Sicherheitsrat eine neue Operation ins Leben ruft, muss man «ganz von vorn» beginnen.

Der aus 15 Mitgliedern bestehende Sicherheitsrat autorisiert die Stationierung einer Operation zur Friedenssicherung und definiert ihr Mandat. Solche Entscheidungen verlangen mindestens neun Ja-Stimmen und sind dem Veto



durch eines der fünf ständigen Mitglieder des Rates (China, Frankreich, Großbritannien, die Russische Föderation, die Vereinigten Staaten von Amerika) ausgesetzt. Der Generalsekretär gibt Empfehlungen zu Beginn und Durchführung der Operation ab und berichtet über ihre Fortschritte. Die Abteilung für Friedenssicherungsoperationen (DPKO) ist für das Tagesgeschäft, das Management und die logistische Unterstützung der weltweiten UN-Friedenssicherungseinsätze verantwortlich.

Der Generalsekretär bestimmt den Kommandeur der Truppe und bittet die Mitgliedstaaten um die Bereitstellung von Truppen, ziviler Polizei und anderem Personal. Versorgung, Ausrüstung, Transport und logistische Unterstützung müssen auch durch Mitgliedstaaten oder private Auftragnehmer sichergestellt werden. Ziviles Unterstützungspersonal umfasst UN-Mitarbeiter, solche, die von den Mitgliedstaaten sekundiert werden und Personal, das lokal wie international für spezifische Tätigkeiten eingestellt wird.

Die Vorbereitungszeit, die zur Inangsetzung einer Mission notwendig ist, variiert und hängt vor allem vom Willen der Mitgliedstaaten ab, jeweils Truppen für einen Einsatz abzustellen. Die Bereitstellung der finanziellen Ressourcen und strategischen Transportkapazitäten ist in diesem Kontext ebenfalls zu nennen. Im Jahre 1973 beispielsweise wurden Teile der UNEF II – Einheiten innerhalb von 24 Stunden in den Mittleren Osten verlegt. Bei einigen Missionen mit einem hochkomplexen Mandat oder schwieriger Logistik oder in denen die Peacekeeper absehbar beträchtlichen Gefahren ausgesetzt sind, kann es Monate dauern, die notwendigen Truppenteile aufzubieten und zu entsenden.

Quelle : Webseite der UNO; <http://www.un.org>

Kasten Nr. 49

Friedensmissionen und ihre Einsatzregeln

Wenn das Parlament der Entsendung von Truppen ins Ausland zustimmt, kann es die Einsatzregeln definieren, auch dahingehend, in welchen Situationen die Truppen welchen Grad von Gewalt einsetzen dürfen.

Unter den Einsatzregeln (rules of engagement, ROE) verstehen wir die Festlegungen bzw. Begrenzungen zur und Anweisungen für die Anwendung von Gewalt für die jeweilige Operation. Sie müssen individuell festgelegt werden und so weit als möglich, den Gebrauch von Gewalt begrenzen, während sie gleichzeitig den Soldaten genügend Spielraum zur Verteidigung geben müssen. Das Recht zur Selbstverteidigung darf nicht angetastet werden. Einsatzregeln helfen den Soldaten und sind zugleich operative oder taktische Parameter. Sie müssen sorgfältig ausgearbeitet und maßgeschneidert sein, damit sie operativen und politischen Überlegungen sowie internationalen Bestimmungen wie den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats entsprechen.



Die Einsatzregeln müssen Kriterien enthalten, die klar die Anwendung abgestufter Gewalt umreißen, um die für Deeskalation, Eskalation und anderweitige Entschärfung der Konfrontation nötige Ausgewogenheit sicherzustellen. Die Definition von Einsatzregeln im Sinne einer abgestuften Reaktion ermöglicht es Gewalt je nach entsprechender Gewaltstufe flexibel einzusetzen und somit Kollateralschäden zu minimieren. Dabei können die Einsatzregeln folgende Stufen der Gewaltanwendung festsetzen:

- Nur zur Selbstverteidigung der Truppen
- Selbstverteidigung der Truppen und Verteidigung des Lebens von Zivilisten
- Selbstverteidigung der Truppen, Verteidigung des Lebens von Zivilisten und bestimmten Objekten (z.B. ein Krankenhaus, eine Brücke, etc.)
- Ergreifen aller notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Ziele der Operation erfüllt werden.

Gleichzeitig sollten die Einsatzregeln festlegen, welche Waffen in einer gegebenen Friedensmission eingesetzt werden dürfen. Die Bandbreite reicht von keinen bis hin zu schweren Waffen einschließlich Schiffen, Flugzeugen und Raketen.

Soldaten für den Frieden trainieren

Die Teilnahme an einer Operation zur Sicherung des Friedens ist eine anspruchsvolle Aufgabe für alle Streitkräfte und verlangt neben der Standardausbildung der Truppen zusätzliche Ausbildung und Unterricht.

Dies gilt für die operative Ebene, auf der Truppen z.B. spezielles Wissen über die Minenräumung, die Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit Zivilisten einschließlich praktischer Vermittlungsfertigkeiten (wie auch, in einigen Fällen, die Kenntnis der Landessprache), Kenntnisse über örtliche Gebräuche und Traditionen, ein klares Verständnis von Menschenrechten und humanitärem Recht und vor allem die vollständige Kenntnis der jeweils geltenden Einsatzregeln benötigen. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass in Friedensmissionen die Anwendung von Gewalt sehr begrenzt ist und in einigen Fällen die Soldaten noch nicht einmal eine Waffe tragen.

Die Notwendigkeit einer besonderen Ausbildung besteht auch auf der Ebene der Planung, wenn Streitkräfte, die an Friedensmissionen beteiligt sind, oftmals weit entfernt von zu Hause an Orten eingesetzt werden, die sie sich zuvor nie als Tätigkeitsort haben vorstellen können. Unter diesen Umständen stellt der Transport und die Versorgung der Truppe eine besonders schwierige Herausforderung dar, die in einigen Fällen durchaus die materiellen Fähigkeiten bestimmter Staaten übersteigt.

Schließlich wird eine zusätzliche Ausbildung und Vorbereitung auch auf der Kommando- und logistischen Ebene verlangt. Da nationale Truppen verschiedener Länder im gleichen Gebiet unter einem Kommando arbeiten, wird die traditionelle, direkt an ein Verteidigungsministerium gekoppelte Weisungslinie verändert. Die Koordination zwischen den verschiedenen nationalen Streitkräften und Organisationen wie dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes erhält eine fundamentale Bedeutung.

Handelt es sich um von der UN-geführte Friedensmissionen wird das Kommando der Truppen nicht nur von den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats, sondern auch durch die entsprechenden Einsatzregeln, den Tätigkeitsregeln der UNO, dem UN-Verhaltenskodex sowie auch durch sämtliche administrative Schwierigkeiten einer multinationalen UN-Truppe beeinflusst.

Kasten Nr. 50

Die Ausbildung von UN-Friedenssoldaten

Eine in der Abteilung für Friedenssicherungsoperationen angesiedelte Ausbildungseinheit, stellt Führung, Expertise und Information zur Ausbildung im Bereiche Friedenssicherung für die Mitgliedstaaten zur Verfügung. Die Einheit entwickelt Ausbildungsmodule und andere Materialien, die der Verbreitung von kumulativem, über die Jahre hinweg bei der Friedenssicherung gewonnenem Wissen und daraus abgeleiteten Standardverfahren dient. Die Einheit arbeitet mit Mitarbeitern von Militärakademien, nationalen und regionalen Ausbildungsinstitutionen verschiedener Länder und mit den Friedenssicherungsmissionen selbst zusammen. Ausbildungsunterstützungsteams der UN und «Train the trainers»-Kurse sollen die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Implementierung von Ausbildungsprogrammen zur Friedenssicherung unterstützen. Ein Verhaltenskodex und verschiedene Handbücher gewähren zudem eine gewisse Einheitlichkeit in grundlegenden Fragen.

Quelle: Webseite der UNO; <http://www.un.org>

Kriterien zur Entsendung von Truppen ins Ausland im Rahmen von humanitären Missionen

Parlament und Regierung können Kriterien zur Entsendung von Truppen ins Ausland entwickeln. Die Verwendung eindeutiger Kriterien erhöht die Transparenz des Entscheidungsprozesses, der wiederum zu einer Erhöhung der öffentlichen Unterstützung für Friedensmissionen führen kann. Zwei Arten von Kriterien sind relevant (siehe Textkasten). Eine Gruppe von Kriterien bezieht sich auf den politischen Kontext und den Typ der Operation. Die zweite Einheit konzentriert sich auf die Mission selbst, auf ihr Mandat, ihr Kommando, ihre Dauer und die Art der dabei eingesetzten Truppen.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Allgemeine Kriterien in Bezug auf den Kontext und den Typ der Friedensmissionen

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament oder seine relevanten Ausschüsse das Folgende beachten:
- die internationalen Verpflichtungen des Staates;
 - die Angemessenheit der Entsendung von Truppen als Teil einer Friedensmission;
 - die Erklärung oder Hintergrundinformation für eine konkrete Intervention (z.B. extensive Menschenrechtsverletzungen in dem jeweiligen Land);
 - die Schaffung von grundlegenden Referenzbegriffen für regionale und globale Friedensmissionen;
 - die grundsätzlichen Einsatzregeln für Soldaten in regionalen oder globalen Friedensmissionen;
 - die Verhältnismäßigkeit der Anwendung militärischer Gewalt;
 - die Vorkehrungen für eine wirksame politische Entscheidungsfindung;
 - die Grenzen der staatlichen Autorität;
 - die prinzipielle Unterstützung oder Ablehnung einer nationalen Beteiligung in Friedensmissionen in der Öffentlichkeit;
 - Beurteilungsverfahren und Richtlinien für sich daraus ergebende Sachverhalte;
 - die Notwendigkeit, dass das Parlament am Ende der Mission alle Informationen erhält, um die gesamte Friedensmission beurteilen zu können.



Spezifische Kriterien einer Friedensmission

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament oder seine zuständigen Ausschüsse das Folgende beachtet:
 - die Definition von Umfang und Mandat der Friedensmission;
 - die Art der beteiligten militärischen Einheiten;
 - die militärische Durchführbarkeit der Mission;
 - die Angemessenheit und Verfügbarkeit der militärischen Einheiten und des Materials;
 - die potenziellen Risiken für das betroffene militärische Personal;
 - die erwartete Dauer der Operation und die Kriterien, die gegebenenfalls für eine mögliche Verlängerung der Operation erfüllt sein müssen;
 - die Auswirkungen auf den Haushalt;
 - die Reaktion der Öffentlichkeit.

Der Einsatz parlamentarischer Verfahren im Zusammenhang mit Friedensmissionen

- ▷ Stellen Sie sicher, dass es dem Parlament, falls notwendig, gestattet ist:
 - öffentliche Anhörungen über Friedensmissionen abzuhalten;
 - eine Untersuchung zur Durchführung der Friedensmission einzuleiten;
 - zu verlangen, dass das Personal einer Friedensmission, das verdächtigt wird, Menschenrechtsverletzungen begangen zu haben, entsprechend zur Rechenschaft gezogen wird.
- ▷ Zögern Sie nicht, auf das Mittel parlamentarischer Anfragen und Anhörungen zu aktuellen Friedensmissionen zurückzugreifen.

Abschnitt VI

**Finanzressourcen:
Gewährleistung einer effektiven
Haushaltskontrolle im
Sicherheitsbereich**

Sicherheit und die «Macht des Geldbeutels»

Das Parlament, der Haushalt und die Sicherheit

Weltweit haben Parlamente per Gesetz eine Schlüsselrolle bei der Annahme und der Überwachung des Haushalts allgemein und der verschiedenen Posten zu Fragen der Sicherheit im Besonderen, wenngleich die politischen Anreize und die Möglichkeiten zur Wahrnehmung dieser Funktion von Land zu Land variieren können. In der Praxis allerdings sind sie häufig zu schlecht ausgerüstet, um entscheidenden Einfluss nehmen zu können, und ihr Spielraum ist durch Undurchsichtigkeit und Geheimhaltung bei bestimmten Aufwendungen und Ausgaben im Bereich Sicherheit eingengt. Eine langfristig etablierte Kultur der Dominanz der Exekutive im Sicherheitssektor beeinträchtigt das Handeln des Parlaments, so dass praktisch sämtliche Initiative im Prozess der Erarbeitung des Verteidigungshaushalts in den Händen der Exekutive und der Streitkräfte liegt.

Parlamentarier sollten jedoch die Bedeutung des Haushalts als Instrument zur Aufsicht und Reform des Sicherheitssektors im Sinne der Bedürfnisse der Gesellschaft nicht unterschätzen. Die «Macht des Geldbeutels» kann und muss genutzt werden, um die Haushaltsmittelzuweisungen auf eine Art und Weise sicherzustellen, die der Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber der Öffentlichkeit gerecht wird.

Kasten Nr. 51

Der Haushalt: Ein Schlüsselinstrument demokratischen Regierens

- ▷ «Der Haushalt eines Landes ist nicht nur ein technisches Instrument, das Einnahmen und Ausgaben auflistet. Er ist alljährlich die wichtigste politische Entscheidung der Exekutive und spiegelt die grundlegenden Werte der Politik eines Landes wider. Er skizziert die Einschätzung der Regierung zur sozio-ökonomischen Lage des Landes. Er ist eine Erklärung der fiskalpolitischen, finanziellen und wirtschaftlichen Ziele der Regierung und spiegelt ihre sozialen und ökonomischen Prioritäten wieder. (...) Der Haushalt erlaubt überdies eine solide Einschätzung der Absichten der Regierung für die Zukunft wie auch ihrer Leistungen in der Vergangenheit».



- ▷ «Der Haushalt ist ein sehr wichtiges Dokument, um Transparenz, Verantwortlichkeit, Ausführlichkeit und gutes Regieren sicherzustellen. Indem er die geplanten Ausgaben detailliert beschreibt, erlaubt er es dem Parlament und der allgemeinen Öffentlichkeit, «zu wissen, wohin das Geld fließt». Auf diese Weise wird die Transparenz erhöht. Ferner erfordert der Haushalt die Zustimmung durch das Parlament, bevor die Regierung Ausgaben tätigen oder die Staatseinnahmen erhöhen kann. Damit sind die Minister dem Parlament und seine Ausschüssen gegenüber verantwortlich».
- ▷ «Transparenz und Verantwortlichkeit sollten von der Verfassung her vorgeschrieben sein, insbesondere in Bezug auf den Haushalt des Landes. Neben Transparenz im gesamten Prozess der Haushaltsplanung und -verabschiedung steht Verantwortlichkeit im inneren Kern der Demokratie».

Auszüge aus: Allgemeiner Bericht des IPU-Seminars zu «Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective», Nairobi, Mai 2000

Das Parlament kann in Fragen der Sicherheit und des Sicherheitssektors in den vier Hauptphasen des Haushaltszyklus tätig werden:

Vorbereitung des Haushalts: In dieser Phase ist vor allem die Exekutive gefordert, Vorschläge für die Mittelzuteilungen zu unterbreiten. Das Parlament und seine Mitglieder können jedoch auf verschiedenen formalen wie informellen Wegen Einfluss auf diesen Prozess nehmen.

Verabschiedung des Haushalts: In dieser Phase sollte es dem Parlament möglich sein, das öffentliche Interesse zu eruieren und den Sinn und Zweck der geplanten Mittelzuteilungen zu sondieren. Darüber hinaus sollte es ihm gestattet sein, in bestimmten Situationen die sicherheitsbezogenen Mittelzuweisungen mit spezifischen Auflagen zu versehen.

Abwicklung des Haushalts/Haushaltsausgaben: In dieser Phase überprüft und überwacht das Parlament die Ausgaben der Regierung und sollte bestrebt sein, Transparenz und Verantwortlichkeit zu erhöhen (siehe den entsprechenden Abschnitt weiter unten). Im Falle von zusätzlichen Haushaltsforderungen überwacht und prüft das Parlament diese Forderungen genau, um eine Kostenexplosion zu vermeiden.

Rechnungsprüfung/Finanzkontrolle: In dieser Phase prüft das Parlament genau, ob ein Missbrauch der durch die Regierung zugeleiteten Finanzmittel vorliegt. Überdies evaluiert das Parlament regelmäßig den gesamten Haushalts- und Rechnungsprüfungsprozess, um Verantwortlichkeit, Effizienz und Genauigkeit zu garantieren.

Verteidigungsausgaben

Kasten Nr. 52

Warum sollte das Parlament eine aktive Rolle in der Haushaltsaufstellung spielen?

Die Opposition kann die Haushaltsdebatte zur Vorlage alternativer Vorschläge verwenden.

Durch dass bei der Verabschiedung des Haushalts die Kohäsion zwischen der Umsetzung der Politik einerseits und dem politischen Programm, auf Grund dessen die Mehrheit gewählt wurde, andererseits, zum Ausdruck kommt, bestätigt die Mehrheit bei der Haushaltsverabschiedung ihr Vertrauen in die Exekutive.

Die Kontrolle des Haushalts ist eines der wichtigsten Instrumente, um Regierungspolitik zu beeinflussen.

Die Bestimmungen zur Haushaltsprüfung sehen vor, dass das Parlament den Haushaltszyklus beendet, indem es der Regierung Entlastung ausspricht.

Auszüge aus: Allgemeiner Bericht des IPU-Seminars über «Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective», Bamako, Mali, November 2001

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über Verteidigungsausgaben in verschiedenen Weltregionen. Ein Rückgang der Verteidigungsausgaben kann in der Zeit nach dem Kalten Krieg beobachtet werden. Dies illustriert, dass viele Länder die sogenannte «Friedensdividende» einlösen. Andere Länder in Asien und Afrika jedoch haben ihre Verteidigungsausgaben in dieser Periode erhöht.

Kasten Nr. 53

Die Verteidigungsausgaben der Weltregionen und ausgewählter Länder in Prozent des BIP

	1985	2000	2001
NATO	4.0	2.2	2.2
USA	6.5	3.0	3.2
Großbritannien	5.2	2.4	2.5
Frankreich	4.0	2.6	2.6
Deutschland	3.2	1.6	1.5
Nicht-NATO Europa	4.3	2.8	2.3
UdSSR/Russ. Föderation	16.1	5.0	4.3
Mittlerer Osten und Nordafrika	11.9	6.7	7.2
Zentral- und Südasien	4.3	5.2	3.8



Ostasien, Australien und Ozeanien	6.4	3.5	3.3
Japan	1.0	1.0	1.0
Karibik und Lateinamerika	3.2	1.7	1.7
Sub-Sahara Afrika	3.1	3.8	3.4
Eritrea	n.a.	30.0	20.9
Global gesamt	6.7	3.6	3.5

Quelle: *The Military Balance 2002-2003*, IISS, London

Eine effektive Haushaltspolitik in Sicherheitsfragen

Verantwortlichkeit und Transparenz sind wesentliche Bedingungen für eine effektive Haushaltspolitik. Die transparente Ausgestaltung der Haushaltsaufstellung ist der beste Weg zur Realisierung von Verantwortlichkeit. Angemessene Verantwortlichkeit und Transparenz können durch die Prinzipien effektiver Haushaltspolitik hergestellt werden:

Autorisierung – Das Parlament sollte die Exekutive autorisieren, die Abwicklung des Haushalts zu vollziehen und die entsprechenden Ausgaben zu tätigen.

Einheit – Sämtliche Ausgaben und Einnahmen sollten dem Parlament in einem einzigen und umfassenden Haushaltsentwurf vorgelegt werden.

Regelmäßigkeit – Von der Exekutive wird erwartet, dass sie dem Parlament den Haushaltsentwurf in einem geregelten zeitlichen Rahmen vorlegt. Die Regelmäßigkeit beinhaltet zudem, den zeitlichen Rahmen zu spezifizieren, in dem die Finanzmittel ausgegeben werden.

Genauigkeit – Anzahl und Beschreibungen jedes Haushaltspostens sollten einen klaren Überblick über die Regierungsausgaben geben. Deshalb sollte die Beschreibung der einzelnen Haushaltsposten nicht zu vage und die jeweils veranschlagten Haushaltsmittel nicht zu hoch sein.

Gesetzmäßigkeit - Alle Ausgaben und Aktivitäten sollten gesetzeskonform sein.

Benutzerfreundliche Struktur – Von der Exekutive wird erwartet, dass sie dem Parlament einen Plan über die voraussichtlichen Ausgaben vorlegt, der für die breite und unterschiedliche Zuhörerschaft in einem Parlament handhabbar und verständlich ist.

Vollständigkeit - Der Staatshaushalt muss in Bezug auf die verschiedenen Aspekte des Sicherheitssektors umfassend und vollständig sein. Kein Haushaltsposten sollte unbegründet bleiben: dies betrifft vor allem auch den Haushalt für die Sicherheitsdienste, d.h. Streitkräfte, andere staatliche militärähnliche Organisationen, Polizei, Geheim- und Nachrichtendienste sowie private Militärunternehmen, die von der Exekutive angestellt wurden.

Öffentlichkeit – Jeder Bürger (individuell oder organisiert) sollte die Möglichkeit haben, seine Meinung zu dem Haushalt kundzutun. Dies erfordert, dass alle den Haushalt betreffenden Dokumente eine benutzerfreundliche Struktur besitzen und sie landesweit einsehbar sind (zum Beispiel durch den Versand von Kopien an lokale Bibliotheken).

Konsistenz – Es sollten klare Verbindungslinien zwischen politischen Leitlinien, Konzepten, Haushaltsaufwendungen und Leistungserträgen hergestellt werden.

Mittel und Zweck – Der Haushaltsentwurf sollte ein klares Verständnis der Zielvorstellungen des Haushalts transportieren zu: a) Ressourceninputs; b) angestrebten Leistungs- oder Kapazitätszielen, und c) messbaren Resultaten der jeweiligen Vorhaben. Ein flexibler Haushalt sollte Änderungen bei jedem dieser drei Parameter zulassen.

Diese Prinzipien können als Qualitätskriterien einer modernen adäquaten Haushaltspolitik betrachtet werden. Dort, wo es den Parlamentariern an den relevanten Informationen über den Sicherheitssektor mangelt, sind diese nicht in der Lage, sozio-ökonomische und zukunftsorientierte Bedenken in Bezug auf den Verteidigungshaushalt zur Sprache zu bringen.

Grundlagen für eine adäquate Haushaltspolitik im Sicherheitsbereich

Es gibt verschiedene Elemente einer adäquaten Haushaltspolitik, die die parlamentarische Aufsicht über den Haushalt des Sicherheitssektors verbessern. Zu den wichtigsten Grundlagen einer adäquaten Haushaltspolitik, die die parlamentarische Aufsicht über den Haushalt des Sicherheitssektors unterstützt und verbessert, gehören ein klarer verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Rahmen, die Orientierung am Gegenwert des Geldes, Haushaltsdisziplin und die Interaktion mit der Zivilgesellschaft.

Klarer verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Rahmen

Das Recht der Abgeordneten zur Aufsicht des Sicherheitssektors muss klar in der Verfassung und den Gesetzen verankert sein. Außerdem muss das Parlament Gesetze schaffen, die den Zugang zu Regierungsinformationen erlauben, während sich die Durchsetzung dieses Rechts im Rahmen der entsprechenden Gesetzgebung vollziehen muss. Zudem muss eine durch den Haushalt vollzogene parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors zur politischen Gewohnheit des Parlaments werden. Dies erfordert in aller Regel nicht unbeträchtliche Anstrengungen.

«Leistung für Geld»

Der Haushaltsprozess sollte den zwei Grundregeln des Prinzips „Leistung für Geld“ (value for money) folgen:

- ✓ Wirksamkeit (Effektivität): Die Ziele der Politik realisieren («das Richtige tun»);
- ✓ Leistungsfähigkeit (Effizienz): Die Ziele der Politik mit möglichst wenig Ressourcen realisieren («das Richtige wirtschaftlich tun»).

