

## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| <b>Russland und Ukraine: Kriminalität und Demographie</b>  |     |
| Die Ukraine und Russland: Zwei Länder – eine Transformation<br><i>Gerhard Simon</i>  | 1   |
| Putins Innenpolitik: ihre Bedeutung für die nationale Sicherheit<br><i>Gennady Chufrin</i>   | 9   |
| Besonderheiten der Korruption in Russland und damit verbundene<br>Herausforderungen<br><i>N.A. Simonia</i>   | 23  |
| Korruption in der Ukraine: Wesen, Umfang und Einfluss<br><i>Igor Zhdanow</i>   | 37  |
| Die demographische Situation in der Ukraine: aktuelle<br>Situation, Tendenzen und Prognosen<br><i>Ljudmyla Shanghina</i>                                     | 55  |
| <b>Untersuchungen zu den neuen zivil-militärischen Beziehungen</b>   |     |
| Neue zivil-militärische Beziehungen und ihre Forschungsagenden<br><i>Anthony Forster</i>   | 77  |
| Zivil-militärische Beziehungen und der Aufbau einer stabilen Demokratie am<br>Beispiel Bulgariens<br><i>Oberst Vareli Ratschew und Dr. Welitschka Milina</i> | 97  |
| <b>Reaktionen auf den 11 September, 2001</b>   |     |
| Jenseits von Verteidigungsplanung<br><i>Daniel N. Nelson</i>   | 111 |
| Vorbereitung auf ungeliebte Kriege<br><i>John J. Maresca</i>   | 125 |
| <b>Wofür wir kämpfen: Ein Brief aus Amerika</b>  | 131 |
| <b>Perspektiven im Mittelmeerraum</b>  |     |
| Die EU als Sicherheitsakteur im Mittelmeerraum: Probleme und Perspektiven<br><i>Dr. Claire Spencer</i>   | 151 |
| Friedenskonsolidierung auf dem Balkan. Müssen wir durchhalten?<br><i>Frederic Labarre</i>  | 161 |



# **Die Ukraine und Russland: Zwei Länder – eine Transformation<sup>1</sup>**

*Gerhard Simon<sup>2</sup>*

## **Einführung und Hintergrund**

Die Ukraine hat einen bedeutenden Beitrag zum Untergang der UdSSR geleistet. Ohne die Ukraine war ein Fortbestand des Sowjetreiches unvorstellbar, doch wenn die Ukraine nicht ihre Unabhängigkeit erklärt hätte, wäre eine neue Union der ostslawischen Staaten – d.h. eine reduzierte Fassung der UdSSR – möglich gewesen. Nach dem gescheiterten Putschversuch vom 19.-21. August 1991 erklärten alle Unionsrepubliken der UdSSR bis auf Russland ihren Austritt aus der Sowjetunion. Politisch gesehen bedeutete die Unabhängigkeit der Ukraine in der Tat die Unabhängigkeit von Russland, da die Sowjetunion de facto schon im Herbst 1991 aufgehört hatte zu existieren.

Unter Boris Jelzin verkörperte Russland in gewisser Weise die UdSSR, und selbst wenn die Ukraine sich im Sinne des Völkerrechts von der UdSSR getrennt hat, so hat sie doch in Wirklichkeit Russland verlassen. Sie löste sich aus dem gemeinsamen Staat, den sie mit dem russischen Volk gebildet hatte, und unternahm einen neuen Versuch zur Bildung eines ukrainischen Staates ohne Russland. Außerdem bedeutete "ohne Russland" unter den damals herrschenden Bedingungen in der einen oder anderen Weise "gegen Russland". Dies war so, weil Russland seinerseits nicht bereit war, sich mit der ukrainischen Unabhängigkeit abzufinden. Daher konnte die politische Souveränität der Ukraine nur als Gegengewicht zu Russland realisiert werden. In Bezug auf dieses Ziel vertraten alle politischen Kräfte der Ukraine 1991 – besonders die nationalen Demokraten unter der Führung der Volksfront (Ruch) der Ukraine und die nationalen Kommunisten unter der Führung von Leonid Krawtschuk – die gleiche Meinung.

Im Jahre 1991 wurde die Unabhängigkeit der Ukraine auch im Westen, nicht nur in Russland, mit Unbehagen betrachtet. Im Großen und Ganzen stieß die Ukraine auf einen Mangel an Verständnis und Akzeptanz. Die Aufrechterhaltung ukrainischer Souveränität würde notwendigerweise Distanz zwischen der Ukraine und Russland entstehen lassen und bedeutete gleichzeitig eine scharfe Verurteilung jedes russischen Anspruchs, wonach ein russisch-ukrainisches Staatswesen weiterhin bestehe. Aus diesem Grunde war für die Ukraine vom ersten Tag ihrer Unabhängigkeit an die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) eher ein Weg

---

<sup>1</sup> Dies ist eine revidierte und aktualisierte Version des Artikels "Transformationen in Russland und in der Ukraine. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus."

<sup>2</sup> Gerhard Simon ist Professor für Russische Geschichte an der Universität Köln.

zu einer zivilisierten Form der Trennung als eine Grundlage für eine erneute Integration. Die ukrainische Politik war darauf angelegt, mit allen nur möglichen Mitteln zu verhindern, dass die GUS Attribute einer überstaatlichen oder internationalen Rechtsform annehme. Die Ukraine weigerte sich, dem Vertrag von Taschkent über kollektive Sicherheit beizutreten und ratifizierte die Charta der GUS nicht.

Die ersten Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung der Ukraine waren von einer Politik der demonstrativen Distanzierung von Russland gekennzeichnet. Bezeichnenderweise betrieb man diese Politik ungeachtet einer im Grunde völligen wirtschaftlichen Abhängigkeit von Russland. Russische Politiker und die allgemeine russische Öffentlichkeit reagierten auf diese Distanzierung mit Ärger und verbaler Aggression. Diese Politik der Distanzierung und Konfrontation hatte zweierlei Konsequenzen:

1. Ein beträchtlicher Teil der ukrainischen Öffentlichkeit im Osten und Süden des Landes lehnte die Politik der Distanzierung des Landes von Russland ab. Dies war einer der Gründe für Krawtschuks Niederlage bei den Präsidentschaftswahlen von 1994 und für den Sieg von Leonid Kutschma, da es Kutschma war, der sich, zumindest während des Wahlkampfes, für engere Verbindungen zu Russland einsetzte.
2. Die aggressive antiukrainische Rhetorik in Russland spielte eine wichtige Rolle bei der Konsolidierung der ukrainischen Eigenstaatlichkeit. Anfangs war weder die politische Klasse noch die Öffentlichkeit in Russland bereit, die ukrainische Unabhängigkeit als etwas Dauerhaftes anzuerkennen. Im Ergebnis verschärfen sich dadurch die bestehenden ernstesten Konflikte zwischen den beiden Seiten. Diese Konflikte bezogen sich auf Themen wie Besitz, Aufbewahrung und Kontrolle von Atomwaffen auf ukrainischem Gebiet und die künftige Verfügung über die sowjetische Schwarzmeerflotte, die Krim und Sewastopol. Hinzu kamen Auseinandersetzungen über die russische Minderheit in der Ukraine und Probleme in Zusammenhang mit der Ukrainisierung von Staat und Gesellschaft.

