

Claus Zarncke

Bürger in Uniform!

Zur Koalitionsfreiheit in den Streitkräften



Claus Zarncke, geb. 1956 in Cuxhaven, Ausbildung als Elektroinstallateur und anschließend Meister im Elektro-Installationshandwerk, war Gewerkschaftssekretär bei der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV), zuletzt im Bezirk Brandenburg. Seit 2001 ist er Bundesfachgruppenleiter Bundeswehr bei der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di.

Soldaten und Bundeswehr in der Demokratie

Für eine demokratische Armee wie die Bundeswehr ist es zwingend erforderlich, die hier vorhandenen zivilen Elemente zu stärken. Besonders wichtig hierbei: das Konzept vom „Staatsbürger in Uniform“ sowie die Innere Führung. Dies gilt insbesondere mit Blick auf ein vereintes Europa. Gewerkschaftsarbeit, eine geregelte Interessenvertretung sowie politische Bildung gewährleisten, dass die Soldaten in die Gesellschaft integriert werden.

Die Aufgaben der Bundeswehr in einen militärischen und einen zivilen Teil gemäß Artikel 87a und 87b Grundgesetz (GG) sind auch weiterhin strikt zu trennen. Begründet wird dies durch ihr modernes, sicherheitspolitisches System. Ein entsprechender ziviler Anteil trägt außerdem dazu bei, dass die Bundeswehr stärker in der Gesellschaft akzeptiert wird. Genauso bedeutsam ist eine vielseitige Qualifizierung der Soldaten in Berufen, die auch außerhalb der Armee von Nutzen sind. Berufsbild und Tätigkeit des Soldaten dürfen deshalb nicht auf rein militärische Gesichtspunkte reduziert werden.

Die Bundeswehr hat eine demokratische Tradition, in der sich erstmalig in Deutschland auch die Arbeitnehmer wieder gefunden haben und wieder finden können.

Durch die allgemeine Wehrpflicht spiegelt sich der Pluralismus unserer Gesellschaft auch in der Bundeswehr wider. Mit der Bundeswehr, insbesondere auch in Verbindung mit der allgemeinen Wehrpflicht, wird die Akzeptanz der Armee durch die Bevölkerung erreicht. Durch die allgemeine Wehrpflicht ist auch die Bundeswehr zu einem Träger unserer Demokratie geworden und hat damit ihre Verankerung in der Bevölkerung gesichert.

Soldaten und Koalitionsfreiheit

Nur auf der Basis einer umfassenden Militärreform war es möglich, die Bewaffnung der Bundesrepublik durchzusetzen. Dazu musste man gesellschaftliche Kräfte wie Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kirchen und Jugendverbände mehrheitlich für einen militärischen Beitrag gewinnen. Sowohl den Streitkräften als auch ihren Soldaten musste eine Stellung in Staat und Gesellschaft zugewiesen werden, die den Interessen einer pluralistisch ausgerichteten parlamentarischen Demokratie entsprach.

Die französische Nationalversammlung weigerte sich im August 1954, den Europäischen Verteidigungsgemeinschaftsplan (EVG) weiter zu verfolgen. Damit eröffnete sich die Möglichkeit zur Verwirklichung des Reformprogramms auf der Basis einer in die NATO zu integrierenden nationalen Armee. Es schlug die Stunde des Staatsbürgers in Uniform, „aus dem die Grundsätze der Inneren Führung abgeleitet worden sind“.¹

Als Konsequenz aus den negativen Erfahrungen mit der jüngsten deutschen Geschichte stellte Bundeskanzler Adenauer bereits 1954 die Weichen eindeutig in Richtung „Parlamentsheer“, Rechtsstaatlichkeit, Primat der Politik und „Reform des soldatischen Selbstverständnisses.“²

Letztendlich sollte durch eine Verfassungsreform und durch eine Reform der obrigkeitlich ausgerichteten, auf persönliche Loyalität und einem elitären Ständedenken beruhenden deutschen militärischen Tradition der notwendige Konsens für die Aufstellung von Streitkräften hergestellt werden. Im März 1956 wurden die notwendigen Gesetze im Bundestag verabschiedet. In deutlicher Distanz zur Wehrmacht verzichtete man auf die Verwendung des Begriffs „Oberbefehl“ und übertrug die „Befehls- und Kommandogewalt“ über die Streitkräfte ausschließlich der Bundesregierung. Sie wurde für Friedenszeiten dem Verteidigungsminister (Art. 65a GG) und für den Verteidigungs- und Spannungsfall dem Bundeskanzler (Art. 115b GG) zugeordnet und damit der Kontrolle des Parlamentes unterworfen.