Kasten Nr. 54

Das Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungs-System (PPBS)

«(...) Das Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungs-System (PPBS) wurde zuerst in den USA [Anfang der 60er Jahre] im Bereich des Verteidigungshaushalts eingesetzt [und wird derzeit in vielen anderen Ländern verwendet] (...). Ein typischer PPBS-Zyklus besteht aus einer Anfangsplanungsphase, in der die Sicherheits- und Bedrohungslage sowie die nationalen Interessen analysiert werden, um die Aufgaben, die Zusammensetzung und die Struktur der Streitkräfte zu bestimmen. Auf Grund dieser Erkenntnisse werden Programme entwickelt. Das Programm, eine Art Geschäftsplan, identifiziert die konkret zu erreichenden Ziele. Es übernimmt eine entscheidende Funktion im Zyklus, da es die Verbindung zwischen den identifizierten Zielen und den vorhandenen finanziellen Ressourcen herstellt. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das PPBS von der Praxis der Zuteilung von Ressourcen nach Bedürfnissen und plant stattdessen anhand bereits vorgegebener oder absehbarer Haushaltseinschränkungen. Daher ist es wichtig, dass die Programme auf der Basis von Prioritäten entwickelt werden, denen die dringlichsten Bedürfnisse der Streitkräfte zu Grunde liegen. Risikoeinschätzungen, die sich mit den Konsequenzen der Verfehlung einer bestimmten Zielsetzung befassen, können zur Bestimmung von Prioritäten beitragen. Den Zyklus vervollständigt schließlich eine Phase der Leistungseinschätzung und Erfolgsmessung, in der das Ministerium im Speziellen und die Gesellschaft als Ganze festlegen können, bis zu welchem Grad die Ziele am Ende des Jahres erreicht worden sind. Dergestalt kann eine wirksame Verteilung der Ressourcen erreicht werden...»

Quelle: Kate Starkey & Andri van Meny: Defence Budget Transparency on the Internet, Information & Security, Bd. 5, 2000

Um zu evaluieren, ob der Verteidigungshaushalt einen adäquaten Gegenwert erzielt, sollten sich, gemäß der Budget-Theorie die Ausgaben an den Programmen und Vorhaben orientieren (siehe Kasten Nr. 54), d.h. die Aufwendungen sollten sich auf die relevanten Politikbereiche und Ziele beziehen (z.B. Friedensmissionen, Ausbildung). Zudem sollten sämtliche Ausgaben in Funktionsgruppen zusammengefasst werden. Überdies sollte das Parlament in der Lage sein, den Grad der Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit mit Hilfe von Rechnungsprüfern zu ermitteln (siehe nächstes Kapitel). Dies bedeutet, dass die Regierung dem Parlament ein Output- anstelle eines Inputbudgets vorlegt. Systematische Budgetierungssysteme wie das PPBS sind nur möglich, wenn die Institutionen des Sicherheitssektors ihre Pläne- auf eine den Anforderungen der Vertraulichkeit und Geheimhaltung genügende Weise- transparent machen.

Haushaltsdisziplin

Um sicherzustellen, dass die Regierung den gesetzlichen Vorgaben und dem vom Parlament bewilligten Haushalt folgt, ist Haushaltsdisziplin von grundlegender Bedeutung. Folgende Elemente sind dabei zu beachten:

- ✓ Das Verhältnis von Verteidigungsbudget (Berechnung der Ausgaben) und Entwicklung des Preisniveaus;
- ✓ Die Nutzung von Überwachungsrichtlinien und das Setzen von Grenzen für zu hohe und zu niedrige Ausgaben;
- ✓ Die Einleitung von Maßnahmen um zu hohe und zu niedrige Ausgaben bei der Implementierung des Haushalts zu vermeiden;
- ✓ Im Falle von zu hohen oder zu niedrigen Ausgaben im Verteidigungshaushalt sollten der Finanzminister und das Kabinett benachrichtigt werden;
- ✓ Regeln zum Ausgleich von zu hohen Verteidigungsausgaben: Kompensierung innerhalb des Verteidigungshaushalts oder durch Querverteilung aus anderen Regierungshaushalten.

Angemessener zeitlicher Rahmen und Regelmäßigkeit

Um die größte Wirksamkeit einer angemessenen Haushaltspolitik im Bereich des Sicherheitssektors zu erzielen, ist es notwendig, ausreichend Zeit für die Prüfung des Haushaltsentwurfs vor dessen Abstimmung einzuplanen. Zwischen 45 Tagen und drei Monaten liegt die optimale Zeitspanne, die den Parlamenten die gründliche Bearbeitung eines komplexen Verteidigungshaushalts erlaubt.

Die Bereitstellung von zutreffenden, umfassenden und zeitgerechten Informationen über haushaltspolitische Verfahren und Abläufe ist aus mehreren Gründen von Vorteil, darunter:

- ✓ Diese Daten sind Voraussetzung für eine öffentliche Information und Debatte;
- ✓ Sie erleichtern die Ermittlung von Schwächen, Reformerfordernissen und der Notwendigkeit für Ausgleichs- und Abstimmungen zwischen Sicherheits- und anderen Regierungsausgaben;
- ✓ Transparentes Haushaltsmanagement im Sicherheitssektor verbessert dessen öffentliche und parlamentarische Verantwortung und erhöht das öffentliche Vertrauen in die Regierung.

Interaktion mit der Zivilgesellschaft

Das Parlament kann haushalts- und finanzpolitische Experten aus der Zivilgesellschaft zu den relevanten Abschnitten des Prüfungs- und Überwachungsprozesses hinzuziehen. Dies kann besonders hilfreich sein, wenn es den sicherheitspolitischen Teil des Haushalts betrifft, der nicht immer einfach oder leicht nachzuvollziehen ist. Die Transparenz des haushaltspolitischen Prozesses sollte unter anderem auf der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit basieren.

Ausbildung und Fachkenntnisse

Schließlich müssen viele Parlamente die Kenntnisse der Abgeordneten sowie der parlamentarischen Mitarbeiter durch Ausbildung und Forschungsmöglichkeiten verbessern. Zu diesem Zweck führt die IPU als Teil ihrer Arbeit zur Förderung demokratischer Regierungsführung und effizienter parlamentarischer Arbeit regionale und subregionale Seminare für Parlamentarier und parlamentarische Mitarbeiter durch (siehe www.ipu.org). Des Weiteren beabsichtigt sie hierzu die Publikation eines ähnlichen Handbuchs wie des vorliegenden.

Kasten Nr. 55

Die Hauptkomponenten des Verteidigungshaushalts: Spanien 2002

- Güter und Dienstleistungen
 - Lebensmittel
 - Erhaltung der Infrastruktur
 - Benzin
 - Dienstleistungen: Elektrizität, Wasser, Telefon, etc.
- Kleidung
 - Vergütungen, Aufwandsentschädigungen
- Transport
 - Ausbildung
 - Medizinische Versorgung
 - Andere operative Ausgaben
- Andere finanzielle Ausgaben
 - Aktuelle Übertragungen
 - Internationale Organisationen
 - Autonome Organisationen
 - Andere Übertragungen
- Sachinvestitionen
 - Modernisierung der Streitkräfte
 - Wartung von Waffen und Material
 - Forschung und Entwicklung
 - Andere Investitionen
- Kapitalübertragungen
- Vermögenswerte

Quelle: Spanischer Verteidigungshaushalt für das Jahr 2002,
Spanisches Verteidigungsministerium

Transparenz und Verantwortlichkeit in der Haushaltspolitik des Sicherheitsbereichs

Transparenz versus Geheimhaltung

Die Transparenz des Entscheidungsprozesses ist ein grundlegendes Mittel um sicherzustellen, dass die Resultate der Entscheidungen mit den öffentlichen Vorhaben und politischen Zielsetzungen übereinstimmen. Transparenz in der Haushaltspolitik im Bereich Sicherheit befähigt Parlamente, ihre Kontrollfunktion wirksam wahrzunehmen und erhöht das Vertrauen der Gesellschaft in den Sicherheitssektor. Ein Mangel an Transparenz ist häufig auf überkommene haushaltspolitische Vorstellungen oder auf unzureichend definierte sicherheitspolitische Ziele zurückzuführen. Weitere Gründe für eine mangelnde Transparenz finden sich auch durch einen Mangel an interdisziplinären Kenntnissen in den Geschäftsprüfungseinrichtungen der jeweiligen Länder, in mangelnden verfassungspolitischen Grundlagen für die Bereitstellung von Informationen zur genauen Überprüfung durch die Öffentlichkeit oder in einer bürokratischen Haltung, die Vertraulichkeit und Geheimhaltung der Verantwortung und Verantwortlichkeit vorzieht. Geschäftsprüfungs- und Rechnungskontrollbehörden sowie auch der Gesetzgeber selbst müssen diese Systemschwächen identifizieren und angehen (siehe nächstes Kapitel).

Kasten Nr. 56

Grundlegende Hindernisse für Transparenz in der Haushaltspolitik im Bereich Sicherheit

«Der Mangel an Transparenz und Verantwortlichkeit ist in der Haushaltspolitik besonders problematisch, wo einige wenige ausgewählte Personen im Bereich der Exekutive Entscheidungen über die Sicherheitspolitik und deren Ressourcen fällen. Zentrale Stellen im Finanzministerium und anderen Teilen der Exekutive werden oftmals von dem Entscheidungsprozess ausgeschlossen oder umgangen. Parlamentarische Gremien – die gemäß der jeweiligen Verfassung sogar Aufsichts- und Kontrollbefugnisse haben – wie auch die Medien und Zivilgesellschaft werden routinemäßig im Dunkeln gelassen.» (...)

«Sämtliche Ausgaben für die verschiedenen Sicherheitskräfte - inklusive deren Personal, Operationen und Ausrüstung – sollten in den jeweiligen Haushalten enthalten sein. Diese Haushalte sollten auch Auskunft darüber geben, wie diese Aufwendungen finanziert werden. Die meisten Sicherheitshaushalte werden allerdings keiner dieser Bedingungen gerecht. Interne Haushaltsmittelzuweisungen sind undurchsichtig, und die Gesamtausgaben – die Geldmittel mehrerer Ministerien einschließen können – bleiben unklar. In Ländern mit extensiven Neben- und Schattenhaushalten mangelt es den Regierungen zumeist selbst an vollständigen Informationen. Aus diesem Grund kann auch ein elementarer Maßstab für Verantwortlichkeit – der Vergleich der Planungsintention mit dem Ausführungsergebnis – nicht angewendet werden. Beamte des Verteidigungsministeriums und anderen Teilen der Exekutive benötigen vertei-

gungsspezifisches technisches Wissen, um adäquate Entscheidungen in der Verteidigungs-, Haushalts- und Beschaffungspolitik treffen zu können. Die Erwähnung des Problems von Neben- und Schattenhaushalten ist oftmals hoch politisch und erfordert deswegen langwierige grundlegende Veränderungen im zivil-militärischen Verhältnis.»

Quelle: UN Human Development Report, 2002 (Seiten 89 und 91)

Kontrollierbare und unkontrollierbare Ausgaben im Bereich Sicherheit und Verteidigung

Um im Rahmen der Aufsicht des Sicherheitssektors und im Speziellen bei Entscheidungen, ob Geld für die Sicherheitskräfte oder andere Tätigkeitsfelder der Regierung ausgegeben werden soll, die finanzielle Integrität sicherstellen zu können, muss das Parlament Zugang zu den relevanten Haushaltsdokumenten haben. Dem Parlament lediglich Gesamtsummen zu nennen wäre eine Verletzung eines elementaren Prinzips adäquater Haushaltspolitik, nämlich des Prinzips der Spezifität (siehe oben). Erhält es keine Detailinformationen, kann das Parlament seine verfassungsmäßige Pflicht der Überwachung und Beaufsichtigung des Verteidigungshaushalts nicht erfüllen.

Das Parlament sollte folglich Zugang zu sämtlichen Dokumenten des Verteidigungshaushalts haben. In einigen Ländern (z.B. Dänemark und Luxemburg) erhält das Parlament sogar Informationen zu den Einzelposten des Haushalts und somit zu der detailliertesten Ebene innerhalb der Haushaltsaufstellung. In anderen Ländern jedoch (z.B. Frankreich, Griechenland und Polen) sind einzig und allein dem Verteidigungsausschuss des Parlaments Informationen über den Verteidigungshaushalt zugänglich. Aus der Perspektive guter Regierungsführung sollte gewährleistet sein, dass entweder der Ausschuss (falls notwendig hinter verschlossenen Türen) oder das Parlament Zugang zu allen Haushaltsdokumenten hat. Dies sollte für alle Institutionen des Sicherheitssektors, vor allem für die Geheim- und Nachrichtendienste gelten.

Die Klassifizierung des Haushalts der Sicherheitsdienste sollte in Übereinstimmung mit den Gesetzen und besonders mit dem Gesetz über die Informationsfreiheit erfolgen (siehe Kasten Nr. 57).

Während über den Sicherheitshaushalt diskutiert und abgestimmt wird, ist der Spielraum des Parlaments für Änderungen durch bereits mandatierte Ausgaben (z.B. ein in vorhergehenden Jahren unterzeichneter Beschaffungsvertrag) und sog. Anspruchsprogramme (z.B. Renten und Gesundheitsfürsorge für Angehörige der Streitkräfte) begrenzt. Diese Ausgaben können nur langfristig geändert werden.

Kasten Nr. 57

Drei Klassifizierungsebenen im Sicherheitshaushalt

Parlamentarier müssen eine Balance zwischen der Notwendigkeit der Geheimhaltung von Informationen unter besonderen Umständen, den darauf bezogenen Zuweisungen im Verteidigungshaushalt und der Verantwortlichkeit herstellen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Haushaltsvorschläge nach verschiedenen Sicherheitsebenen zu klassifizieren. Dies sieht folgendermaßen aus:

- ▷ Allgemeiner Verteidigungshaushalt zur Vorlage im Parlament;
- ▷ Klassifizierte Haushaltsposten für laufende Ausgaben, die von einem zuständigen Unterausschuss geprüft werden;
- ▷ Ausgaben auf höheren Ebenen der militärischen Klassifizierung, die von einer repräsentativen Gruppe von Mitgliedern eines Prüfungsausschusses genau untersucht werden könnten. Dieser Gruppe sollte der Zugang zu geheimen Dokumenten nach den geltenden Bestimmungen der jeweiligen Landesgesetze zur Geheimhaltung gewährt werden.

Quelle: Ravinder Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making Processes*, Bd. 1, OUP, Oxford, 1998

Transparenz zur Bekämpfung des Missbrauchs öffentlicher Gelder und der Korruption

Parlamente spielen bei der Sicherstellung, dass die Regierung keinen Missbrauch mit öffentlichen Geldern betreibt, eine Schlüsselrolle. Insbesondere wegen der komplexen technischen Verfahren und der Erfordernisse strategischer Sicherheit sind Haushalte für den Sicherheitssektor besonders anfällig für Missbräuche.

Transparenz und Verantwortlichkeit sind in der Verteidigungsbudgetierung eine unerlässliche Voraussetzung für jede wirksame parlamentarische Kontrolle des Sicherheitssektors. Transparenz wiederum ist auch eine Vorbedingung für Verantwortlichkeit, als Grundlage für gute Regierungsführung. Daher sind diese zwei Konzepte der Schlüssel zum gesamten Haushaltsprozess.

«Während der allgemeine Mangel an Verantwortlichkeit und Transparenz in der Haushaltspolitik zu Fragen der Verteidigung Bedenken über die Größe, Fähigkeiten und Absichten der Streitkräfte eines Landes nähren kann, wird größere Transparenz hingegen die Aufmerksamkeit auf die Verteidigungsausgaben lenken und somit das Potenzial für Unsicherheit und Missverständnisse, die zu Konflikten führen können, vermindern.»

Paul George, «Defence Expenditures in the 1990's: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries», 2002.

Es ist allgemein anerkannt, dass übermäßige Militärausgaben wertvolle Ressourcen verschlingen, die anderweitig zur Linderung von Armut und zur Förderung von sozialer Entwicklung eingesetzt werden könnten. Die politischen Vertreter der Gesellschaft müssen mit Informationen darüber versehen werden, warum und wie die Exekutive die Sicherheit der Gesellschaft zu organisieren gedenkt, unter anderem auch da diese durch öffentliche Steuergelder gewährleistet wird. In Entwicklungsländern ist der Missbrauch öffentlicher Gelder besonders schädlich. Eine Regierung ist, wenn sie sich den Zielen guter Regierungsführung verschrieben hat, verpflichtet, die öffentliche Meinung in ihren Überlegungen zum Sicherheitssektor zu berücksichtigen. Das Parlament muss sicherstellen, dass der Verteidigungshaushalt Entwicklungs- und Sicherheitsbedürfnisse in eine angemessene Balance bringt. Zu den zahlreichen Problemen, die die wirksame parlamentarische Kontrolle der Haushalte des Sicherheitssektors beeinträchtigen können, zählen unter anderem die folgenden:

Kasten Nr. 58

Hauptprobleme effizienter Haushaltskontrolle im Sicherheitssektor

- ▷ **Abwesenheit eines verfassungsmäßigen Rahmens** – Schwierigkeiten können aus dem Nicht-Vorhandensein eines klaren verfassungsmäßigen Rahmens hinsichtlich der parlamentarischen Aufsicht über die Aktivitäten des Sicherheitssektors resultieren.
- ▷ **Mangel an Informationen** – In Verbindung mit einem unzureichenden konstitutionellen Rahmen sind auch Mängel in der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit, die den Zugang zu sensitiven Informationen erleichtert, zu nennen. Defizite oder Unklarheiten in den Rechtsstrukturen können die Bestrebungen des Parlaments bei der Ausübung der parlamentarischen Aufsicht behindern. Die Konsequenz besteht darin, dass die in einem intakten demokratischen System vorhandene Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber Öffentlichkeit und Parlament aufgehoben ist.
- ▷ **Einkommensquellen (des Sicherheitssektors) neben dem offiziellen Haushalt** – Das genaue Ausmaß von Einkünften des Sicherheitssektors im Rahmen besonderer Aktivitäten (vor allem solche kommerzieller Natur oder solche, die aus der Bereitstellung von militärischen Dienstleistungen resultieren) neben oder außerhalb des offiziellen Haushalts sind dem Parlament und mitunter sogar den Beamten des Verteidigungsministeriums nicht immer bekannt. Über diese Aktivitäten sollte, wie über jede andere Finanzierung des Sicherheitssektors, dem Parlament gegenüber Rechenschaft abgelegt werden müssen.
- ▷ **Verdeckte Verteidigungsausgaben** – Aufwendungen des Sicherheitssektors für Renten, Infrastruktur, Transport etc. werden häufig auf die Haushalte anderer Ministerien/Sektoren wie Sozialhilfe, Wohnungsbau, Eisenbahnen etc. übertragen. Diese Praxis verzerrt den Verteidigungshaushalt und erschwert es der Öffentlichkeit wie dem Parlament, die realen Verteidigungsausgaben realistisch einzuschätzen und zu beurteilen.
- ▷ **Schwache Medien** – Viele Länder haben schwache Medien (im Sinne mangelnder Expertise und Ressourcen), die die Arbeit des Sicherheitssektors



und des Parlaments nicht aufmerksam verfolgen. Damit entgehen der allgemeinen Öffentlichkeit aktuelle Informationen über das, was ihre politischen Vertreter und die Einrichtungen des Sicherheitssektors tun.

- ▷ **Zu wenig Zeit für angemessene und genaue Prüfung** – Wie schon zuvor dargestellt, kann zu wenig Zeit für die genaue Prüfung des Verteidigungshaushalts ein Problem für eine wirksame parlamentarische Aufsicht darstellen.
- ▷ **Mangel an Infrastruktur, Kenntnissen und Mitarbeitern** – Viele Parlamente beklagen einen Mangel an Infrastruktur, Expertise und Personal, um die notwendigen Grundlagen zu gewährleisten, damit die Exekutive gegenüber der Bevölkerung, der sie dient, verantwortlich ist.

Haushaltskontrolle in Transitionsländern

Die demokratische Welle, die in den 1990er Jahren über Europa hinweg geschwappt ist, belegt, dass die Entwicklung der Idee und der Praxis der parlamentarischen Aufsicht für Länder, die sich im Übergang zur Demokratie befinden, besonders wichtig ist. Kasten Nr. 59 gewährt einen genaueren Blick auf die haushaltspolitischen Praktiken in südost-europäischen Staaten, die ihre politischen Systeme in einen Rahmen höherer Transparenz und Verantwortlichkeit stellen.

Kasten Nr. 59

Verfahren der Verteidigungsbudgetierung in ausgewählten Ländern Südosteuropas

Albanien: Im Oktober 2000 wurde ein Büro für die Budgetverwaltung eingerichtet. Zudem wurden die zentralen Leitlinien zur Verteidigungspolitik mit den Anforderungen der Verteidigung bis 2008 publiziert. Das Verteidigungsministerium ist für den haushaltspolitischen Prozess verantwortlich.

Bulgarien: Der Verteidigungshaushalt wurde während der letzten zehn Jahre von der Nationalversammlung, dem bulgarischen Parlament, diskutiert. Es wird erwartet, dass die Nationalversammlung ihre Aufsichtsfähigkeiten schrittweise in Richtung einer vollständigen parlamentarischen Aufsicht über den Sicherheitssektor verbessert.

Kroatien: Der Haushalt wird von der Regierung vorgeschlagen, anschließend dem Parlament vorgelegt und im «Official Bulletin» publiziert. Der Haushaltsprozess erstreckt sich von Juli bis November unter Beteiligung des Finanz- und des Verteidigungsministeriums. Das Parlament entscheidet nur über den Gesamtumfang des Verteidigungshaushalts und hat keinen Einfluss auf dessen Detailstruktur.

Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien: Das Verteidigungsministerium bereitet den Entwurf vor, der dann dem Finanzministerium zugeleitet wird. In dieser Phase findet ein Dialog mit anderen Ministerien statt, damit der Entwurf mit den Ressourcen des Landes korrespondiert.



Anschließend wird der Haushalt der Regierung vorgelegt. Nachdem eventuelle Veränderungen vorgenommen worden sind, geht der Haushaltsentwurf an das Parlament über. Der Verteidigungsminister präsentiert den Entwurf dem innenpolitischen Ausschuss und dem Verteidigungsausschuss. Nach der Abstimmung wird der Haushalt vom Präsidenten in einem Dekret umgesetzt. Der Verteidigungshaushalt macht 2.12% des BIP aus.

Rumänien: Seit Januar 2000 wird vom Verteidigungsministerium das Planungs-, Programmierungs-, Budgetierungs-, und Evaluierungs- System (PPBES) eingesetzt. Unter anderem soll dadurch die Transparenz der Aktivitäten des Verteidigungssektors erhöht werden. An der Erstellung des Haushalts sind mehrere parlamentarische Ausschüsse beteiligt: Verteidigung, öffentliche Ordnung, nationale Sicherheit, Haushalt, Finanzen und Banken. Die zuständige Abteilung innerhalb des Verteidigungsministeriums trägt die Bezeichnung «Beziehungen mit dem Parlament, Gesetzgebung, Harmonisierung und Öffentlichkeitsarbeit». Die zentralen verteidigungspolitischen Leitlinien sind im Internet publiziert.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Der Sicherheitssektor im haushaltspolitischen Prozess

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament in den vier Hauptphasen des typischen haushaltspolitischen Prozesses ein besonderes Augenmerk auf den Sicherheitssektor legt: Vorbereitung des Haushalts, Verabschiedung des Haushalts, Umsetzung des Haushalts und Rechnungskontrolle der Ausgaben.
- ▷ Stellen Sie die Aufsicht durch statutarische Rechnungskontrollbehörden sicher.
- ▷ Rechnungsprüfungen durch das Parlament und andere Überwachungseinrichtungen sollten die politischen Ziele mit den Haushaltsforderungen und dem Output (Leistungsprüfung) rückkoppeln.

Effektives parlamentarisches Handeln zur Sicherstellung eines transparenten haushaltspolitischen Prozesses im Bereich Sicherheit

- ▷ Fordern Sie, dass der Haushalt auf der Basis der in diesem Kapitel behandelten Richtlinien zur effektiven Haushaltspolitik erstellt wird.
- ▷ Suchen Sie die Unterstützung kompetenter unabhängiger Experten, die dem Parlament insgesamt oder den Abgeordneten individuell helfen zu beurteilen, ob die geplanten Mittelzuweisungen im Bereich Sicherheit notwendig und angemessen sind und ob ihre Präsentation transparent ist.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Sicherheitsdienste moderne Methoden der Finanzplanung und der Haushaltspolitik anwenden, die es dem Parlament erlauben, die Verteidigungsausgaben valide zu beurteilen und den Zusammenhang zwischen Zielen, finanziellen Inputs und Leistungsoutputs zu verstehen.
- ▷ Überprüfen Sie die Situation in Ihrem eigenen Parlament anhand der Referenzpunkte, die im Kasten Nr. 58 aufgelistet sind, und werden Sie gegebenenfalls mit den Ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln aktiv, um eventuelle Schwachstellen und Defizite zu beseitigen.