In den frühen 1990er Jahren ließ das Vorgehen bei der Lösung all dieser spezifischen Fragen eine (potentiell) sehr aggressive Konfrontation zwischen der Ukraine und Russland ahnen. Russland verlangte, dass die Ukraine ihre Atomwaffen aufgeben solle, aber zunächst war die Ukraine dazu nicht bereit. Russland erhob Anspruch auf die gesamte Schwarzmeerflotte, während die Ukraine eine Teilung der Flotte verlangte. Russland betrachtete Sewastopol als eine "auf seinem Territorium befindliche" Stadt, während die Ukraine dies nicht nur als einen Fall von Missachtung des Völkerrechts, sondern auch als Infragestellung ihrer politischen Unabhängigkeit ansah.

Obwohl all diese Konflikte heftig waren und zeitweise im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit standen, wurden sie weitgehend bis 1997 beigelegt. Einige Fragen sind kontrovers und ungelöst geblieben, einschließlich der Fragen von Gebrauch und Akzeptanz der russischen Sprache und russischen Kultur in der Ukraine. Auseinandersetzungen über diese Fragen werden auch in Zukunft andauern und können, je nach politischer Atmosphäre, die russisch-ukrainischen Beziehungen erheblich verkomplizieren. Konflikte, die aus der wirtschaftlichen Abhängigkeit der Ukraine von Russland resultieren, bleiben ebenfalls ungelöst. Die Ukraine hat immer noch große Schuldenrückstände, und Russlands Drohungen, den Umfang seiner Energielieferungen zu reduzieren, hängen wie ein Damoklesschwert über der Ukraine.

Trotz dieser nach wie vor ungelösten Fragen lässt sich im Augenblick sagen, dass sich die russisch-ukrainischen Beziehungen weitgehend normalisiert haben. Zumindest haben sie sich, verglichen mit den Anfangsjahren der ukrainischen Unabhängigkeit, verbessert. Man bekommt den Eindruck, dass die Menschen in Russland die Tatsache akzeptiert haben, dass eine unabhängige Ukraine auf der politischen Landkarte Europas erhalten bleiben wird. Interessanterweise sind sogar die reaktionären Kommunisten der Ukraine in steigendem Maße zu Befürwortern der ukrainischen Unabhängigkeit geworden.

Vor diesem Hintergrund tauchen eine Reihe von Fragen auf, sowohl zu den künftigen Entwicklungsmustern in jedem der beiden Länder als auch zur Entwicklung der Beziehungen zwischen ihnen. Steht es am Ende außer Frage, dass die Ukraine und Russland zwei voneinander unabhängige Staaten sind, von denen jeder in Zukunft seinen eigenen Weg gehen wird? Hat sich die Unabhängigkeit beider Staaten nach einem Jahrzehnt so endgültig verfestigt, dass ihre gemeinsame Vergangenheit in den Hintergrund getreten ist? Kann es sein, dass unterschiedliche politische Kulturen in den beiden Ländern Gestalt annehmen?

Eine paradoxe Situation ist entstanden: Während die Ukraine ihre Eigenstaatlichkeit erreicht hat, die sogar in Russland in wachsendem Maße anerkannt wird, sind gleichzeitig Russland und die Ukraine in ihrer innenpolitischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung praktisch auf dem gleichen Stand. Zur Erklärung dieser Ähnlichkeiten reicht es nicht aus, auf die Tatsache zu verweisen, dass Russland und die Ukraine gemeinsame Wurzeln in der Sowjetunion haben, da andere Gebiete – Estland, Lettland und Georgien zum Beispiel – jahrhundertlang ebenfalls Teil des Russischen Reiches und später des Sowjetreiches waren. Dennoch ist die politische Entwicklung dieser Länder in postkommunistischer Zeit grundsätzlich anders verlaufen als die Entwicklung in Russland. Was die Ukraine betrifft, so entsteht der Eindruck, dass sich Russland und die Ukraine in den Transformationsprozessen einander angenähert haben, und zwar hinsichtlich ihrer politischen Systeme und ihrer Wirtschaftsbeziehungen.

## **Politisches System**

Zunächst einmal wollen wir uns das politische System ansehen. In beiden Staaten werden die Anzeichen einer autoritären Präsidentialherrschaft immer offensichtlicher. Die Präsidenten beider Länder haben immer mehr Macht in ihren Händen konzentriert. Gleichzeitig hat die Bedeutung ihrer jeweiligen Parlamente abgenommen, und diese Institutionen sind unterwürfig und unbedeutend geworden.

Politische Parteien sind noch im Entstehen begriffen; in keinem der beiden Länder hat sich ein stabiles Spektrum politischer Parteien herausgebildet. Sowohl in Russland als auch in der Ukraine ist die Kommunistische Partei die größte Partei und ist als einzige Partei landesweit vertreten. Doch ist dies eine Partei, die, ihrem Ursprung und ihrem früheren Selbstverständnis nach, keine politische Partei im westlichen Sinne ist. In den vergangenen Jahren sind – anstelle der Macht von Parteien – verschiedene „Parteien der Macht“ entstanden, die eher Hilfsorgane der Exekutive als der Legislative sind.

Bis Ende 2001 hat die Bedeutung der Staatsduma in Russland und der Werchowna Rada in der Ukraine so weit abgenommen, dass diese Parlamente eine geringere Rolle spielen als 1999. Die Parlamente spielen keine unabhängige politische Rolle mehr und fungieren weder als Hüter von Reformen, noch als Gegner der amtierenden Präsidenten, wie sie es lange Jahre vor 1999 getan haben. Gleichzeitig tragen sie in keinster Weise dazu bei, Reformen voranzubringen. In jedem der beiden Länder liegt die politische Initiative ausschließlich bei der Präsidentialverwaltung und, unter dieser Ebene, bei vertikal strukturierten und hierarchischen Exekutivorganen.

Präsident Putin hat die hierarchische Struktur der Exekutive verstärkt und umgeht bzw. verletzt damit die Verfassung. Präsident Kutschma hat – bisher vergeblich – versucht, die Verfassung der Ukraine durch ein Referendum zu ändern. Er ist entschlossen, Rolle und Vollmachten des Präsidenten durch eine Verfassungsänderung auszuweiten, aber seit November 2000 hat der „Gongadse-Skandal“ seine Pläne gestoppt.

In beiden Ländern sind die jetzt autoritär regierenden Präsidenten im Ergebnis von Volkswahlen an die Macht gekommen. Mit anderen Worten: die Gesellschaft und die Menschen wünschen, so regiert zu werden, wie sie nun regiert werden, und von den derzeit amtierenden Präsidenten. Aber es ist anzumerken, dass die Wahlen, durch die die amtierenden Präsidenten an die Macht gekommen sind, manipuliert wurden, und zwar nicht nur über die Massenmedien. Für die Herstellung und Verbreitung von Wahlpropaganda hatten beide erfolgreichen Kandidaten, Putin und Kutschma, den gesamten Staatsapparat zur Verfügung. Nach seiner erneuten Wiederwahl feuerte Kutschma die Gebietsgouverneure, in deren Regionen eine unzureichende Zahl von Stimmen für ihn abgegeben worden war. Bei den Präsidentschaftswahlen in Russland im März 2000 wurde von massivem Wahlbetrug berichtet. Dennoch gaben in allen Fällen die Wahlbeobachter der OSZE und

anderer Organisationen eine positive Einschätzung und bezeichneten die Wahlen als „frei und fair“. Es ist bezeichnend für den Zustand der Gesellschaft, dass, obwohl die Tatsachen über Wahlmanipulationen und Wahlfälschungen allgemein bekannt sind, diese Tatsachen niemanden interessieren und dem Ansehen der gewählten Präsidenten nicht schaden.

