

Forschungsprojekt:
„Zur Arbeitsweise von Parlamenten
in präsidentiellen und
parlamentarischen Demokratien:
Brasilien und Deutschland in
vergleichender Perspektive“

**Militär und Parlament in
Lateinamerika: Eine
kritische Betrachtung der
Kontrolltätigkeit der
brasilianischen
Verteidigungsausschüsse**

Daniel Flemes

AP 14 (2004)

Militär und Parlament in Lateinamerika: Eine kritische Betrachtung der Kontrolltätigkeit der brasilianischen Verteidigungsausschüsse

Daniel Flemes

Verantwortlich für den Inhalt: Daniel Flemes

ISSN: 1611-0188 für die Druckversion
1611- 0196 für die elektronische Fassung

Dieses Arbeitspapier entstand im Rahmen des vom Deutschen Akademischen Austausch Dienst (DAAD) geförderten Forschungsprojekts „Zur Arbeitsweise von Parlamenten in präsidentiellen und parlamentarischen Demokratien: Brasilien und Deutschland in vergleichender Perspektive“ (Projektmitarbeiter: Prof. Dr. Klaus Bodemer, Leany Barreiro de Sousa Lemos, Gilberto Calcagnotto, Prof. Dr. Maria Helena de Castro Santos, Daniel Flemes und Dr. Mariana Llanos).



Nähere Informationen über die Forschungsarbeit des Instituts für Iberoamerika-Kunde erhalten Sie in unserem Online-Angebot.

Dort sind die Arbeitspapiere vollständig online gestellt und können als Printausgabe ebenso bestellt werden wie alle anderen Publikationen des Forschungsverbundes.

Das Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) betreibt praxisnahe und gegenwartsbezogene Forschung und Dokumentation zu politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in **Lateinamerika und der Karibik**. Dabei stützt es sich zum einen auf seinen kleinen multidisziplinär zusammengesetzten Mitarbeiterstab, zum anderen auf langjährige Erfahrungen partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Institutionen, Wissenschaftlern und Experten aus der betreffenden Region. Damit soll erreicht werden, dass die Entwicklungsprozesse in ihrer Komplexität und nicht nur aus europäischer Sicht dargestellt werden.

Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Asienkunde, dem Deutschen Orient-Institut, dem Institut für Allgemeine Überseeforschung und der Übersee-Dokumentation den Verbund Deutsches Übersee-Institut.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaci 8 · 20354 Hamburg ·

Telefon +49 (0)40 41 47 82 01 · Fax +49 (0)40 41 47 82 41

Email: publications@public.uni-hamburg.de

Homepage: <http://www.duei.de/iik>

Arbeitspapiere on line : <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm>

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Forschungsprojekt:

„Zur Arbeitsweise von Parlamenten in präsidentiellen und parlamentarischen Demokratien: Brasilien und Deutschland in vergleichender Perspektive“

Arbeitspapier Nr. 14

**Militär und Parlament in Lateinamerika:
Eine kritische Betrachtung der Kontrolltätigkeit der
brasilianischen Verteidigungsausschüsse**

*Daniel Fledes**

Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) Hamburg

Januar 2004



* Daniel Fledes ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Iberoamerika-Kunde in Hamburg. Dort bearbeitet er zur Zeit das von der DFG geförderte Projekt „Auf dem Weg zu einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft? Eine vergleichende Untersuchung der nationalen Sicherheitspolitiken im südlichen Lateinamerika“ sowie das vom Deutschen Akademischen Austausch Dienst (DAAD) geförderte Forschungsprojekt „Zur Arbeitsweise von Parlamenten in präsidentiellen und parlamentarischen Demokratien: Brasilien und Deutschland in vergleichender Perspektive“.

Militär und Parlament in Lateinamerika: Eine kritische Betrachtung der Kontrolltätigkeit der brasilianischen Verteidigungsausschüsse

Inhalt

1. Theoretische Anmerkungen zum institutionellen Kontext in Lateinamerika.....	1
2. Das Politikfeld Verteidigung in Lateinamerika.....	5
3. Die brasilianischen Sicherheitsorgane.....	7
4. Kompetenzen und Instrumente der brasilianischen Verteidigungsausschüsse.....	10
5. Ursachen für die defizitäre Gesetzgebungs- und Kontrolltätigkeit der brasilianischen Legislative im Verteidigungssektor	14
6. Fazit	20
7. Literaturverzeichnis.....	23

1. Theoretische Anmerkungen zum institutionellen Kontext in Lateinamerika

Den lateinamerikanischen Parlamenten wird bei der Etablierung ziviler Suprematie in den Präsidentsystemen des Subkontinents eine wichtige Rolle zugeschrieben (vgl. etwa Rial/ Tibiletti/ Garreta 2003). Das Schlüsselinstrument zur Durchführung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte von Seiten der Legislative bilden die Verteidigungsausschüsse der Abgeordnetenkammern und Senate. Ein mittelfristiges Ziel der praxisnahen politikwissenschaftlichen Lateinamerikaforschung sollte daher im Aufzeigen solcher Mechanismen liegen, die die Kontrollwirkung der Verteidigungsausschüsse innerhalb der politischen Systeme der Region verstärken. Paradoxe Weise wurde die Bedeutung der Verteidigungsausschüsse für die zivil-militärischen Beziehungen in Lateinamerika bisher kaum untersucht.¹

¹ Zu erwähnen sind mindestens drei Ausnahmen:

Druetta, Gusatvo (1988): Diputados y defensa: radiografía de un poder tenue, Buenos Aires.

Rut Diamint (2001: 9) weist darauf hin, dass es zur Überwindung der „historischen Spannungen“ zwischen zivilen und militärischen Akteuren in Lateinamerika der Entwicklung demokratischer Verteidigungspolitiken bedarf. Diamint fordert eine staatlich geplante und gelenkte Verteidigungspolitik, nachdem dieses Politikfeld bislang vorwiegend im Zeichen konfliktiver zivil-militärischer Beziehungen gestanden hatte. Da es sich bei den Parlamenten um zentrale Institutionen der politischen Steuerung, Planung und Kontrolle handelt, impliziert eine demokratische Verteidigungspolitik starke Verteidigungsausschüsse. Die Notwendigkeit, die Exekutive einer parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen (und vice versa) erklären Moreno, Crisp und Shugart (2003: 88) wie folgt:

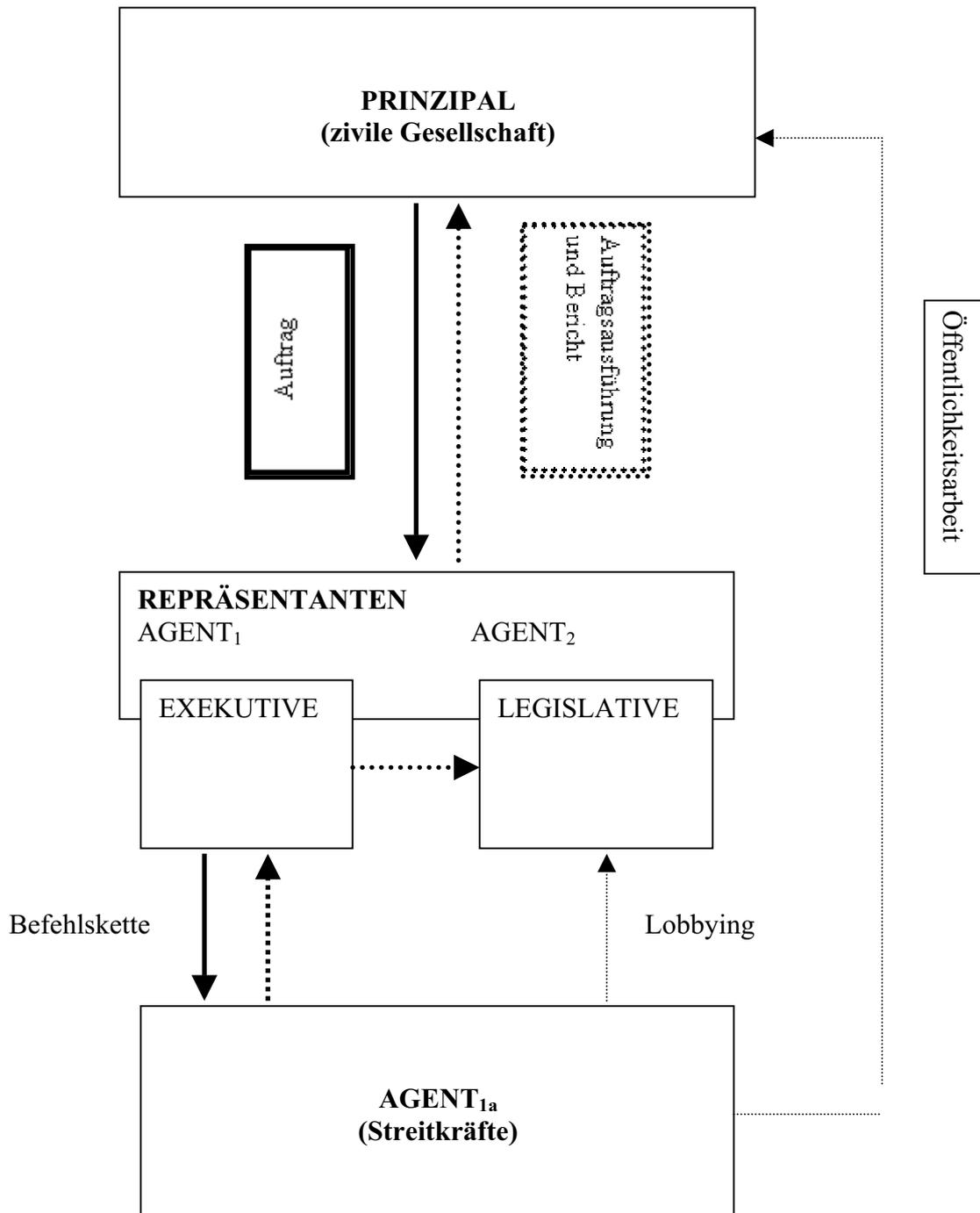
„Because of the separation between executive and legislature, each has an incentive to point out misdeeds by the other, which in theory at least, helps reveal information about scandals or other breaches of faith.“

Insbesondere zur Veranschaulichung des Problems der Informationsasymmetrien zwischen dem Gesetzgeber und den für die Implementierung der Gesetze zuständigen Regierungsakteuren kann das *Principal-Agent-Modell* (vgl. McCubbins/ Schwartz 1984, Moreno, Crisp und Shugart 2003) beitragen. Wendet man die Termini des *Principal-Agent-Modells* in vereinfachter Weise auf die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte in einem präsidentiellen Regierungssystem an, ergibt sich folgendes Bild: Der Prinzipal (zivile Gesellschaft) beauftragt qua Wahl den Agenten 1 (Exekutive) mit der politischen Gestaltung einer Legislaturperiode. Mithin bestimmt das Wahlvolk einen Agenten 2 (Legislative) als dessen Vertretung im politischen System. Über die Befehlskette beauftragt der Agent 1 (Exekutive) wiederum den Agenten 1a (Streitkräfte), etwa mit der Landesverteidigung. In der rückwirkenden Beziehungskette sind nun die beauftragten Agenten dem Prinzipal ebenso Rechenschaft schuldig, wie sich Agent 1a gegenüber Agent 1 und Agent 2 zu erklären hat. Andere Kommunikationsmechanismen über die der Agent 1a (Streitkräfte) verfügt, sind erstens das *Lobbying*, um eigene Interessen beim Agent 2 (Legislative) geltend zu machen, sowie zweitens die Öffentlichkeitsarbeit, um auf die Meinungsbildung des Prinzipals (zivile Gesellschaft) Einfluss zu nehmen.