Mit dem vom Parlament zu wählenden Wehrbeauftragten (Art. 45b GG) schuf der Bundestag eine in der deutschen Militärgeschichte einmalige Kontrollinstanz des Bundestages gegenüber den inneren Vorgängen in der Bundeswehr und zugleich eine Appellationsinstanz für die Soldaten. Das Leitbild vom Staatsbürger in Uniform als einem am Menschenbild des Grundgesetzes ausgerichteten „freien waffentragenden Staatsbürger“³ wurde im Grundgesetz verankert. Dazu übertrug man die Forderungen, die sich aus Art. 1 GG (Menschenwürde, Grundrechtbindung der staatlichen Gewalt) ableiten, auch auf die Streitkräfte. Notwendige Einschränkungen einzelner Grundrechte für Zwecke der Verteidigung wurden gesetzlich festgelegt (Art. 17a und 19 GG).

Man ging von der Möglichkeit eines Bündnisses „zwischen demokratischer Idee und soldatischer Notwendigkeit“ (General a.D. Graf Kielmannsegg) aus. Auch für die Soldaten sollten nunmehr die Grund- und Menschenrechte ihre Gültigkeit behalten. Der Soldat sollte in der Armee die Werte erleben, die er letztlich verteidigen muss. Dazu eignete sich insbesondere das von Graf Baudissin im Parlament immer wieder vorgestellte Leitbild vom Staatsbürger in Uniform.

1 So General a.D. de Maizière, in: Armee im Wandel. Eine Sonderbeilage der Frankfurter Rundschau, 27.10.1995.

2 Regierungserklärung vom 15.12.1954, Deutscher Bundestag, Verhandlungen 1954, S. 3134.

3 Wolf Graf von Baudissin, Soldat für den Frieden - Entwürfe für eine zeitgemäße Bundeswehr, München 1972, S. 25.

Auf dieser Grundlage wollten die Parlamentarier einen Ausgleich zwischen Militär und Gesellschaft herstellen. Ein Ausgleich, der dringend erforderlich war, um, über die parlamentarische Legalisierung hinaus, ein Mindestmaß an Akzeptanz durch die Gesellschaft, eine gewisse Integration des Soldaten in die Gesellschaft und damit die erforderliche Legitimation zu erreichen.

Bereits im Dezember 1951 präsentierte Baudissin seine Grundposition. Dabei stand das Leitbild jenes „freien waffentragenden Staatsbürgers“ als Ausgangspunkt für ein gesetzlich zu verankerndes Normengerüst des zukünftigen deutschen Soldaten im Mittelpunkt seiner Überlegungen. Es sollten die verfassungsmäßig garantierten Grundrechte des Soldaten „Geltung behalten, soweit sie irgend vereinbar mit dem Wesen seines Dienstes“⁴ sind.

Danach galt es, die konzeptionellen Überlegungen in die Tat umzusetzen. Ein wesentlicher Schritt dazu war 1956 die gesetzliche Verankerung des Leitbildes vom Staatsbürger in Uniform, u.a. durch das Soldatengesetz (SG) als Normengerüst für den zukünftigen Soldaten. Hierbei ging man von dem Grundsatz aus: „Der Soldat muss die verteidigungswürdigen Werte unserer Lebensordnung kennen und erlebt haben, um sie vertreten zu können.“⁵ Von entscheidender Bedeutung waren hierbei folgende gesetzlichen Grundlagen, die auch heute noch Gültigkeit besitzen:

- Die Grundrechte behalten auch im militärischen Dienstverhältnis ihre Geltung. Sie können nur im Rahmen der Erfordernisse des militärischen Dienstes durch die gesetzlich begründeten Pflichten eingeschränkt werden (Paragraf 6 SG; Art. 19 GG).
- Die Rechte und Pflichten des Soldaten, einschließlich der Voraussetzungen ihrer Einklagbarkeit, sind durch das Soldatengesetz, die Wehrdisziplinarordnung (WDO), die Wehrbeschwerdeordnung (WBO), das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages (Art. 45b GG) und die Vorgesetztenverordnung (VVO) gesetzlich geregelt.
- Im Gegensatz zu den Regelungen für Reichswehr und Wehrmacht sichert man dem Soldaten das aktive und passive Wahlrecht zu (Paragraf 25 SG).
- Die Vorgesetztenverordnung, die Befehlsgebung sowie die Gehorsamspflicht sind an die Rechtsnormen des Paragrafen 10 (4) SG „Pflichten der Vorgesetzten“ und des Paragrafen 11 SG „Gehorsam“ gebunden. Ein Soldat darf einen Befehl nicht befolgen, der eine Straftat nach sich ziehen würde (Paragraf 11 (2) SG). Er macht sich strafbar, wenn er die Strafbarkeit seiner Handlung kennt oder hätte erkennen können (Paragraf 22 WStG). In deutlicher Distanz zu dem herkömmlichen Vorgesetztenverhältnis - nicht nur in der deutschen militärischen Tradition - legt die Vorgesetztenverordnung in erster Linie funktionale Gesichtspunkte bei der Regelung einzelner Vorgesetztenverhältnisse an, um die Machtbefugnisse der militärischen Vorgesetzten zu begrenzen.
- Die Grundpflicht und die Treueverpflichtung der Soldaten sind auf die Bewahrung der freiheitlich demokratischen Grundordnung und nicht auf eine Person oder nur formal auf die Verfassung festgelegt (Paragrafen 7 und 9 SG).
- Im Unterschied zur Wehrmacht gibt es keine Militärgerichtsbarkeit. Begeht ein Soldat eine Straftat, so hat er sich vor einem zivilen Gericht zu verantworten. Im Verteidigungsfall sind dafür Wehrstrafgerichte zuständig, die jedoch zum Geschäftsbereich des Bundesministers der Justiz gehören sollen.

4 Zitiert nach Baudissin, Soldat, S. 17.

5 Handbuch Innere Führung 1957, S.170.

Von Beginn an war es also politischer Wille, den Soldaten auch alle verfassungsmäßigen Rechte zuzugestehen.

Die Koalitionsfreiheit, die aus Artikel 9 des Grundgesetzes abgeleitet wird, gilt auch für Soldaten. Sie können Mitglied in Gewerkschaften und Verbänden werden und in diesen auch Funktionen übernehmen. Zu dieser Koalitionsfreiheit gehört aber auch die Tarifautonomie und damit das Recht, über Streiks Tariflöhne und Tarifbedingungen zu erkämpfen.

Während Arbeiter und Angestellte, soweit sie gewerkschaftlich organisiert sind, zur Wahrung und Förderung ihrer Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in Arbeitskämpfe eintreten können, um ihre Interessen durchzusetzen, bleibt dieses Streikrecht nach herrschender Meinung für die Soldaten, ebenso wie für Beamte, ausgeschlossen.

Es versteht sich von selbst, dass ein Streikrecht für Soldaten im Verteidigungs- und Spannungsfall nicht in Betracht gezogen werden kann, weil dann sowohl die Aufgaben der Bundeswehr als Verteidigungsarmee als auch als Bündnisarmee nicht mehr wahrgenommen werden könnten. Für den Friedensfall allerdings, wenn sich Soldaten nicht im Einsatz befinden, gibt es keinen Grund, warum nicht auch Soldaten, ebenso wie es die DGB-Gewerkschaften auch für die Beamten fordern, zur Wahrnehmung ihrer Interessen in einen Arbeitskampf eintreten dürfen sollten.

Die deutschen Gewerkschaften unter dem Dach des DGB sind mit der Ausübung des Streikrechts stets äußerst verantwortungsbewusst umgegangen. Insbesondere in den sensiblen Bereichen, wie etwa bei Energieversorgern oder in Krankenhäusern, wurde bei Arbeitskämpfen dafür Sorge getragen, dass zumindest eine Grundversorgung aufrecht erhalten blieb.