In der Ukraine und in Russland gibt es keine Zensur der Massenmedien in der Form wie in früheren Zeiten. Dennoch kann man nur unter Vorbehalt von der Freiheit der Massenmedien, insbesondere der elektronischen Medien, in diesen Ländern sprechen. Fernsehen und Rundfunk sind grundsätzlich vom Staat abhängig, wegen der Präsenz politischer Organe an der Spitze der elektronischen Medien und wegen der besonderen Rekrutierung ihres Personals. Vielleicht sind in den letzten Jahren die elektronischen Medien in Russland freier von staatlicher Aufsicht gewesen als in der Ukraine. In jüngster Vergangenheit jedoch hat Russland das Ausmaß, in dem Rundfunk- und Fernsehsender von der Präsidentschaft abhängig sind, auf den Stand gebracht, der in der Ukraine besteht. Es ist hinzuzufügen, dass einige Zeitungen und Zeitschriften in beiden Ländern für ihre politisch oppositionelle Ausrichtung bekannt sind, die in den Parlamenten fast fehlt.

### **Wirtschaftsstrukturen**

Auch in den Wirtschaftsstrukturen beider Länder lassen sich viele Gemeinsamkeiten finden. Ihre wirtschaftliche Entwicklung geht in die Richtung des so genannten dritten Weges, eines Weges zwischen sozialistischer Planwirtschaft und freier Marktwirtschaft. Die staatsdominierte Kommandowirtschaft ist zerschlagen worden, aber ein Mangel an Überzeugung, Mut und politischem Willen hat die konsequente Einführung einer Marktwirtschaft verhindert. So ist der wirtschaftliche Reformprozess, zumindest aus westlicher Sicht, auf halber Strecke stecken geblieben.

Die reale wirtschaftliche Situation sowohl in Russland als auch in der Ukraine zeigt einen hohen Grad an Einmischung und eine enge, korporative Verschmelzung und Verfilzung der politischen Administration und der Eliten des Wirtschaftsmanagements ebenso wie einen Mangel an Rechtsstaatlichkeit. Managerkreise sind heute sehr daran interessiert, den gegenwärtigen Status quo aufrecht zu erhalten.

Aus diesem Grunde laufen Vorschläge für radikale Wirtschaftsreformen handfesten Interessen zuwider und treffen auf erbitterten Widerstand aus bestimmten Bereichen von Staatsbürokratie und Business-Eliten. Gleichzeitig können die russische und die ukrainische Wirtschaft zum ersten Mal in postkommunistischer Zeit Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung vorweisen. Außerdem sind in letzter Zeit in beiden Ländern mehrere Gesetze eingeführt worden, die eine bessere Anpassung der jeweiligen Wirtschaft an den Markt ermöglichen werden. Zu diesen Reformen gehören die Privatisierung von Land, Steuersenkungen und eine Stärkung der Rechenschaftspflicht von Betrieben. Die neu geschaffenen Gesetze

sind in Russland weit reichender, aber das Grundproblem ist in beiden Ländern gleich: die Durchsetzung dieser Gesetze hängt von einer unwilligen und korrupten Bürokratie ab, deren Aktionen die Reformen zu Fall bringen können. Das Problem ist nicht ein Mangel an guten Gesetzen, sondern ein Mangel an guter Regierung, da internationale Stellen wie Analysten aus dem nichtstaatlichen Bereich übereinstimmend diese beiden Länder in einem Ländervergleich fast ans Ende einer langen Liste setzen, mit der die Leistungsfähigkeit und die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger von Staaten erfasst werden.

### **Russland und Ukraine: Unterschiede und Ähnlichkeiten**

Die erstaunliche Ähnlichkeit zwischen den staatlichen Strukturen in beiden Ländern hat natürlich zu ähnlichen Ergebnissen geführt, nämlich einer politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung auf sehr niedrigem Niveau. Die großen sozialen Spannungen innerhalb der Länder, die um sich greifende Korruption und ein weit verbreiteter Pessimismus in der Bevölkerung haben nicht zu sozialen und politischen Umwälzungen geführt (und werden wahrscheinlich auch nicht dazu führen). Putschversuche wie zu Beginn der 1990er Jahre in Russland erscheinen ebenfalls unwahrscheinlich. Einer der Gründe für diese Stabilität ist die Passivität der Menschen und das Fehlen einer Zivilgesellschaft. Wenn es in der Ukraine und in Russland eine echte Zivilgesellschaft gäbe von der Art wie sie in Westeuropa oder Nordamerika existiert, wären diese Länder seit langem in Anarchie versunken.

Ich habe von den auffälligen Parallelen zwischen den postkommunistischen Realitäten in Russland und in der Ukraine gesprochen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es nicht auch Unterschiede gibt. Zum Beispiel sind die ursprünglichen Traditionen und Verhältnisse im westlichen Teil der Ukraine von einer ganz besonderen Art, die keine Entsprechung in Russland hat. Ein anderer Unterschied ist, dass das kirchliche Leben in der Ukraine, nicht nur in Galizien und Wolhynien, sondern ganz allgemein, aktiver als in Russland ist. Hinzu kommt, dass in Kiew weit weniger Lenindenkmäler erhalten geblieben sind als in Moskau. In der Ukraine ist der 7. November, der Tag der Oktoberrevolution, seit dem Jahr 2000 nicht mehr als Feiertag begangen worden.

Bei einer Analyse des politischen Systems fällt auf, dass in der Ukraine keine föderative Struktur eingeführt worden ist. Dies mag seinen Grund in der Befürchtung haben, dass die Entwicklungen, die in Russland als Folge der föderativen Struktur des Landes zu beobachten waren, sich in der Ukraine wiederholen könnten. Gegenwärtig ist Russland dabei, Macht zu rezentralisieren, und die Autonomie seiner Bestandteile wird beschnitten. In der Ukraine dagegen gibt es Pläne, eine zweite Parlamentskammer einzuführen, in der die Regionen vertreten sein würden. Von daher wird es mit der Zeit auch in diesem Gebiet eine Annäherung geben.



Auffällige Unterschiede gibt es auch im Bereich der Außenpolitik. Dies gilt sowohl für die Art, in der beide Länder sich selbst sehen, als auch für ihre Zielsetzungen in der internationalen Politik. Russland sieht sich als Großmacht und verlangt weiterhin, bei der Beilegung internationaler Konflikte gehört und einbezogen zu werden. Doch in den vergangenen Jahren hat es eine merkliche Ernüchterung bei der Einschätzung der Schwächen wie auch der Potenziale Russlands gegeben. Zum Beispiel hat in jüngster Zeit eine realistische Selbsteinschätzung dazu geführt, dass Russland der internationalen Antiterror-Koalition unter der Führung der Vereinigten Staaten beigetreten ist.