Tibiletti, Luis/ Ugarte, José Manuel (1990): El rol de las comisiones de defensa parlamentarias como ámbito de interacción civico-militar: ideas para fortalecer dicho rol, Buenos Aires.

Martinez, Pablo (2002): La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del congreso: la experiencia argentina, CHDS/ UDAPDE, La Paz.

Die Streitkräfte im Prinzipal-Agent-Modell



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Croissant 2001

Bedenklicher als diese zusätzlichen Einflusskanäle des demokratisch nicht legitimierten Agenten 1a (Streitkräfte) in den Prozess der politischen Willensbildung sind jedoch die bereits genannten Informationsvorteile des Agenten 1a (Streitkräfte), insbesondere gegenüber dem Agent 2 (Legislative) im Bereich Militär und Verteidigung. Auf seinem Fachgebiet besitzt der Agent 1a Spezialkenntnisse, die er entweder strategisch einsetzen oder aber dem Agent 2 vorenthalten kann. Versteckte Informationen und Aktionen seitens des für die

Politikimplementierung zuständigen Agenten können anfänglich konsistente Regierungspolitiken aufweichen. Im Verteidigungssektor wirken sich die der Prinzipal-Agent-Konstellation geschuldeten Informationsasymmetrien besonders drastisch aus, weil das Informationsgefälle zugunsten der hochspezialisierten Militärintstitutionen bereits aufgrund anderer Faktoren, wie etwa der Geheimhaltungspflicht, vergleichsweise ausgeprägt ist. Berücksichtigt man die aus dem, nach dem US-amerikanischen Verfassungsvater James Madison benannte, *Madison-Dilemma* (Kiewiet/ McCubbins 1991: 27) resultierende Problematik, ist sogar eine ungewollte Umkehrung der politischen Steuerungsfunktion zwischen Agent 2 (Legislative) und Agent 1a (Streitkräfte) zu befürchten. Das *Madison-Dilemma* besteht darin, dass die Agenten ihre strategische Position zum Nachteil ihres Prinzipals missbrauchen können. Im Verhältnis zwischen Prinzipal (zivile Gesellschaft) und Agent 1 (Exekutive) führt das *Madison-Dilemma* zur Manipulation der Wähler durch die Gewählten. In der Konstellation Kongress - Streitkräfte, würden die Auswirkungen des *Madison-Dilemmas* mindestens die parlamentarische Kontrolle der Militärintstitutionen unterminieren oder sogar zur Instrumentalisierung des Agenten 2 durch den Agenten 1a bzw. zur autonomen Gestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik seitens der Militärintstitutionen führen.

Im folgenden wird untersucht, ob es dem brasilianischen Kongress gelingt, eine Kontrollwirkung über das Militär zu entfalten und seiner Rolle als dessen Prinzipal gerecht zu werden. Neuere Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die lateinamerikanischen Parlamente zwar nur über eine geringe Gestaltungsmacht, jedoch über eine beträchtliche Verhinderungs- und Kontrollmacht verfügen (vgl. Krumwiede/ Nolte 2000). Als Beleg gelten die von den Parlamenten erfolgreich durchgeführten Amtsenthebungsverfahren der 90er Jahre gegen die Präsidenten in Brasilien, Venezuela, Ekuador und Paraguay. In den folgenden Abschnitten wird deutlich werden, dass diese generelle Aussage über die lateinamerikanischen Legislativorgane keine Gültigkeit für den Verteidigungssektor besitzt.

In der Vergangenheit kam den lateinamerikanischen Parlamenten im Konzert der Institutionen eine eher untergeordnete Rolle als „Erfüllungsgehilfen der Exekutive“ zu. Der in der Tradition des autoritären *Caudillismo* stehende lateinamerikanische Präsidentialismus ließ den Repräsentativorganen wenig Raum zur Entfaltung. Die Regierungssysteme waren seit den Unabhängigkeitserklärungen weit mehr von charismatischen oder weniger charismatischen Präsidenten sowie von der politischen Präsenz der Streitkräfte geprägt als von ihren Parlamenten. Das politische Wirken des Militärs ist ein Erklärungsfaktor dafür, dass nur

wenige Abgeordnete und Senatoren mit verteidigungspolitischen Fragen befasst sind. Denn die Militär-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik gilt in den Staaten des Subkontinents von jeher als eine Domäne der Generäle. Im Zusammenspiel der drei Gewalten genießt die Exekutive traditionell ein Exklusivrecht bei der Behandlung von verteidigungspolitischen (und außenpolitischen) Fragen. Folglich steht der Intensivierung der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte in den lateinamerikanischen Staaten ein Problemkonnex aus institutionellen und politisch-kulturellen Faktoren entgegen.

2. Das Politikfeld Verteidigung in Lateinamerika

In westlichen Demokratien verkörpert das Militär ein staatliches Instrument zur Landesverteidigung. Das militärische Machtpotential der Staaten wird in den Institutionen der Streitkräfte gebündelt, um dieses auf Anweisung der Exekutive zum Schutz der Bevölkerung vor äußeren Gefahren einzusetzen. Die Gewährleistung der Verteidigungsfähigkeit bzw. die Bereitstellung des öffentlichen Gutes *Äußere Sicherheit* setzt, ebenso wie in den Bereichen Bildung oder Gesundheit, eine entsprechende Regierungspolitik voraus. Die lateinamerikanischen Verfassungen weisen der Exekutive - unter mehr oder minder intensiver Beteiligung der Legislative - die Aufgabe zu, verteidigungspolitische Vorgaben in Form von Gesetzen, Dekreten oder auch Weißbüchern zu formulieren, welche etwa die Mission der Streitkräfte und die Veranschlagung der Militärhaushalte betreffen. Die frühzeitige und aktive Begleitung dieses Prozesses durch das Parlament, hier insbesondere durch dessen Verteidigungsausschüsse, bildet die Grundlage für eine wirksame und effiziente Kontrolle a posteriori.

Die lateinamerikanische Praxis bleibt jedoch weit hinter diesem Idealbild repräsentativ-demokratischer Willensbildung zurück. So beansprucht die Exekutive häufig ein Exklusivrecht auf die „sensiblen Informationen“ aus dem Verteidigungssektor und pocht auf die Geheimhaltung von Materialien, die die „nationale Sicherheit“ betreffen. Diese Kultur der Geheimhaltung in Verteidigungsfragen entfaltet ihre Wirkung häufig bis in die Haushaltsausschüsse der Volksvertretungen hinein. Insofern gestaltet es sich für die Parlamente problematisch, eine Kontrolle der Verteidigungspolitik und der Streitkräfte über den Militärhaushalt herbeizuführen. Zwar beziffern die Regierungen inzwischen ihre Verteidigungshaushalte. Wie sich die Verteidigungsausgaben aber im einzelnen zusammensetzen bleibt für die Öffentlichkeit wie für die Parlamentarier schwer

nachzuvollziehen. Denn welche Zuwendungen für welchen militärischen Zweck bereitgestellt werden, unterliegt zumeist der Geheimhaltung. Einblicke in die Rüstungsausgaben werden den Kongressabgeordneten nicht selten mit dem an Simplizität kaum zu übertreffenden Argument verwehrt, der Rüstungshaushalt würde von der Regierung selbst kontrolliert werden. Diese Art der (Selbst-)Kontrolle kann bestenfalls die juristische Rechtmäßigkeit der Rüstungsakquisitionen sichern. Eine inhaltliche Kontrolle der Regierungsentscheidungen, z.B. hinsichtlich der Konvergenz von zu beschaffenden Waffensystemen und der Mission der Streitkräfte ist jedoch nicht zu erwarten.

Ohne Zweifel würde eine von Kooperation und gegenseitigem Vertrauen geprägte regionale Sicherheitssituation zu mehr Transparenz bei den Verteidigungsausgaben führen (vgl. Radseck 2003). Im Falle strategischer Konvergenz bei der Ressourcenplanung zumindest auf subregionaler Ebene, in deren Folge sich Synergieeffekte nutzen ließen, würde die Rüstungstransparenz in einem Maße befördert, das auch den Parlamenten erlauben würde, ihrer Kontrollfunktion gerecht zu werden.