Die Koalitionsfreiheit der Soldaten muss auch unter dem Gesichtspunkt der multinationalen Einbindung der Bundeswehr betrachtet werden. Die Koalitionsrechte in den Streitkräften der EU-Staaten, aber auch innerhalb der NATO, sind sehr unterschiedlich geregelt. Aus der Multinationalität im militärischen Bereich ergeben sich Problem- und Konfliktfelder. Diese berühren auch verfassungsrechtliche, wehr- und andere gesetzliche Vorschriften aller beteiligten Staaten. Problemlagen erwachsen ebenfalls aus unterschiedlichen Führungskulturen der Streitkräfte. Diese müssen überwunden werden. Im Mittelpunkt derartiger Überlegungen muss für die Bundeswehr neben den rechtlichen Bedürfnissen die Betrachtung der Grundsätze der Inneren Führung stehen. Auf der einen Seite gibt es Staaten, hier vor allem die skandinavischen Länder, aber auch die Niederlande, in denen die Koalitionsrechte der Soldaten stärker ausgeprägt sind als in der Bundesrepublik, auf der anderen Seite ist die Koalitionsfreiheit in sehr vielen anderen Staaten stark eingeschränkt oder gar nicht vorhanden. Wenn auch gemeinsame europäische Streitkräfte nicht angestrebt werden, so sind doch multinationale Verbände politisch gewollt. Hierbei kommt es aus unserer Sicht entscheidend darauf an, den größten gemeinsamen Nenner im Hinblick auf die Koalitionsfreiheit der Soldaten zu finden.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt bei der Ausübung der Koalitionsfreiheit durch Soldaten ist die Interessenvertretung innerhalb der Dienststelle. Nach Paragraph 2 (Wählergruppen) des Soldatenbeteiligungsgesetzes (SBG) in der Fassung vom 15. April 1997 wählen Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften in geheimer und unmittelbarer Wahl jeweils eine Vertrauensperson und zwei Stellvertreter, soweit diese Wählergruppen jeweils mindestens fünf Soldaten umfassen, in folgenden Wahlbereichen:

1. in Einheiten,
2. auf Schiffen und Booten der Marine,
3. in Stäben der Verbände sowie vergleichbaren Dienststellen und Einrichtungen,

4. in integrierten Dienststellen und Einrichtungen,
5. regelmäßig in multinationalen Dienststellen und Einrichtungen,
6. als Teilnehmer an Lehrgängen, die länger als 30 Kalendertage dauern, an Schulen oder vergleichbaren Einrichtungen der Streitkräfte sowie
7. als Studenten der Universitäten in dem Wahlbereich, der ihrem nächsten Disziplinarvorgesetzten zugeordnet ist, oder
8. als Soldaten, die zu einer Dienststelle oder Einrichtung außerhalb der Streitkräfte kommandiert oder unter Wegfall der Geld- und Sachbezüge beurlaubt sind, in dem Wahlbereich, der ihrem nächsten Disziplinarvorgesetzten zugeordnet ist.

Im Paragraph 48 des SBG ist die Personalvertretung der Soldaten geregelt. Danach gilt für Soldaten nach Maßgabe der Paragraphen 48 bis 51 das Bundespersonalvertretungsgesetz. Insofern werden die Streitkräfte der Verwaltung gleichgestellt. Die Personalvertretung der Soldaten ist im Paragraph 49 SBG folgendermaßen geregelt:

1. In anderen als den in Paragraph 2 Abs. 1 genannten Dienststellen und Einrichtungen wählen Soldaten Personalvertretungen. Hierzu zählen auch die Stäbe der Verteidigungsbezirkskommandos, der Wehrbereichskommandos, der Wehrbereichskommandos/Divisionen und regelmäßig der Korps sowie entsprechende Dienststellen. Abweichend von Satz 1 wählen Soldaten, die auf Grund des Wehrpflichtgesetzes Wehrdienst leisten, in diesen Dienststellen und Einrichtungen Vertrauenspersonen nach Paragraph 2, soweit diese Gruppe mindestens fünf Soldaten umfasst.
2. Die in Absatz 1 Satz 1 genannten Soldaten bilden eine weitere Gruppe im Sinne des Paragraphen 5 des Bundespersonalvertretungsgesetzes. Soldatenvertreter in Personalvertretungen haben die gleiche Rechtsstellung wie die Vertreter der Beamten, Angestellten und Arbeiter, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Paragraph 38 des Bundespersonalvertretungsgesetzes findet mit Ausnahme von Angelegenheiten nach der Wehrbeschwerdeordnung und der Wehrdisziplinarordnung Anwendung.
3. Die Vertrauenspersonen nach Absatz 1 Satz 3 sind berechtigt, an den Sitzungen der Personalräte stimmberechtigt teilzunehmen, soweit Interessen ihrer Wählergruppe berührt sind.
4. Erfüllt eine Dienststelle während der Amtszeit des Personalrats erstmals die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1, ist eine Nachwahl der Gruppe der Soldaten zulässig.

Das bedeutet also, dass es hinsichtlich der gesetzlichen Interessenvertretung zwei unterschiedliche Soldatengruppen gibt - die einen fallen unter das Soldatenbeteiligungsgesetz, die anderen unter das Personalvertretungsgesetz. Da beide Gesetze in weiten Bereichen gleiche oder ähnliche Tatbestände regeln, wie z.B. Anhörung, Vorschlagsrecht oder Mitbestimmung, ist es im Sinne einer einheitlichen Interessenvertretung aller Statusgruppen, Arbeiter, Angestellte, Beamte und Soldaten, nicht notwendig, diese Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte in zwei verschiedenen Gesetzen zu regeln. Hier wäre es sinnvoller, auch die Statusgruppe der Soldaten insgesamt in das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) zu integrieren. Dazu könnten im BPersVG die Regelungen im siebenten Kapitel „Vorschriften für besondere Verwaltungszweige und die Behandlung von Verschlussachen“ entsprechend erweitert werden, ähnlich, wie sie z.B. für den Bundesgrenzschutz (BGS) gelten. Der Bundesgrenzschutz ist eine „Polizei des Bundes“ im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren (BMI). Im Bundesministerium und den ihm nachgeordneten Dienststellen werden Personalräte und Stufenvertretungen gewählt. Die Beschäftigten der Bundes-

grenzschutzbehörden und der ihnen nachgeordneten Dienststellen wählen jedoch eigene Bundesgrenzschutzpersonalvertretungen.

Das Soldatenbeteiligungsgesetz war ursprünglich im Artikel 1 des Gesetzes über die Beteiligung der Soldaten und Zivildienstleistenden (Beteiligungsgesetz - BG) vom 16. Januar 1991 enthalten. Es hatte die schon vorher in verschiedenen Gesetzen geregelten Beteiligungsrechte der Soldaten zusammengefasst, diese Rechte aber nur im bescheidenen Maße weiterentwickelt. In der Fassung des Soldatenbeteiligungsgesetzes vom 15. April 1997 sind die Rechtsgrundlagen für die Beteiligung der Soldaten umfassend neu geregelt und im beachtlichen Maß ausgeweitet und ausgebaut worden. Wenn auch mit dieser Novellierung das Soldatenbeteiligungsgesetz fast an das Bundespersonalvertretungsgesetz heranreicht, so bleibt doch die Unterscheidung zwischen Soldaten in der Dienststelle, die unter das Soldatenbeteiligungsgesetz fallen und Soldaten in der Dienststelle, die unter das Bundespersonalvertretungsgesetz fallen und den anderen Beschäftigtengruppen aufrechterhalten. Das entspricht nicht dem Bild des Soldaten als Staatsbürger in Uniform. Die Novellierung des Soldatenbeteiligungsgesetzes war zwar ein wesentlicher Schritt, die Koalitionsfreiheit auch für die Soldaten auszubauen und zu stärken, die gewerkschaftliche Forderung „Ein Bundespersonalvertretungsgesetz für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ohne Ausnahmen“ ist damit jedoch noch nicht erfüllt.