Die Ukraine trägt nicht die Last einer imperialen Vergangenheit und ist dabei, ihren eigenen Platz in der postimperialen Gegenwart zu suchen. Dies ist keine einfache Aufgabe. Seit dem Machtantritt von Präsident Kutschma hat die ukrainische Außenpolitik die beiden Extrempositionen einer ausschließlichen Orientierung an Russland oder am Westen abgelehnt. Stattdessen hat die Ukraine eine Annäherung sowohl an Russland als auch an den Westen gesucht. Die Regierung Kutschma betont jedoch, dass die Ukraine langfristig anstrebt, Mitglied der Europäischen Union zu werden. Dies steht in scharfem Gegensatz zur deutlichen Distanzierung der Ukraine von jeder überstaatlichen Integration mit Russland. Hinsichtlich ihrer Zukunftsaussichten zieht die politische Führung der Ukraine eine Westintegration einer Ostintegration vor.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch erscheint eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine als etwas wie ein Traum oder ein Phantasiegebilde, und zwar aus zwei Gründen:

Erstens schafft die innenpolitische Entwicklung der Ukraine eher eine Distanz zu den Entwicklungen, die innerhalb der Europäischen Union zu beobachten ist, als eine Annäherung.

Zweitens stellt die EU gegenwärtig der Ukraine in keiner Weise eine Mitgliedschaft in Aussicht, selbst wenn die Ukraine die Beitrittskriterien für eine Aufnahme in die Union (die Kopenhagen-Kriterien) erfüllen sollte. Hier liegt der Unterschied zum Beitrittsangebot der EU an alle Balkanstaaten und an die Türkei, vorausgesetzt, dass diese Länder erst einmal diese Kriterien erfüllen. Die EU hat offensichtlich die Entscheidung getroffen, bei der Regelung ihrer Beziehungen mit Russland und mit der Ukraine in gleicher Weise vorzugehen. Sie ist nicht bereit, die Tatsache zu akzeptieren, dass die ukrainische politische Führung die Ukraine als künftiges EU-Mitglied sieht, während die politische Führung in Russland nicht dieselbe Vision hat.

Insgesamt sind die Ähnlichkeiten der innenpolitischen Entwicklung in Russland und in der Ukraine in postkommunistischer Zeit ebenso beeindruckend wie verwirrend. Diese Ähnlichkeiten stehen in scharfem Kontrast zur ständigen Betonung ihrer Unabhängigkeit durch die Ukraine und zu Russlands Anspruch auf Einzigartigkeit. Gegenwärtig nimmt die Parallelität der Strukturen in beiden Ländern sogar zu. In der Außenpolitik haben diese Länder unterschiedliche Ansichten

THE QUARTERLY JOURNAL

über ihren gegenwärtig einzuschlagenden Weg und unterschiedliche Ziele für die Zukunft. Aus diesem Grund ist die Wiedererrichtung eines gemeinsamen Staates selbst in der Form einer losen Konföderation höchst unwahrscheinlich.

# Putins Innenpolitik: ihre Bedeutung für die nationale Sicherheit

Gennady Chufirin<sup>1</sup>

## Einführung

Der erste Präsident Russlands, Boris Jelzin, wird in die Geschichte eingehen als der Mann, der eine Koalition aus verschiedenartigen politischen Kräften anführte, um die Sowjetunion von innen heraus zu demontieren und das sowjetische ideologische und politische System zu Fall zu bringen. Jedoch gelang es Boris Jelzin nicht, das postsowjetische Russland zu sozialer Stabilität und wirtschaftlichem Fortschritt zu führen. Stattdessen zeigt eine der scharfsinnigsten Studien der Regierungszeit Jelzins auf, dass er eine von Politik und Politikern desillusionierte Gesellschaft hinterließ, eine außerordentlich geschwächte nationale Wirtschaft und Streitkräfte, die dem Zusammenbruch nahe sind.<sup>2</sup> Bis Ende der 1990er Jahre befand sich Russland am Rande eines vollständigen nationalen Zusammenbruchs. Das Land war auf der verzweifelten Suche nach einer neuen Politikergeneration mit „einem Sinn für ihre Aufgaben, für nationalen Stolz und mit dem Wunsch, ein neues, ein zivilisiertes Russland aufzubauen.“<sup>3</sup>

Im öffentlichen Bewusstsein wurde Wladimir Putin als eben ein solcher Politiker wahrgenommen, obwohl er die nationale Arena erst betrat, als er im August 1999 zum neuen Ministerpräsidenten Russlands ernannt wurde. Zu diesem Zeitpunkt hatte er sich als Spitzenpolitiker noch in keinem wichtigen nationalen Thema profiliert. Tatsächlich war er außerhalb der exklusiven Welt der Nachrichten- und Geheimdienste kaum bekannt, wo er Leiter des Nationalen Sicherheitsdienstes (FSB) war. Putin wurde in seiner neuen Position ohne Schwierigkeiten vom russischen Parlament bestätigt, aber dies geschah weitgehend deshalb, weil er zu dem Zeitpunkt allenfalls als Chef einer Übergangsregierung für die Zeit vor den bevorstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen galt.

Putin selbst wurde sehr schnell landesweit populär – ein Prozess, der mit seiner Rede vor der Bundesversammlung Mitte September 1999 begann, als er eine harte Linie gegenüber den separatistischen Rebellen in Tschetschenien forderte. Seine Popularität als entschlossener politischer Führer stieg weiter an, nachdem die russische Armee erneut in Tschetschenien einmarschiert war und ihre demütigende Niederlage in den Militäraktionen der Jahre 1994 – 96 gerächt hatte. Am

---

<sup>1</sup> Professor Gennady Chufirin ist Projektleiter am Stockholmer Institut für Friedensforschung (SI-PRI).

<sup>2</sup> Siehe Lilia Shevtsova, *Yeltsin's Russia: Myths and Realities (Das Russland Jelzins: Mythen und Realitäten)*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999. Ibid., S. 292

<sup>3</sup> Ibid., S. 292

Vorabend des Jahres 2000 wurde Wladimir Putin Amtierender Russischer Präsident, nachdem Boris Jelzin zu seinen Gunsten zurückgetreten war. Drei Monate später gewann Putin die Präsidentschaftswahlen und erhielt fast 53 % der Stimmen. Fast zwei Jahre nach der ersten Hälfte seiner Präsidentschaft bleibt er der beliebteste russische Politiker auf nationaler Ebene, für ihn sprechen sich fast konstant über 60% der Stimmen aus. Diese große Popularität hat Putin die einzigartige Möglichkeit gegeben, eine Reihe von innenpolitischen Themen sehr energisch und konsequent anzugehen. Sie hat ihm einen flexiblen (und manchmal gewagten) Umgang mit größeren Herausforderungen und Bedrohungen der nationalen und internationalen Sicherheit ermöglicht.