Was unterscheidet also das Politikfeld Äußere Sicherheit und Verteidigung von den *policies* Erziehung oder Gesundheit? Äußere Sicherheit und Verteidigung werden in Lateinamerika im Gegensatz zu den öffentlichen Gütern Erziehung und Gesundheit ausschließlich vom Staat bereitgestellt. Von besonderer Bedeutung ist dieser Unterschied für die Analyse der makroökonomischen Spezifika der Verteidigungsausgaben, sollen diese mit dem Bildungs- oder Gesundheitshaushalt verglichen werden. Hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle der Verteidigungspolitik ist eine weitere Differenz zwischen dem Politikfeld Verteidigung und den Bereichen Bildung und Gesundheit jedoch virulenter. Im lateinamerikanischen Kontext existiert keine *wissenschaftliche Community*, deren Einfluss groß genug wäre, um eine öffentliche Diskussion über verteidigungspolitische Themen anzustoßen (Rial/ Tibiletti/ Garreta 2003: 4). An jeder medizinischen, pädagogischen oder wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät werden die staatlichen Gesundheits- und Bildungspolitiken mit ihren praktischen Wirkungen in den Schulen und Krankenhäusern diskutiert; Lehrer und Ärzte beteiligen sich an der öffentlichen Debatte. Die Makroökonomien interessiert vor allem der Effekt dieser Sektorpolitiken auf den Staatshaushalt. Doch an welcher Fakultät befasst sich welche *wissenschaftliche Community* mit den Verteidigungspolitiken der lateinamerikanischen Staaten? Teilweise werden von den Militärakademien der Region, wie der *Escola Superior de Guerra* in Rio de Janeiro sicherheits- und verteidigungspolitische Themen behandelt. Hier gilt aber ebenso wie für

ANEPE oder CALEN, dass man sich in den Seminaren und Veröffentlichungen eher den großen nationalen Strategien zuwendet. Probleme bei der Formulierung der Verteidigungspolitiken oder bei der Aufstellung der Verteidigungshaushalte werden kaum diskutiert. Überschaubare Ausnahmen bilden rein akademische Institutionen wie FLACSO-Chile, SER en el 2000 in Argentinien oder das regionale Netzwerk RESDAL.

Schwerer als die akademische Bedeutungslosigkeit der Materie Verteidigungspolitik wiegt das Desinteresse der breiten Öffentlichkeit an verteidigungspolitischen Fragen. Von Konflikten und Skandalen abgesehen spielt dieses Thema weder in den lateinamerikanischen Medien noch im Alltag der Bürger eine Rolle. Wiederum im Unterschied zu den öffentlichen Gütern Bildung und Gesundheit oder auch zur individuellen Sicherheit besteht nach den öffentlichen Gütern Äußere Sicherheit und Verteidigung keine permanente Nachfrage seitens der Bürger. Die Wahrnehmung der Notwendigkeit verteidigungspolitischer Maßnahmen durch die Bevölkerung ist an die Möglichkeit einer äußeren Aggression gekoppelt, die den Einsatz militärischer Gewalt oder die Wirkung des ihr inhärenten Abschreckungspotentials verlangt. Sowenig die Bürger der heutigen lateinamerikanischen Staaten einer unmittelbaren militärischen Bedrohung durch ihre Nachbarn ausgesetzt sind (vgl. Flesmes 2003a), sowenig lässt sich für den Subkontinent von der Existenz einer *strategischen Kultur* (vgl. Flores 2002) sprechen. Strategische Kultur steht hier für die aus historischer Erfahrung geronnene Wertschätzung einer Gesellschaft für die ständige Aufrechterhaltung einer notwendigen militärischen Verteidigungsfähigkeit.

Eine logische Konsequenz des mangelnden Interesses der Wähler an verteidigungspolitischen Fragen ist die stiefmütterliche Behandlung des Themas seitens der Gewählten und vor allem seitens der Kandidaten. Welches Parteiprogramm und welcher Wahlkampf in Lateinamerika kommt ohne vollmundige Versprechungen zur Verbesserung des Bildungs- und Gesundheitssystems aus? Mit verteidigungspolitischen Themen ist dagegen aus den eben genannten Gründen in Lateinamerika keine Wahl zu gewinnen.

3. Die brasilianischen Sicherheitsorgane

Wie in allen lateinamerikanischen Präsidialsystemen, führt auch der brasilianische Präsident das Oberkommando über die nationalen Streitkräfte (*Forças Armadas Brasileiras*). Über den Einsatz des Militärs zur „Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung“ entscheiden in Brasilien

gemäß Art. 142 der Verfassung neben dem Oberbefehlshaber jedoch auch die Führungsinstanzen von Legislative und Judikative. Den Verteidigungsfall kann der Präsident laut Art. 136 der Verfassung nach Anhörung des Rates der Republik und des Nationalen Verteidigungsrates ausrufen. Der brasilianische Kongress muss das den Verteidigungsfall erklärende Präsidialdekret mit absoluter Mehrheit bestätigen.

1999 schuf die Regierung Cardoso ein zivil geführtes Verteidigungsministerium. Die drei Ministerien der Armee, Luftwaffe und Marine wurden in Kommandanturen überführt, an der Spitze der Teilstreitkräfte stehen vom Präsidenten ernannte Oberkommandierende, die wiederum gemeinsam mit dem Verteidigungsminister und dem Chef des Generalstabes den Militärischen Verteidigungsrat bilden, der im Ministerium für Verteidigung angesiedelt ist. Zu den Aufgaben des neuen Ministeriums gehören u.a. die Beteiligung Brasiliens an internationalen Friedensoperationen, Beiträge zur nationalen Entwicklung, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die Zivilverteidigung (Wöhlcke 1999: 62). Neben dem Präsidenten sind in Brasilien folgende Regierungsbehörden für das Militär zuständig:

- Das Sicherheitskabinett im Präsidialamt der Republik (*Gabinete de Segurança Institucional* - GSI) mit einem vom Präsidenten bestimmten Heeresgeneral an der Spitze. Derzeit wird das GSI von General Jorge Félix präsiert. Das GSI ist im Präsidialamt angesiedelt und somit ein Organ der Exekutive. Die Zuständigkeiten des GSI sind sehr umfassend formuliert und gesetzlich festgeschrieben. Die Aufrechterhaltung der institutionellen Stabilität zählt ebenso wie Krisenmanagement und die Beratung des Präsidenten in allen Militär- und Sicherheitsfragen zu den Aufgaben des Sicherheitskabinetts. Weiterhin soll dieses Exekutivorgan die Durchführung des Polizeidienstes gewährleisten.
- Die Brasilianische Geheimdienstzentrale (*Agência Brasileira de Inteligência* - ABIN) ist im GSI angesiedelt. Hier sollen die Erkenntnisse der militärischen Nachrichtendienste des Heeres, der Luftwaffe und der Marine zusammengeführt sowie die Geheimdienstaktivitäten des Justiz- und Finanzministeriums, der Bundespolizei und der Polizeibehörden in den Bundesstaaten und den Munizipien koordiniert werden.
- Das Nationale Antidrogensekretariat (*Secretaria Nacional Antidrogas* - SENAD) ist ebenfalls dem Sicherheitskabinett unterstellt und für die Bekämpfung der organisierten Drogenkriminalität zuständig.

- Bei dem von der Verfassung vorgeschriebenen Nationalen Verteidigungsrat (*Conselho de Defesa Nacional* - CDN) handelt es sich um ein Konsultativorgan des Präsidenten, welches für Angelegenheiten der Nationalen Souveränität und für die Verteidigung des “demokratischen Staates” zuständig ist. Gemäß Art. 91 der Bundesverfassung berät der Verteidigungsrat den Präsidenten zu Fragen der Bundesintervention und zur Ausrufung des Verteidigungs- und Belagerungszustands.
- Der Rat der Republik (*Conselho da República*) hat gemäß Art. 90 der Verfassung die Aufgabe sich zur Bundesintervention und zur Ausrufung des Verteidigungs- und Belagerungszustands sowie zu Angelegenheiten mit Relevanz für die Stabilität der demokratischen Institutionen zu äußern.
- Das von Präsident Cardoso eingerichtete Beratungsgremium für Außenbeziehungen und Nationale Verteidigung (*Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional* - CREDEN) war zunächst mit der Ausarbeitung der Leitlinien der Verteidigungspolitik von 1998 beauftragt und soll auch in der Zukunft die Strategien zur nationalen Sicherheit und Verteidigung entwerfen.

Brasiliens System der nationalen Sicherheit

Presidência da República	Ministerio da Defesa Forças Armadas Brasileiras	Conselho Militar de Defesa
		Verteidigungsminister, Oberkommandierende von Heer, Luftwaffe und Marine sowie der Chef des Generalstabes (EMD)
1. GSI (Gabinete de Segurança Institucional) Geleitet von einem Heeresgeneral im Ministerrang (Jorge Armando Felix)	2. CDN (Art. 91) (Conselho de Defesa Nacional) Minister des GSI (Generalsekretär), Vizepräsident, Minister für Justiz, Verteidigung, Äußeres und Haushaltsplanung, die Oberkommandierenden von Heer, Luftwaffe und Marine sowie die Präsidenten der Abgeordnetenkammer und des Senats	3. CREDEN (Câmara de Rel. Exter. e Def. Nacional) Minister des GSI und der Casa Civil sowie Minister für Justiz, Verteidigung, Äußeres, Haushaltsplanung und Umwelt, (die Oberkommandierenden von Heer, Luftwaffe und Marine)
1.1. ABIN (Agência Brasileira de Inteligência)		
1.2. SAEI (Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais)		4. Conselho da República (Art. 89) Vizepräsident, Minister für Justiz, Präsidenten der Abgeordnetenkammer und des Senats, Mehrheits- und Minderheitsführer der Abgeordnetenkammer und des Senats sowie sechs weitere „Staatsbürger“
1.3. Subchefia Militar		
1.4. SENAD (Secretaria Nacional Antidrogas)		

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Im folgenden Abschnitt wird analysiert, inwieweit die beschriebenen Sicherheitsinstitutionen, bei denen es sich ausnahmslos um Organe der ausführenden Gewalt handelt, einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden. Zu diesem Zweck werden zunächst die einschlägigen Institutionen der brasilianischen Legislative vorgestellt, um im Anschluss deren Effizienz bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion von Regierungs- und Militärintstitutionen zu überprüfen.

4. Kompetenzen und Instrumente der brasilianischen Verteidigungsausschüsse

Von den lateinamerikanischen Verfassungen werden allen drei Staatsgewalten nur sehr begrenzte Befugnisse hinsichtlich der Kontrolle der Militär- und Sicherheitsinstitutionen zugewiesen. Neben dem Präsidenten, dem verfassungsgemäß die Funktion des Oberbefehlshabers der Streitkräfte zukommt, findet in einigen lateinamerikanischen Verfassungen zusätzlich auch der Verteidigungsminister Erwähnung; so z.B. der brasilianische Verteidigungsminister, der seit einer Verfassungsänderung von 1999 (*Emenda Constitucional 23/99*) in Art. 91 als Mitglied des Nationalen Verteidigungsrats aufgeführt wird. Die Kontrollfunktion der gesetzgebenden Gewalt über die Streitkräfte bleibt dagegen in den Verfassungstexten Lateinamerikas weitestgehend unerwähnt.