Die Rechnungsprüfung von Haushaltsaufwendungen im Bereich Sicherheit

Parlament und die nationale Finanzkontrollbehörde (der Rechnungshof)

Die Verantwortung des Parlaments für den Sicherheitshaushalt endet nicht mit dessen Bewilligung. Das Parlament muss auch darüber hinaus seine Aufsichts- und Rechnungsprüfungsfunktionen durchsetzen, weil die Vorlage vollständig geprüfter Konten im Parlament Teil des demokratischen Prozesses ist und weil der Prüfungsprozess die Rechnungskontrolle von Zahlen und Leistungen einschließt. Die Konten und Jahresberichte der Sicherheitsdienste sind für die Parlamente eine wichtige Quelle zur Beurteilung, wie die Haushaltsgelder im vergangenen Haushaltsjahr verwendet wurden.

Das Parlament sollte in seinen Aufsichtsfunktionen von einem unabhängigen Organ der staatlichen Finanzkontrolle unterstützt werden, nämlich von einer nationalen Rechnungsprüfungsbehörde (wie z.B. dem nationalen (Bundes-) Rechnungshof), die verfassungsrechtlich abgestützt als eine von der Exekutive, Legislative und Judikative unabhängige Einrichtung geschaffen ist. Das Parlament sollte sicherstellen, dass der im nationalen Rechnungshof angesiedelte Beauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung²:

- ✓ vom Parlament ernannt wird und eine klar begrenzte Amtszeit besitzt;
- ✓ die rechtlichen und praktischen Mittel und Ressourcen zur unabhängigen Durchführung seiner Tätigkeit besitzt;
- ✓ die unabhängige Befugnis besitzt, dem Parlament und seinem Finanzausschuss über sämtliche Ausgaben zu jeder Zeit zu berichten.

Das Parlament sollte sicherstellen, dass gerichtliche Sanktionen per Gesetz zur Verfügung stehen und in Fällen von Korruption und Misswirtschaft im Umgang mit staatlichen Geldern durch Beamte und politische Organe auch tatsächlich angewendet werden. Das Parlament muss auch sicherstellen, dass im Falle von Fehlfunktionen Rechtsmittel eingelegt werden.

² In Deutschland wird das Amt des Beauftragen für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung von dem jeweiligen Präsidenten des Bundesrechnungshofes ausgeübt. Als Äquivalent im angelsächsischen Raum ist die Position des Auditor General anzusehen.

Kasten Nr. 60

Der (Bundes-) Rechnungshof

«Sei es gegenüber der Exekutive, der Legislative oder der Judikative, die Wahrung der vollständigen Unabhängigkeit und Autonomie ist für den Rechnungshof unerlässlich. Auch muss er über angemessene Ressourcen für die Erfüllung seiner Aufgaben verfügen. Er hat grundsätzlich eine dreifache Funktion:

Finanzielle Aufsicht

Der Rechnungshof muss die Genauigkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Finanzen aller Organe der Exekutive und öffentlicher Einrichtungen prüfen. Er muss bestätigen, dass alle Finanztransaktionen in Übereinstimmung mit den Bestimmungen für den Umgang mit öffentlichen Geldern vorgenommen werden. Im Rahmen dieser Aufsicht muss der Rechnungshof eine rechtssprechende Funktion in Bezug auf jene öffentlichen Rechnungsprüfer und Beamte übernehmen, die Zahlungen bewilligen. Außer im Falle einer Verantwortlichkeitsentbindung müssen sie alle für das Geld, das sie verwalten, verantwortlich gemacht werden. In Unterschlagungs- oder Korruptionsfällen ist der Rechnungshof verpflichtet, seine Erkenntnisse den Gerichtsbehörden mitzuteilen.

Gesetzliche Aufsicht

Der Rechnungshof muss prüfen, ob alle öffentlichen Ausgaben und Einnahmen im Einklang mit dem Haushaltsgesetz stehen.

Sicherstellung einer angemessenen Verwendung öffentlicher Gelder

Eine moderne Finanzkontrolle im Sinne guter Regierungsführung sollte die Verwendung von öffentlichen Geldern auf der Basis der folgenden drei Kriterien sicherstellen:

- (i) *Leistung für Geld (Value for money)*: Stellen Sie sicher, dass die eingesetzten Mittel sowohl qualitativ als auch quantitativ optimal verwendet werden;
- (ii) *Wirksamkeit (Effektivität)*: Stellen Sie fest, inwieweit die Zielsetzungen und Ziele erreicht wurden;
- (iii) *Leistungsfähigkeit (Effizienz)*: Stellen Sie fest, ob die eingesetzten Mittel im Hinblick auf die erzielten Resultate optimal verwendet wurden.

Diese nachträgliche Überprüfung wird auf Initiative des Rechnungshofes oder auf Verlangen des Parlaments ausgeführt.»

*Auszüge aus: Allgemeiner Bericht des IPU-Seminars
«Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective»,
Bamako, Mali, November 2001*

Die Rechnungsprüfung des Sicherheitshaushalts in der Praxis

Die Rechnungsprüfung des Sicherheitshaushalts ist ein eher komplexer Prozess für das Parlament, der eine Analyse derjenigen Stellen des Rechnungsprüfungsberichtes beinhaltet, die einen direkten oder indirekten Bezug zu Fragen der Sicherheit aufweisen: z.B. Handel, Industrie, Kommunikation oder Finanztransfer. Die Herausforderung besteht dabei darin, Verbindungslinien zwischen scheinbar unverbundenen Aktivitäten zu identifizieren.

In der Praxis sollten die Ministerien, die eine zentrale Funktion in Sicherheitsfragen haben - traditionell sind dies Verteidigung, Inneres, Handel und Industrie und in jüngster Zeit auch Kommunikation und Finanzen – regelmäßig dem Parlament umfassende Berichte über die Verwendung der ihnen zugewiesenen Mittel vorlegen. Die parlamentarischen Verfahren können dabei beinhalten: Jahresberichte der Ministerien, Überprüfung der einzelnen Bewilligungen durch parlamentarische Ausschüsse, geprüfte Jahresabschlüsse der Ministerien, gesonderte parlamentarische Debatten zu jedem Ministerium.

Idealerweise sollte der Rechnungsprüfungsprozess das Parlament in die Lage versetzen zu beurteilen, ob der Haushaltsprozess gesetzmäßig vonstatten ging, ob die Ausgaben effizient getätigt wurden und ob sie die gesetzten Ziele auch tatsächlich erreicht haben.

Kasten Nr. 61

Die Rolle des britischen Rechnungsprüfungsbüros (National Audit Office) in der parlamentarischen Aufsicht des Sicherheitssektors

Das britische Rechnungsprüfungsbüro (National Audit Office – NAO), das 1983 als unabhängige Behörde gegründet wurde und vom Rechnungsprüfer und «Generalauditor» (C&AG) geleitet wird, berichtet dem Parlament über die Ausgaben der Regierung. Das NAO führt finanzielle Rechnungsprüfungen durch und berichtet über die Effektivität und Effizienz der getätigten Ausgaben.

▷ Finanzkontrolle

Der C&AG und das NAO sind per Gesetz dafür verantwortlich, die Konten aller Ministerien und Geschäftsstellen der Regierung zu prüfen und das Parlament über die Ergebnisse zu informieren. Wie alle anderen Rechnungsprüfer ist der C&AG verpflichtet, sämtliche Konten dahingehend zu beurteilen, ob sie frei von sachlichen Fehldarstellungen sind. Von dem C&AG wird auch eine Bestätigung verlangt, dass alle Finanztransaktionen die notwendige parlamentarische Zustimmung haben. Wenn das NAO wesentliche Fehldarstellungen feststellt, wird sich der C&AG dazu qualifiziert äußern. Wo es keine sachlichen Fehler oder Unregelmäßigkeiten in den Konten gibt, kann der C&AG trotzdem einen



Bericht über andere bedeutende Vorkommnisse für das Parlament vorbereiten. Solche Berichte können vom Unterhaus-Ausschuss für Öffentliche Konten bearbeitet werden.

▷ **Prüfung der Effektivität und Effizienz der Ausgaben
(«Leistung für Geld»)**

Jährlich werden dem Parlament vom Rechnungsprüfer und «Generalauditor» ungefähr 50 Berichte zu der Effektivität und Effizienz der Ausgaben, die durch die Ministerien und Geschäftsstellen der Regierung getätigt wurden, unterbreitet. Das nationale Rechnungsprüfungsbüro untersucht und berichtet über die Wirtschaftlichkeit, die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben. Die Berichte können unzulängliche Leistungen aufdecken oder gute Verfahren hervorheben, konzentrieren sich aber auch auf die Erarbeitung von Empfehlungen, um Verbesserungen und Einsparungen zu erzielen. Das NAO gibt an, dass durch die Beachtung aller ihrer über die letzten drei Jahre hinweg gemachten Empfehlungen die Regierung £1.4 Milliarden eingespart hat. Die Berichte über die «Leistung des Geldes» im Verteidigungsbereich haben zuletzt solch diverse Themen wie Helikopterlogistik, Kampfidentifikation, Wartung und Reparatur von Landausrüstung, Vorratsabbau und Neubau des Hauptgebäudes des Verteidigungsministeriums betroffen. Das NAO berichtet auch über den Fortschritt der 30 größten Beschaffungsvorhaben.

▷ **Beziehungen zu dem Parlament und der Zyklus der
Verantwortlichkeit**

Das Verhältnis zu dem Parlament und vor allem zu dem Ausschuss für Öffentliche Konten ist für die Arbeit des C&AG zentral. Er ist seinen Statuten zufolge ein Beamter des Unterhauses, und seine Arbeit wird dem Parlament vorgelegt. So setzt ein Zyklus der Verantwortlichkeit ein. Wenn öffentliche Gelder von einer zentralen Regierungsbehörde ausgegeben werden, steht es dem C&AG frei, dem Parlament über die Regelmäßigkeit, Richtigkeit und den erzielten Geldgegenwert Bericht zu erstatten. Der Ausschuss für Öffentliche Konten kann diesen Bericht vom ranghöchsten Beamten dieses Gremiums als Beweis aufnehmen und anschließend Empfehlungen formulieren, auf die die Regierung reagieren muss. Ferner beantwortet das NAO über 400 Fragen von Mitgliedern des Parlaments zu Angelegenheiten, die die öffentlichen Ausgaben betreffen.

*Quelle: Tom McDonald, Dienstältester Geschäftsprüfer, Verteidigung,
Nationales Geschäftsprüfungsbüro, Großbritannien, 2002*

Wesentliche Elemente der Rechnungshöfe

Eine Rechnungsprüfungsbehörde ist eines der wichtigsten Instrumente für die parlamentarische Aufsicht. Um wirksam arbeiten zu können, sollte es die folgenden Merkmale aufweisen:

- ✓ Die statutarische Rechnungsprüfungsbehörde berichtet dem parlamentarischen Rechnungsausschuss, der anders zusammengesetzt sein sollte als der Haushaltsausschuss;

- ✓ Sie sollte Zugang zu geheimen Dokumenten haben, um Entscheidungen nachvollziehen zu können, darf aber öffentlich nicht Bezug auf diese Dokumente nehmen;
- ✓ Sie sollte eine breit gefächerte Expertise zu Fragen des Sicherheitssektors und des Verteidigungsmanagements sowie zu technischen, finanziellen und rechtlichen Fragen besitzen.

Kasten Nr. 62

Das georgische Parlament und die Haushaltskontrolle

Ende des Jahres 2001 beschlossen Mitglieder des georgischen Parlaments, die parlamentarische Debatte über den Haushaltsentwurf für das Jahr 2002 um einen Monat zu verschieben. Grund waren Meinungsverschiedenheiten über grundlegende Daten und ein zu kurz bemessener Zeitanatz für die Debatte, da die Regierung den Entwurf zu spät eingereicht hatte. Zur gleichen Zeit erarbeitete das Verteidigungsministerium mit Hilfe von amerikanischen Experten erstmalig den Verteidigungshaushalt. Die Abgeordneten hatten damit die Möglichkeit, sich mit den Strukturen der Streitkräfte genauer zu beschäftigen und eine sachkundige Einschätzung der Verteidigungsausgaben zu geben. Außerdem entsprach der Haushaltsentwurf den NATO-Standards – er unterteilte alle Ausgaben in drei Kategorien: Personal, Aufrechterhaltung der Kampfleistungsfähigkeit und Investitionen.

Aus der Sicht der parlamentarischen Kontrolle bestand das Hauptproblem darin, dass das Parlament den Haushalt Ende Januar 2002 genehmigte und dass a) der Präsident, der Finanz- und der Verteidigungsminister verschiedene Ansichten über die adäquate Höhe der Verteidigungsausgaben hatten; b) es in letzter Minute Änderungen in den Haushaltsdaten gab, die nicht erläutert wurden; und c) die Parlamentarier über einen vorgelegten Plan zur Kürzung von Personal im Verteidigungsministerium und die aus diesen Maßnahmen resultierenden finanziellen Auswirkungen nicht informiert waren.

Gleichzeitig entgingen Haushaltsvorlagen einzelner Regierungsbehörden, die nicht dem Haushaltsgesetz unterlagen, der parlamentarischen Kontrolle.

Am Ende war der Verteidigungshaushalt beträchtlich geschrumpft, da das Parlament nur 38 Millionen GEL für Verteidigungsausgaben bewilligte, während der Entwurf insgesamt 71 Millionen GEL vorgesehen hatte. Über die Verteilung der Haushaltsmittel unter den verschiedenen Arbeitsfeldern der Regierung entscheiden nun der Präsident und der nationale Sicherheitsrat.

Das Parlament hätte sich diese Situation zunutze machen können, wenn es die Chance ergriffen hätte, die demokratische Kontrolle des Haushalts durch parlamentarische Prozesse wie Debatte und Bewilligung auszuüben.

*Quelle: David Darchiashvili,
Chef der parlamentarischen Forschungsabteilung des georgischen Parlamentes, 2002*

Was Sie als Parlamentarier tun können

Effektive unabhängige Rechnungsprüfung

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Errichtung einer obersten Rechnungsprüfungsbehörde verfassungsmäßig oder gesetzlich verankert ist. Dabei sollte das Folgende enthalten sein:
 - Art und Umfang des Verhältnisses von nationaler Rechnungsprüfungsbehörde und Parlament;
 - Das notwendige Maß an Unabhängigkeit der nationalen Rechnungsprüfungsbehörde und ihrer Mitarbeiter und Beamten sowie ihre finanzielle Unabhängigkeit;
 - Dass das Parlament die Stellungnahmen der Regierung überarbeitet und überwacht und auf der Basis der Berichte der Rechnungsprüfungsbehörde und des parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschusses Maßnahmen einleiten kann.
- ▷ Überprüfen Sie, ob die Richtlinien der Lima-Deklaration zur Rechnungsprüfung – zu finden auf der Website der International Organisation of Supreme Audit Institutions (www.intosai.org) – in Ihrer nationalen Gesetzgebung und Praxis berücksichtigt werden.

Gesetzmäßigkeitsprüfung, Regelmäßigkeitsprüfung und Leistungsprüfung

- ▷ Sorgen Sie dafür, dass Ihre nationale Rechnungsprüfungsbehörde die genannten drei Aspekte abdeckt, wenn es um Sicherheitsangelegenheiten geht.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass, selbst wenn die Rechnungsprüfung der Ausgaben im Bereich Sicherheit post facto stattfindet, das Parlament alle notwendigen Schlüsse zieht und diese künftig bei der Verwendung neuer Geldmittel in diesem Bereich berücksichtigt.
- ▷ Die meisten Rechnungsprüfungsberichte beschränken sich auf die Prüfung finanzieller Fragen. Die statutarischen Rechnungsprüfungsbehörden sollten in der Lage sein, Leistungsprüfungen für spezifische Projekte im Detail vorzunehmen, oder Berater zu deren unabhängiger Beurteilung hinzu zu ziehen, falls die Organisation nicht über die nötige Expertise verfügt.
- ▷ Die statutarische Rechnungsprüfungsbehörde sollte auch die Arbeit der Finanzabteilungen der Sicherheitsdienste prüfen.

Abschnitt VII

**Personelle Ressourcen im
Sicherheitssektor:
Sicherstellung von Professionalität und
demokratischer Aufsicht**

Die Förderung demokratischer Werte im Sicherheitssektor

Die demokratische Ausbildung und Einstellung der Streitkräfte muss gefördert werden, damit die Streitkräfte angemessen in die Gesellschaft integriert werden können und keine Bedrohung für die Demokratie darstellen. Tatsächlich hat die Erfahrung in verschiedenen Teilen der Welt gezeigt, dass eine Armee, die nicht entsprechend geführt und demokratisch kontrolliert wird oder nicht umfassend in die Gesellschaftsstrukturen integriert ist, verschiedenartigste Bedrohungen für die Demokratie bergen kann:

- ✓ Ausüben von verfassungswidrigem Einfluss oder Durchführung eines Militärputsches;
- ✓ Ausübung nicht genehmigter militärischer oder kommerzieller Aktivitäten;
- ✓ Exzessiver Verbrauch von Ressourcen, die in anderen Bereichen der Gesellschaft benötigt werden;
- ✓ Missbrauch öffentlicher Gelder;
- ✓ Verletzung von Menschenrechten (z.B. Plünderung, Überfälle, illegale Gewalt und Vergewaltigung).

Mechanismen zur Entwicklung einer demokratischen Gesinnung im Personal des Sicherheitssektors

Die Förderung der demokratischen Haltung der Streitkräfte erfordert die Schaffung von Mechanismen innerhalb der militärischen Organisation, welche die Sensibilität und den Respekt für demokratische Werte und Institutionen sowie für Menschenrechtsprinzipien erhöhen. Diese internen Verfahren sind zur Ergänzung der Regierungs-, parlamentarischen und zivilen Kontrolle der Streitkräfte notwendig. Die folgenden Elemente können bei der Erhöhung der demokratischen Gesinnung des uniformierten Personals helfen.

Bekennnis zur Verfassung und den staatlichen Institutionen

Gute Regierungsführung beinhaltet die Vermittlung und den Transfer der Werte des öffentlichen Dienstes, die Ethik der Beachtung des Gesetzes und der Rechtsstaatlichkeit sowie den Respekt für die Verfassung und die nationalen Institutionen in den Sicherheitssektor hinein. Soldaten und andere Wächter einer

demokratischen Gesellschaft sollten ihren Treueeid auf die Verfassung und die staatlichen Institutionen und nicht auf einen spezifischen politischen Führer schwören. Ein solcher «unpersönlicher» Treueeid steht als Symbol dafür, dass die Sicherheitsdienste weniger einer bestimmten Regierung, sondern gegenüber der Verfassung und den Gesetzen, die von den rechtmäßigen Vertretern des Volkes erlassen werden, verpflichtet sind. Die zivile Aufsicht über den Sicherheitssektor sollte ein Bewusstsein für die Art und Bedeutung des militärischen Eids sowie auch für die Maßnahmen seiner Durchsetzung umfassen.

Eine eindeutig definierte innere Ordnung des Sicherheitssektors

Es ist entscheidend, den gesetzlichen Rahmen für die innere Ordnung des Sicherheitssektors von der Perspektive der demokratischen Aufsicht her zu konsolidieren. Dazu gehört:

- ✓ Begrenzung der verfassungsmäßigen Rechte der Armeeingehörigen;
- ✓ Verabschiedung oder Überprüfung des Wehrpflicht- bzw. Wehrdienst-gesetzes und der Militärgerichtsbarkeit sowie des gesamten gesetzlichen Rahmens in Übereinstimmung mit den Genfer Konventionen;
- ✓ Verpflichtung des Personals, bei illegalen Befehlen den Gehorsam zu verweigern.

In den meisten Staaten, in denen die Verfassung die Rechte und fundamentalen Freiheiten aller Bürger garantiert, können nachgeordnete Gesetze diese Rechte für Soldaten einschränken, wenn spezifische militärische Aufgaben dies verlangen. Soldaten haben prinzipiell die gleichen Rechte wie andere Bürger, da sie als Staatsbürger in Uniform zu verstehen sind. Mögliche Einschränkungen dieser Rechte betreffen hingegen etwa die Meinungsfreiheit, da Soldaten Zugang zu geheimen Dokumenten haben, die Bewegungsfreiheit im Falle von Bereitschaft, und das Recht, für ein politisches Amt zu kandidieren. Nicht alle Demokratien begrenzen jedoch die staatsbürgerlichen Rechte der Soldaten in gleichem Maße. In den skandinavischen Ländern, in Deutschland und in den Niederlanden beispielsweise besitzen Soldaten das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen und Mitglied in ihr zu werden. In anderen Staaten sind Soldaten hingegen lediglich berechtigt, Standesvereinigungen zu errichten und ihnen beizutreten. In allen Fällen jedoch sind die Beschränkungen präzise in den nachgeordneten Gesetzen beschrieben und immer direkt an die besondere Stellung der Soldaten und der nationalen Sicherheit gekoppelt.

Militärische Standesvereinigungen und Gewerkschaften

In vielen Staaten ist es Soldaten untersagt, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten. Das Standardargument gegen Soldatengewerkschaften ist, dass diese die Disziplin und Ordnung innerhalb der Streitkräfte untergraben können. Einige Staaten hingegen erlauben ihrem militärischen Personal jedoch gemäß Artikel 11 der Europäischen Konvention über Menschenrechte und Fundamentale Freiheiten (ECHR), Standesvereinigungen oder

sogar Soldatengewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten. Dazu gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Russland, Schweden, die Schweiz, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik und Ungarn. In diesen Staaten besitzen die Standesvereinigungen oder Soldatengewerkschaften, je nach Art der Organisation, unterschiedliche Rechte. Sie alle haben das Anrecht, den Verteidigungsminister zu konsultieren, und einige von ihnen sind sogar befugt, über ihre Beschäftigungsbedingungen zu verhandeln. Sie verbessern die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen der Soldaten und unterstützen ihre Mitglieder zum Beispiel im Falle von rechtlichen Auseinandersetzungen mit ihrem Arbeitgeber. Europa verfügt über zwei Dachorganisationen für Soldaten. EUROMIL in Brüssel ist die einzige europäische Organisation für Armeeeingehörige unabhängig von ihrem Status. Die zweite ist der Europäische Rat der Wehrpflichtigenorganisationen (European Council of Conscript Organisations – ECCO) in Stockholm.

Kasten Nr. 63

Die Empfehlung des Europarates zur Versammlungsfreiheit für Angehörige der Streitkräfte

1. Die parlamentarische Versammlung fordert, (...) den Angehörigen der Streitkräfte unter normalen Bedingungen das Versammlungsrecht zu garantieren, allerdings mit einer Untersagung des Streikrechtes (...)
4. In den vergangenen Jahren haben Armeen bestimmter Mitgliedsstaaten ihre Wehrstruktur von der Wehrpflicht auf eine Berufsarmee umgestellt. Folglich wird militärisches Personal zusehends zu beinahe «normalen» Beschäftigten, deren Arbeitgeber das Verteidigungsministerium ist. Sie haben somit das volle Anrecht auf die Beschäftigtenrechte, die in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und in der Europäischen Sozialcharta niedergeschrieben sind.
5. Mitglieder der Streitkräfte als «Bürger in Uniform» sollten, wenn die Armee nicht im Einsatz ist, während der Ausübung ihrer dienstlichen Pflichten in vollem Umfang das Recht haben, spezifische Vereinigungen zum Schutz ihrer beruflichen Interessen innerhalb der Struktur demokratischer Institutionen zu bilden, ihnen beizutreten und sich aktiv in ihnen zu betätigen.
6. Armeeeingehörigen sollte die Ausübung der gleichen Rechte erlaubt sein, einschließlich des Rechts, verfassungstreuen politischen Parteien beizutreten.
7. Deshalb empfiehlt die Versammlung, dass die Ministerkommission die Regierungen der Mitgliedsstaaten aufruft:
 - i. den Angehörigen der Streitkräfte und Soldaten zu erlauben, sich in Standesvereinigungen zu organisieren, inklusive des Rechts, über Gehälter und Arbeitsbedingungen zu verhandeln;
 - ii. die derzeit existierenden unnötigen Beschränkungen des Versammlungsrechts von Angehörigen der Streitkräfte aufzuheben;
 - iii. den Angehörigen der Streitkräfte und Soldaten zu erlauben, verfassungstreuen politischen Parteien beizutreten;



iv. diese Rechte in die militärischen Regelwerke und Codes der Mitgliedsstaaten einzuarbeiten;

v. Möglichkeit zur Errichtung einer Ombudsstelle zu prüfen, an die sich Soldaten im Falle von arbeits- oder dienstrechtlichen Auseinandersetzungen wenden können.