Eine Liste von Herausforderungen und Bedrohungen sowie mögliche Reaktionen darauf wurde im revidierten Konzept nationaler Sicherheit formuliert und von Wladimir Putin im Januar 2000 gebilligt, als er noch Amtierender Präsident war.<sup>4</sup> Unter den innenpolitischen Bedrohungen wurden drei von besonderer Priorität genannt. Erstens wurde die Gefahr, dass die Russische Föderation zu einer losen Konföderation geraten oder sogar auseinander fallen könne, als die größte Bedrohung eingestuft. Zweitens wurde in den wachsenden sozialen Spannungen in der russischen Gesellschaft eine Bedrohung für die Sicherheit gesehen. Drittens werde der russische Staat durch die rapide Verschlechterung im Bereich von Recht und Ordnung im Lande bedroht.

Wladimir Putin, der sein Image als starker Führer mit dem Ziel, Russland wieder zur Großmacht zu machen, kultiviert hat, versprach, den russischen Staat zu stärken, nationale Versöhnung und Konsolidierung in der Gesellschaft zu erreichen und Ordnung auf der Grundlage von Recht und Gesetz herzustellen. Er vertrat den Standpunkt, dass es nur durch die Erreichung dieser Ziele möglich sein werde, die Grundlagen für die nationale Sicherheit zu stärken und ein günstiges Klima für sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt im Lande zu schaffen.

In diesem Artikel werden die Grundtendenzen von Putins nationaler Sicherheitspolitik im Inneren analysiert, Schlussfolgerungen aus ihren Erfolgen und Fehlschlägen gezogen sowie mögliche Auswirkungen auf die innere Sicherheit dargelegt.

### **Stärkung der Zentralregierung der Föderation**

Zu Beginn seiner Amtszeit stellte Wladimir Putin fest, dass Russland, um die gegenwärtige nationale Krise zu überwinden – die schlimmste Krise in Russlands neuerer Geschichte – einen starken Staat brauche, unterstützt durch eine geeinte Nation. Bei seiner Definition eines starken Staates bemühte er Traditionen in der russischen Gesellschaft, die einen starken Staat als „Quelle und Garant für Recht und Ordnung und gleichermaßen als Initiator und Hauptantriebskraft für alle Ver-

---

<sup>4</sup> Siehe *Diplomatičeskij Vestnik* 2 (Moskau, Februar 2000): 3 – 13

änderungen” sehen.<sup>5</sup> Bemühungen, den russischen Staat zu stärken, standen im Mittelpunkt der von Putin initiierten Verwaltungs- und Verfassungsreformen der letzten zwei Jahre. Bei der Durchsetzung dieser Politik wurde der bemerkenswerteste Fortschritt in der Wiederherstellung des Vorrangs von Bundesgesetzen vor der Regionalgesetzgebung erreicht. Diese Periode war auch von einer partiellen Umverteilung von Macht von den Regionalverwaltungen zurück an die Zentrale gekennzeichnet; von 2000–2001 wurden mehrere Bundesgesetze verabschiedet, mit denen die von den Gebietsgouverneuren und Präsidenten der einzelnen ethnischen Republiken der Russischen Föderation während des vorangegangenen Jahrzehnts erreichten fast unbeschränkten Vollmachten beschnitten wurden. Über 3500 von verschiedenen Gebietsverwaltungen verabschiedete Gesetze wurden als direkte Verstöße gegen die Verfassung der Föderation befunden, und die meisten von ihnen wurden entweder außer Kraft gesetzt oder in Übereinstimmung mit Bundesgesetzen gebracht. In seiner jährlichen Ansprache an die Bundesversammlung im April 2001 behauptete Putin, dass diese Politik seiner Regierung geholfen habe, die strategische Aufgabe durchzusetzen, den Staat zu stärken und seine Desintegration aufzuhalten.<sup>6</sup>

Solche Erfolge wären jedoch weder ausreichend noch aufrecht zu erhalten, wenn nicht einige grundlegende Verfassungsbestimmungen ebenfalls geändert würden. Eine solche Bestimmung war der Status des Föderationsrates – des Oberhauses der Bundesversammlung. Seine Mitglieder, darunter auch alle Gouverneure und Präsidenten von Republiken, wurden nicht vom Volk gewählt, sondern waren dort *ex officio* vertreten. Sie verfügten über verfassungsmäßige Rechte, Gesetze zu ändern, die bereits die Staatsduma, das Unterhaus der Bundesversammlung, passiert hatten, sie zurückzuschicken zur erneuten Beratung oder ihre Annahme als Gesetz zu verzögern. Es gab viele Gelegenheiten, wo diese Rechte von Mitgliedern des Föderationsrates in Anspruch genommen wurden, um enge regionale Interessen auf Kosten von nationalen Interessen zu verfolgen. Auf Initiative von Präsident Putin verabschiedete die Staatsduma auf einer Sondersitzung im Juli 2000 ein neues Verfahren zur Bildung des Föderationsrates und ermächtigte den russischen Präsidenten, seine Mitglieder zu entlassen.<sup>7</sup> Einige Funktionen des Föderationsrats wurden nun auf den neu geschaffenen Staatsrat übertragen, der die Funktion eines Beratungsorgans für den Präsidenten hat.

Erwartungsgemäß stieß Putin bei einigen regionalen Spitzenpolitikern auf unterschiedene Ablehnung seiner Reformen. Jegor Strojew, Sprecher des Föderationsrates, bezeichnete die Koexistenz der Föderationsrates und des Staatsrates, wobei

<sup>5</sup> *Interfax*, Moskau, 26. Februar 2000.

<sup>6</sup> Präsident Wladimir Putins jährliche Ansprache an die Bundesversammlung der Russischen Föderation, Moskau, 3. April 2001 (<http://www.mid.ru> April 4, 2001).

<sup>7</sup> O. Tropkina, “Zakon o formirovanii SF prinjat, teper’ delo za prezidentom” (Das Gesetz zur Bildung des Föderationsrates ist angenommen, jetzt der Präsident an der Reihe) *Nezavisimaja gazeta*, 20. Juli 2001.

Letzterer immer mehr Funktionen des Ersteren übernahm, als „eine Verletzung des Machtsystems“ und als „Verstoß gegen die Verfassung.“<sup>8</sup> Die Präsidenten einiger ethnischer Republiken meldeten sich in ihrer Ablehnung höchst lautstark zu Wort. Der Präsident von Tatarstan, Nintimer Schaimijew, äußerte den starken Verdacht, dass die von Putin initiierten Reformen Tatarstan einen großen Teil seiner Autonomie nehmen könnten, die es in den turbulenten 1990er Jahren erlangt hatte, als es den Rat von Präsident Jelzin befolgte, „sich so viel Souveränität zu nehmen, wie ihr schlucken könnt.“ Tatarstan weigerte sich nicht nur weiterhin, den Föderationsvertrag von 1992 zu unterzeichnen, sondern bestand auch darauf, seinen Sonderstatus als assoziiertes Mitglied der russischen Föderation zu erhalten, der in seiner eigenen Verfassung wie auch im Abkommen über eine Teilung der Macht mit Russland von 1994 festgehalten war.<sup>9</sup> Die Präsidenten von Tschuwaschien, Kalmykien, Baschkortostan und Inguschetien übten ebenfalls offene Kritik an Putins Reformen.