Für die parlamentarische Kontrolle der brasilianischen Streitkräfte zeichnen jeweils ein Fachausschuss in der Abgeordnetenkammer und im Senat verantwortlich. Sowohl der Ausschuss der Abgeordnetenkammer CREDN (*Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*) als auch der Senatsausschuss CRE (*Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional*) sind für jeweils zwei Ressorts zuständig: Auswärtige Beziehungen und Nationale Verteidigung. Darüber hinaus tagt im Abgeordnetenhaus der Ausschuss für Amazonien und Regionale Entwicklung (CADR), der gelegentlich ebenfalls verteidigungspolitische Themen behandelt.

1999 wurde ein gemischter Kongressausschuss (*Comissão Mista do Congresso Nacional*) gegründet, um die Aktivitäten der Geheimdienstzentrale ABIN zu kontrollieren. Die Mitglieder dieser Kommission sind die Mehrheits- und Minderheitsführer im Kongress sowie die Vorsitzenden der Ausschüsse für auswärtige Beziehungen und nationale Verteidigung in Abgeordnetenhaus und Senat. Der Bundesrechnungshof (*Tribunal de Contas da União*) überprüft den Haushalt der Geheimdienste.

Im Falle des Nationalen Verteidigungsrates und des Rates der Republik lässt sich argumentieren, dass eine parlamentarische Kontrolle gewährleistet ist, weil die Präsidenten beider Kongresskammern Mitglieder in diesen Verfassungsorganen sind. Im Rat der Republik ist der Kongress zusätzlich durch die Mehrheits- und Minderheitsführer beider Kammern vertreten. Jedoch sind weder das Sicherheitskabinett (GSI) noch die CREDEN einer konkreten parlamentarischen Kontrolle unterworfen.

Die Aufträge und Funktionen der Verteidigungsausschüsse – soweit überhaupt einschlägig festgelegt – finden sich in den Gesetzen oder Verfahrensregeln der Kongresskammern. So werden in Art. 32 der Reglementarien der brasilianischen Abgeordnetenversammlung die Kompetenzfelder sämtlicher Ausschüsse definiert. Dem Ausschuss für auswärtige Beziehungen und nationale Verteidigung (CREDN) werden insgesamt elf Aufgabenbereiche zugeschrieben, von denen jeweils fünf auf die Ressorts Auswärtiges und Verteidigung entfallen. Der elfte Paragraph kann als Generalvollmacht zur Einmischung in alle außen- und verteidigungspolitischen Entscheidungen interpretiert werden, spricht er doch der CREDN die Zuständigkeit für alle „anderen Angelegenheiten des Themenfeldes“, also der Außen- und Verteidigungspolitik zu (Art.32 Abs.XI in *Regimento Interno da Camara dos Deputados*). Die verteidigungspolitisch relevanten Kompetenzfelder der CREDN sind in den vorhergehenden Abschnitten ähnlich weitläufig formuliert:

- Nationale Verteidigungspolitik, strategische Studien und nachrichtendienstliche Aktivitäten
- Streitkräfte, Militärverwaltung, Militärdienst und zivile Verwendung der Streitkräfte, Transfer- und Überflugrechte für ausländische Militärverbände sowie deren Stationierung auf brasilianischem Territorium, Entsendung der brasilianischen Streitkräfte ins Ausland
- Grenzfragen sowie Angelegenheiten, die für die nationale Verteidigung unentbehrliche Gebiete betreffen
- Militärrecht und Gesetzgebung im Verteidigungssektor sowie Seerecht und Rechtsangelegenheiten der Luft- und Raumfahrt
- Internationale Rechtsstreitigkeiten, Kriegserklärung, internationale Freundschafts- und Friedensverträge sowie zivile und militärische Maßnahmen im Fall unmittelbar bestehender Konfliktgefahr oder im Kriegsfall (Camara dos Deputados 2003: 59f.)

In anderen Staaten des Subkontinents wurden im Verteidigungsbereich komplementäre Gesetze erlassen, die teilweise Aufgabenzuweisungen an die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung enthalten. In der parlamentarischen Praxis können sich die Kompetenzen eines Verteidigungsausschusses jedoch breiter ausnehmen als es die Reglementarien vorsehen. So befassen sich die Verteidigungsausschüsse der Region nicht ausschließlich mit Themen, die unmittelbar die Streitkräfte betreffen, sondern auch mit Bereichen, die lediglich im weiteren Sinne dem Politikfeld Verteidigung zuzurechnen sind. So behandelten Verteidigungsausschüsse in verschiedenen lateinamerikanischen Parlamenten u.a. Grenzfragen, Probleme der zivilen Luftfahrt, regionale und internationale Waffenregister sowie Geheimdienstangelegenheiten und internationale Krisen, auch wenn den Verteidigungsausschüssen abweichend vom brasilianischen Fall diese Themenfelder nicht explizit zugeschrieben waren (vgl. Rizzo de Oliveira 1999).

Das Instrumentarium, das die Abgeordneten in den brasilianischen Verteidigungsausschüssen einsetzen können, um ihrer Kontrollfunktion gerecht zu werden, unterscheidet sich nicht von dem der Parlamentarier in anderen Kongressausschüssen. Über Sonderkompetenzen - wie etwa der Verteidigungsausschuss im Deutschen Bundestag, der sich auf eigene Initiative als Untersuchungsausschuss konstituieren kann, um fragwürdige Vorkommnisse im Verteidigungssektor (innerhalb der Militärinstitutionen) aufzuklären – verfügt die CREDN nicht.

Der Ausschuss oder die einzelnen Abgeordneten können die Regierungsakteure, einschließlich der Streitkräfte, mit folgenden Mechanismen einer parlamentarischen Kontrolle unterziehen. Das formal schärfste Kontrollinstrument besteht gemäß Art. 50 der Verfassung in der Einbestellung des Verteidigungsministers (*convocação de ministro*), da es diesen gesetzlich verpflichtet, vor dem Ausschuss zu erscheinen, wobei er jedoch die Auskunft verweigern kann. Dieses Instrument findet in der brasilianischen parlamentarischen Praxis kaum Anwendung. Es wird zumeist durch die freundlich formulierte Einladung (*convite*) des Ministers ersetzt, die jedoch keine juristische Handhabe bietet und sich an alle brasilianischen Staatsangehörigen richten kann. Am häufigsten rekuriert wird auf das Instrument der öffentlichen Sitzungen (*audiência pública*), das trotz seines geringen formalen Stellenwertes das effizienteste Kontrollinstrument in der parlamentarischen Praxis darstellt. Der einzelne Abgeordnete hat weiterhin die Möglichkeit zu beantragen, hinsichtlich einer bestimmten etwa verteidigungspolitischen Frage von der Exekutive informiert zu werden (*requerimento de informação*). Dieser Mechanismus erlaubt allerdings nur Fragen inhaltlicher Natur, die sich

auf Fakten beziehen und lässt daher wenig Raum für politische Debatten. Ein weiteres Instrument, über das CRE und CREDN verfügen, besteht darin den Rechnungshof (*Tribunal de Contas da União*) mit der Untersuchung der Finanzierung bestimmter (Rüstungs-)Projekte zu beauftragen. Darüber hinaus können die Außen- und Verteidigungsausschüsse provisorische Unterausschüsse (*comissões temporárias*) gründen, um einzelne militärische Projekte, wie z.B. Calha Norte und SIVAM zu besuchen und genauer zu untersuchen. In der Regel geht den Besichtigungen von Militäranlagen jedoch eine Einladung seitens der Streitkräfte voraus.

Zwar werden Generäle und zivile Mitarbeiter des Verteidigungsministeriums auf der Grundlage der genannten Kontrollmechanismen in unregelmäßigen Abständen von CREDN und CRE eingeladen. Jedoch haben Fälle, in denen die Kongressbefragungen die Auffassung der Vertreter der Regierung oder der Militärinstitutionen entscheidend beeinflussen oder solche Befragungen, die zur Offenlegung von Fehlentwicklungen innerhalb der Militärinstitutionen führen, nach wie vor Seltenheitswert. Laut dem kongresseigenen Informationssystem (SICOM) führten die Außen- und Verteidigungsausschüsse der Abgeordnetenkammer und des Senats zwischen Januar 1997 und Mai 2003 insgesamt 123 öffentliche Anhörungen durch. Lediglich 28 dieser Anhörungen betrafen im weitesten Sinne die Streitkräfte. Von diesen für die parlamentarische Kontrolle der Militärinstitutionen relevanten Sitzungen, wurden 24 vom Ausschuss der Abgeordnetenkammer (CREDN) durchgeführt, so dass für den brasilianischen Senat – bei vier Anhörungen in sechseinhalb Jahren - nicht von der Erfüllung einer Kontrollfunktion gegenüber den Streitkräften die Rede sein kann. Den Angaben eines auf Verteidigungsfragen spezialisierten Mitgliedes des Beratungsdienstes (*consultoria legislativa*) des Senats zufolge widmet der Außen- und Verteidigungsausschuss des Senats (CRE) lediglich ca. 5% seiner Aktivitäten Verteidigungsfragen (Stelson Ponce, Interview am 6.11.2003). Ein Grossteil der 24 von der CREDN angesetzten Anhörungen befasste sich mit der Planung des 1999 gegründeten zivilen Verteidigungsministeriums, dessen militärisch dominierte Organisationsstruktur der Verteidigungsausschuss jedoch weder verhindern noch modifizieren konnte.

Die hier widergespiegelte unterentwickelte Interventionsfähigkeit der Kongressausschüsse (CREDN, CRE) in von der Exekutive initiierte Gesetzgebungsprozesse lässt sich für den verteidigungspolitischen Bereich verallgemeinern. In der jüngeren brasilianischen Geschichte ist kein Fall bekannt, in dem der Kongress im Politikfeld Streitkräfte und Verteidigung als *veto player* aufgetreten wäre. Eine parlamentarische

Kontrolle im Sinne von *checks and balances*, die die Gesetze der Exekutive (hier des Verteidigungsministeriums) qua Blockade, Modifizierung oder Zurückweisung a priori qualifiziert, findet im brasilianischen Fall keine praktische Anwendung.