8. Die Versammlung ruft die Ministerkommission ebenfalls auf, die Möglichkeit der Überarbeitung des Textes der revidierten Europäischen Sozialcharta durch Hinzufügung folgender Passage zum Artikel 5 zu prüfen: «Zur Sicherung und Förderung des Rechts von Arbeitern und Angestellten, lokale, nationale und internationale Organisationen zum Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu bilden und diesen Organisationen beizutreten, gewährleisten die Parteien, dass das nationale Gesetz dieses Recht als solches und in seiner Anwendung nicht beeinträchtigt. Das Ausmaß, in dem die in diesem Artikel niedergelegten Garantien Anwendung auf die Polizei und die Angehörigen der Streitkräfte finden, soll durch nationale Gesetze und Regelwerke definiert werden.»

*Empfehlung 1572 (2002) der parlamentarischen Versammlung des Europarats,
3. September 2002*

Förderung der Ausbildung zu Schlüsselwerten und Normen

Die Ausbildung von Soldaten sollte deren Professionalisierung zum Ziel haben, damit sie für ihre Aufgaben geeignet und vorbereitet sind. Die Ausbildung sollte politisch neutral sein und auf Elemente politischer Ideologie und Propaganda verzichten. Sie sollte Kurse zu Demokratie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, humanitärem Recht und Menschenrechten beinhalten. Die Ausbildung und das Training in internationalem humanitärem Recht und Menschenrechten ist für die Förderung demokratischer Werte im Sicherheitssektor entscheidend. Um sich mit dem internationalen humanitären Recht auseinanderzusetzen, können Parlamentarier das Handbuch für Parlamentarier «Respect for International Humanitarian Law» erhalten, das im Jahre 1999 von der Inter-Parlamentarischen Union und dem Internationalen Komitee des Roten Kreuz (Handbuch Nr. 1) herausgegeben worden ist. Das Internationale Komitee des Roten Kreuz (IKRK) und das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen (UNHCHR) stellen technische Unterstützung für Staaten bereit, die ihre Möglichkeiten zur Sicherstellung der Achtung des internationalen humanitären Rechts und der Menschenrechte verbessern wollen.

Die Gewährleistung politischer Neutralität und nicht-aktiver politischer Betätigung

Die Sicherheitskräfte haben politisch neutral zu sein. Deshalb ist es politischen Parteien untersagt, innerhalb der Kasernen Wahlkampf zu betreiben. Während es aktiven Soldaten in einigen Ländern erlaubt ist, Mitglied einer politischen Partei zu werden, ist dies in anderen Ländern, vor allem in ehemals kommunistischen Staaten, nicht der Fall. In Polen beispielsweise dürfen sich die Beschäftigten des Innenministeriums wie der Geheim- oder Nachrichtendienste oder der Polizei nicht in

politischen Parteien betätigen. In den meisten Ländern können Soldaten nicht als Parlamentsabgeordnete tätig sein. In einigen jedoch, zum Beispiel in den Niederlanden und Deutschland, können aktive Soldaten Abgeordnete in kommunalen oder regionalen Parlamenten sein.

Die Sicherheitskräfte als Spiegel der Gesellschaft

Generell sollten alle Positionen in Sicherheitskräften für alle Bürger ungeachtet des Geschlechts, der politischen Zugehörigkeit, der Klasse, der ethnischen Zugehörigkeit oder der Religion zugänglich sein. Der beste Mann oder die beste Frau in der richtigen Position ist das Hauptauswahlkriterium. Viele Staaten erkennen, dass das Personal des Sicherheitssektors, vor allem die Polizei und die Streitkräfte, ein Spiegel der Gesellschaft sein sollte. Diese Staaten sprechen gezielt unterrepräsentierte Gruppen der Gesellschaft an, sich bei den Sicherheitskräften zu bewerben.

Die Legalisierung des Ungehorsams gegenüber rechtswidrigen und missbräuchlichen Befehlen

Status, Umfang, Einsatz, Kooperation, Aufgabenzuweisung, Berichterstattung, Pflichten und Aufsicht aller Institutionen des Sicherheitssektors werden durch Gesetze geregelt. Sicherheitskräfte besitzen keine Macht, wenn diese nicht gesetzlich kodifiziert ist. Im Falle der Streitkräfte definieren besondere Gesetze wie etwa die Soldatengesetze oder die Militärgerichtsbarkeit die Grenzen, bis zu denen Soldaten zum Gehorsam verpflichtet sind. In vielen Ländern sind die Befehlshaber verpflichtet, bei allen Befehlen, die sie erteilen, deren Gesetzmäßigkeit zu beachten, ein Anspruch, der ihre Autorität deutlich begrenzt. Daraus folgt, dass Soldaten die Pflicht haben, gesetzeswidrigen (kriminellen) Befehlen nicht zu gehorchen. Kein Soldat kann seine/ihre Handlungen dadurch rechtfertigen, dass ihm/ihr ein Befehl erteilt worden ist, ein Verbrechen zu begehen. Überdies sind Soldaten nicht verpflichtet, einen Befehl auszuführen, der keine dienstliche Bewandnis hat oder der die Menschenwürde verletzt. Soldaten sind also stets individuell für ihre Handlungen verantwortlich zu machen, selbst wenn diese von Vorgesetzten angeordnet worden sind.

Die oberste militärische Führung sollte Beispiel gebend tätig werden und öffentlich bekannt machen, dass undemokratische, verfassungswidrige und unmoralische Befehle oder Handlungen nicht geduldet werden. Dies ist besonders wichtig für die Streitkräfte ehemaliger Militärdiktaturen. Nach Argentiniens Rückkehr zur Demokratie erklärten etwa hohe Generäle des argentinischen Militärs: «Der Zweck heiligt nicht die Mittel» und «Wer unmoralische Befehle gibt oder unmoralischen Befehlen gehorcht, bricht das Gesetz». Durch diese Erklärungen hat die oberste Führung klar gemacht, dass jeder Soldat individuell für Verbrechen und Vergehen verantwortlich gemacht wird und nicht argumentieren kann, dass er/sie lediglich (gesetzeswidrigen) Befehlen von Vorgesetzten Folge geleistet habe.

Von grundlegender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Vermeidung und Verhinderung von Straffreiheiten bei jedweder Verletzung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte durch Sicherstellung einer Ahndung durch die administrativen und juristischen Organe.

Kriterien für die Ernennung von oberstem Sicherheitspersonal

Die obersten Positionen der Sicherheitsdienste wie der Oberbefehlshaber der Streitkräfte oder der Direktor der Geheim- und Nachrichtendienste werden vom Kabinett oder dem Verteidigungsminister ernannt. In einigen Staaten unterliegen diese Ernennungen parlamentarischer Anhörung und/oder Genehmigung. Obwohl die obersten Beamten von der zivilen politischen Führung ernannt werden, bestimmen die Kriterien der Professionalität das Auswahlverfahren.

Zivilisten in den obersten Führungspositionen

Unter der Perspektive guter Regierungsführung sollten die Sicherheitskräfte, einschließlich der Streitkräfte Zivilisten in den obersten Führungspositionen haben. Der zuständige Minister sollte im Sinne einer ausgewogenen Entscheidungsfindung nicht nur von hohen Militärs, sondern auch von Zivilisten beraten werden.

Berufsethos

Ein professionelles Arbeitsethos basiert auf festgelegten Praktiken, Regelungen und Verfahrensweisen. Das Personal im Sicherheitssektor sollte bereitwillig mit den öffentlichen Einrichtungen zusammenarbeiten, die Verfassung achten, dem Dienst an der Allgemeinheit verpflichtet sein, den dienstlichen Pflichten effektiv und effizient nachkommen, keinen Machtmissbrauch betreiben oder öffentliche Gelder veruntreuen. Wichtig ist, dass das Berufsethos auf einer freiwilligen Einhaltung und nicht nur auf einer erzwungenen Befolgung beruht. Freiwilligkeit bedeutet dabei, dass Soldaten eine positive Einstellung gegenüber der Verfassung und nationalen Institutionen haben, weil sie die demokratischen Werte der Gesellschaft übernommen haben.

Viele Länder haben diesbezüglich einen Verhaltenskodex entwickelt. Das deutsche Beispiel ist in Kasten Nr. 64 beschrieben.

Kasten Nr. 64

Führung und Ausbildung in der Bundeswehr: Die Prinzipien der «Inneren Führung»

«(...) Während der Debatte über die Aufstellung der Bundeswehr nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Konzept der Inneren Führung (moralische Führung und staatsbürgerliche Ausbildung) als Weg zur Reformierung der Streitkräfte durch eine bewusste Abkehr von früheren Traditionen angesehen. (...) Es ist allgemein anerkannt, dass die Prinzipien der Inneren Führung einerseits grundlegende Richtlinien für die interne Organisation der Bundeswehr beinhalten und andererseits für die Integration in den Staat und die Gesellschaft sorgen.

(...) Die Innere Führung dient dazu, Spannungen oder Konflikte, die sich aus den individuellen Rechten und Freiheiten der Soldaten als Bürger einerseits und



den Erfordernissen der militärischen Pflichten andererseits ergeben, auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Das Führungsverhalten höherer Offiziere muss von Respekt für die Menschenwürde geprägt sein – die Basis unserer verfassungsmäßigen Ordnung (...).

Nach außen ist es das Ziel, die Integration der Bundeswehr und ihrer Angehörigen als einzelne Bürger in Staat und Gesellschaft zu fördern. (...) Das Ziel ist es, jegliche Sorgen, die Bundeswehr könne ein «Staat im Staate» werden, zu zerstreuen – eine latente Gefahr für alle Streitkräfte (...).

Die Ziele der Inneren Führung sind:

- ▷ Den Bundeswehrangehörigen die politische und gesetzliche Grundlage der Bundeswehr sowie den Zweck und die Bedeutung ihres militärischen Auftrags bewusst zu machen;
- ▷ Die Integration der Bundeswehr und ihrer Angehörigen in Staat und Gesellschaft zu fördern und ein größeres Bewusstsein in der Öffentlichkeit für die Aufgabe der Bundeswehr zu schaffen;
- ▷ Die Bereitschaft der Bundeswehrangehörigen zu gewissenhafter Ausführung ihrer Pflichten zu erhöhen und Disziplin und Zusammenhalt in den Streitkräften aufrechtzuerhalten;

Sicherzustellen, dass die innere Struktur der Streitkräfte auf der Basis des Respekts für die Menschenwürde und für die rechtliche und verfassungsgemäße Ordnung organisiert ist und die effektive Durchführung der Aufgaben der Streitkräfte erleichtert wird.

Die wirkliche Substanz und Ziele der Inneren Führung im dienstlichen Alltag sind in einer Serie von Gesetzen, Verordnungen und Dienstvorschriften verankert. (...)»

Quelle: Webseite des Deutschen Bundestages; <http://www.bundestag.de>

Auf internationaler Ebene wurden bisher zwei Verhaltenskodices entwickelt. Beide stellen einen Bezugsrahmen für das Berufsethos der Soldaten demokratischer Gesellschaften dar. Die UN-Generalversammlung hat im Jahr 1979 den Internationalen Kodex für Polizeibeamte gebilligt: siehe Kasten Nr. 65. Der Kodex ist allgemeiner Natur und gilt nicht nur für Uniformierte, sondern für alle Beschäftigten der Polizei.

Kasten Nr. 65

Der Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen

Angenommen durch die Resolution 34/169 der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 1979

Artikel 1 – Beamte mit Polizeibefugnissen erfüllen jederzeit die ihnen gesetzlich auferlegten Pflichten, indem sie mit dem für ihren Beruf erforderlichen hohen Maß an Verantwortung der Gemeinschaft dienen und alle Personen vor rechtswidrigen Handlungen schützen.

Artikel 2 – Bei der Ausübung ihres Dienstes sind Beamte mit Polizeibefugnissen gehalten, die Menschenwürde zu achten und zu schützen und die Menschenrechte aller Personen zu wahren und zu verteidigen.



Artikel 3 – Beamte mit Polizeibefugnissen dürfen Gewalt nur dann anwenden wenn dies unbedingt notwendig ist, und nur in dem Maß, wie es die Ausübung ihrer Pflichten erfordert.

Artikel 4 – Im Besitz von Beamten mit Polizeibefugnissen befindliche vertrauliche Informationen sind vertraulich zu behandeln, soweit die dienstlichen Obliegenheiten oder die Erfordernisse der Justiz nicht eindeutig dagegen sprechen.

Artikel 5 – Beamte mit Polizeibefugnissen dürfen niemals irgendeine Art von Folter oder sonstiger grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe anwenden, veranlassen oder dulden, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe auf höhere Anweisungen oder auf außergewöhnliche Umstände wie einen Kriegszustand oder eine Kriegsgefahr, eine Bedrohung der nationalen Sicherheit, innere politische Unstabilität oder sonstige, wie auch immer geartete öffentliche Notstandssituationen berufen.

Artikel 6 – Beamte mit Polizeibefugnissen obliegt es, dafür zu sorgen, dass die Gesundheit der in ihrem Gewahrsam befindlichen Personen in vollem Umfang geschützt ist, und insbesondere unverzüglich für deren ärztliche Betreuung zu sorgen, wann immer dies erforderlich ist.

Artikel 7 – Beamte mit Polizeibefugnissen dürfen keinerlei Bestechungshandlungen begehen. Sie müssen auch allen derartigen Handlungen energisch entgegenzutreten und sie bekämpfen.

Artikel 8 – Beamte mit Polizeibefugnissen sind gehalten, die Gesetze und diesen Kodex zu befolgen. Ferner haben sie nach besten Kräften jede Verletzung der Gesetze und des Kodex zu verhindern und ihr energisch entgegenzutreten. Beamte mit Polizeibefugnissen, die Grund zu der Annahme haben, dass eine Verletzung dieses Kodex stattgefunden hat oder bevorsteht, haben dies ihrer vorgesetzten Dienststelle bzw. erforderlichenfalls auch anderen für die Kontrolle oder Beschwerdeaufnahme zuständigen Stellen oder Instanzen zu melden.

Jeder Artikel dieses Verhaltenskodex ist um einen Kommentar ergänzt, der an dieser Stelle nicht wiedergegeben wird. Für das gesamte Dokument siehe: <http://www.un.org>

Der zweite Verhaltenskodex ist der OSZE-Verhaltenskodex über militärpolitische Aspekte der Sicherheit (siehe Kasten Nr. 66). Er richtet sich an die Angehörigen aller Sicherheitsorganisationen und stellt Richtlinien für das Personal der Streitkräfte zur Verfügung. Er stellt sicher, dass sich die Militärangehörigen an Gesetze, Demokratie, Neutralität, Menschenrechte und internationales humanitäres Recht halten. Er weist darauf hin, dass die im Sicherheitssektor Beschäftigten individuell für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden können. Er deckt auch Angelegenheiten ab, die normaler Weise in die innerstaatliche Gerichtsbarkeit fallen. Dieser Kodex stellt damit einen markanten Einschnitt in einen Bereich staatlicher Macht dar, der bis dahin tabu war. Seit die OSZE den Kodex im Jahre 1994 unterzeichnet hat, haben die OSZE-Staaten die Normen über Rekrutierung, Ausbildung, Training und Befehlshung ihrer Truppen weiter entwickelt. Denn ein Punkt im Kodex besagt, dass die weitere Professionalisierung der Streitkräfte im Einklang mit dem Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte stehen muss.

Kasten Nr. 66

Hauptbestandteile des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (1994)

- ▷ Gesamtkonzept für alle Kräfte des Sicherheitssektors einschließlich der Geheim- und Nachrichtendienste, paramilitärischer Einheiten und der Polizei. Die Regelungen bekräftigen die Verpflichtung der Staaten, diese Kräfte nachhaltig wirksamer demokratischer Kontrolle durch Behörden mit demokratischer Legitimität zu unterwerfen (Paragraphen 20 und 21);
- ▷ Parlamentarische Billigung des Verteidigungshaushalts und Aufruf zur Beschränkung von Militärausgaben. Transparenz und Zugang der Öffentlichkeit zu streitkräfterelevanten Informationen (Paragraph 22);
- ▷ Politische Neutralität der Streitkräfte (Paragraph 23);
- ▷ Die Angehörigen der Streitkräfte können individuell für Verletzungen des humanitären Völkerrechts verantwortlich gemacht werden (Paragraph 31);
- ▷ Die Streitkräfte werden in Friedens- wie in Kriegszeiten in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Völkerrechts befehligt, personell besetzt, ausgebildet und ausgerüstet (Paragraph 34);
- ▷ Die Anwendung von Gewalt bei der Durchführung von Missionen im Bereich der inneren Sicherheit muss verhältnismäßig sein. Die Streitkräfte werden soweit wie möglich alles tun, um die Verletzung von Zivilisten und die Beschädigung ihres Eigentums zu vermeiden (Paragraph 36);
- ▷ Der Einsatz der Streitkräfte darf die friedliche und gesetzestreue Ausübung der Menschen- und staatsbürgerlichen Rechte nicht beschränken. Er darf auch nicht die Bürger ihrer nationalen, religiösen, kulturellen, sprachlichen oder ethnischen Identität berauben (Paragraph 37).

*Quelle: OSZE-Verhaltenskodex, Abschnitte VII und VIII.
Siehe Webseite der OSZE; http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130*

Militärgerichtsbarkeit

Das Erfordernis militärischer Disziplin basiert auf einer Reihe von Bedingungen, die sich aus der besonderen Art der militärischen Mission ergeben. Die Angehörigen der Streitkräfte haben eine andere Perspektive im Hinblick auf kriminelles Verhalten als die zivile Bevölkerung. Ein ziviler Angestellter unterliegt nicht der Strafverfolgung, wenn er sich einer Arbeitsaufgabe entzieht oder in der Ausführung dieser Arbeitsaufgabe versagt. Der Arbeitgeber kann den Angestellten wegen schlechter Leistungen entlassen. Er kann auch die Ausstellung eines Empfehlungsschreibens für einen anderen Arbeitgeber verweigern, aber er hat keinen Rückgriff auf ein Strafgericht. Die Angehörigen der Streitkräfte hingegen unterwerfen sich der Strafgerichtsbarkeit, wenn sie sich ihrer Aufgabe entziehen oder sie nicht regelkonform oder den Anforderungen entsprechend erfüllen. Ein solches Verhalten stellt letztendlich nicht nur eine Pflichtverletzung dar, sondern gefährdet auch Leib und Leben anderer Soldaten. Andere Beispiele von militärischen Vergehen, die in der Zivilgesellschaft nicht geahndet werden, betreffen betrügerische Einschreibung, Fahnenflucht, unerlaubte Abwesenheit, Respektlosigkeit gegenüber ranghöheren Offizieren, Meuterei, Unterstützung des Feindes und Schlafen während des Dienstes.

Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, welche Straftaten der militärischen und welcher der zivilen Gerichtsbarkeit unterliegen sollten. Generell sollten militärische Gerichte restriktiv angerufen werden, und die zivile Gerichtsbarkeit sollte so weit wie möglich zur Anwendung kommen. Die Militärgerichtsbarkeit sollte auf Straftaten beschränkt werden, die bei der Ausführung von militärischen Aufträgen begangen werden. Weiterhin sollte sich der militärische Strafkodex so wenig wie möglich mit dem zivilen Strafrecht überschneiden.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass Militärgerichte in den meisten Ländern nicht Teil der Judikative sind, sondern als Verwaltungsgerichte der Streitkräfte Teil der Exekutive sind. Dies bedeutet, dass die Militärrichter oftmals nicht auf der Basis von verfassungsrechtlichen Bestimmungen und Anforderungen für die Ernennung von Richtern ernannt werden. Unverzichtbar ist jedoch, dass Militärgerichte stets von der Judikative überwacht werden sollten. In vielen Ländern wird dies durch die Schaffung ziviler Berufungsgerichte als Berufungsinstanzen für die militärische Gerichtsbarkeit getan.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Stellen Sie sicher, dass:

1. die Angehörigen der Streitkräfte einen Treueeid auf die Verfassung, das Recht und die staatlichen Institutionen, nicht aber auf einzelne Individuen schwören.



2. die Aus- und Weiterbildung in Schlüsselwerten und Normen der Demokratie, den staatsbürgerlichen Rechten und dem humanitären Recht zum Kanon einer jeden militärischen Ausbildung gehört.
3. die Offiziere nicht Mitglieder des Parlaments sind.
4. die Auswahl angehender Soldaten und Offiziere auf Kriterien der Professionalität basiert.
5. die Verpflichtung für Angehörige der Streitkräfte, illegalen (kriminellen) und entwürdigenden Befehlen den Gehorsam zu verweigern, gesetzlich verankert ist.
6. das soldatische Berufsethos durch freiwillige Befolgung charakterisiert ist, die von einem angemessenen Verhaltenskodex unterstützt wird.
7. die Zuständigkeit der militärischen Gerichtsbarkeit so restriktiv wie möglich ist und dass gegen die Urteile von Militärgerichten vor zivilen Strafgerichten stets Berufung eingelegt werden kann.
8. die Sicherheitskräfte – per Gesetz wie auch in der Praxis – allen staatlichen Gewalten gegenüber (siehe weiter oben in diesem Kapitel zu der individuellen Verantwortlichkeit von Angehörigen der Streitkräfte) verantwortlich sind und dass die internen Verantwortlichkeitsmechanismen im Gesetz verankert werden. Diese Mechanismen müssen interne Untersuchungen zu vermeintlichem Fehlverhalten und öffentlichen Beschwerden, sowie auch Bestrafung der Verantwortlichen beinhalten. Achten Sie darauf, dass diese Verfahren angewendet werden und effektiv sind. Dringen Sie darauf, dass das Parlament unabhängige Untersuchungen verlangt, und stellen Sie sicher, dass mutmaßliche Täter zur Rechenschaft gezogen werden.

Staatsbürgerliche Rechte von Angehörigen der Streitkräfte

- ▷ Beschränken Sie per Gesetz die staatsbürgerlichen Rechte von Angehörigen der Streitkräfte, um die (militärische) Bereitschaft und die politische Neutralität der Streitkräfte sicherzustellen.
- ▷ Bedenken Sie jedoch, dass Einschränkungen der staatsbürgerlichen Rechte unmittelbar mit dem besonderen Charakter und den Aufgaben der Streitkräfte, d.h. dem Gewaltmonopol in der Gesellschaft, rückgekoppelt werden müssen.
- ▷ Die Akzeptanz der Einschränkung der staatsbürgerlichen Rechte sollte durch effiziente Beschwerdemöglichkeiten und Entschädigungsmaßnahmen erhöht werden.

Gehorsam

- ▷ Stellen Sie per Gesetz sicher, dass Angehörige der Streitkräfte, einschließlich Wehrpflichtige, verpflichtet sind, illegalen und unethischen Befehlen und solchen, die den internationalen Menschenrechten und humanitären Rechtsnormen widersprechen, nicht gehorchen müssen. ➔

- ▷ Stellen Sie sicher, dass diese Verpflichtung vom Disziplinarsystem innerhalb der Streitkräfte durchgesetzt wird.

Missbrauch und Korruption

- ▷ Handeln Sie schnell, wenn Skandale oder Ausschweifungen wie Korruption und Gewalt innerhalb der Streitkräfte auftreten.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass entsprechende Untersuchungen durchgeführt und, wenn nötig, Sanktionen vom zuständigen Gremium getroffen und ohne Verzögerung umgesetzt werden.
- ▷ Schaffen Sie Gesetze, die es militärischem und anderem Sicherheitspersonal verbieten, eine Zweitanzustellung anzunehmen oder sich einzeln oder als Gruppe/Organisation geschäftlich zu betätigen.