Wenn der Widerstand gegen die Zentrale von so großen und relativ wohlhabenden Republiken mit vorwiegend moslemischer Bevölkerung wie Tatarstan oder Baschkortostan radikalere Formen annehmen sollte, würden die Bemühungen Präsident Putins, im ganzen Land wieder föderalem Recht Geltung zu verschaffen, völlig vergeblich sein. Eine mögliche Eskalation des Konfliktes mit den ethnischen Republiken, vor allem mit den größeren und wichtigeren unter ihnen, über ihre Verfassungsprivilegien könnte die Gefahr einer Desintegration der Russischen Föderation entlang ethnischer (und religiöser) Grenzlinien wieder aufleben lassen, die Putin meinte hinter sich gelassen zu haben.<sup>10</sup>

Obwohl ein solches worst-case-Szenario weithergeholt erscheint, hat die Zentrale nichts dem Zufall überlassen und praktiziert eine flexible Vorgehensweise gegenüber den ethnischen Republiken. In dem Versuch, die Präsidenten der Republiken nicht weiter gegen sich aufzubringen, erklärte sich Moskau damit einverstanden, dass einige Mitglieder des Föderationsrates, die ihre zwei vorgeschriebenen Amtszeiten erfüllt hatten – wie Mintimer Schaimijew –, über diese Begrenzung hinaus länger im Amt bleiben konnten, während sie weitere Sitze im Staatsrat anboten. Einige der Präsidenten wie Alexander Dsassochow/ Nordossietien oder Valeri Kokow/ Kabardino-Balkarien oder Leonid Markelow/ Marij El wurden mit wirtschaftlichen Anreizen und Privilegien für ihre Republiken umworben.<sup>11</sup> Eine ähnliche Politik wurde von der Putin-Administration den Gebietsgouverneuren

---

<sup>8</sup> *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL) Newslines* Bd. 5, Nr. 172, Teil 1 (11. September 2001).

<sup>9</sup> S. Sergievskij, „Tatarstan ne sobiraetsja otkazyvat'sja ot suvereniteta, no predlagaet etogo ne pugat'sja“ (Tatarstan hat nicht die Absicht, auf seine Souveränität zu verzichten, aber schlägt vor, sich davor nicht zu scheuen) *Nezavisimaja gazeta*, 1. März 2001.

<sup>10</sup> Putins Rede an die Bundesversammlung, *op. cit.*

<sup>11</sup> S. Kez, „Podarenyj El'cinym suverenitet – neposil'noe bremja“ (Die von Jelzin verliehene Souveränität ist eine übermäßige Last) *Nezavisimaja gazeta*, 7. Juli 2001.

gegenüber betrieben. Den Regionen wurde aufgetragen, bis Mitte des Jahres 2002 freiwillig die 42 früher mit der Zentrale geschlossenen Verträge über die Teilung von Macht in Übereinstimmung mit Bundesgesetzen zu bringen. Nach diesem Datum konnten gerichtliche Verfahren gegen sie eingeleitet werden. Diese Politik von Zuckerbrot und Peitsche trug weitgehend dazu bei, den Widerstand der Regionalfürsten gegen die Zentrale zu überwinden. Laut Farid Muchamedschin, dem Sprecher der lokalen gesetzgebenden Versammlung, sei schließlich sogar Tatarstan bereit, Änderungen der Verfassung der Republik in Erwägung zu ziehen, mit denen offiziell anerkannt würde, dass Tatarstan integraler Bestandteil der Russischen Föderation und nicht nur mit dieser assoziiert sei.<sup>12</sup>

Durch die Reformierung des Föderationsrats und Etablierung einer starken Regierungsfraktion in der Staatsduma gelang es Putin, in beiden Kammern des Parlaments eine Arbeitsmehrheit zu bilden. Die Bedeutung dieser Veränderungen für den Stand der nationalen Sicherheit kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Zum ersten Mal im postsowjetischen Russland stehen Exekutive und Legislative staatlicher Macht einander nicht mehr in rigider Distanz gegenüber, ein Zustand, der die Präsidentschaft von Boris Jelzin erschwert hat. Putins Kritiker bezeichneten diese neue Situation als Triumph der Bürokratie über den Parlamentarismus und sogar als Rückkehr zum Autoritarismus. Was tatsächlich geschah, war, dass die Regierung Gelegenheit bekam, den Prozess politischer und ökonomischer Reformen wieder aufzunehmen, der fast völlig zum Stillstand gekommen war.

Im Versuch, den Regierungsprozess weiter zu rationalisieren, schlug Präsident Putin vor, das bestehende Parteiensystem umzugestalten. Zu Beginn des Jahres 2001 gab es in Russland 56 politische Parteien und 150 politische Verbände.<sup>13</sup> Nur wenige von ihnen konnten sich bemerkenswerter öffentlicher Unterstützung rühmen und waren in regionalen oder föderalen Organen vertreten. Die meisten von ihnen waren sehr klein, mit nur einigen Hundert oder sogar nur einigen Dutzend Anhängern. Ihre Programme waren oft gleich lautend. Einige dieser Organisationen dienten lediglich als Tarnung für Interessengruppen, während andere von kriminellen Elementen benutzt wurden. Um die fast anarchische Situation zu beenden, wurde ein Entwurf für ein Parteiengesetz in die Duma eingebracht.

Nach den Hauptbestimmungen dieses Gesetzes wurden neue Bedingungen für die Registrierung von politischen Parteien mit dem Recht auf Beteiligung an regionalen oder landesweiten Wahlen erarbeitet. Das Justizministerium der Föderation sollte nur solche Organisationen registrieren, die zehntausend Mitglieder oder mehr hatten und Vertretungen in mindestens 50 Prozent aller Regionen und Republiken der Russischen Föderation unterhielten. Andere politischen Organisationen, Gruppen oder Verbände würden nicht zur Auflösung gezwungen oder an

<sup>12</sup> *RFE/RL Newslines* Bd..5, Nr.180, Teil 1 (21. September 2001).

<sup>13</sup> ITAR-TASS, Moskau, 7. Februar 2001.

ihrer Arbeit gehindert werden. Sie würden jedoch das Recht verlieren, sich von sich aus am Wahlvorgang zu beteiligen. Um hierzu berechtigt zu sein, würden sie sich mit großen Parteien verbünden müssen. Als der Entwurf des Parteiengesetzes in die Duma eingebracht wurde, stieß er auf scharfe Kritik. Eine der Hauptsorgen, die während der Debatte geäußert wurden, betraf mögliche Gefahren für die Bürgerrechte und –freiheiten in der Gesellschaft. Man äußerte die Sorge, dass der Gesetzentwurf nach seiner Verabschiedung als Gesetz dazu genutzt werden könnte, die Freiheit der Meinungsäußerung von Einzelnen oder von kleinen Gruppen und Verbänden einzuschränken. Eine weitere mögliche Gefahr für den politischen Prozess im Lande wurde in der Forderung gesehen, dass politische Parteien eine bestimmte Anzahl von Vertretungen in den Regionen haben müssen. Diese Bestimmung, so wurde von den Gegnern behauptet, könnte zu Manipulationen führen und dazu benutzt werden, die Registrierung einer Partei zu verhindern oder auszusetzen. Die Gegner des Gesetzentwurfs konnten jedoch nicht genug Stimmen aufbringen, um das Gesetz zu verhindern, und im Februar 2001 wurde das Gesetz in erster Lesung von der Duma verabschiedet.<sup>14</sup>

Dieses neue Parteiengesetz wird vermutlich einen grundlegenden Wandel im politischen Leben Russlands herbeiführen. Es wird wahrscheinlich unterschiedliche Auswirkungen haben.