Ähnlich dürftig nimmt sich die Durchsetzung von verteidigungspolitischen Gesetzesinitiativen, mithin die Wahrnehmung der Gesetzgebungsfunktion des Parlaments für diesen Bereich aus: In den Jahren 1989 bis 2001 sind in Brasilien 313 Gesetzesprojekte mit verteidigungspolitischer Relevanz vorgelegt worden. Zwar hatte die überwiegende Mehrzahl dieser Gesetzesinitiativen ihren Ursprung in der Legislative (76%). Jedoch wurden in dem Untersuchungszeitraum von 13 Jahren lediglich fünf der 251 Gesetzesvorlagen (1,9%) aus dem Kongress in Gesetzesform gegossen. Dahingegen weisen die verteidigungspolitischen Gesetzesinitiativen der Exekutive mit 66% (35 Gesetze aus 53 Initiativen) und der Judikative mit 50% (8 Gesetze aus 16 Initiativen) deutlich höhere Erfolgsquoten auf (Castro Santos 2002: 2). Zwar ist aus der empirischen Parlamentsforschung über den brasilianischen Fall bereits bekannt, dass von der Exekutive vorgelegte Gesetzesvorhaben deutlich bessere Aussichten haben, den Gesetzgebungsprozess erfolgreich zu durchlaufen als die Kongressinitiativen (vgl. Figueiredo/ Limongi 1999). Doch die hohen proportionalen Abweichungen zwischen den Erfolgchancen der Kongressvorlagen und denen der anderen beiden Gewalten im Bereich der Verteidigungspolitik weisen darauf hin, dass neben institutionellen Faktoren auch politikfeldspezifische Ursachen für den unterentwickelten *Output* der Kongresskammern verantwortlich zeichnen.

5. Ursachen für die defizitäre Gesetzgebungs- und Kontrolltätigkeit der brasilianischen Legislative im Verteidigungssektor

Wichtige verteidigungspolitische Fragen kommen in den brasilianischen Kongressdebatten praktisch nicht vor (vgl. Rizzo de Oliveira 2002). Eine Ursache dafür und für das wenig ausgeprägte Profil der Kongressausschüsse für äußere Beziehungen und nationale Verteidigung liegt darin, dass die brasilianische Öffentlichkeit keine Gefahren für die nationale Sicherheit wahrnimmt. Seit dem 19. Jahrhundert ist Brasilien nicht mehr in kriegerische Auseinandersetzungen auf dem amerikanischen Kontinent involviert gewesen, so dass die historische Entwicklung des Landes nicht zur Herausbildung einer *strategischen Kultur* beigetragen hat. Der Kalte Krieg mit seinem latenten Konfliktpotential für die Staaten der Peripherie ist zu Ende. Weder taugen die Nachbarstaaten, um Bedrohungsszenarien zu

entwerfen, noch zeichnet sich ein regionales Wettrüsten ab. Im Gegenteil ist man im südlichen Lateinamerika auf dem besten Wege eine Sicherheitsgemeinschaft zu begründen (Flemes 2003b) und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den Mercosur-Partnern auf mittlere Sicht zu institutionalisieren. Sollte Brasilien seine Streitkräfte angesichts dieses friedlichen Panoramas auflösen? Nein, denn einerseits kann sich der situative Kontext auch wieder ändern und andererseits zeichnen sich abseits der nationalstaatlichen Regimenter neue sicherheitspolitische Risiken ab, zu deren Einhegung das Militär einen Beitrag leisten kann. Beispielhaft genannt seien die Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen, die grenzüberschreitende organisierte Drogenkriminalität sowie virulente Ressourcen- und Umweltrisiken im Amazonasbecken.

Die Abwesenheit einer *strategischen Kultur* bringt wiederum ein reduziertes öffentliches Interesse an Militär und Verteidigung mit sich. Dies gilt in Brasilien sowohl für die breite Bevölkerung als auch für den relativ konzentrierten Mediensektor. Weil sich die Notwendigkeit einer demokratisch formulierten Verteidigungspolitik für die brasilianischen Bürger nicht auf den ersten Blick erschließt, wird ihretwegen auch kaum ein Politiker in den Kongress gewählt. Aus diesem Grund sind auch die politischen Parteien Brasiliens nicht übermäßig an Fachleuten für verteidigungspolitische Fragen interessiert. Einen Parlamentarier, der sich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik widmet, muss mithin noch anderes antreiben als die Repräsentation seines Wahldistrikts: Erstens muss der auf Verteidigungspolitik spezialisierte Volksvertreter in nationalen *und* globalen Dimensionen denken und zweitens darf ihm seine Wiederwahl kein unabdingbares Anliegen sein. Vielmehr sollte der Parlamentarier in der Lage sein, ein verteidigungspolitisches Interesse in Öffentlichkeit und Politik zu wecken.

Die überwiegende Zahl der brasilianischen Abgeordneten verfügt jedoch nicht über eine derartige Unabhängigkeit. Mit Bezug auf den wenig prestigeträchtigen Ausschuss der Abgeordnetenkammer bemerkt Rizzo de Oliveira (1999: 82) kritisch, dieser setze sich überwiegend aus äußerst unauffälligen Parlamentariern zusammen, die zudem über keine spezifischen Kenntnisse aus dem Bereich der Verteidigungspolitik verfügten. Ausnahmen bildeten nahezu ausschließlich ehemalige Angehörige von Militär- und Polizeinstitutionen. Auch die parlamentarischen Beratungsdienste weisen einen Mangel an verteidigungspolitischen Fachleuten auf. So gab der Oberst des Heeres a.D. Stelson Ponce, der als einziger Spezialist für verteidigungspolitische Fragen im parlamentarischen Beratungsdienst des brasilianischen Senates tätig ist, zu bedenken, dass im Auswahlverfahren

für den parlamentarischen Beratungsdienst (*concurso da consultoria legislativa*) Militär- und Verteidigungsangelegenheiten keinerlei Berücksichtigung fänden (Stelson Ponce, Interview am 6.11.2003). In der Folge wenden sich die Kongressabgeordneten mit ihren Fragen an die parlamentarischen Beratungsdienste der Streitkräfte, die unmittelbar im Kongress angesiedelt sind. Hier werden die Parlamentarier mit militär- und verteidigungspolitischen Informationen aus erster Hand versorgt, deren Unabhängigkeit und Neutralität jedoch keinesfalls gesichert sind. Ebenfalls scheint es dem niedrigen Spezialisierungsgrad der Abgeordneten geschuldet zu sein, dass diese in ihren öffentlichen Verlautbarungen häufig die Oberkommandierenden von Heer, Luftwaffe und Marine sowie andere hohe Offiziere als Referenzen für ihre Standpunkte angeben (Rizzo de Oliveira 1999: 83). An diesen Beobachtungen lässt sich die These festmachen, dass der Verteidigungsausschuss der Abgeordnetenkammer allzu oft die verteidigungspolitische Linie der Regierung oder der Streitkräfte legitimiert, ohne allerdings zuvor an ihrer Formulierung mitgewirkt zu haben. Marcelo Zero, ehemaliger verteidigungspolitischer Sprecher des PT, führte die mangelnden Kontrollaktivitäten gar auf einen *temor reverencial* zurück – also auf eine von Ehre gebietung erfüllte Angst, sich mit den Streitkräften kritisch auseinander zu setzen - unter dem viele Parlamentarier litten (Marcelo Zero, Interview am 20.10.2003).

Hinzu kommt, dass die Verteidigungspolitik in der gesellschaftlichen Diskussion der als dringlicher empfundenen Problematik der öffentlichen Sicherheit untergeordnet wird². Entsprechend mehr öffentliche Aufmerksamkeit genießen die Kongressausschüsse für öffentliche Sicherheit – ganz zu schweigen von dem gesellschaftlichen Ansehen, das die „noblen“ Kongressausschüsse, wie etwa die für Justiz- und Verfassungsfragen zuständigen Gremien genießen - und dies spiegelt sich in der Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl ihrer Mitglieder wider. Diese Rahmenbedingungen führten in der Vergangenheit dazu, dass die Mitglieder der Verteidigungsausschüsse, die ebenfalls die parlamentarische Kontrollfunktion für den Bereich der internationalen Beziehungen inne haben, sich für den Einsatz der Streitkräfte zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit engagierten. Ähnlich populär - und demnach von den um ihre Wiederwahl bangenden Abgeordneten mit Nachdruck vertreten - ist der Einsatz des Militärs im sozialen Sektor. Zwar mögen die genannten Aktionsfelder als subsidiäre Aufgaben durchaus ihre Daseinsberechtigung haben. Doch lässt die Konzentration

² Angesichts der Tendenz, insbesondere der Administration F.H. Cardoso, das brasilianische Heer im Innern zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und zur Repression sozialer Konflikte einzusetzen und der daraus resultierenden Debatte um den Einsatz der Streitkräfte zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit (vgl. hierzu Zaverucha 2002), droht außerdem eine Vermischung der Themenfelder öffentliche Sicherheit und Verteidigungspolitik in der öffentlichen Diskussion. Diese Entwicklung erschwert die Fokussierung originär verteidigungspolitischer Fragen.

der öffentlichen Debatte auf diese Randaspekte die zentralen Bereiche der Verteidigungspolitik gänzlich in den Hintergrund treten. Die Kernaufgaben der Streitkräfte werden auf der parlamentarischen Bühne folglich nicht diskutiert.

So wie die Bereiche Militär und Verteidigung in Brasilien auf technisch-fachlicher Ebene als eine Domäne der Generäle gelten, weist die politische Kultur des Landes in politischen Fragen des Verteidigungsressorts der Exekutive eine Art Exklusivrecht zu. Einer unausgesprochenen Regel folgend, haben Legislative und Judikative in der brasilianischen Außen- sowie in der Verteidigungspolitik Zurückhaltung zu üben. Soweit sich das Land nicht in einem internationalen Konflikt verwickelt sieht, werden sich oppositionelle Parlamentarier und Parteien nur selten kontrovers zu außen- oder verteidigungspolitischen Themen äußern. Dieser politisch-kulturelle Faktor dürfte einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der *diskreten Rolle* von CRE und CREDN im politischen Institutionsgefüge Brasiliens liefern. Deutlich wurde die Betrachtung der Außen- und Verteidigungspolitik als exklusives Handlungsfeld der Regierung, als der Kongress 1999 ein Gesetz zur Parlamentsbeteiligung an der Entsendung von Truppen im Rahmen von UN-Friedenseinsätzen zurückwies. In Brasilien ist die Legislative auch nicht an der Ernennung von Generälen beteiligt, wie es in vielen lateinamerikanischen Staaten der Fall ist.