Personalmanagement im Sicherheitssektor

Eine Beschäftigung in den Streitkräften bringt in aller Regel eine Reihe von spezifischen Umständen mit sich, wie z.B. körperliche Gefahren, regelmäßige Versetzungen, häufige Abwesenheit von der Familie etc. Parlamente sollten sich bewusst sein, dass das Soldatsein nicht nur «ein Job wie jeder andere» ist. Das richtige Personalmanagement – einschließlich adäquater Rekrutierung, Auswahl, Stellenbesetzung, Bezahlung und Belohnungssystem – ist für die Entwicklung eines professionellen Sicherheitssektors, der an demokratischen Prinzipien festhält und Rechtsstaatlichkeit sowie zivile Oberhoheit respektiert, entscheidend.

Parlamente müssen die Schaffung und den Erhalt der Sicherheitskräfte beaufsichtigen. Sie sollten sicherstellen, dass die Personalführung zu der Herausbildung demokratischer und professioneller Streitkräfte beiträgt. Sie sollten weiter darüber wachen, dass sich der Staat als Arbeitgeber fair gegenüber den Angehörigen der Streitkräfte in Bezug auf Bezahlung, Arbeitsbedingungen, Vergütungen, Renten etc. verhält.

Kasten Nr. 67

Personalführung: Was Parlamentarier beachten sollten

Parlamente sollten über die folgenden Punkte der Personalführungspolitik der Regierung informiert sein.

Grundlegende Leitlinien und Ausrichtung

- ▷ Ist das Parlament aufgerufen, die Personalführungspolitik für die Institutionen des Sicherheitssektors zu genehmigen, entweder als Teil der jährlichen Haushaltsverhandlungen oder als eigenständigen Gegenstand?
- ▷ Ist die Politik zur Personalführung und zur Wehrstruktur realistisch und aus der Sicht des Haushalts und der nationalen Wirtschaftslage finanziell vertretbar?

Stärke und allgemeine Bedingungen

- ▷ Legt das Parlament die Höchstzahl von Personal für die Streitkräfte, die Polizei und die Geheim- und Nachrichtendienste fest?
- ▷ Entscheidet das Parlament über die Besoldungsgrenzen nach Rang und Dienstgrad?
- ▷ Ist die Personalführungspolitik für die Öffentlichkeit transparent?
- ▷ Erhält das Parlament alle relevanten Informationen über die Gesamtzahlen nach Rang, Gehältern, Aufgaben, offenen Stellen etc.?
- ▷ Berücksichtigt die Reformpolitik im Sicherheitssektor die sozialen Folgen von Entlassungen?



Rekrutierung und Auswahl

- ▷ Sind alle Positionen für jeden Bürger, einschließlich Frauen, zugänglich? Wenn ja, ist dies im Gesetz festgelegt?
- ▷ Ist das Personalrekrutierungssystem für die Institutionen des Sicherheitssektors offen, also das Gegenteil von einem abgeschotteten System, in dem sich nur bestimmte Teile der Gesellschaft auf eine Stelle bewerben können?
- ▷ Werden Professionalitätskriterien bei der Kandidatenauswahl verwendet?
- ▷ Gibt es viele offene Stellen bei den Sicherheitskräften?
- ▷ Ist die Abbruchrate nach der ersten Auswahl hoch?

Stellenbesetzung

- ▷ Erfolgen Rekrutierung und Beförderung auf der Basis von Leistung und Arbeitsproduktivität?
- ▷ Werden regelmäßig professionelle Beurteilungen vorgenommen?
- ▷ Ist dieses Beurteilungssystem transparent, objektiv und fair?
- ▷ Bietet der Dienst im Sicherheitssektor attraktive und motivierende Karriereöglichkeiten?
- ▷ Ist es den Angehörigen des Sicherheitssektors verboten, einer zweiten bezahlten Tätigkeit nachzugehen?
- ▷ Verfügen die oberen Befehlshaber über Felderfahrung und dienen sie in Friedensmissionen im Ausland?
- ▷ Wird das Parlament oder der zuständige parlamentarische Ausschuss vom Verteidigungsminister (oder anderen zuständigen Ministern) im Falle von hochrangigen Ernennungen, wie derjenigen des Oberbefehlshabers, konsultiert?

Bezahlung

- ▷ Sind die Gehälter im Sicherheitssektor im Vergleich zu denen anderer Berufe hoch genug, so dass die Sicherheitskräfte auf dem Arbeitsmarkt mit privaten Firmen konkurrieren können?
- ▷ Werden die Gehälter pünktlich ausgezahlt?
- ▷ Werden die Beschäftigten auf der Basis von Leistung und Qualität entlohnt?
- ▷ Beeinflusst die tatsächliche Leistung die Bezahlung?
- ▷ Ist das Vergütungssystem für seine Nutzer wie für die allgemeine Öffentlichkeit transparent?
- ▷ Gibt es Bedenken bezüglich der Pensionierungs- und Rentensysteme?
- ▷ Ist die Rente im Vergleich zu den Gehältern und Vergütungen der Aktiven zufrieden stellend? Was gewinnen oder verlieren diejenigen, die aus dem aktiven Dienst ausscheiden?

Was Sie als Parlamentarier tun können

Aufgaben und Anzahl der Beschäftigten im Sicherheitssektor

- ▷ Stellen Sie sicher, dass Personalumfang und Aufgaben der Streitkräfte mit den volkswirtschaftlichen Ressourcen in Einklang stehen.

Bezahlung

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Gehälter der Angehörigen der Streitkräfte angemessen sind, sie gleichzeitig auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig sind und ein gutes Auskommen garantieren.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Gehälter regelmäßig ausbezahlt werden.
- ▷ Denken Sie daran, dass geringe Gehälter die Tätigkeit im Sicherheitssektor unattraktiv machen und junge potenzielle Bewerber abschrecken.
- ▷ Denken Sie daran, dass in gewissen Konstellationen niedrige Gehälter und/oder unregelmäßige Lohnzahlungen zu Korruption, Erpressung und Gewalt führen können.
- ▷ Die finanziellen Vorteile und Privilegien der Angehörigen der Streitkräfte und ihrer Vorgesetzten sollten keine weiter gehenden persönlichen Interessen hervorrufen und nicht zu aktiver politischer Betätigung und politischem Einfluss führen. Die Einkünfte sollten öffentlich bekannt sein und mit den finanziellen Vorteilen und Privilegien anderer Regierungsangestellten in Einklang stehen. Die Privilegien sollten den besonderen Bedingungen und dem riskanten Dienst in Einsatzgebieten entsprechen.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass eine befriedigende Ruhestandsregelung vorhanden ist.

Wehrpflicht und Wehrdienstverweigerung

In den Verfassungen fast aller Staaten finden sich Bestimmungen, wonach die Verteidigung des Staates als Pflicht und moralische Verantwortung jedem einzelnen Bürger obliegt. In einigen Staaten ist diese Pflicht als gesetzlich vorgeschriebener Militärdienst verankert, so dass jeder Bürger darauf vorbereitet ist, in den Streitkräften zu dienen, wann immer dies von der Regierung als notwendig erachtet wird. Die Wehrpflicht von (meistens männlichen) Bürgern ist in der Regel in der Verfassung festgeschrieben und wird zudem durch ein Gesetz abgedeckt, das Folgendes spezifiziert:

- ✓ Wer der Wehrpflicht unterliegt;
- ✓ Dauer des Dienstes;
- ✓ Verschiebungs-/Ausnahmeregelungen;
- ✓ Rekrutierungsverfahren;
- ✓ Strafen für das Sich-Entziehen von der Wehrpflicht;
- ✓ Minimales und maximales Alter.

Außerdem enthält das Gesetz in den meisten Ländern das Recht zur Verweigerung des Waffentragens, d.h. Wehrdienstverweigerung und Ersatzdienst.

Zweck und Nutzen der Wehrpflicht

Viele Länder halten an der Wehrpflicht fest. Dabei ist ein wichtiger Grund, dass sie die Wehrpflicht als wertvolles Element der Demokratie und der nationalen Kultur ansehen. Dennoch wird die Wehrpflicht heute in vielen Ländern dieser Welt in Frage gestellt. In der Debatte wird, vor dem Hintergrund des veränderten Charakters bewaffneter Konflikte, der Zweck und der Nutzen der Wehrpflicht bezweifelt. Mehrere Länder haben die Wehrpflicht bereits abgeschafft oder beabsichtigen dies in naher Zukunft zu tun. Sogar Frankreich, das Land, das die Wehrpflicht in der Neuzeit «erfunden» hat, schaffte sie im Jahr 2001 ab. Einige sagen das Ende der Massenarmeen voraus und erwarten, dass sie durch Freiwilligenarmeen ersetzt werden, die klein, hochgradig technisiert und mobil sind.

Kasten Nr. 68

Der Wehrdienst – ein Überblick

Dienstplicht: In den meisten Ländern beträgt das Rekrutierungsalter 18 Jahre, in einigen Ländern ist es jedoch 16, 17, 19 oder 20 Jahre. Heute lassen mehrere Länder auch Frauen als Wehrpflichtige zu.

Dauer des Dienstes: Dieser schwankt im Regelfall zwischen sechs Monaten und drei Jahren.

Wehrdienstverweigerung und Ersatzdienst: Etwa die Hälfte aller Länder akzeptiert die Wehrdienstverweigerung und bietet einen Ersatzdienst an. In den meisten anderen Fällen wird die Wehrdienstverweigerung mit Gefängnis bestraft.

Quelle: Bericht des Generalsekretärs vorbereitet in Verfolgung der Kommissionsresolution 1995/83, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/99

Positive und negative Aspekte der Wehrpflicht

Bei der Abwägung positiver und negativer Aspekte der Wehrpflicht sollten Parlamentarier Folgendes beachten:

Wieso die Wehrpflicht erhalten?

Argumente zu Gunsten der Wehrpflicht:

- ✓ Die Wehrpflicht wird oftmals mit der Idee der Demokratie in Verbindung gebracht, da sie eine gesetzliche Verpflichtung und moralische Verantwortung für jeden (meistens männlichen) Bürger darstellt und sie alle Betroffenen gleich behandelt: Alle haben die Verpflichtung zu dienen, unabhängig von Bevölkerungsschicht, Religion oder ethnischer Zugehörigkeit. In einigen Ländern gilt die Wehrpflicht für beide Geschlechter.
- ✓ Wehrpflichtige sind auch Bürger in Uniform und helfen damit zu verhindern, dass die Streitkräfte zu einem Staat im Staate werden. Die Wehrpflicht kann somit als das demokratische Bindeglied zwischen Gesellschaft und Streitkräften betrachtet werden.
- ✓ In der Regel sind Wehrpflichtarmeen kostengünstiger als Freiwilligenarmeen, da die Entlohnung für Wehrpflichtige deutlich niedriger ist als für Berufssoldaten.

Die Wehrpflicht bringt Menschen aus allen Schichten der Gesellschaft zusammen. Wehrpflichtige bringen folglich verschiedene Bildungshorizonte und Arbeitserfahrungen in die Streitkräfte ein, angefangen vom Buchhalter oder Ingenieur bis zum Klempner oder Landwirt. Die Streitkräfte können diese Qualifikationen und Arbeitserfahrungen sehr gut gebrauchen, auch – sofern dort Wehrpflichtige zugelassen sind - bei Friedensmissionen, in denen die Streitkräfte etwa am Wiederaufbau der Infrastruktur und der Institutionen in Post-Konflikt Ländern beteiligt sind.

Wieso die Wehrpflicht abschaffen?

Aus unserem Überblick über die Wehrpflicht kann Folgendes für die Abschaffung von Massenarmeen und Wehrpflicht angeführt werden:

- ✓ In den vergangenen 25 Jahren, besonders nach dem Ende des Kalten Krieges, sind die Streitkräfte vieler Länder verkleinert worden. Entsprechend ist der Anteil an Wehrpflichtigen, der für die Armeen benötigt wird gesunken. Diese Tendenz führt bisweilen zu heftigen Diskussionen über die kaum noch gegebene Wehrgerechtigkeit. Vor allem die euro-atlantischen Länder haben ihre Armeen reduziert. Länder in Afrika und Asien hingegen scheinen von der Friedensdividende für die Reduzierung ihrer Streitkräfte nach dem Kalten Krieg weniger Gebrauch zu machen.
- ✓ Streitkräfte verlangen mehr und mehr Professionalität und sind von Hochtechnologie abhängig. Oftmals bedarf es einer langen Ausbildung, bevor Soldaten fähig sind, komplexe, moderne Waffensysteme zu handhaben. Da Wehrpflichtige im Allgemeinen nicht lange genug dienen, um mit diesen Systemen vertraut zu werden, zeigt sich die Tendenz, dass sich Armeen mehr und mehr auf freiwillige Berufssoldaten verlassen.
- ✓ Friedensmissionen verlangen nicht nur grundlegende militärische, sondern auch Verhandlungs- und andere Fähigkeiten. Viele Wehrpflichtige dienen nicht lange genug, um den Grad an Fähigkeiten und Erfahrung zu erreichen, der für die Durchführung von komplexen Friedensmissionen in Post-Konflikt-Gesellschaften wünschenswert ist.
- ✓ In einigen Ländern beschränkt die Verfassung den Einsatz von Wehrpflichtigen auf das nationale Territorium, so dass ein Einsatz im Ausland gesetzeswidrig ist.

Kasten Nr. 69

Schikane und Erniedrigung von Wehrpflichtigen

In den Streitkräften existiert oftmals eine informelle Hierarchie zwischen jungen und alten Wehrpflichtigen. Eine solch informelle Hierarchie ist wichtig, da die älteren den jüngeren die Gepflogenheiten und Traditionen vermitteln. Dies fördert den sozialen Zusammenhalt in den Streitkräften. In vielen Fällen jedoch missbrauchen die älteren Wehrpflichtigen diese Situation zu ihrem eigenen Vorteil. Sie nötigen die jüngeren dazu, einen Teil ihrer Aufgaben zu übernehmen, oder erniedrigen und schikanieren sie. Wenn diese informelle Hierarchie nicht in hinreichendem Maße durch Offiziere kontrolliert wird, kann sie vollkommen außer Kontrolle geraten und eine Situation nach sich ziehen, in der die jüngeren Wehrpflichtigen Erniedrigung, physischer Gewalt und Einschüchterung ausgesetzt sind. Nach Einschätzung des Europäischen Rats der Wehrpflichtigen-Organisationen (ECCO) ist die Schikane eines der Hauptprobleme von jungen Wehrpflichtigen, die bisweilen gravierende Verletzungen und in einigen Fällen sogar bleibende Schädigungen, Todesfälle oder Suizid zur



Folge haben. Zum Schutz der Wehrpflichtigen und des Ansehens der Streitkräfte sollte der Schikane durch strikte Kontrollen von Seiten der Offiziere vorgebeugt werden. Zusätzlich müssen interne und externe Kontrollinstanzen extreme Fälle strafrechtlich verfolgen und das Recht des Gesetzes in den Streitkräften wiederherstellen.

Quelle: Ilona Kiss, Rechte der Wehrpflichtigen in Friedenszeiten, 2001, online unter <http://www.dcaf.ch>. Zu ECCO siehe das Schwarzbuch über die Rechte von Wehrpflichtigen in Zentral- und Osteuropa, 1996, auf <http://www.xs4all.nl/~ecco/>

Wehrdienstverweigerung und Ersatzdienst

Die Verpflichtung zur Verteidigung des Vaterlandes wird häufig auf der Basis von moralisch-religiösen Wertmaßstäben («du sollst nicht töten») oder aus persönlichen Überzeugungen (keine Gewalt) in Abrede gestellt. Als Konsequenz für ihr Ungehorsam gegenüber der Staatsordnung müssen Verweigerer nicht selten schwere Bestrafungen einschließlich der Todesstrafe in Kauf nehmen.

In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts entstand die Idee eines Rechts auf Verweigerung des Militärdienstes und des Waffentragens. Dies wurde weitgehend angenommen, und in einer ganzen Reihe von Staaten gesetzlich verankert. Dieser Trend fiel mit dem Ende der Wehrpflicht in einigen Staaten zusammen (England, Irland, die Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Spanien, Italien und Portugal).

Als Wehrdienstverweigerer gelten Personen, die sich dem Tragen von Waffen oder jeglicher militärischer Ausbildung und Dienst widersetzen. Obwohl sie sich auf ihr Gewissen berufen, können sie recht unterschiedliche religiöse, philosophische oder politische Begründungen dafür anführen.

Eine parlamentarische Entscheidung

Mit der Zunahme von Wehrdienstverweigerungen haben die Parlamente einiger Staaten beschlossen, gesetzlich zu verankern, unter welchen Umständen Bürger, die zur Wehrpflicht aufgerufen werden, dieser Verpflichtung entgehen können. Dies betraf die Vereinigten Staaten sowie alle westeuropäischen Staaten; Griechenland hat als letztes dieser Länder das Recht zur Wehrdienstverweigerung im Jahre 1997 anerkannt.

In Staaten, in denen Wehrdienstverweigerer nicht gesetzlich anerkannt sind, werden sie normaler Weise strafrechtlich verfolgt und der Fahnenflucht oder des Landesverrats bezichtigt, zwei Verbrechen, die in der Regel sehr hoch bestraft werden. In anderen Ländern existiert eine gesonderte Verbrechenkategorie («fortwährender Ungehorsam»), die gewöhnlich in militärischen Kodices enthalten ist.

Als Wehrdienstverweigerer anerkannt werden: Wer entscheidet und auf welcher Basis?

Das Verfahren zur Anerkennung als Wehrdienstverweigerer beinhaltet im Allgemeinen eine Erklärung darüber, wie die betreffende Person zu ihrer Anschauung gelangt ist, wie diese Überzeugungen ihr Leben beeinflussen und inwieweit sie mit dem Militärdienst in Konflikt steht. Entscheidungen über die Anerkennung als Wehrdienstverweigerer fällt häufig eine dem Arbeitsministerium (Schweiz, Bulgarien), dem Innenministerium (Slowenien) oder dem Justizministerium (Kroatien) untergeordnete Kommission.

Wehrdienstverweigerung als Menschenrecht

Im April 2000 hat die UN-Menschenrechtskommission gemäß der in Resolution 1998/77 festgelegten Prinzipien die Resolution 2000/34 ohne Gegenstimme angenommen. Die Resolution sieht das Recht eines jeden Individuums auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen als eine legitime Ausübung des Rechts auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit an, wie es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt über staatsbürgerliche und politische Rechte dargestellt ist. Im Jahre 1993 hatte die UN-Menschenrechtskommission bereits anerkannt, dass die Wehrdienstverweigerung ein vom Artikel 18 des Abkommens abgeleitetes Recht ist, «soweit die Verpflichtung zum Gebrauch tödlicher Gewalt ernsthaft mit der Gewissensfreiheit und dem Recht zur Ausübung der Religion oder des Glaubens kollidiert». Die Kommission erklärte weiter, dass «wenn dieses Recht vom Gesetz oder der Praxis anerkannt wird, keine Unterscheidung unter Wehrdienstverweigerern auf der Basis ihres jeweiligen Glaubens stattfinden soll; ebenso sollen Wehrdienstverweigerer auf Grund der Tatsache, dass sie keinen Militärdienst geleistet haben, nicht diskriminiert werden.»

Kasten Nr. 70

Die Resolution 1998/77 der UN-Menschenrechtskommission: Verweigerung des Militärdienstes aus Gewissensgründen

Die Menschenrechtskommission, (...)

Eingedenk der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in denen anerkannt wird, dass jede Person das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit, als auch das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit besitzt, sowie das Recht, nicht diskriminiert zu werden, (...)

Unter Berücksichtigung, dass die Verweigerung des Militärdienstes aus Gewissensgründen von Prinzipien und Gründen des Gewissens abgeleitet ist und tief empfundene Überzeugungen einschließt, die aus religiösen, moralischen, ethischen, humanitären oder ähnlichen Motiven erwachsen, (...)



1. *Macht darauf aufmerksam*, dass jede Person das Recht zur Verweigerung des Wehrdienstes aus Gewissensgründen in legitimer Ausübung des Rechts auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit hat, wie dies in Artikel 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Artikel 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte dargelegt ist;
2. *Begrüßt* den Umstand, dass einige Staaten Anträge auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen ohne Untersuchung anerkennen;
3. *Appelliert* an Staaten, die kein solches System besitzen, unabhängige und unparteiische Entscheidungsgremien zu schaffen, die die Aufgabe haben, zu bestimmen, ob im Einzelfall eine Verweigerung aus Gewissensgründen vorliegt, unter Berücksichtigung der Bedingung, dass Verweigerer aus Gewissensgründen nicht aufgrund ihrer jeweiligen Anschauungen unterschiedlich behandelt und diskriminiert werden dürfen;
4. *Erinnert* Staaten mit einem Wehrpflichtsystem, in denen solche Vorkehrungen noch nicht erlassen wurden, verschiedene Formen eines Ersatzdienstes für die Wehrdienstverweigerer zu schaffen, der mit den Begründungen für die Wehrdienstverweigerung vereinbar ist, einen zivilen oder waffenlosen Charakter besitzt, im öffentlichen Interesse liegt und keinen Strafcharakter hat;
5. *Betont*, dass die Staaten die notwendigen Schritte einleiten sollten, damit Wehrdienstverweigerer nicht der Gefängnisstrafe und wiederholter Bestrafung für das Nichtableisten des Militärdienstes ausgesetzt sind, und erinnert daran, dass niemand haftbar oder wieder für ein Verbrechen bestraft werden soll, für das er schon einmal endgültig verurteilt oder in Übereinstimmung mit dem Recht und dem Strafgesetzbuch eines Staates freigesprochen wurde (...).

Quelle: UNHCR-Resolution 1998/77

Ersatzdienst

Die meisten Staaten, die die Wehrdienstverweigerung anerkennen, legen gesetzlich fest, dass ein nationaler Dienst als Alternative zum Militärdienst abzuleisten ist. Dieser Ersatzdienst kann verschiedene Formen haben:

- ✓ In den Streitkräften dienen, ohne Waffen zu tragen;
- ✓ In sozialen Einrichtungen wie Krankenhäusern, Kindertagesstätten, Einrichtungen für Behinderte etc. oder manchmal auch in NROs oder in IROs arbeiten.

Der Ersatzdienst ist in der Regel länger als der Militärdienst. In Frankreich zum Beispiel betrug er 20 Monate, der Militärdienst hingegen nur 10 Monate; in Österreich dauert 12 Monate, während der Militärdienst lediglich acht Monate beträgt; in Bulgarien dauert er 24 Monate, der Militärdienst hingegen nur zwischen sechs und neun Monate.

Kasten Nr. 71

Ersatzdienst: Das Beispiel Schweiz

Die Schweiz ist eines der wenigen westeuropäischen Länder, das die Wehrpflicht noch beibehält. Sie wird durch die Verfassung (Art. 59.1), das Militärgesetz aus dem Jahre 1995 und das Gesetz zum Militärdienst aus demselben Jahr geregelt und gilt für alle Männer von 20 bis 42 Jahren und bis 55 Jahren für die höheren Dienstgrade. Der Militärdienst dauert zu Beginn vier Monate, plus drei Wochen alle zwei Jahre, und sieht zudem jährliche Schießübungen vor.

Das Gesetz über den Ersatzdienst aus dem Jahre 1996 anerkennt die Wehrdienstverweigerung aus ethischen, moralisch-philosophischen und religiösen Gründen. Das Ministerium für Industrie und Arbeit erhält die Gesuche, die dann von einer dreiköpfigen Kommission entschieden werden. Ungefähr fünf Prozent der Personen, die im Wehrpflichtalter sind, sind als Wehrdienstverweigerer registriert. Diejenigen, die nicht als solche anerkannt sind und sich trotzdem der Wehrpflicht widersetzen, müssen mit einer Gefängnisstrafe von vier bis fünf Monaten rechnen.

Wehrdienstverweigerer müssen anstelle des Militärdienstes einen Zivildienst leisten. Er besteht aus 450 Dienstagen in einer Öffentlichen oder privaten Einrichtung, die dem Allgemeinwohl dient. Zivildienst kann in Krankenhäusern, Jugendzentren, universitären Forschungseinrichtungen, aber auch in der Forstwirtschaft etc. abgeleistet werden.

Quelle: Europäisches Büro für Wehrdienstverweigerung (EBCO).