Erstens hat das Gesetz bereits dazu gedient, einen Prozess der Neuordnung und Konsolidierung unter den politischen Kräften im Lande in Gang zu bringen. Dies kann zur Bildung von deutlicher abgegrenzten und leichter identifizierbaren Wahlplattformen und Wahlprogrammen führen. Dieser Prozess ist keinesfalls einfach, angesichts der Notwendigkeit, bei der Zusammenfassung bisher autonomer politischer Organisationen in einer einzigen Partei verschiedene Sichtweisen und Ideen in Einklang zu bringen. Einige Resultate sind bereits erreicht worden, wie die Schaffung der SPS. Die Bildung dieser Vereinigung von rechten Kräften ist ein Signal, dass viele der kleinen politischen Klubs und Verbände, die in den Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre wie Pilze aus dem Boden geschossen sind, ihre Bedeutung verloren haben und möglicherweise völlig verschwinden.

Zweitens kann das neue Parteiengesetz genutzt werden (und viele Beobachter des politischen Lebens in Russland meinen, dass dies tatsächlich geschehen wird), um das Phänomen einer gelenkten Demokratie im Land zu stärken. Der Terminus „gelenkte Demokratie“ bedeutet die Bildung einer „Überpartei“ der politischen Mitte auf der Grundlage der bestehenden Blocks Einheit und Vaterland. Eine solche Partei würde, mit deutlicher Rückendeckung durch den Kreml, die nationale politische Arena beherrschen und über eine parlamentarische Mehrheit verfügen. Man geht davon aus, dass Putins persönliche Popularität eine Schlüsselrolle für die Bildung und die Arbeit einer solchen Partei spielen wird, obwohl er

---

<sup>14</sup> I. Rodin, „Dumskie frakcii progolosovali za svojo buduščee“ (Die Fraktionen der Duma votierten für ihre Zukunft), *Nezavisimaja gazeta*, 8. Februar 2001.



selbst wahrscheinlich nicht ihr Vorsitzender sein wird. Selbst wenn das Interesse des Kremls an einer solchen Partei offensichtlich ist, bleibt jedoch abzuwarten, ob sie genügend Unterstützung durch die Wähler findet, um ein realisierbares Projekt zu sein. Man sollte sich das schlechte Abschneiden ähnlicher, vom Kreml unterstützter, halb-politischer, halb-bürokratischer Formationen bei früheren nationalen Parlamentswahlen vergegenwärtigen, z.B. das Abschneiden von Jegor Gaidars „Wahl Russlands“ von 1993 oder Viktor Tschernomyrdins „Unser Haus Russland“ von 1996.

### **Nationale Versöhnung und Konsolidierung**

Es ist schon fast eine Plattitüde zu sagen, dass eine tief gesplante Gesellschaft keinen Fortschritt erreichen kann. Die Erfahrung des postsowjetischen Russlands, wo die öffentliche Meinung fast in jeder wichtigeren Frage gespalten war, ist ein einschlägiger Fall. Es ist daher nur logisch, dass Präsident Putin eine Überwindung oder zumindest Milderung der politischen und sozialen Antagonismen in der russischen Gesellschaft für ein Ziel von höchster nationaler Priorität hielt. Er war jedoch sehr vorsichtig, indem er die Renaissance einer offiziellen Staatsideologie für solche Zwecke ablehnte – etwas, womit sein Vorgänger, wenn auch völlig erfolglos, gespielt hatte. Putin verstand, dass solche Versuche die russische Gesellschaft nicht einen, sondern nur noch tiefer spalten würden. Stattdessen rief er zu nationaler Versöhnung und Konsolidierung auf der Grundlage universeller demokratischer Werte sowie nationaler Traditionen einschließlich Patriotismus und Kollektivismus auf.<sup>15</sup>

Als einen der ersten Schritte zur Erreichung dieses Ziels schlug Wladimir Putin die Einführung neuer Staatssymbole vor. Auf den ersten Blick wirkten diese wie eine äußerst seltsame Kombination. Das russische Wappen aus der Zarenzeit und die weiß-blau-rote Trikolore der „Weißen“ aus dem Bürgerkrieg und der Demokraten im Kampf gegen die Kommunisten wurden mit der Musik der sowjetischen Nationalhymne kombiniert. In ihrer Kombination sollten sie Symbol einer ideologiefreien Fortsetzung russischer Staatlichkeit sein. Anfangs löste dieser Vorschlag erhitzte Debatten innerhalb und außerhalb des Parlaments aus. Schließlich wurde er in beiden Kammern der Bundesversammlung von einer überwältigenden Mehrheit angenommen und von Putin im Dezember 2000 als Gesetz unterzeichnet.<sup>16</sup> Eine Mehrheit der russischen Bevölkerung (ungefähr 70%) billigte und unterstützte ebenfalls Putins Aktionen in dieser Frage und sah in ihnen einen Aufruf zu nationaler Einheit.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Wladimir Putin, Interview für die TV-Sender ORT und RTR und *Nezawisimaja gazeta*, 24. Dezember 2000.

<sup>16</sup> “Prezident Rossijskoj Federacii podpisał zakony o gossimvolike” (Der Präsident der Russischen Föderation hat Gesetze über staatliche Symbole unterzeichnet), *Nezawisimaja gazeta*, 27. Dezember 2000.

<sup>17</sup> Ergebnisse einer Meinungsumfrage, veröffentlicht in der *Nezawisimaja gazeta*, 11. Januar 2001.

Diese Schritte Putins waren äußerst wichtig für die Schaffung eines versöhnlichen Klimas in der russischen Gesellschaft, doch waren sie eher symbolischer Natur. Konkretere Maßnahmen wurden getroffen, um eines der Probleme mit dem größten sozialen Sprengstoff aus der Jelzin-Zeit zu lösen: massive Rückstände bei der Zahlung von Löhnen und Renten an die Bevölkerung. Es erübrigt sich zu sagen, dass lange Verzögerungen solcher Zahlungen zu einer starken Entfremdung weiter Bereiche der russischen Gesellschaft führten und deren Vertrauen in demokratische Reformen ernsthaft untergruben. Bei der Lösung dieses Problems kam der Regierung Putin eine wesentlich verbesserte makroökonomische Situation in Russland in den Jahren 2000–2002 sehr zu Hilfe. Aufgrund der hohen Ölpreise und der Nachwirkungen der Rubel-Abwertung von 1998 wuchs das Bruttoinlandsprodukt Russlands im Jahre 2000 um 8,3 % und wird im Jahre 2001 voraussichtlich um weitere 5–6% wachsen.<sup>18</sup> Dies erlaubte der Regierung, einen Teil ihrer erhöhten Haushaltseinnahmen zur Reduzierung von Lohnrückständen und Erhöhung von Renten und Gehältern für Angestellte des öffentlichen Dienstes bereitzustellen. Da diese Maßnahmen von einer merklichen Verbesserung der Beschäftigungssituation begleitet waren,<sup>19</sup> ging die Zahl der Arbeitskämpfe schon zu Beginn des Jahres 2000 zurück. Im Zeitraum Mai-Juli 2000 war zum ersten Mal in der Geschichte des postsowjetischen Russlands nicht von Streiks die Rede. Einige Beobachter beeilten sich sogar, diese Veränderungen als sozialen Frieden zu bezeichnen. Es war tatsächlich eine spürbare Verbesserung in den sozialen Beziehungen. Dennoch stand der in diesem Bereich erzielte Fortschritt auf ziemlich unsicherem Boden und kann sich als kurzlebig erweisen. Die gegenwärtige Situation der Volkswirtschaft ist trotz des neuerlichen Wachstums in gefährlicher Weise unausgeglichen und zu sehr abhängig von der Gewinnung und Ausfuhr von Öl und Erdgas. Jede ungünstige Entwicklung auf den internationalen Ölmärkten würde negative Auswirkungen auf die russische Wirtschaft und implizit auch auf das gesamte Spektrum der von Putin initiierten Sozialreformen haben.