Somit beschränkt sich die Behandlung der Bereiche Militär und Verteidigung im brasilianischen Kongress nach wie vor auf die politische Diskussion ohne Entscheidungsrelevanz. Eine Ausnahme könnte jedoch der Militärhaushalt bilden, über dessen gründliche Prüfung die Legislative eine effektive Kontrolle über die Streitkräfte entfalten könnte. Dazu bedürfte es allerdings der Kooperationsbereitschaft des brasilianischen Verteidigungsministeriums, welches die Kongressausschüsse mit den notwendigen Zahlen und Informationen versorgen müsste. Allerdings ist eine derartige Bereitschaft seitens der brasilianischen Regierung bisher nicht erkennbar (Zaverucha 2002: 9). Eine Informationspflicht über die bloßen Zahlen hinaus, wie sie etwa das deutsche Budgetrecht vorsieht, kennt das öffentliche Recht in Brasilien nicht. Notwendig wäre deshalb eine Selbstverpflichtung der Exekutive zu mehr Transparenz gegenüber den Kongressausschüssen in verteidigungspolitischen Budgetfragen.

Stattdessen wird der Kongress mit rein buchhalterischen Informationen abgefertigt, ohne dass diese erklärt oder kommentiert werden. Insbesondere fehlt die Angabe von Gründen für bestimmte Investitionen oder Anschaffungen, die den Ausschussmitgliedern

erlauben würden, die Zweckmäßigkeit eines Ausgabepostens zu beurteilen. Der wichtigste Kritikpunkt an der Informationspolitik des Ministeriums gegenüber dem Kongress liegt jedoch darin, dass man die Rüstungszuläufe nicht in einen schlüssig definierten, strategischen Zusammenhang stellt. Ohne die Einbeziehung der Mission der Streitkräfte und ohne die Berücksichtigung des strategischen Kontextes, in dem sich diese verortet finden, verkommt die Kontrolle des Militärhaushalts zur verwaltungstechnischen Routine und verliert ihre politische Bedeutung. Fraglich ist allerdings, ob die Möglichkeiten des zivilen Verteidigungsministers nicht überschätzt werden, wenn man diesen für die mangelhafte Einbeziehung der legislativen Gewalt in die Haushaltsentscheidungen der Exekutive verantwortlich macht. Das folgende Beispiel legt nahe, dass die brasilianische Regierung angesichts der weitreichenden Handlungsautonomie der Militärinstitutionen häufig genug selbst vor vollendete Tatsachen gestellt wird.

Im Jahr 1996 veröffentlichte das Präsidialamt die nationale Verteidigungspolitik (*Política de Defesa Nacional* - PDN), die bis heute das Äquivalent zu den Verteidigungsweißbüchern der Nachbarstaaten und den regierungsamtlichen Rahmen für die Verteidigungspolitik des Landes darstellt. Laut diesem Papier bedrohen hauptsächlich der Drogenhandel und das organisierte Verbrechen die Sicherheit des Landes. Das brasilianische Heer kaufte daraufhin 87 Leopard-Panzer und 91 Panzer vom Typ M60A3 (vgl. O Globo, 15.10.1997), also Waffensysteme die für konventionelle Kriege entwickelt wurden, für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Drogenhandels vollkommen ungeeignet sind und somit im Widerspruch zu den sicherheitspolitischen Vorgaben der Exekutive stehen. Als die Marine 1997 die Anschaffung von 23 Kampfflugzeugen vom Typ A-4 aus Kuwait als bereits beschlossenes Projekt präsentierte, billigte Präsident Cardoso diese nachträglich, ohne zuvor die einschlägigen Sicherheitsinstitutionen der Exekutive (*CREDEN*, *CDN*) und der Legislative (*CREDN*, *CRE*) konsultiert zu haben. Seitens der Marine wurde alsbald darauf hingewiesen, dass nun zur effizienten Nutzung der Jagdbomber der Kauf eines Flugzeugträgers notwendig sei. Obwohl diese Rüstungsbeschaffungen ebenfalls als inkonsistent mit der PDN anzusehen sind – die darin definierte Aufgabe der „Verteidigung des maritimen Hoheitsgebietes“ des Landes wäre auch ohne Flugzeugträger zu bewältigen – unterstützte der Verteidigungsminister Quintão schließlich die prestigeträchtige Anschaffung des Flugzeugträgers *São Paulo*.

In deutlichem Gegensatz zur schwachen Rolle der Legislative bei der Kontrolle (des Haushalts) des Militärs, steht die traditionell starke Position der Streitkräfte innerhalb des

Kongresses. Wie bereits erwähnt verfügen die Militärintstitutionen über eigene parlamentarische Beratungsdienste (*Assessorias Parlamentares*), die sich de facto als Interessenvertreter der Streitkräfte im Parlament verstehen und entsprechend eine prononcierte Lobbytätigkeit verrichten. Das Verteidigungsministerium bzw. die Streitkräfte sind mit insgesamt vier Interessenvertretungen im brasilianischen Kongress präsent. Heer, Luftwaffe und Marine sowie das Ministerium verfügen jeweils über ihr eigenes Büro im Kongressgebäude, um die spezifischen Interessen ihrer Institutionen innerhalb der gesetzgebenden Gewalt geltend zu machen. Die Offiziere werben bei den Kommissionen für ihre Interessen oder kommen in der Kongresslobby mit den Abgeordneten ins Gespräch. Am effizientesten scheint die *Assessoria Parlamentar* des Heeres zu arbeiten (Castro Santos 2001: 13). Diese besteht aus vier koordinierten Arbeitsgruppen. Eine Arbeitsgruppe verfolgt die Anträge auf Verfassungsänderungen, zwei weitere beobachten die Gesetzgebungsprozesse in Repräsentantenhaus und Senat und die vierte Arbeitsgruppe ist schließlich im Hauptquartier des Heeres stationiert, um die anderen drei mit Informationen und Anweisungen des Heereskommandos zu versorgen. Nachdem die drei im Kongress angesiedelten Arbeitsgruppen Gesetzesvorlagen herausfiltern, an deren weiterem Werdegang die Streitkräfte ein Interesse haben, entscheidet die Heeresleitung nach einer inhaltlichen und verfahrenstechnischen Prüfung, ob die militärischen Kongressbüros die Annahme oder die Zurückweisung der Vorlage betreiben sollen. Die Verbindungsoffiziere entwickeln nun eine Handlungsstrategie, anhand derer sie die Gesetzesvorlage in jeder Phase des Gesetzgebungsprozesses nach den entsprechenden Vorgaben begleiten.

Die Militärlobby gilt als effizienter arbeitend als ihre zivilen *Counterparts* im brasilianischen Kongress. Weiterhin gereicht den Verbindungsoffizieren ihre große politische Flexibilität zum Vorteil, da sie nicht an politische Parteien gebunden sind und entsprechend unbefangen innerhalb ihrer Interessensphären agieren können. Am häufigsten intervenierte die Militärlobby in den letzten Jahren zu Budgetfragen, zu der Rolle der Streitkräfte in Amazonien sowie zu der Problematik um Amnestie für die Täter bzw. Wiedergutmachung für die Opfer des Militärregimes. Vor allem die Einflussnahme in dem letztgenannten Themenfeld ist aus mindestens zweierlei Gründen höchstbedenklich: Erstens ist hier kein objektives Urteil seitens der Streitkräfte zu erwarten und zweitens steht den Repressionsopfern kein derartig professioneller, aus öffentlichen Kassen finanzierter Organisationsapparat zur Verfügung, um ihre Interessen im Gesetzgebungsprozess zu vertreten. Die Frage nach der Legitimität der öffentlichen Finanzierung der militärischen Lobby stellt sich natürlich auch in Konkurrenz zu anderen Interessengruppen, deren

gesellschaftspolitische Bedeutung nicht hinter jener der Streitkräfte zurückstehen dürfte: Etwa Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften, Landlosenbewegungen, Organisationen der indigenen Bevölkerung.

Seit der Einrichtung des zivil geführten Verteidigungsministeriums sollte dieses eigentlich die Lobbytätigkeiten der Streitkräfte im Kongress koordinieren und kontrollieren, um zumindest den Partikularinteressen der Teilstreitkräfte Einhalt zu gebieten. Diese Annahme erwies sich jedoch bereits bei der Bewilligung des Verteidigungshaushalts 2001 als Fehleinschätzung. Denn bei der Verabschiedung des Haushalts zeigte sich der Verteidigungsminister über eine Abweichung von der zuvor festgelegten Ressourcenverteilung auf die Teilstreitkräfte überrascht. Im nachhinein stellte sich heraus, dass diese Budgetveränderung eine Folge der individuellen Lobbytätigkeit eines Verbindungsoffiziers der *Assessoria Parlamentar* des Heeres war – selbstverständlich zu Gunsten dieser Teilstreitkraft, deren Interesse der Offizier vertrat (Castro Santos 2001: 16). Hier ergibt sich auch ein Problem der demokratischen Verantwortlichkeit. Denn offensichtlich müssen die Kongresslobbys nicht notwendigerweise die Interessen des Verteidigungsministeriums, mithin der Exekutive vertreten, deren Bestandteil sie institutionell darstellen.

6. Fazit

Die Verteidigungskommissionen des brasilianischen Kongresses entfalten keine hinreichende Kontrollwirkung über die Militärinstitutionen des Landes³. Gleiches gilt für andere nationale Sicherheitsorgane, wie das GSI samt der Geheimdienstzentrale ABIN oder die Kammer für auswärtige Beziehungen und nationale Verteidigung (CREDEN), die weitestgehend autonom walten können und somit auch bei der Formulierung der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitiken ungehindert von Interventionen der Volksvertretung agieren.

Ist dem Verteidigungsausschuss der Abgeordnetenkammer (CREDN) noch ein Bemühen darum anzumerken, seiner Kontrollfunktion im Verteidigungssektor gerecht zu

³ Auf den ersten Blick scheint sich dieses Kontrolldefizit der Legislative im Verteidigungssektor auch auf andere Präsidialsysteme Amerikas übertragen zu lassen. Eine weitreichende Autonomie der nationalen Sicherheitsinstitutionen von der Legislative lässt sich (insbesondere nach dem 11. September 2001) auch für den US-amerikanischen Fall konstatieren. Ergebnisse der vergleichenden Parlamentsforschung stehen für diesen Bereich jedoch noch aus. Unabhängig von einer komparativen Betrachtung, die vermehrt die Besonderheiten der (latein)amerikanischen Präsidialsystemen in Rechnung stellt, bleibt die brasilianische parlamentarische Praxis im Verteidigungsbereich jedoch weit hinter den normativen Vorgaben der Demokratietheorie (vgl. etwa Mainwaring/ Welna 2003) zurück.

werden, muss der Senatsausschuss (CRE) als „Totalausfall“ bewertet werden. Schließlich hat dieser Ausschuss in den vergangenen sieben Jahren durchschnittlich weniger als eine Anhörung pro Jahr mit direktem verteidigungspolitischen Bezug durchgeführt. Die Wahrscheinlichkeit, dass mögliche Fehlentwicklungen innerhalb der Sicherheitsorgane der Exekutive unentdeckt bleiben, ist in Brasilien unverhältnismäßig hoch.