Was Sie als Parlamentarier tun können

Wehrpflicht ja oder nein?

- ▷ Wägen Sie sorgfältig alle Vor- und Nachteile im Hinblick auf die Situation in Ihrem eigenen Land ab.
- ▷ Beachten Sie in diesem Zusammenhang die in diesem Kapitel erwähnten Hinweise und Sachverhalte und entscheiden Sie, inwiefern diese für Ihr Land Gültigkeit haben.

Wehrpflichtige, die Diskriminierung, Entwürdigung und Missbrauch ausgesetzt sind

- ▷ Handeln Sie schnell, falls Wehrpflichtige Missbräuchen, Quälereien oder Gewalt ausgesetzt sind.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass eine umfassende Untersuchung eingeleitet wird und dass, falls erforderlich, ohne Verzögerung Gegenmaßnahmen ergriffen werden.
- ▷ Falls die Einrichtung eines Ombudsmannes oder Wehrbeauftragten in Ihrem Land noch nicht existiert, denken Sie über die Schaffung einer solchen Institution nach.

Der Status von Wehrdienstverweigerern

- ▷ Überprüfen Sie den rechtlichen Status von Wehrdienstverweigerern in Ihrem Land. Wo notwendig, werden Sie aktiv, um diesen Status gesetzlich festzuhalten oder die bestehende Gesetzgebung zu verbessern.
- ▷ Stellen Sie in diesem Zusammenhang sicher, dass Sie dazu aktuelle Informationen über die Verfahrensweise anderer Staaten erhalten.

Ersatzdienst

- ▷ Stellen Sie sicher, dass ein Ersatzdienst in Ihrem Land gesetzlich möglich ist. Falls notwendig, erwägen Sie die Schaffung eines entsprechenden Gesetzes oder die Verbesserung von bestehenden Gesetzen.
- ▷ Stellen Sie in diesem Zusammenhang sicher, dass Sie dazu aktuelle Informationen über die Verfahrensweise anderer Staaten erhalten.

Abschnitt VIII

Materielle Ressourcen: Eine effektive Aufsicht über Waffenexport und Beschaffung von Rüstungsgütern

Beschaffung von Waffen und militärischer Ausrüstung

Die Beschaffungspolitik sollte sich von einer «höheren» Ebene wie etwa dem nationalen Sicherheitskonzept oder der Verteidigungsstrategie herleiten. Jegliche Forderung nach neuen Waffen oder militärischer Ausrüstung sollte im Hinblick auf ihre Bedeutung und ihre Folgen für die nationale Sicherheitspolitik untersucht werden.

Ein nationales Sicherheitskonzept kann die Verteidigungspolitik in der empirischen Praxis stabilisieren und ihre Voraussagbarkeit auf lange Sicht hin erhöhen. Es ist von grundsätzlicher Bedeutung, die Ziele der nationalen Verteidigungspolitik mit den Mitteln, die für sie bereitgestellt werden sollen, und mit den Wünschen und Erwartungen der Gesellschaft in Einklang zu bringen.

Transparenz bei der Waffenbeschaffung

In jeder konsolidierten Demokratie müssen der Haushalt im Allgemeinen und die Beschaffung von Waffen und Rüstungsgütern im Besonderen für die Öffentlichkeit transparent und ihr gegenüber verantwortbar sein. Aus Sicht der Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit sollte eine vernünftige Verbindung zwischen Politik, Verteidigungsplanungen, Haushaltsplanungen und Rüstungsgüterbeschaffung bestehen. Dies wird nicht überall als selbstverständlich angesehen. Leider hat das Parlament in den meisten Ländern, wenn überhaupt, nur ein beschränktes Mitspracherecht bei der Waffenbeschaffung.

Wenn Geldmittel zugeteilt werden oder ein Beschaffungsvorhaben bewilligt wird, sollte das Parlament die Gesetzmäßigkeit einer solchen Operation überprüfen, vor allem mit Blick auf internationale Regelwerke oder Abkommen über Produktionsbeschränkungen oder Verwendung von bestimmten Arten von Waffen. Als Beispiele können der Nicht-Weiterverbreitungsvertrag (1968), die Ottawa-Konvention über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung (1997) und entsprechende Resolutionen des UN-Sicherheitsrats angeführt werden.

Problematisch ist für Parlamente häufig auch die Komplexität der Kostenkalkulation bei größeren Rüstungsgütern, da sich die Beschaffung häufig über mehrere Jahre hin erstreckt. Dies macht Post-Konflikt- und Entwicklungsländer besonders empfänglich für externe oder interne Waffenlieferanten, die per definitionem daran interessiert sind, ihre Produkte zum bestmöglichen Preis zu verkaufen, und sich kaum um die Belange demokratischer Aufsicht kümmern.

Aus diesen Gründen haben Parlamente ein Interesse an der Einsetzung spezieller Ausschüsse oder Unterausschüsse, die sich mit der Waffenbeschaffung befassen. Sie können somit die Transparenz bei der Beschaffung von Waffen verbessern und die Exekutive zwingen, sich und ihre Politik gegenüber der Gesellschaft zu verantworten.

Ein weiteres Problem der Parlamente liegt darin, dass die Regierungen häufig nur wenig geneigt sind, Zahlen zu den vorhandenen Beständen und zu dem geplanten Erwerb größerer konventioneller Waffen (Flugzeuge, gepanzerte Fahrzeuge, Artillerie, Führungs- und Radarsysteme, Raketen und Kriegsschiffe) zu veröffentlichen. Weitgehend sind sie sogar noch weniger bereit, ihre Bestände und Transfers von Kleinwaffen und leichten Waffen (Kaliber unter 100^omm) der Öffentlichkeit mitzuteilen.

Zu Beginn des Prozesses der Rüstungsgüterbeschaffung sollte die Regierung idealer Weise mit dem Parlament zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass ein mehr als ambitioniertes Waffenbeschaffungsprojekt auf Dauer nicht eine finanzielle Last für das Land darstellt. Solche Beschaffungsvorhaben müssen stets im Zusammenhang mit anderen öffentlichen Aufgaben und Prioritäten verstanden werden. Deshalb gelten im Entscheidungsprozess nicht nur militärische Erwägungen. Das Parlament muss den Einfluss und die finanzielle Last der Waffenbeschaffung auf die Gesellschaft abschätzen.

Kasten Nr. 72

Wieso sich Parlamentarier mit dem Thema der Rüstungsbeschaffung befassen sollten

- ▷ Öffentliche Gelder sind betroffen;
- ▷ Die Entscheidung über den Kauf von Waffensystemen ist nicht nur eine Angelegenheit der technischen Expertise und Sicherheit, sondern auch eine Frage, ob Geld für «Waffen oder Butter» ausgegeben werden soll, und, falls die Entscheidung für «Waffen» getroffen wird, stellt sich die Frage, um welche und wie viele es sich handelt und wie dies begründet wird;
- ▷ Die Waffenbeschaffung sollte kurz- und langfristig keine finanzielle Belastung für das Land darstellen (einschließlich aller Unterhaltungskosten);
- ▷ Die parlamentarische Aufsicht sollte die Ausgaben für die Beschaffung von Rüstungsgütern mit den Bedürfnissen des sozialen Sektors abstimmen;
- ▷ Transparenz in der Beschaffungspolitik und Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament verhindern Korruption, Verschwendung und Missbrauch von öffentlichen Geldern;
- ▷ Parlamentarische und öffentliche Aufsicht können zu einer Verringerung der Gefahr einer regionalen Aufrüstungsspirale beitragen.

Rechtfertigen besondere Umstände eine Geheimhaltung?

Die Prinzipien guten Regierungsführung, besonders die Transparenz, müssen jeden Aspekt der öffentlichen Politik leiten, darunter auch Waffenverkäufe oder -beschaffungen. Aus diesem Grund muss genauestens geklärt werden, welche besonderen Umstände in den Entscheidungsprozessen zur Verteidigungspolitik als Ausnahme eine Geheimhaltung rechtfertigen.

Die Richtlinien zum Verkauf von Waffen und zur Beschaffung sollten auf den Prinzipien der Transparenz und öffentlichen Verantwortlichkeit basieren. Die Geheimhaltung im Entscheidungsprozess, sei sie von dem Empfängerland oder den Ländern, die die Waffen liefern, gefordert, sollte in jedem Fall explizit begründet werden. Wenn die genannten Gründe die Gefahr der Korruption nach sich ziehen, müssen diese Risiken von beiden Parteien erkannt und Maßnahmen zu ihrer Vermeidung ergriffen werden.

Kasten Nr. 73

Schwache oder mehrdeutige Politik in der Rüstungsbeschaffung oder geheime Beschaffungsprozesse können dazu führen, dass...

- ▷ die Begründung für die Beschaffung von Waffensystemen nicht ausreichend analysiert wird;
- ▷ ineffiziente Regierungsentscheidungen negative Konsequenzen für die nationale und regionale Sicherheit nach sich ziehen;
- ▷ sich Nachbarländer bedroht fühlen;
- ▷ die Waffenbeschaffung und alle Arten von militärbezogenen Beschaffungsentscheidungen mit Korruption konfrontiert sind;
- ▷ das öffentliche Vertrauen in die Streitkräfte Schaden nimmt und als Folge die Armee diskreditiert und unnötigen Kontroversen ausgesetzt wird.

Umfassende Entscheidungsfindung in der Beschaffungspolitik

Beim Erwerb von größeren Waffensystemen sollten für die folgenden Bereiche im Entscheidungsprozess die entsprechenden Methoden benannt und eingesetzt werden:

- ✓ Verfahren zur Einschätzung und Beurteilung von Bedrohungssituationen;
- ✓ Langzeitkonzept für den Aufbau der Verteidigungskräfte;
- ✓ Identifizierung des Bedarfs an neuer Ausrüstung;
- ✓ Zuteilung von Haushaltsmitteln für die Waffenbeschaffung;
- ✓ Technische Qualitätssicherung und Leistungsprüfung im Anschluss an die Beschaffung;
- ✓ Abschätzung der gesamten Produktzykluskosten, inklusive Instandhaltung, Modernisierung etc.;
- ✓ Beurteilung der Angebote für Kompensation und Ausfall.

Die Errichtung eines parlamentarischen Überwachungs- und Überprüfungsprozesses in allen relevanten Bereichen vermindert Verschwendung, Betrug oder Missbrauch im Entscheidungsprozess der Exekutive. Um eine effektive Aufsicht ausüben zu können, sollten Parlamente von der Regierung verlangen, dass sie über alle Phasen des Beschaffungsprozesses informiert werden. Außerdem sollten die Parlamentarier über alle Beschaffungsverträge entscheiden. Das Parlament der Niederlande ist ein Beispiel für eine Legislative, die alle Phasen des Beschaffungsprozesses überwacht. (siehe Kasten Nr. 74).

Kasten Nr. 74

Die Rüstungsbeschaffungspolitik der Niederlande: Die Dimension der parlamentarischen Aufsicht

Die Niederlande pflegen eine lange und gefestigte Tradition in einer Praxis der strikten parlamentarischen Aufsicht über die Verteidigungsbeschaffung. Prinzipiell müssen alle Beschaffungsvorhaben, die 25 Millionen Euro übersteigen, durch das Parlament genehmigt werden. Das Instrument hierfür ist das sogenannte Erwerbsverfahren. Die Regierung (in der Praxis der Verteidigungsminister), versendet einen Brief, der je nach Beschaffungsphase aus vier Typen (A, B, C und D) ausgewählt wird. Ohne ins Detail zu gehen erstrecken sich die Phasen im Allgemeinen von dem Bedarf für ein neues Waffensystem (oder ein Nachfolgeprodukt) zu einem konkreten Antrag, das System X vom Hersteller Y zu kaufen.

Das Parlament kann in jeder Phase des Beschaffungsprozesses die Entscheidungen beeinflussen. So kann es sich einem konkreten Beschaffungswunsch der Regierung widersetzen oder ihn modifizieren. Die endgültige Entscheidung zur Beschaffung kann ebenfalls abgelehnt oder modifiziert werden, obwohl dies in der Praxis selten vorkommt. In den meisten Fällen werden die Vorhaben der Regierung durch die vier genannten Brieftypen (A, B, C und D) bestimmt, die im Parlament diskutiert werden.

Für größere Projekte, die 100 Millionen Euro übersteigen, wurde ein spezielles Verfahren ins Leben gerufen («Große Projekte»), das noch detailliertere und häufigere Berichterstattung an das Parlament beinhaltet. Ein typisches Beispiel dafür ist die Absicht der niederländischen Regierung, an der Entwicklung des Kampfflugzeuges Joint Strike, einem Nachfolger der amerikanischen F-16, teilzunehmen. Als weiteres Beispiel für Großprojekte lässt sich auch die Mobile Luftbrigade nennen.

Alles in allem scheint es, dass die derzeitige Situation in den Niederlanden als zufriedenstellend beurteilt werden kann. Es finden auch Diskussionen bezüglich des finanziellen Limits sowie auch der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit detaillierter parlamentarischer Prüfverfahren statt. In diesem Rahmen werden Fragen zur Qualität und Unabhängigkeit von Informationen seitens der Regierung erhoben und zur Wünschbarkeit von «Gegenbeweisen», z.B. durch ein unabhängiges Forschungsinstitut zu Verteidigungsfragen diskutiert. Schließlich wird auch die Rolle der Industrie und Lobbyisten sowie deren Zugang zu Mitgliedern der Verteidigungskommission behandelt, wobei sich in dieser Hinsicht bisher weder größere Vorfälle noch Skandale ereignet haben.

Quelle: Jan Hoekema, ehemaliges Mitglied des niederländischen Parlaments, 2002

Was Sie als Parlamentarier tun können

Die Waffenbeschaffung beaufsichtigen

- ▷ Die parlamentarische Aufsicht des Beschaffungsprozesses sollte in der Gesetzgebung verankert sein.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die parlamentarische Aufsicht des Sicherheitssektors umfassend ist und alle Aspekte der Beschaffung abdeckt. Sorgfältige und besondere Aufmerksamkeit sollte gelten:
 - den Sicherheitsbedürfnissen;
 - den regionalen politischen Folgen, inklusive etwaiger negativer Reaktionen, die zu einem regionalen Rüstungswettlauf führen können;
 - den Belastungen für den Haushalt (kurz- und langfristig), und
 - den Auswirkungen auf die nationale Wirtschaft im privaten und öffentlichen Sektor.

Transparenz und Verantwortlichkeit in der Waffenbeschaffung

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament im Prozess der Beschaffung von Waffen und militärischer Ausrüstung ein Mitspracherecht hat.
- ▷ Verlangen Sie, dass, wenn immer möglich, das Parlament oder seine zuständigen Ausschüsse mit einem detaillierten, aktuellen Bericht über den Bestand und die technische Qualität der größeren konventionellen Waffen (Flugzeuge, gepanzerte Fahrzeuge, Artillerie, Führungs- und Radarsysteme, Raketen und Kriegsschiffe) und kleineren leichten Waffen (Kaliber weniger als 100^omm), sowie über die Begründung für den Erwerb neuer Waffen vorgelegt wird.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass dem Parlament ein Konzept zur langfristigen Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten vorgelegt wird.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass eine etwaige Geheimhaltung eines Beschaffungsvorhabens durch das Parlament oder seine Ausschüsse diskutiert werden kann und zwar durch einen rechtlich abgestützten Prozess, der Verantwortlichkeit einerseits und notwendige militärische Geheimhaltung andererseits gewährleistet.

Analyse etwaiger Auswirkungen von Beschaffungsvorhaben

- ▷ Analysieren Sie die Übereinstimmung des Beschaffungsplans mit der Sicherheitspolitik.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament die finanzielle Last der Waffenbeschaffung im Vergleich mit anderen öffentlichen Aufgaben und sozialen Prioritäten untersucht und beurteilt, damit Ungleichgewichten und daraus resultierenden etwaigen negativen Entwicklungen der ökonomischen und sozialen Stabilität des Landes vorgebeugt werden kann.



- ▷ Benutzen Sie parlamentarische Prozesse, um allzu ambitionierten Beschaffungsvorhaben entgegenzutreten. Parlamente sollten diesbezüglich Vernunft walten lassen, damit auf lange Sicht keine sicherheitspolitischen Belastungen für das Land entstehen.

Beschaffungsprüfung

- ▷ Kontrollieren Sie die Übereinstimmung zwischen Verteidigungspolitik und Verteidigungsplanungen, dem Verteidigungshaushalt und den tatsächlichen Ausgaben für Waffen und militärische Ausrüstung.
- ▷ Führen Sie eine Leistungsprüfung der Waffensysteme nach ihrer Beschaffung (in mindestens drei Phasen während des Lebenszyklus der Waffen) durch.

Parlamentarischer Ausschuss zur Beschaffung

- ▷ Sofern kein Ausschuss oder Unterausschuss zur Rüstungsgüterbeschaffung existiert, errichten Sie einen solchen, um die Bedeutung der Verbindung zwischen Richtlinienplanung, finanzieller Planung und Geschäftsprüfung, der Verteidigungsindustrie und Forschung und Entwicklung zu dokumentieren.
- ▷ Verlangen und studieren Sie in diesem Zusammenhang Informationen über Prozesse und Ergebnisse ähnlicher Gremien in anderen Parlamenten.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament Zugang zu unabhängiger Expertise hat und diese auch in Anspruch nimmt.

Waffenhandel und Rüstungsexporte

Parlamente spielen eine sehr wichtige Rolle in der Aufsicht des Waffenhandels und des Waffenexports. Die Regeln und Verfahren, die die Waffenbeschaffung steuern, müssen mit den Normen übereinstimmen, die im nationalen Beschaffungsgesetz, den nationalen Haushalts- und Finanzgesetzen oder Vertrags- und Schlichtungsgesetzen festgehalten sind. Die grundlegenden Merkmale des Waffenhandels, des Waffenexports sowie auch ihres rechtlichen Rahmens sollten auf den Prinzipien der Transparenz und Verantwortlichkeit basieren.

Kasten Nr. 75

Waffenhandel: Eine Definition

Unter dem Begriff des Waffenhandels werden im Allgemeinen Aktivitäten verstanden, an denen staatliche und nicht-staatliche Händler beteiligt sind, um Waffen zu erwerben oder zu verkaufen. Der Waffenhandel beinhaltet den Verkauf, den Ankauf oder die sonstige Beschaffung sowie auch die Schenkung von Waffen.

Nationale Politik in Fragen des Waffenhandels und des Waffenexports

- ✓ Die Regierung sollte dem Parlament die politischen Leitlinien wie auch die Gesetzgebung hinsichtlich des Waffenexports zur Genehmigung vorlegen. Die Politik sollte die grundlegenden Prinzipien des Verkaufs konventioneller Waffen definieren und sich besonders nach den folgenden Grundsätzen richten:
- ✓ Importe und Export von konventionellen Waffen sollte von zuständigen parlamentarischen Ausschüssen überwacht werden;
- ✓ Die Bestimmungen zum Waffenhandel sollten mit den Prinzipien der UN-Charta, des Völkerrechts und den jeweiligen UN-Waffenembargos in Übereinstimmung stehen. Weiterhin sollten sie die wirtschaftlichen, politischen und ethischen Belange wie auch spezifischen Sicherheitsinteressen der Käuferländer berücksichtigen;

- ✓ Um Verantwortlichkeit sicherzustellen, sollte im Entscheidungsprozess das Prinzip der Transparenz gelten.
- ✓ Mechanismen zur Verhinderung unethischer Verkaufspraktiken sollten unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Empfehlungen der UNO und anderer Länder gesetzlich verankert werden. Lieferanten und Empfänger sollten einen Ehrenkodex formulieren.
- ✓ Das Parlament sollte sicherstellen können, dass sich Art und Typ der verkauften Waffen auf die tatsächlichen, von den Parlamenten der Empfängerländer gebilligten Verteidigungsbedürfnisse beziehen.
- ✓ Die Parlamente der Exportländer sollten dafür sorgen, dass die Empfängerländer die Grund- und Menschenrechte respektieren und effektive Mechanismen der Verantwortlichkeit vorhanden sind;
- ✓ Das Parlament sollte dafür Sorge tragen, dass der Waffenexport den Frieden nicht gefährdet, regionale Spannungen oder gewaltsame Konflikte nicht verschärft, keinen Rüstungswettlauf in der Region erzeugt und keine regionale Instabilität durch die Einführung von neuen Waffensystemen oder von kleinen und leichten Waffen in größerer Zahl herbeiführt. Wenn die parlamentarischen Verteidigungsausschüsse einen regionalen Dialog über die Bedrohungen der regionalen Stabilität eröffnen, werden exzessive Beschaffungsvorhaben und die mit ihnen verbundene Geheimhaltung, sowie die einhergehende Korruption zu einiem offenen Thema der Debatte.
- ✓ Es sollten Mechanismen geschaffen werden, die verhindern, dass Waffen, die an ein bestimmtes Land verkauft werden, re-exportiert oder für Zwecke, die den Vertragsbedingungen widersprechen, eingesetzt werden.

Das Parlament muss einen unabhängigen Geschäftsprüfungsausschuss mit verbrieften Befugnissen einsetzen, um sicherzustellen, dass nationale Waffenverkäufe unabhängiger Prüfung und Kontrolle unterliegen. Dies muss nach den vom Parlament definierten Prinzipien und Richtlinien geschehen. Kasten Nr. 76 enthält Beispiele internationaler Abkommen und Verhaltenskodices, die für die nationalen Richtlinien hinsichtlich des Waffenhandels relevant sind.

Kasten Nr. 76

Regionale Vereinbarungen über den Waffenhandel

▷ Der europäische Verhaltenskodex

Der Rat der Europäischen Union hat am 8. Juni 1998 eine Resolution über einen europäischen Verhaltenskodex verabschiedet. Die Resolution sollte die Lieferung von Waffen aus der EU in Weltregionen, die instabil sind oder in denen massive Menschenrechtsverletzungen stattfinden, verhindern. Die EU-Mitgliedstaaten reagierten damit auf den seit 8 Jahren bestehenden Druck mehrerer nicht-staatlicher Organisationen, die eine verantwortungsbewusste Politik gefordert hatten. Der Kodex beinhaltet eine Liste sensibler Empfängerländer, ein System zur Kontrolle der vereinbarten Endnutzung und einen Mechanismus zur gegenseitigen Information und Konsultation bei der Gewährung und Verweigerung von Exportlizenzen.

Der europäische Verhaltenskodex ist für die jeweiligen Regierungen rechtlich nicht bindend, und es besteht auch keine Möglichkeit, um sie für seine Nicht-Beachtung zur Verantwortung zu ziehen. Deshalb ist es Aufgabe der Staaten mit strengeren Ausfuhrgesetzen, Exporte in Länder, in denen Menschenrechtsverletzungen stattfinden, zunächst zu unterbinden und dann im bilateralen Konsultationsmechanismus Druck zur Respektierung der Menschenrechte auszuüben.

Der Kodex enthält acht Kriterien, die Mitgliedstaaten bei Waffenexporten berücksichtigen müssen:

- 1) «Der Respekt für die internationalen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten, besonders für die vom UN-Sicherheitsrat erlassenen Sanktionen (...)
- 2) Die Beachtung der Menschenrechte im Zielland (...)
- 3) Die innere Situation im Zielland (Spannungen oder bewaffnete Konflikte) (...)
- 4) Die Verweigerung der Ausfuhrgenehmigung im Falle des konkreten Risikos, dass der Empfänger die Waffen aggressiv gegen ein anderes Land einsetzt oder einen territorialen Anspruch gewaltsam durchsetzt (...);
- 5) Die Respektierung der nationalen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten und von Gebieten, deren Außenbeziehungen in der Verantwortung eines Mitgliedstaates liegen, sowie von befreundeten und verbündeten Ländern. (...)
- 6) Das Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft, vor allem hinsichtlich seiner Haltung gegenüber dem Terrorismus weiterhin den Bündnissen, die es eingeht, und schließlich in Bezug auf die Achtung des Völkerrechts (...)
- 7) Das Risiko, ob die Lieferung innerhalb des Käuferlandes umgeleitet oder unter unerwünschten Bedingungen re-exportiert wird (...)
- 8) Die Kompatibilität der Waffenexporte mit der technischen und wirtschaftlichen Kapazität des Empfängerlandes. (...)