Trotz der suboptimalen institutionellen Ausgangslage (schwache Position der Legislative im brasilianischen Institutionsgefüge, keine Verankerung der Verteidigungsausschüsse in der Verfassung, keine Befugnis der Verteidigungsausschüsse als Untersuchungsausschüsse zu fungieren, keine detailorientierte haushaltspolitische Informationspflicht der Exekutive, inhaltliche Überdehnung der Außen- und Verteidigungsausschüsse angesichts der Zuständigkeit für zwei Ressorts) dürften die Ursachen für die mangelnde parlamentarische Kontrolle des Militärs jedoch in erster Linie politisch-kulturellen Faktoren und gesellschaftlichen Konstellationen geschuldet sein:

- Verteidigungspolitische Themen werden in der brasilianischen Öffentlichkeit nicht diskutiert. Hierbei bedingen sich das Desinteresse von Bürgern, Medien, Wissenschaft, Parteien und Parlamentariern gegenseitig. Auf dieser Grundlage können sich weder eine *strategische Kultur*, noch eine *wissenschaftliche Community*, noch eine *kritische Masse* (etwa in der Volksvertretung) bilden, um gesellschaftliche Partizipation an der Gestaltung nationaler Sicherheits- und Verteidigungspolitiken zu ermöglichen.
- Der Mangel an zivilen Fachleuten für sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen, das vergleichsweise geringe Prestige der brasilianischen Außen- und Verteidigungsausschüsse sowie die Dominanz des Themas *öffentliche Sicherheit* in der gesellschaftlichen Debatte tragen dazu bei, dass die überwiegende Mehrzahl der Abgeordneten in den beiden brasilianischen Verteidigungsausschüssen fachlich inkompetent ist.
- Eine nachteilige Gemengelage aus historischen Faktoren, die ihren Ursprung in der noch nicht lange zurückliegenden Phase des autoritären Militärregimes haben, und aus einem kulturellen Phänomen, das den kritischen Umgang mit Autoritäten als unanständig erscheinen lässt, schließt weiteste Teile der gesellschaftlichen und politischen Akteure aus der sicherheits- und verteidigungspolitischen Debatte aus. Aus dieser Perspektive handelt es sich bei der Verteidigungspolitik um ein der Exekutive

vorbehaltenes Politikfeld und um eine fachliche Domäne der Streitkräfte, die von einer Kultur der Geheimhaltung durchdrungen ist. In der Folge wird etwa die Verpflichtung der Exekutive zur Selbstkontrolle des Verteidigungshaushalts vom brasilianischen Kongress wohlwollend akzeptiert. Die verantwortlichen Parlamentarier übersehen oder ignorieren jedoch, dass angesichts einer nicht vollständig gegebenen zivilen Suprematie nicht alle Entscheidungen über Rüstungskäufe von der zivilen Regierung getroffen werden.

In den dargelegten Gründen für die unzureichende parlamentarische Kontrolle des Militärs liegen gleichzeitig die Ursachen dafür, dass die Militärinstitutionen über exklusive Informationen im Verteidigungssektor verfügen, die ihnen autonome Entscheidungs- und Handlungssphären garantieren. Diese aus militärischem Fachwissen resultierenden Informationsasymmetrien ermöglichen es den militärischen Akteuren – dem Prinzipal-Agent-Modell folgend – sich sowohl über den brasilianischen Kongress als auch über die Bundesregierung hinwegzusetzen, ohne dass diese politischen Akteure notwendigerweise Notiz davon nehmen müssen. Potenziell wären die brasilianischen Streitkräfte aufgrund ihres Informationsvorsprungs möglicherweise dazu in der Lage, die verteidigungspolitische Steuerungsfunktion zwischen Kongress (Agent 2) bzw. Regierung (Agent 1) und sich selbst (Agent 1a) umzukehren und die nationale Sicherheits- und Verteidigungspolitik relativ autonom zu gestalten. Das *Madison Dilemma* macht deutlich, dass die nun vom Militär formulierte Politik, erstens im Widerspruch zu den politischen Zielen der zivilen Regierung stehen kann und zweitens, dass die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte unter diesen Umständen nicht realisierbar ist.

Für ein Szenario, in dem das brasilianische Militär – dessen politischen Willen vorausgesetzt – eine dominante Rolle bei der Gestaltung der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik einnimmt, spricht auch dessen nachhaltiger Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess. Die professionelle, dezidierte und zielgerichtete Lobbyarbeit der Teilstreitkräfte im Parlament ist relativ unabhängig von der Regierung. Im Vergleich erzielt die Lobbyarbeit der *Assessorias Parlamentares* des Militärs im brasilianischen Kongress eine größere Wirkung auf den Gesetzgebungsprozess im Verteidigungssektor, als umgekehrt die Verteidigungsausschüsse des Kongresses Einfluss auf die Entscheidungen in den Oberkommandos der Streitkräfte nehmen. Somit ist die Umkehrung der Steuerungsfunktion zwischen Prinzipal und Agent im brasilianischen Verteidigungssektor zumindest ansatzweise bereits Realität.

7. Literaturverzeichnis

Arevalo de Leon, Bernardo (2000): *Función militar y control democrático*, Ciudad de Guatemala.

Barrios Moron, Raúl/ Mayorga, René (1994): *La cuestión militar en cuestión: democracia y fuerzas armadas*, La Paz.

Baudissin, Wolf Graf von (1985): *Democracia, sociedad y paz*, in: Fundación Arturo Illia, 88/9, Buenos Aires.

Baudissin, Wolf Graf von (1988): *Los conceptos del liderazgo interno y del ciudadano de uniforme. Sus consecuencias en la estructura de las Fuerzas Armadas de la República Federal Alemana y en la ley del soldado*, in: Fundación Arturo Illia, 88/10, Buenos Aires.

Biehle, Alfred (1994): *Die Kontrollfunktion des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages*, in: Brecht, Reinhold/ Klein, Paul (Hg.): *Streitkräfte in der Demokratie. Die Kontrolle des Militärs in Frankreich und in Deutschland*, Militär- und Sozialwissenschaften, Bd. 14, Baden-Baden, S. 47-51.

Bodemer, Klaus (2000): *Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur subregionalen Sicherheitsgemeinschaft? Eine Zwischenbilanz des Mercosur*, in: *Die Friedens-Warte*, 75/3-4, S. 331-347.

Born, Hans/ Caparini, Marina/ Fluri, Philipp (Hg.) (2002): *Security Sector Reforms and Democracy in Transitional Societies: Parliamentary oversight of the armed forces*, Baden-Baden.

Brecht, Reinhold/ Klein, Paul (Hg.): *Streitkräfte in der Demokratie. Die Kontrolle des Militärs in Frankreich und in Deutschland*, Militär- und Sozialwissenschaften, Bd. 14, Baden-Baden.

Bundesministerium der Verteidigung (1994): *Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn.

Bundesministerium der Verteidigung (2000): *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr*, Berlin.

Busch, Eckart (1991): *Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung*, Heidelberg.

Calcagnotto, Gilberto (2000): *Das Militär auf der Suche nach neuen Betätigungsfeldern: Brasilien*, in: Kurtenbach, Sabine/ Bodemer, Klaus/ Nolte, Detlef (Hg.) (2000): *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?*, Opladen, S. 182-190.

Câmara dos Deputados (2003): *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, Brasília.

Castro, Celso/ D'Araujo, Maria Celina (Hg.) (2001): *Militares e política na Nova República*, Rio de Janeiro.

Castro Santos, Maria Helena de (2001): *Adapting to Democratic Politics: the military in Congress in post-transition Brazil*, Brasília.

Castro Santos, Maria Helena de (2002): Instrumentos de controle parlamentar em democracias presidencialistas e parlamentaristas: Brasil e Alemanha em perspectiva comparada. Módulo: O Congresso e os militares ou os militares e o Congresso? O caso do Brasil, Brasília.

Croissant, Aurel (2001): Zivil-Militärische Beziehungen: Zur politischen Rolle der Streitkräfte, in: <http://croissant.uni-hd.de/ZMB/>, 8.1.2004.

Cruz, Consuelo/ Diamint, Rut (1998): The new military autonomy in Latin America, in: Journal of Democracy, 9/4, S. 115-127.

Der Spiegel (2003): Licht in Grauzonen, 18/2003.

Diamint, Rut (1999): Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires.

Diamint, Rut (2001): Democracia y Seguridad en America Latina, Buenos Aires.

Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hg.) (1998): Civil-Military Relations and Democracy, Baltimore/ London.

Druetta, Gustavo (1988): Disputados y defensa: radiografia de un poder tenue, Buenos Aires.

Figueiredo, Argelina Cheibub/ Limongi, Fernando (1999): Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, Rio de Janeiro.

Flemes, Daniel (2003a): Entsteht im südlichen Lateinamerika eine Sicherheitsgemeinschaft? Ausgangslage, Stand und Perspektiven sicherheitspolitischer Kooperation, Arbeitspapier Nr. 11, IIK, Hamburg.

Flemes, Daniel (2003b): Zur theoretischen Konzeptualisierung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen den ABC-Staaten. Eine Forschungsskizze, in: Bodemer, Klaus/ Nolte, Detlef/ Sangmeister, Hartmut (2003): Lateinamerika Jahrbuch 2003, Frankfurt a. M., S. 63-83.

Flores, Mario Cesar (2002): Reflexões Estratégicas. Repensando a Defesa Nacional, São Paulo.

Fuccille, Luís Alexandre (2002): As Forças Armadas no Brasil: Nova Ordem Mundial, velho papel social?, in: Conjuntura Política, Nr. 33, in: http://cevep.ufmg.br/bacp/033/07_fucille.htm.

Gerster, Florian (1994): Kontrollmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat in Bezug auf die Bundeswehr, in: Brecht, Reinhold/ Klein, Paul (Hg.): Streitkräfte in der Demokratie. Die Kontrolle des Militärs in Frankreich und in Deutschland, Militär- und Sozialwissenschaften, Bd. 14, Baden-Baden, S. 41-47.

Hoffmann, Gérard (1994): Zur Legitimität der Kontrolle, in: Brecht, Reinhold/ Klein, Paul (Hg.): Streitkräfte in der Demokratie. Die Kontrolle des Militärs in Frankreich und in Deutschland, Militär- und Sozialwissenschaften, Bd. 14, Baden-Baden, S. 11-18.

- Kiewiet, D. Roderick/ McCubbins, Mathew D. (1991): *The Logic of Delegation – Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago.
- Kingstone, Peter R./ Power, Timothy J. (Hg.) (2000): *Democratic Brazil. Actors, Institutions, and Processes*, Pittsburgh.
- Krumwiede, Heinrich W./ Nolte, Detlef (2000): *Die Rolle der Parlamente in den Präsidentialdemokratien Lateinamerikas*, Beiträge zur Lateinamerikaforschung, Band 14, IIK, Hamburg.
- Lopez, Ernesto (1994): *Ni las cenizas ni la gloria: militares y política en el gobierno Alfonsín*, Buenos Aires.
- Mainwaring, Scott/ Welna, Christoph (Hg.) (2003): *Democratic Accountability in Latin America*, New York.
- Martinez, Pablo (2002): *La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del congreso: la experiencia argentina*, CHDS/ UDAPDE, La Paz.
- Maurer, Horst-Dieter (1991): *El Liderazgo interno en las Fuerzas Armadas de la República Federal de Alemania*, in: *Geopolítica*, Nr. 44, Lissabon.
- McCubbins, Mathew/ Schwartz, Thomas (1984): *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms*, in: *American Journal of Political Science*, Bd. 28, S. 165-179.
- Moreno, Erika/ Crisp, Brian F./ Shugart, Matthew S. (2003): *The Accountability Deficit in Latin America*, in: Mainwaring, Scott/ Welna, Christoph (Hg.) (2003): *Democratic Accountability in Latin America*, New York, S. 79-131.
- Oelrich, Jürgen (1994): *Die Konzeption der Inneren Führung*, in: Brecht, Reinhold/ Klein, Paul (Hg.): *Streitkräfte in der Demokratie. Die Kontrolle des Militärs in Frankreich und in Deutschland*, Militär- und Sozialwissenschaften, Bd. 14, Baden-Baden, S. 19-27.
- Presidência da República (1996): *Política de Defesa Nacional*, Brasília.
- Proença Jr., Domicio/ Diniz, Eugênio (1998): *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*, Brasília.
- Radseck, Michael (2003): *Südamerikas sicherheitspolitische Transparenz auf dem Prüfstand (I). Meldeverhalten und Berichterstattungspolitik des Subkontinents gegenüber dem UN-Register für konventionelle Waffen*, Arbeitspapier Nr.12, IIK, Hamburg.
- Rial, Juan (1990): *The Armed Forces and the Question of Democracy in Latin America*, in: Rial, Juan/ Goodman, Louis W./ Mendelson, Johanna S. R. (Hg.): *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington, S. 127-149.
- Rial, Juan/ Tibiletti, Luis/ Garreta, Jaime (2003): *Metodología de Evaluación del Funcionamiento de una Comisión de Defensa Parlamentaria*, in: www.resdal.org/comisiones-informe.html, 8.1.2004.

Rizzo de Oliveira, Eliézer (1999): A Política de Defesa Nacional do Brasil: direção política sobre as Forças Armadas, in: Rojas Aravena, Francisco (Hg.): Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas, Caracas, S. 77-86.

Rizzo de Oliveira, Eliézer (2002): O Legislativo e a Defesa Nacional, in: Correio Braziliense, 2.5.2002.

Rojas Aravena, Francisco (Hg.) (1999): Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas, FLACSO, Caracas.

Soares, Samuel Alves (2000): Forças Armadas e sistema político na democracia, São Paulo.

Schäfer, Helmut/ Stechow, Christian von (1988): Kontrolle der Sicherheitspolitik, in: Thaysen, Uwe/ Davidson, Roger H./ Livingston, Robert G. (Hg.): US-Kongreß und Deutscher Bundestag, Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen, S. 421-435.

Tibiletti, Luis/ Ugarte, José Manuel (1990): El rol de las comisiones de defensa parlamentarias como ámbito de interacción civico-militar: ideas para fortalecer dicho rol, Buenos Aires.

Wöhlcke, Manfred (1999): Die Neuorientierung der Brasilianischen Sicherheitspolitik, SWP, Ebenhausen.

Deutscher Bundestag (Hg.) (1985): wehrbeauftragter, Bonn.

Deutscher Bundestag (2002): Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2001, Drucksache 14/8330, Berlin.

Deutscher Bundestag (2003): Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2002, Drucksache 15/500, Berlin.

Zaverucha, Jorge (2001): Militares e Participação Política no Brasil do Final e Início do Século XXI, mimeo.

Zaverucha, Jorge (2002): (Des)Controle Civil sobre os Militares no governo Fernando Henrique Cardoso, Recife.

Arbeitspapiere des IIK

Die Arbeitspapiere des IIK informieren über die Fortschritte in den einzelnen Forschungsprojekten des IIK. Sie stellen also Werkstattberichte dar, die zur Diskussion und Kritik anregen wollen. Die Arbeitspapiere sind vollständig auf die Homepage des IIK gestellt: <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm>

Bisher erschienen:

- AP 1 (2002) Institutionen und Mechanismen der Entscheidungsfindung in asymmetrischen Integrationsprozessen: der Fall MERCOSUR
Roberto Bouzas und Hernán Soltz (FLACSO, Buenos Aires)
- AP 2 (2002) Die Lösung von Streitigkeiten im TLCAN: ein Entwurf zu Leistungsfähigkeit und Herausforderungen
Antonio Ortiz Mena (CIDE, Mexiko)
- AP 3 (2002) TLCAN: eine unerwartete Konvergenz mit dem Modell der Europäischen Union
Stephan Sberro (ITAM, Mexiko)
- AP 4 (2002) Funktionen und Funktionsweise der Senatsorgane in zweikammerigen Systemen Lateinamerikas: ein vergleichender Ansatz
Detlef Nolte
- AP 5 (2002) Der Bicameralismus in Lateinamerika
Mariana Llanos
- AP 6 (2002) Politische Parteien in den lateinamerikanischen Bicameralismen
Francisco Sánchez López
- AP 7 (2002) Der Bicameralismus in den Verfassungen Lateinamerikas
Ruth Fuchs / Mirjam Hägele
- AP 8 (2002) Die Senatsstruktur Chiles: Ergebnisse einer Umfrage 2002
Detlef Nolte
- AP 9 (2002) Die Senatsstruktur Uruguays: Ergebnisse einer Umfrage 2002
Francisco Sánchez López
- AP 10 (2003) Die Senatoren und der Senat in Argentinien und Brasilien: Ergebnisse einer Umfrage
Mariana Llanos
- AP 11 (2003) Entsteht im südlichen Lateinamerika eine Sicherheitsgemeinschaft? Ausgangslage, Stand und Perspektiven sicherheitspolitischer Kooperation
Daniel Flandes
- AP 12 (2003) Die sicherheitspolitische Transparenz in Südamerika: der Prüfstand (I).
Meldeverhalten und Berichterstattungspolitik des Subkontinents gegenüber dem UN-Register für konventionelle Waffen
Michael Radseck
- AP 13 (2003) Poverty Reduction Strategy Papers und internationale Sozialfonds: Neue Impulse für die globale Armutsbekämpfung?
Hans-Jürgen Burchardt



INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · 20354 Hamburg ·

Telefon +49 (0)40 41 47 82 01 · Fax +49 (0)40 41 47 82 41

Email: iikh@uni-hamburg.de

Home Page: <http://www.duei.de/iik> ·

Arbeitspapiere on line : <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitsp.htm>

Beiträge zur Lateinamerikaforschung

Band 4

Heinrich W. Krumwiede / Detlef Nolte

Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas

Hamburg, 2000, 196 Seiten, ISBN 3-926446-65-X, € 9,20

Download unter <http://www.duei.de/iik/shop/beitraege>

Lateinamerika war Ende der 90er Jahre die am stärksten demokratisierte Entwicklungsregion. Einige Indizien sprechen dafür, dass das bisherige Wechselspiel eines zyklischen Entwicklungsverlaufs zwischen Demokratie und autoritären Regimen außer Kraft gesetzt ist. Vor diesem Hintergrund verdient die Frage Interesse, auf welche Weise die Parlamente zum Erhalt und Ausbau der Demokratie beitragen können. Das Leitthema der Studie, die Rolle der Parlamente in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, nimmt sich einer Fragestellung an, die in der politikwissenschaftlichen Forschung bisher vernachlässigt wurde. Neben den parlamentarischen Funktionen politischer Repräsentation und Kontrolle der Exekutive gilt vor allem der Funktion des parlamentarischen „Mitregierens“ besonderes Interesse.

Die Studie analysiert die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament nach der geschriebenen und in der „lebenden“ Verfassung. Die erheblichen Unterschiede, die in dieser Hinsicht zwischen den Ländern und allgemein zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspraxis bestehen, werden herausgearbeitet. Es wird deutlich gemacht, dass man unterschiedliche Machtdimensionen berücksichtigen muss, um die reale Bedeutung der Parlamente korrekt einschätzen zu können, und es wird nachgewiesen, dass die Klischeevorstellung, die lateinamerikanischen Präsidenten seien allmächtig und regierten mit Dekreten an ohnmächtigen Parlamenten vorbei, einer Korrektur bedarf. Die Studie resümiert nicht nur den gegenwärtigen Forschungsstand, sondern es ist darüber hinaus ihr Anliegen, für weiterführende Fragestellungen und bisher unterbelichtete Themen Interesse zu wecken. So enthält sie u. a. Kapitel über semi-präsidentielle Regime, Zweikammerparlamente und die Parlamentsberatung.

Institut für Iberoamerika-Kunde,

Alsterglaxis 8, 20354 Hamburg

Tel. 040 / 41 47 82 01 – Fax 040 / 41 40 82 41

E-Mail: iikh@uni-hamburg.de – Internet: <http://www.duei.de/iik>