Quelle: <http://europa.eu.int>



▷ **Die Organisation Amerikanischer Staaten und der Waffenhandel**

Die Transparenz des regionalen Waffenhandels auf dem amerikanischen Kontinent verbesserte sich, als 19 Mitgliedstaaten der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ein Abkommen über den Handel mit konventionellen Waffen unterzeichneten. Die Inter-Amerikanische Konvention über die Transparenz beim Erwerb von konventionellen Waffen, die während der Generalversammlung in Guatemala-Stadt verabschiedet wurde, verlangt von den Unterzeichnenden, jährlich Informationen über bedeutendere Waffenexporte und -importe bekannt zu geben.

Laut Artikel III, «sollten die Staatsregierungen jährlich dem Treuhänder über ihren Import und Export von konventionellen Waffen des Vorjahres berichten, indem sie Informationen über ihre Importe und deren Lieferländer und über Menge und Art der exportierten Waffen und deren Käuferländer liefern. Jede Regierung kann dies mit zusätzlichen von ihr als relevant betrachteten Informationen, wie die Eigenschaften und das Modell der konventionellen Waffen ergänzen (...).» Zudem sollen sich die Staaten gegenseitig über den Erwerb konventioneller Waffen durch Importe oder durch nationale Produktion informieren wie auch darüber, ob keine Käufe getätigt wurden. (Artikel IV).

Quelle: <http://www.oas.org>, 2002

Respektierung internationaler Waffenembargos

Mit Sanktionen kann die internationale Gemeinschaft ihre Missbilligung über das Verhalten eines Staates ausdrücken, sofern dieser das Völkerrecht, den internationalen Frieden und die Sicherheit bedroht. Die rechtliche Grundlage hierfür liefert der Artikel 41 der UN-Charta, der den Sicherheitsrat ermächtigt, Mitgliedstaaten zu unbewaffneten Maßnahmen zur Wiederherstellung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit aufzurufen. Von 1945 bis 1990 hat der Sicherheitsrat lediglich zwei Ländern Sanktionen auferlegt; seit 1990 dagegen wurden in 12 Fällen Sanktionen verhängt.

Das Bestehen auf einem «Endverbraucher-Zertifikat», das detailliert beschreibt, wohin die Waffen am Ende geliefert werden, kann für das Parlament ein nützliches Mittel bei der Genehmigung von Waffenexporten sein. Allerdings ist hinzuzufügen, dass hierbei auch häufig Missbrauch betrieben wird.

Das UN-Register für konventionelle Waffen

Am 6. Dezember 1991 hat die Generalversammlung die Resolution 46/36 L mit dem Titel «Transparency in Armaments» verabschiedet. Diese verlangte von dem Generalsekretär die Bildung und die Unterhaltung eines universellen und nicht-diskriminierenden Registers für konventionelle Waffen am UN-Hauptquartier in New York. Das Register beinhaltet Angaben über internationale Waffenexporte sowie Informationen der Mitgliedstaaten über ihre militärische Ausrüstung, über ihre Beschaffung aus nationaler Produktion und über die jeweils gültigen Richtlinien.

Das Register besteht aus sieben einvernehmlich unterschiedenen Kategorien größerer konventioneller Waffen wie Kampfpanzer, gepanzerte Fahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber und Kriegsschiffe, sowie Raketen und Raketenabschussysteme und ist seit 1992 in Kraft. Der Generalsekretär übergibt der Generalversammlung regelmäßig Daten und Informationen von 110 Regierungen über deren Importe und Exporte von konventionellen Waffen, die unter das Register fallen. Der Bericht beinhaltet unter anderem auch Informationen von Regierungen über deren Beschaffung von Waffen aus nationaler Produktion sowie aus Militärbeständen (siehe <http://disarmament.un.org/cab/register.html>).

Der Bedarf an «klugen Sanktionen»

Der UN-Generalsekretär bezeichnete umfassende wirtschaftliche Sanktionen als ein «stumpfes Instrument». Sie sind nicht immer wirksam und schaden oftmals den benachbarten Staaten sowie der Zivilbevölkerung in den Zielländern. Deshalb wird bisweilen die Ansicht vertreten, dass klügere, stärker fokussierte Sanktionen notwendig sind. Waffenembargos gelten neben den finanziellen und den Reiseembargos zu den klugen Sanktionen. Solche Sanktionen sollen auf das Regime und die Führungselite zielen und das Volk oder die oppositionellen Kräfte in einem Land zu schonen. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass es äußerst schwierig ist, kluge Sanktionen zu implementieren und sie deshalb nicht immer erfolgreich sind. Sie müssen demnach noch weiter verfeinert werden (siehe Kasten Nr. 77).

Kasten Nr. 77

Wie man die Sanktionen im Bereich des Waffenhandels verbessern kann: Was Parlamente tun können

Die Parlamente von Waffen exportierenden Ländern sollten sicherstellen, dass Folgendes gegeben ist:

- ▷ Eine Gesetzgebung, einschließlich der notwendigen Ausführungsbestimmungen, die die Verletzung von UN-Waffenembargos zu einem kriminellen Akt macht;
- ▷ Eine regierungsinterne Koordination, die eine zentrale Stelle schafft, die mit der Implementierung des Embargos beauftragt wird;
- ▷ Der geheim- und nachrichtendienstliche Informationsaustausch zwischen den Ministerien und den Regierungen zur Identifizierung von verdächtigen Frachten, Zielländern, Handelswegen oder Maklern;
- ▷ Kontrolllisten, in denen die Güter, die einem Embargo unterliegen, aufgeführt sind;
- ▷ Eine Befugnis zur Beschlagnahmung von Ladungen, die eine offensichtliche Verletzung eines Embargos darstellen, also keine Zurücksendung der Güter an ihren Ursprungsort;



- ▷ Das Recht zum Einfrieren oder zur Beschlagnahmung von Vermögen aus Erlösen illegaler Waffenlieferungen;
- ▷ Zurückverfolgung und Verifizierung von Waffenladungen, die möglicherweise umgeleitet werden.

Quelle: basierend auf der BICC-Webseite; <http://www.bicc.de>, 2002

Vermächtnisse aus der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges: Waffenüberschüsse und Waffenhandel

Der Kalte Krieg hat zu einer weltweiten Reduzierung der Streitkräfte geführt. Dies hatte zur Folge, dass Millionen von Waffen überschüssig wurden und als überflüssig angesehen wurden. Der Mangel eines weltweit konsistenten Managements dieses Waffenüberschusses ließ, an jeglicher Prüfung durch die Öffentlichkeit vorbei, den globalen Waffenhandel zwischen Regierungen, aber auch zwischen Regierungen und nicht-staatlichen Akteuren rasant zunehmen. Dabei wurden natürlich auch unzählige Waffen in dunkle Kanäle umgeleitet oder direkt aus ungesicherten Arsenalen entwendet.

Rund zwei Fünftel aller größeren konventionellen Waffen, die in den 1990er Jahren gehandelt wurden, stammten aus solchen überschüssigen Beständen. Hauptgrund hierfür war, dass große Waffenvorräte in der ehemaligen Sowjetunion plötzlich nicht mehr zentral kontrolliert wurden. Durch die schlechten wirtschaftlichen Bedingungen und den leichten Zugriff auf überzählige Bestände wurden solche Waffen zu einer harten Währung, die zur Deckung unmittelbarer finanzieller Bedürfnisse gebraucht wurden. Andererseits wurden aber auch viele Verkäufe durch kriminelle Netzwerke mit und ohne Verbindung zur politischen Führung organisiert. Der ehemalige sowjetische Block war allerdings in der Umwandlung seiner Bestände in Verkäufe nicht der einzige. Viele Staaten, unter ihnen Entwicklungsländer wie auch entwickelte Länder, taten Ähnliches.

Kasten Nr. 78

Der Handel mit überschüssigen Waffen: Eine negative Folge der Abrüstung

«Trotz der Abnahme des Handels mit neuen Waffen verzeichnen die Statistiken Rekordzahlen im Handel mit überschüssigen Waffen aus zweiter Hand. Eine Kombination von Angebot und Nachfrage hat diesen Überschusshandel beeinflusst. Abrüstungsabkommen, Waffenstillstände und die Verminderung der Zahl der Einsätze haben Bestände entstehen lassen, die sich auf weltweit mehr als 165.000 größere Waffen belaufen. Von diesen wurden zwischen 1990 und 1995 mehr als 18.000 exportiert oder verschenkt. Im Jahre 1994 war der Handel mit überzähligen Waffen zum ersten Mal umfangreicher als der mit neuen. Immer mehr überschüssige Waffen werden zu immer tieferen Preisen gehandelt oder sind Schenkungen im Rahmen von Hilfsprogrammen. Dieser Handel ist eine negative Folge der Abrüstung; er erreicht die Konfliktzonen dieser Welt und löst regionale Rüstungswettläufe aus»

Quelle: Herbert Wulf, 1998, BICC; <http://www.bicc.de>

In der Regel waren die Empfänger ärmere Länder mit schwach ausgebildeten parlamentarischen Kontrollstrukturen. In den 1990er Jahren importierten mindestens 90 Länder größere überschüssige Waffen. Es ist unerlässlich, dass kleinere Waffen strikter Kontrolle unterworfen werden und dass die Regierung und die Streitkräfte per Gesetz dazu verpflichtet werden, ihre jährlichen Verluste und Diebstähle von Kleinwaffen und Munition dem Parlament zu melden. Weiterhin sollten Maßnahmen zur Konversion von Produktionsanlagen für kleine Waffen in Produktionsstätten für nicht-militärische, zivile Güter eingeleitet werden.

Zwischen 1997 und 2001 nahm der internationale Waffenhandel wieder ab. Dies erklärt sich vor allem durch eine Reduzierung der Waffenexporte der USA, die – trotz einer Verminderung ihrer Ausfuhr um 65 Prozent seit 1998 – in diesem Zeitraum der größte Waffenexporteur waren. An zweiter Stelle folgte in diesem Zeitraum Russland. Eine Erhöhung der Waffenexporte um 24 Prozent zwischen 2000 und 2001 hat dann jedoch Russland im Jahr 2001 zum größten Waffenexporteur werden lassen (Quelle: SIPRI Yearbook 2002).

Im gleichen Jahr war China, nach einer Erhöhung um nicht weniger als 44 Prozent gegenüber dem Vorjahr, der bei weitem größte Importeur. Die indischen Importe, die sich sogar um 50 Prozent erhöhten, machten das Land im Jahr 2001 zum drittgrößten Importeur. Die weiteren großen Abnehmer in der Periode 1997-2001 waren Saudi-Arabien, Taiwan und die Türkei (SIPRI Yearbook 2002).

Kasten Nr. 79

Schätzungen zum Handel mit Kleinwaffen

«Obwohl das Produktionsvolumen von Kleinwaffen gegenwärtig geringer ist als während der letzten Jahre des Kalten Krieges, werden jährlich immer noch Millionen solcher Waffen produziert (...). Der Wert der globalen Waffenproduktion einschließlich Munition wurde für das Jahr 2000 auf ein Minimum von 4 Milliarden US\$ geschätzt. Man schätzt, dass ungefähr 4.3 Millionen neue Kleinwaffen im Jahr 2000 produziert wurden, (...) was einer Abnahme von 30 Prozent entspricht [verglichen mit der jährlichen Durchschnittszahl während des Kalten Krieges].»

«Obwohl die Nachfrage nach neuen Kleinwaffen rückgängig ist (...), scheint die Angebotsseite zu expandieren (...). Die Anzahl der Produktionsfirmen hat sich in weniger als zwei Jahrzehnten verdreifacht: Von 196 in den 80er Jahren auf derzeit ungefähr 600.»

(...) Die Zunahme der Zahl der Firmen und Länder, die Kleinwaffen produzieren – und die bereit sind, an jedermann, überall und zu jedem Preis zu verkaufen – bedeutet, dass es gegenwärtig für autoritäre Regierungen, nicht-staatliche Akteure, Terroristen und Kriminelle leichter denn je ist, sich neuere, höher entwickelte und tödlichere Waffen zu beschaffen. Die Notwendigkeit der Regierungskontrolle über die Produktion von Kleinwaffen wird damit zu einer dringenden Angelegenheit der internationalen Sicherheit.»

Quelle: Small Arms Survey 2001, Oxford University Press

Kasten Nr. 80

Das UN-Aktionsprogramm gegen illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen: Worauf Parlamentarier achten sollten

«Um den verbotenen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen (small arms and light weapons – SALW) zu verhindern und bekämpfen, haben die Teilnehmerstaaten der UNO-Konferenz über den verbotenen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen in all seinen Aspekten [Juli 2001, New York] einen umfangreichen Maßnahmenkatalog vereinbart, der politische Instrumente auf nationaler, regionaler und globaler Ebene vereint, darunter die folgenden:
Auf der nationalen Ebene

- ▷ Schaffen Sie, wo nicht vorhanden, angemessene Gesetze, Regelwerke und Ausführungsbestimmungen, um eine wirksame Kontrolle der Produktion von SALW und ihres Exports, Imports, Transits und Re-Exports zu ermöglichen;



- ▷ Identifizieren Sie Gruppen und Individuen, die mit der illegalen Herstellung von SALW, ihrem Handel, ihrem Besitz, ihrer Bevorratung sowie ihrer Kauffinanzierung beschäftigt sind, und gehen Sie unter Anwendung nationalen Rechts dagegen vor;
- ▷ Stellen Sie sicher, dass lizenzierte Hersteller angemessene und zuverlässige Markierungen auf jeder SALW als wesentlichen Teil des Produktionsprozesses vornehmen;
- ▷ Stellen Sie sicher, dass umfassende und genaue Akten über den Hersteller, den Besitz und den Handel der SALW angelegt und so lange wie möglich für die Rechtsprechung aufbewahrt werden;
- ▷ Stellen Sie die Verantwortlichkeit für alle sich im Besitz des Staates und sich im Umlauf befindlichen SALW sicher und schaffen Sie wirksame Instrumente, um den Weg der Waffen zurückverfolgen zu können;
- ▷ Erarbeiten und verabschieden Sie angemessene Gesetze, Regelwerke und Ausführungsbestimmungen, um den Export von und den Handel mit SALW zu überwachen, und machen Sie von dem Mittel des verifizierten Endverbraucherzertifikats Gebrauch;
- ▷ Unternehmen Sie alle Anstrengungen, ohne das Recht des Staates zum Re-Export von vorher selbst importierten SALW zu beeinträchtigen, das ursprüngliche Lieferland vorab darüber zu informieren, dass dieser Re-Export in Übereinstimmung mit den existierenden bilateralen Abkommen erfolgt;
- ▷ Schaffen Sie angemessene nationale administrative und rechtliche Grundlagen, um die Aktivitäten von SALW-Maklern zu regulieren;
- ▷ Ergreifen Sie angemessene Maßnahmen gegen jede Aktivität, die ein Waffenembargo des UN-Sicherheitsrats verletzt;
- ▷ Stellen Sie sicher, dass konfiszierte, eroberte oder gesammelte SALW zerstört werden;
- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Streitkräfte, die Polizei und jede andere Einrichtung, die autorisiert ist, SALW einzusetzen, über angemessene und detaillierte Standards und Verfahren hinsichtlich des Managements und der Sicherheit ihres Waffenbestandes verfügen;
- ▷ Entwickeln Sie, wo immer möglich, effiziente Abrüstungs-, Demobilisierungs-, und Reintegrationsprogramme und setzen Sie diese um;
- ▷ Gehen Sie auf die speziellen Bedürfnisse von Kindern ein, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind (...)

*Quelle: UN Department of Disarmament Affairs, Webseite:
<http://www.un.org/Depts/dda>, 2002*

Die Frage von Transparenz und Verantwortlichkeit bei den Verfahren zur Überwachung des Waffenexports ist durch die oben bereits erwähnten Entwicklungen nach dem Kalten Krieg verschärft worden und deshalb in vielen Ländern zu einem Diskussionsthema geworden.

Kasten Nr. 81 nennt Beispiele für die von EU-Mitgliedstaaten eingeleiteten Maßnahmen. Das zunehmende Bewusstsein der Bedeutung von Transparenz und Verantwortlichkeit hat in diesen Staaten zu bedeutenden Verbesserungen bei der Kontrolle von Waffenexporten geführt; es ist indes in vielen Ländern immer noch weit entfernt davon, vollständig zu sein.

Kasten Nr. 81

Die Rolle des Parlaments in der Kontrolle des Waffenexports: Transparenz und Verantwortlichkeit in EU-Ländern

Belgien: Ein im Jahre 1991 verabschiedetes Gesetz verpflichtet die Regierung, dem Parlament jährlich über Waffenexporte Bericht zu erstatten. Das Gesetz beinhaltet keine genaue Prüfung, wer die Lizenz zum Waffenexport erhält und an wen die Waffen geliefert werden. Dies ist jedoch von großer Bedeutung, da Exporte nicht gegen den EU-Verhaltenskodex verstoßen sollten.

Dänemark: Es existieren keine Bestimmungen über die parlamentarische Debatte über Waffenexporte oder ein rechtskräftiges Instrument für die demokratische Aufsicht dieser Angelegenheit. Auf Grund von wachsendem öffentlichen Druck versucht der Justizminister, erstmals einen Bericht über Waffenexporte herauszugeben. Der Bericht soll die Exportkontrollen, den Wert des Exports und die Empfängerländer abdecken.

Deutschland: Der erste Waffenexportbericht wurde im Jahr 2000 vorgelegt. Es wird erwartet, dass künftig die folgenden parlamentarischen Ausschüsse den Bericht diskutieren werden: Verteidigung, Außenpolitik, Handel und möglicher Weise Menschenrechte. Die Rolle des Parlaments wird auf eine Ex-post-Prüfung der Exporte der Regierung beschränkt sein.

Finnland: Bislang hat der Verteidigungsminister gemäß dem EU-Verhaltenskodex zwei Jahresberichte über die Ausfuhr von Rüstungsgütern veröffentlicht. Die Berichte sind zur Erhöhung der Transparenz hinreichend umfassend. Trotzdem fehlt eine regelmäßige parlamentarische Debatte zum Waffenhandel.

Frankreich: Das französische Parlament hat wiederholt und immer nachdrücklicher von der Regierung gefordert, den Jahresbericht transparenter und detaillierter zu gestalten, z.B. durch die Einbeziehung von Informationen über Kleinwaffen, die Ausrüstung für Polizei- und Sicherheitskräfte, dual-use-Ausrüstung und die gesamte Zusammenarbeit auf militärischem Gebiet. Außerdem sollten innerhalb des Parlaments häufiger Debatten über den Bericht stattfinden.

Griechenland: Es gibt keine Berichterstattungsmechanismen, die das Parlament und die Öffentlichkeit mit Informationen über die Genehmigung von



Waffenexporten versorgt. Die einzig zugängliche offizielle Informationsquelle ist das UN-Register über konventionelle Waffen.

Irland: Das irische Recht verpflichtet die Regierung nicht zur Veröffentlichung von Waffenexportberichten. Das Außenministerium hat jedoch im Anschluss an den EU-Verhaltenskodex bis ins Jahr 2002 zwei Jahresberichte veröffentlicht. Es entwickelt sich zu einer parlamentarischen Gewohnheit und Gepflogenheit, im Parlament Fragen an die Minister zu Exportgenehmigungen zu stellen.

Italien: Die Regierung muss per Gesetz seit 1990 dem Parlament über die Genehmigung und die Lieferungen einschließlich Import und Export sowie über den Transit von Rüstungsgütern Bericht erstatten. Das Parlament besitzt jedoch keine formale Rolle bei der genauen Prüfung der Exporte.

Luxemburg: Es existiert weder eine bedeutende Rüstungsindustrie noch gibt es ein System der Verantwortlichkeit.

Niederlande: Der erste umfassende Waffenexportbericht wurde im Oktober 1998 vorgestellt. Informell prüft das Parlament vorab die niederländischen Waffenexporte. Die Regierung informiert den parlamentarischen Verteidigungsausschuss über alle Verkäufe von überschüssigem Material.

Portugal: Bestimmungen zur parlamentarischen Prüfung der Genehmigung von Waffenexporten existieren erst seit 1998, als der erste Waffenexportbericht veröffentlicht wurde. Es gibt auch keine Bestimmungen zur Debatte im Parlament. Parlamentarier können im Nachhinein Fragen zu Rüstungsexportgenehmigungen stellen.

Schweden: Der erste Bericht wurde 1984 veröffentlicht. Im gleichen Jahr schuf das Parlament einen Beratungsausschuss für den Export militärischer Ausrüstung, der anderen europäischen Ländern als Vorbild diente. Das Parlament debattiert jährlich über den Bericht.

Spanien: Seit 1998 wurde ein Bericht veröffentlicht. Zuvor gab es keine Prüfung der Waffenexporte. Nur der parlamentarische Ausschuss für Amtsgeheimnisse ist beteiligt. Die Debatte innerhalb des Parlaments nimmt zu.

Vereinigtes Königreich: Das britische Berichterstattungssystem ist am transparentesten. Seit der erste Bericht im Jahre 1999 publiziert wurde, ist ein gemeinsamer Ausschuss von den Ministern für Verteidigung, Außen-, Entwicklungs-, Handels- und Industriepolitik ins Leben gerufen worden. Dieser Ausschuss berichtet dem Unterhaus und ist mit der genauen Prüfung des Exports betraut.

Quelle: <http://www.saferworld.co.uk>, 2002

Parlamentarischer Sachverstand

Wie bereits erwähnt ist der parlamentarische Sachverstand der Schlüssel zur Ausübung angemessener parlamentarischer Aufsicht über den Waffenhandel und den Waffenexport. Der Mangel an professionellen Fähigkeiten gehört zu den Hauptgründen, warum der Entscheidungsprozess vertraulich ist. Die Ausbildung der Mitglieder des Parlaments ist entscheidend, vor allem für diejenigen, die den zuständigen parlamentarischen Ausschüssen angehören. Genauso hilft die Aus- und Weiterbildung der Parlamentsmitarbeiter auf Spezialgebieten wie Waffenhandel, Beschaffungsausgleich, Einsatz, Materialmanagement, Ausrüstungskosten und

Inventarkontrolle dabei, eine Struktur von Experten zu bilden, die in parlamentarischen Verteidigungsausschüssen kompetent Auskunft geben können. Außerdem befähigt die Errichtung von Datenbanken über verschiedene Aspekte des Entscheidungsprozesses im Sicherheitssektor die parlamentarischen Verteidigungsausschüsse dazu, von der Exekutive und den Streitkräften relevante Informationen zur Überwachung und Überprüfung von Entscheidungen zu verlangen.

Was Sie als Parlamentarier tun können

Die Kontrolle des Waffenhandels

- ▷ Drängen Sie darauf, dass eine bessere Kontrolle des internationalen Waffenhandels weit oben auf der parlamentarischen Agenda rangiert.
- ▷ Fördern Sie die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Kasten Nr. 80.
- ▷ Ermutigen Sie Ihren Staat regelmäßig zur Beachtung:
 - der Meldeanforderungen des UN-Waffenregisters über konventionelle Waffen;
 - der standardisierten UN-Instrumente zur Meldung der Militärausgaben;
 - der relevanten regionalen Abkommen über konventionelle Waffen.

Nationale Politik bezüglich Waffenhandel

- ▷ Stellen Sie eine nationale Politik über Waffenverkäufe sicher, die auf der Höhe der Zeit ist, und stellen Sie fest, ob sie ordnungsgemäß dem Parlament zur Billigung vorgelegt wurde.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass ein Mechanismus existiert, der die Regierung verpflichtet, dem Parlament Berichte über den Waffenhandel vorzulegen.

Rüstungsembargos

- ▷ Stellen Sie sicher, dass die Probleme von Embargos im Parlament hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit, ihrer spezifischen Modalitäten und ihrer Folgen diskutiert werden.
- ▷ Fördern Sie die Diskussion über «kluge Sanktionen» im Parlament unter Berücksichtigung der Punkte des Kastens Nr. 77.
- ▷ Drängen Sie Ihre Regierung zur Respektierung von Waffenembargos und verlangen Sie Wiedergutmachung und Sanktionen im Falle von Verletzungen.



Waffenüberschüsse

- ▷ Drängen Sie das Parlament oder seine verantwortlichen Ausschüsse einschließlich des Ausschusses für Zollangelegenheiten, der Problematik von Waffenüberschüssen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, und ergreifen Sie Maßnahmen zur Prävention und Kontrolle in zwei Punkten:
 - Bei jeglichem Handel mit überschüssigen Waffen aus Ihrem oder mit Ihrem Land als Durchgangsstation;
 - Bei jeglicher Beschaffung von überschüssigen Waffen.
- ▷ Drängen Sie Ihren Staat zur Inventarisierung und Zerstörung solcher überschüssiger Waffen.
- ▷ Drängen Sie Ihren Staat überdies dazu, Unternehmen zu identifizieren, die an dem Handel mit diesen überschüssigen Waffen beteiligt sind, und Ihre Aktivitäten zu kontrollieren.

Kleinwaffen

- ▷ Stellen Sie sicher, dass das Parlament oder seine zuständigen Ausschüsse jährlich detaillierte Informationen über die nationale Produktion und den Verkauf von Kleinwaffen erhält. Verlangen Sie, dass der Jahresbericht detaillierte Informationen über die Aktivitäten dieser Unternehmen einschließt.
- ▷ Stellen Sie sicher, dass der Verkauf von national produzierten Kleinwaffen strengen Kriterien unterliegt, wie Sie in diesem Kapitel erwähnt worden sind.

Was ist die Interparlamentarische Union (IPU)?

Die Interparlamentarische Union (IPU) ist die internationale Organisation der Parlamente souveräner Staaten und wurde 1889 gegründet. Der Beobachtungsstatus in den Vereinten Nationen ist ihr jüngster Erfolg in ihrem Bemühen, den Parlamenten in der internationalen Gemeinschaft und den gewählten Abgeordneten in internationalen Verhandlungsprozessen Gehör zu verschaffen.

Bis Januar 2003 waren 144 nationale Parlamente Mitglieder der IPU. Als Forum parlamentarischen Dialogs und Handelns erlaubt sie den Parlamenten:

- ▷ die Behandlung von Fragen internationalen Interesses und internationaler Belange,
- ▷ einen Beitrag zur Verteidigung und Förderung der Menschenrechte von Parlamentariern zu leisten,
- ▷ Volksvertretungen auf der ganzen Welt zu festigen.

Fragen des Friedens und der Sicherheit rangierten auf der Agenda der IPU stets ganz weit oben. Bei vielen Gelegenheiten sind die Mitglieder der IPU in Sicherheitsfragen tätig geworden. Dies gilt beispielsweise für Fragen der Abrüstung, der Verhängung von Embargos und internationalen Sanktionen, des internationalen Strafgerichtshofes und des Terrorismus. 1994 hat die IPU eine spezielle Kommission zur Förderung des internationalen humanitären Rechts gebildet. In Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes publizierte die Kommission 1999 ein Handbuch für Parlamentarier zur Beachtung des internationalen humanitären Rechts.

Des Weiteren hat die IPU stets ein großes Interesse daran, Spannungen durch politische Verhandlungen abzubauen. Tagungen der IPU bieten eine Gelegenheit zum Dialog, der Konflikte entschärfen und Vertrauen bilden kann. Die Organisation besitzt überdies eine parlamentarische Kommission zur Beförderung einer für alle Beteiligten zufriedenstellenden Einigung im Mittleren Osten und eine Mentorengruppe zur Förderung des Dialogs zwischen den Vertretern der politischen Parteien im zweigeteilten Zypern. Die IPU verfügt schließlich noch über ein besonderes Instrumentarium zur Förderung von Sicherheit und Kooperation der Mittelmeeranrainerstaaten.

IPU-Hauptsitz

Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand-Saconnex, Geneva
Switzerland
Tel.: 41-22-919-4150
Fax: 41-22-919-4160
Email: postbox@mail.ipu.org
Webseite: www.ipu.org

**Büro des Permanenten Beobachters
der IPU bei der UNO**

Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd Street
Suite 3102
New York, N.Y. 10017
USA
Tel.: 1-212-557- 5880
Fax: 1-212- 557-3954
Email: ny-office@mail.ipu.org

Das Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF)

Auftrag

Das Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte wurde im Oktober 2000 auf Initiative der Schweizer Regierung gegründet. Der Auftrag des Zentrums ist es, Staaten wie auch nicht-staatliche Institutionen in ihren Anstrengungen zur Stärkung der demokratischen und zivilen Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte zu ermutigen und zu unterstützen sowie Sicherheitssektorreform in Übereinstimmung mit den demokratischen Normen zu fördern und voranzutreiben. Um diese Ziele zu verwirklichen,

- **sammelt DCAF Informationen und betreibt Forschung**, um Problembereiche zu identifizieren, Erfahrungen zu sammeln und um «Best Practice» (bewährte Praktiken und Verfahrensweisen) auf dem Gebiet der demokratischen Regierungsführung und Reform des Sicherheitssektors vorzuschlagen;
- **stellt DCAF seinen Sachverstand und Unterstützung** allen interessierten Parteien, insbesondere Regierungen, Parlamenten, internationalen Organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen und der Wissenschaft zur Verfügung. Eine besondere Betonung liegt auf der Förderung des Prinzips der «Selbsthilfe» sowie auch auf der Bereitstellung von Erfahrungen von solchen Ländern, die den Transitionsprozess bereits durchlaufen haben für diejenigen Staaten, die erst kürzlich den Reformprozess begonnen haben.

Arbeitsprogramme und Projekte

DCAF's Tätigkeitsbereich zielt hauptsächlich, aber nicht ausschließlich auf den Euro-Atlantischen Raum.

Die Hauptbereiche der analytischen Arbeit umfassen:

- Leitlinien, Normen und bewährte Verfahrensweisen auf dem Gebiet der demokratischen Regierungsführung im Sicherheitssektor;
- Theorien und Praktiken der Sicherheitssektorreform (einschließlich Verteidigungsreform);
- Parlamentarische und zivile Aufsicht über Streitkräfte, Polizei, innere Sicherheitskräfte, Geheim- und Nachrichtendienste, und Grenzsoldaten;
- Rechtliche wie auch gesetzgeberische Aspekte der Regierung und Führung des Sicherheitssektors (einschließlich einer Dokumentation der relevanten Gesetzgebung);
- Aufbau und Stärkung der Zivilgesellschaft als Maßnahme zur Stärkung der demokratischen Regierungsführung des Sicherheitssektors;

- Sicherheitssektorreform als Mittel zur Stärkung der menschlichen Sicherheit, der nachhaltigen Entwicklung, und zum Wiederaufbau nach Konflikten (Post-Conflict-Reconstruction);
- Herausforderungen der Regierung des Sicherheitssektors in Regionen außerhalb des Euro-Atlantischen Raums, besonders in Afrika und dem Nahen Osten;
- Aufkommende und neue Fragen und Probleme der Regierung des Sicherheitssektors (z.B. der Umgang mit Frauen und Kindern oder Mechanismen der zivilen Kontrolle von Nuklearwaffen, etc.).

Die grundlegenden operationellen Projekte umfassen:

- Beratung und praktische Unterstützung für Regierungen, Parlamente und internationale Organisationen im Bereich der Sicherheitssektorreform;
- Zusammenarbeit und Kommunikation mit Parlamentariern und Staats- und Verwaltungsbeamten zur Förderung und Etablierung einer Verantwortlichkeit im sowie auch effektiven Aufsicht des Sicherheitssektors;
- Finanzierung wie auch Training von Parlamentsangestellten zum Aufbau erhöhter Expertise und Sachkenntnis sowie zur Förderung der parlamentarischen Aufsichtsstrukturen, z.B. in den parlamentarischen Verteidigungs- und Sicherheitsausschüssen;
- Unterstützung bei der Ausarbeitung von Gesetzen im Bereich Verteidigung und Sicherheit;
- Beratung und praktische Anleitung für Regierungen im Hinblick auf die Organisation und den Aufbau professioneller Grenzsicherungsstrukturen;
- Beratung von Regierungen im Hinblick auf die Demobilisierung von Soldaten und deren Reintegration in das zivile Leben, besonders im Zuge drastischer Armeeverkleinerungen;
- Beratung von Regierungen zur erhöhten Transparenz bei der Aufstellung des Verteidigungshaushaltes, der Rüstungsbeschaffung sowie der generellen Verteidigungsplanung.

Organisation und Budget

DCAF ist eine internationale Stiftung nach Schweizerischem Recht. 46 Regierungen sind im Gründungsrat des Zentrums vertreten, dazu gehört die Schweiz, 41 weitere Euro-Atlantische Staaten, drei afrikanische Staaten sowie der Kanton Genf*. Der internationale Beratungsausschuss setzt sich aus einer Gruppe von über 60 Experten zusammen, die in verschiedenen relevanten Bereichen tätig sind.

* Albanien, Armenien, Aserbaidshjan, Belarus, Belgien, Bosnien & Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Elfenbeinküste, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Kanada, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Mazedonien, Moldawien, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Serbien & Montenegro, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Südafrika, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Vereinigte Staaten von Amerika und der Kanton Genf.

DCAF's Mitarbeiterstab besteht aus ca. 50 Angestellten, die aus ungefähr 30 unterschiedlichen Nationen stammen. Der Think Tank führt Forschungsprojekte und Analysen durch, engagiert sich in Kooperationsprojekten mit Partnerinstitutionen, tauscht über ein breit gefächertes Netzwerk Wissen und Expertise aus und stützt sich hierbei vor allem auf seine Arbeitsgruppen. DCAF's Outreach und International Projects Abteilungen implementieren die Resultate dieser Analysen durch praktisch orientierte Arbeitsprogramme. Diese Abteilungen führen kontinuierlich eine Vielzahl von Projekten in einer Reihe von Transitionsländern durch und unterstützen somit die gegenwärtigen Reformansätze im Bereich Sicherheitssektor.

Das Eidgenössische Ministerium für Verteidigung, Zivilschutz und Sport und das Eidgenössische Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten finanzieren den größten Teil des Haushalts von DCAF.

Nähere Informationen zu DCAF finden sich unter: www.dcaf.ch

Kontakt

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an:

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Rue de Chantepoulet 11

P.O.Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Schweiz

Tel.: 41-22-741-7700

Fax: 41-22-741-7705

Email: info@dcaf.ch

Webseite: www.dcaf.ch.

Sachregister

A

- Abhören, 78, 138
- Abkommen (siehe Verträge), 13, 21, 22, 27, 33, 39, 40, 41, 42, 49, 51, 98, 106, 107, 139, 209, 217, 218, 224, 227
- Abrüstung, 2, 15, 56, 222, 229
- Anhörungen, 8, 35, 36, 69, 94, 99, 101, 104, 105, 107, 132, 156
- Aufsicht (siehe Kontrolle), 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 23, 24, 25, 28, 31, 44, 45, 48, 50, 51, 67, 71, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 88, 93, 94, 95, 96, 98, 101, 106, 110, 117, 121, 126, 127, 132, 137, 139, 149, 159, 163, 168, 170, 171, 173, 175, 176, 177, 181, 184, 187, 207, 209, 211, 212, 213, 214, 216, 225, 226, 231, 232
- Parlamentarische Aufsicht, 1, 132, 2
- Ausländer, 128, 138, 139, 141
- Ausnahmestand (siehe Notstand), 124, 140
- Ausschuss, 36, 61, 69, 80, 82, 83, 84, 97, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 118, 134, 146, 168, 172, 177, 196, 215, 226

B

- Budget, 89, 94, 138, 164, 169, 232

D

- Demokratie, 13, 14, 19, 23, 24, 35, 41, 44, 47, 52, 66, 74, 79, 86, 126, 129, 130, 132, 133, 136, 137, 160, 171, 183, 186, 187, 190, 193, 198, 199, 209
- Demokratische Kontrolle (siehe Aufsicht), 5, 6, 12, 231, 2
- Demokratisierung, 44, 66

E

- Entscheidungsfindung, 9, 35, 36, 47, 94, 155, 188, 212

- Entsendung von Truppen ins Ausland, 149, 150, 151, 152, 154

Ersatzdienst

- (siehe Wehrdienstverweigerung), 9, 15, 198, 199, 201, 203, 204, 205

Europarat, 144

- Exekutive (siehe Regierung), 14, 23, 24, 25, 26, 28, 34, 35, 40, 41, 46, 47, 75, 78, 79, 80, 81, 83, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 102, 103, 106, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 141, 150, 151, 159, 160, 161, 162, 167, 168, 170, 171, 174, 175, 192, 210, 212, 227

F

- Finanzkontrolle, 8, 11, 160, 174, 175, 176
- Folter, 14, 118, 119, 128, 129, 190
- Frauen, 7, 13, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 115, 196, 199, 232
- Friedensförderung, 14, 20, 147
- Friedensmissionen, 8, 13, 14, 37, 55, 60, 66, 67, 94, 97, 106, 110, 147, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 164, 196, 199, 200
- Friedensschaffung, 14, 65, 147, 148

G

- Geheim- oder Nachrichtendienste, 78, 81, 186
- Geheimhaltung, 9, 49, 78, 81, 97, 114, 159, 164, 167, 169, 211, 214, 217
- Gender (siehe Frauen), 10, 13, 54, 55, 58, 59, 60, 77, 160, 161, 175
- Gerichte, 192
- Gesellschaft, 3, 5, 19, 20, 28, 33, 42, 45, 48, 54, 56, 66, 68, 69, 75, 78, 111, 125, 129, 137, 138, 141, 144, 148, 159, 164, 167, 170, 183, 187, 188, 189, 193, 196, 199, 209, 210
- Gewohnheitsrecht, 81

H

Haushalt, 3, 8, 14, 26, 27, 51, 80, 83, 93, 97, 106, 110, 151, 156, 159, 160, 162, 163, 165, 170, 172, 173, 178, 209, 214

Humanitäre Missionen, 149

I

Informationsfreiheit, 24, 53, 84, 107, 128, 165, 168, 170

Innere Führung, 188

Innere Sicherheit (siehe Terrorismus), 138

Institution der staatlichen
Finanzkontrolle, 15, 25

Internationale Friedensmissionen (siehe
Friedensmissionen), 11, 147

Internationale Organisationen, 166

Internationalisierung, 66

Internet, 48, 52, 116, 138, 143, 164, 172

Internetkriminalität, 8, 66, 143, 144, 146

Inter-Parlamentarische Union, 6, 12, 101, 104

J

Judikative, 25, 26, 83, 174, 175, 192

K

Katastrophen, 20, 67

Katastrophenhilfe, 65, 67

Kleinwaffen, 15, 210, 222, 223, 225, 228

Kollektive Sicherheit, 21

Konflikt, 19, 54, 55, 57, 60, 66, 78, 85, 86, 87, 149, 199, 200, 202, 209

Kontrolle (siehe Aufsicht), 7, 8, 14, 15, 22, 23, 24, 25, 67, 68, 73, 74, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 98, 100, 114, 115, 123, 125, 129, 130, 131, 133, 148, 161, 169, 170, 178, 179, 183, 190, 191, 200, 217, 218, 222, 223, 225, 227, 228, 231, 232

Kooperation, 3, 21, 22, 39, 66, 78, 133, 138, 139, 144, 187, 229

Korruption, 27, 29, 66, 75, 129, 169, 174, 194, 197, 211, 212, 217

Krieg, 23, 54, 55, 57, 123, 161, 200, 221, 225

Krisen, 5, 149

L

Legitimität, 24, 36, 51, 137, 149, 150, 191

M

Medien, 7, 10, 13, 25, 36, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 101, 167, 171

Menschenrechte, 8, 35, 39, 45, 49, 56, 60, 67, 69, 74, 75, 77, 83, 87, 113, 123, 125, 127, 133, 135, 146, 184, 185, 186, 187, 190, 202, 203, 217, 218, 225, 229

Menschliche Sicherheit, 67

Militär (siehe Streitkräfte), 3, 8, 23, 63, 65, 67, 71, 88, 97, 105

Militärausgaben, 170, 191, 227

N

Nation, 19

NATO, 13, 21, 40, 57, 59, 60, 66, 148, 161, 178

Notstand (siehe Ausnahmezustand) 98

NRO, 53

O

Ombudsmann, 11, 14, 25, 51, 76, 81, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 116

Opposition, 36, 100, 101, 119, 129, 137, 161

P

Parlament, 3, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 44, 45, 48, 50, 51, 52, 53, 61, 69, 71, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 88, 89, 93, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 113, 114, 116, 118, 119, 120, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 132, 141, 147, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 178, 179, 193, 195, 196, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 222, 225, 226, 227, 228

Parlamentarische Anfrage, 99, 101

Pensionierung, 9

Polizei, 8, 10, 34, 46, 56, 59, 60, 65, 67, 68, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 81, 106, 112, 129, 131, 132, 137, 138, 140, 148, 152, 162, 186, 187, 189, 191, 195, 224, 225, 231

PPBS (Budgetierungssystem), 14, 164
Prinzipien, 1, 3, 14, 15, 28, 33, 34, 39,
40, 45, 74, 83, 88, 124, 125, 127,
147, 162, 163, 188, 195, 202, 211,
216, 217

R

Rechnungshof, 15, 25, 37, 51, 174, 175
Rechnungskontrolle, 173, 174
Rechnungsprüfung, 84, 160, 174, 176,
179

Reform, 46, 159, 231

Reform des Sicherheitssektors, 159, 231

Regieren, 75

Regierung, 3, 7, 25, 26, 27, 28, 33, 34,
36, 37, 41, 42, 45, 47, 48, 50, 51, 58,
60, 68, 71, 75, 76, 83, 86, 87, 89, 93,
95, 96, 99, 100, 101, 102, 103, 104,
105, 107, 108, 109, 111, 112, 119,
124, 127, 135, 137, 146, 147, 148,
149, 150, 151, 154, 159, 160, 161,
164, 165, 168, 169, 170, 172, 176,
177, 178, 179, 184, 195, 198, 210,
212, 213, 216, 218, 222, 225, 226,
227, 228, 231, 232

Regierungsführung, 13, 28, 48, 50, 74,
86, 140, 147, 149, 166, 168, 170,
175, 183, 188, 211, 231

gute Regierungsführung, 169

gutes Regieren, 160

Renten, 168, 170, 195

Rüstungsbeschaffung, 9, 15, 96, 211,
212, 232

S

Sachkenntnis, 23, 24, 232

Sanktionen, 15, 129, 132, 174, 194, 218,
219, 220, 227, 228, 229

11. September, 5, 8, 13, 14, 49, 78, 133, 134

Sicherheit, 2, 3, 5, 7, 8, 10, 11, 14, 15,
19, 20, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 33, 34,
37, 39, 40, 45, 46, 47, 49, 50, 53, 54,
58, 60, 67, 74, 75, 78, 81, 85, 91, 94,
95, 97, 98, 101, 102, 103, 106, 114,
127, 128, 129, 130, 132, 133, 135,
136, 138, 139, 140, 141, 142, 143,
144, 145, 147, 149, 159, 160, 167,
168, 169, 170, 172, 173, 174, 176,
179, 184, 190, 191, 202, 211, 212,
219, 223, 224, 229, 232

Sicherheitspolitik, 3, 6, 7, 10, 13, 22, 23,
24, 25, 26, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39,
40, 41, 43, 45, 48, 53, 54, 58, 69, 95,
96, 101, 107, 110, 147, 167, 209, 214

Sicherheitsrat, 55, 134, 135, 148, 151,
178, 218, 219

Soldaten, 9, 13, 57, 59, 76, 86, 87, 88,
102, 104, 112, 113, 117, 152, 153,
155, 183, 184, 185, 186, 187, 188,
189, 192, 193, 200, 232

Soldatengewerkschaften, 184

staatliche militärähnliche Organisationen,
8, 10, 59, 71, 162

Streitkräfte (siehe Militär), 5, 6, 10, 12,
13, 15, 34, 46, 47, 48, 57, 58, 59, 65,
66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 80, 81,
86, 87, 94, 97, 104, 105, 112, 113,
114, 115, 117, 118, 123, 129, 138,
141, 149, 150, 153, 159, 162, 164,
166, 168, 169, 178, 183, 184, 185,
186, 187, 188, 189, 190, 191, 192,
193, 194, 195, 197, 199, 200, 201,
212, 221, 222, 224, 231

T

Terrorismus, 8, 11, 14, 20, 21, 33, 34, 49,
66, 78, 84, 133, 134, 135, 136, 137,
139, 140, 141, 142, 143, 218, 229

Definition des Terrorismus, 137

Transparenz, 8, 14, 15, 24, 28, 36, 45,
48, 51, 74, 82, 83, 84, 89, 95, 115,
154, 160, 162, 165, 167, 169, 171,
172, 191, 209, 210, 211, 214, 216,
218, 225, 232

Truppen (siehe Militär und Streitkräfte),
8, 14, 27, 37, 41, 48, 57, 94, 97, 104,
119, 131, 139, 147, 148, 149, 150,
151, 152, 153, 154, 155, 191

U

Überwachung, 23, 44, 45, 46, 58, 78,
102, 113, 128, 139, 148, 151, 159,
168, 225, 227

Ungehorsam, 201, 202

UNO, 39, 55, 58, 60, 147, 148, 149, 151,
152, 154, 217, 223, 230

V

Verantwortlichkeit (siehe Aufsicht), 8, 15, 44, 48, 74, 75, 81, 82, 83, 84, 89, 94, 95, 105, 151, 159, 160, 162, 167, 168, 169, 170, 171, 177, 193, 209, 211, 214, 216, 217, 224, 225, 226, 232
Politische Verantwortlichkeit, 26
Verfassung, 33, 42, 56, 93, 100, 111, 114, 123, 124, 127, 130, 150, 160, 163, 167, 183, 184, 188, 192, 198, 200, 204
Verhaltenskodex (Code of Conduct), 15, 28, 154, 188, 189, 190, 191, 193, 218, 225, 226
Verteidigung, 14, 21, 22, 28, 46, 47, 58, 66, 80, 85, 94, 106, 110, 112, 113, 114, 116, 130, 132, 145, 152, 168, 169, 171, 172, 176, 177, 198, 201, 225, 226, 229, 232, 233
Verteidigungsausschuss, 46, 97, 106, 168, 172, 226
Verteidigungshaushalt, 8, 45, 50, 96, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 178, 215

Verteidigungsreform, 13, 66, 69, 231
Verträge, 13, 41, 49, 95
Vertraulichkeit, 81, 83, 84, 164, 167

W

Waffenembargo (siehe Sanktionen), 89, 224
Waffenhandel, 9, 12, 15, 106, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 225, 226, 227
Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen, 202, 203
Wehrdienstverweigerer, 201, 202, 203, 204
Wehrpflicht, 9, 12, 51, 184, 185, 198, 199, 200, 201, 204, 205
WEU, 40

Z

Zivilgesellschaft, 7, 10, 13, 25, 28, 29, 37, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 53, 98, 101, 104, 163, 165, 167, 192, 231

Alle Rechte vorbehalten. Diese Publikation, auch Teile von ihr, darf nicht reproduziert, in einer Datensicherung gespeichert, oder, in jeglicher Form und mit jeglichen Mitteln, elektronisch, mechanisch, als Fotokopie, als Aufnahme oder in jeglicher anderen Art und Weise übermittelt werden ohne vorherige Zustimmung der Inter-Parlamentarischen Union oder des Genfer Zentrums für die Demokratische Kontrolle von Streitkräften.

Dieses Buch wird unter der Voraussetzung verteilt, dass es nicht ohne die vorherige Zustimmung der Herausgeber auf dem Wege des Handels verteilt, ausgeliehen, verkauft oder anderweitig in Umlauf gebracht werden darf. Dies gilt für jegliche Art von Einband oder Umschlag. Diese Bedingung hat Gültigkeit auch für alle zukünftigen Auflagen und gilt für alle etwaigen nachfolgenden Herausgeber.

ISBN 92-9142-199-5 (IPU)
ISBN 92-9222-012-8 (DCAF)

Parlamentarische Aufsicht über den Sicherheitssektor:
Prinzipien, Mechanismen and Praktiken

Veröffentlicht durch:

Interparlamentarische Union
Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte

Herausgeber

Hans Born
Philipp H. Fluri
Anders B. Johnsson

Hauptautor

Hans Born

Deutsche Übersetzung

Stefan C. Imobersteg

Herausgeber der deutschen Übersetzung:

Gerhard Kümmel, Antje Fritz

Schlussredaktion:

Antje Fritz, Ernst Felberbauer, Laurence Durig

Druck

Presses Centrales de Lausanne

Lausanne, 2005