Nicht alle Sozialreformen waren gleichermaßen erfolgreich oder populär. Eine Reihe von neuen Gesetzen über soziale und wirtschaftliche Reformen, die im Parlament in der ersten Hälfte 2001 auf Vorschlag der Regierung verabschiedet wurden, lösten viel öffentliche Diskussion aus. Unter diesen Gesetzen waren das neue Arbeitsgesetzbuch und Bodenrecht sowie die neue Gesetzgebung über kommunale Dienstleistungen, die die Kürzung von Regierungsbeihilfen für Wohnen, Strom und andere kommunale Ausgaben an die Bevölkerung vorsah. Bei der Vorlage im Parlament bestand die Regierung darauf, dass ihre Verabschiedung ab-

<sup>18</sup> *Interfax*, Moskau, 30. April 2001.

<sup>19</sup> In den ersten achtzehn Monaten der Jahre 2000–2001 erhöhte sich die Durchschnittsrente in Russland real um 20%, während die Zahl der Arbeitslosen um 18% zurückging. Die Lohnrückstände verringerten sich zwischen August 1999 und August 2001 um fast 30%. *RFE/RL Newslines* Bd.5, Nr.166, Teil 1 (31. August 2001); Bd.5, Nr. 182, Teil 1 (25. September 2001); *Nezavisimaja gazeta*, 5. September 2001.

solot notwendig sei, um die Überwindung des sowjetischen Wirtschaftssystems abzuschließen und die Gesetzgebung über die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, über Grundstücksmarkt und kommunale Zahlungen in Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Marktwirtschaft zu bringen. In der Tat kann man ohne Übertreibung sagen, dass Präsident Putin und seine Regierung, indem sie diese Gesetzesvorhaben mit der aktiven Unterstützung der dortigen Mitte-Rechts-Mehrheit durch das Parlament brachten, mehr für die Förderung liberaler Marktreforamen im Lande getan haben als jede russische Regierung seit der Regierung von Jegor Gaidar vor fast einem Jahrzehnt. Dies kann jedoch ins Gegenteil umschlagen, wenn die begonnenen Reformen nicht dazu beitragen, das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen oder wenn weite Teile der Bevölkerung in eine erheblich schlechtere Lage geraten als Folge erwarteter Preiserhöhungen für Wohnen und andere kommunale Leistungen. Immerhin haben trotz aller neueren wirtschaftlichen Erfolge und sozialen Verbesserungen laut Angaben des Staatlichen Statistischen Komitees 34,7% der russischen Bevölkerung immer noch ein Durchschnittseinkommen, das gefährlich nah am Existenzminimum oder sogar darunter liegt.<sup>20</sup>

Die wachsende öffentliche Kritik hat sich auch in einigen regionalen Wahlergebnissen widerspiegelt. So hat zum Beispiel im Juli 2001 in Nishni Nowgorod, der drittgrößten Stadt Russlands, der amtierende (von Putin aktiv unterstützte) Bürgermeister gegen seinen kommunistischen Kontrahenten, der von einer breiten Mitte-Links-Koalition unterstützt wurde, massiv verloren.<sup>21</sup> Die Ergebnisse einer von ROMIR-Gallup International einen Monat später landesweit durchgeführten Meinungsumfrage zeigten, dass über 45 % der russischen Bevölkerung kein Vertrauen mehr in die Regierung des Landes haben. Dies war ein weiteres beunruhigendes Zeichen für fortdauernde soziale Spannungen und wachsende öffentliche Unzufriedenheit. Laut Umfrage beabsichtigen 34 % der Wähler bei den nächsten Wahlen Kandidaten der kommunistischen Partei zu wählen, während der Hauptblock regierungsfreundlicher Parteien Einheit von 25 % unterstützt werde.<sup>22</sup>

Dieser jüngste Umschwung in der öffentlichen Meinung bedeutet noch nicht zwangsläufig, dass die Zentralregierung schon in ernsthaften Schwierigkeiten sei. Dennoch kann die nachlassende Unterstützung für die Regierung kaum ignoriert werden, da sie eine erneute Öffnung von nur teilweise verheilten Wunden und den Zusammenbruch einer vorübergehenden sozialen Übereinstimmung signalisieren kann. Im Ergebnis kann die bisherige Tendenz zu nationaler Versöhnung und Konsolidierung bedroht sein und sogar rückgängig gemacht werden.

<sup>20</sup> *Moscow News* 34, 30. August – 5. September, 2000, S.7.

<sup>21</sup> L. Andrusenko, "Poligon liberal'nych reform stal regionom 'krasnogo pojasa'" (Ein Versuchsfeld liberaler Reformen wurde zur Region eines 'roten Gürtels'). *Nezavisimaja gazeta*, 31. Juli 2001.

<sup>22</sup> RFE/RL Newslines vol 5, no 167, part I, 14 Sept 02

### **Sicherung von Recht und Ordnung**

Wie bereits früher erwähnt, war das Versprechen, Terrorismus und Separatismus in Tschetschenien zu bekämpfen und Rechtsstaatlichkeit herzustellen, ein Schlüsselement, das Wladimir Putin erlaubte, in das höchste öffentliche Amt des Landes aufzusteigen. Jetzt, zwei Jahre später, bleibt die Situation in Tschetschenien das größte Problem von Recht und Ordnung in der Russischen Föderation. Zugegebenermaßen gelang es der Regierung der Föderation in dieser Zeit, den groß angelegten militärischen Widerstand in Tschetschenien niederzuschlagen und ihre administrative Kontrolle über die abgefallene Republik wiederherzustellen. Ein nicht weniger bedeutsamer Erfolg war die Gewinnung eines Teil der tschetschenischen Gesellschaft für die Seite der Föderation, vor allem im Gebiet nördlich des Flusses Terek, und der Beginn eines allmählichen Abtretungsprozesses von Verwaltungsaufgaben an lokale Behörden.

Ungeachtet dieser Erfolge haben die Feindseligkeiten in Tschetschenien niemals aufgehört. Separatisten nutzen Blitztaktiken, indem sie einzelne russische Militärs und sogar kleine Militäreinheiten angreifen (darunter auch in Grosny, der Hauptstadt Tschetscheniens), Minen oder andere Sprengkörper auf Straßen oder in Regierungsbüros auslegen ebenso wie sie Tschetschenen terrorisieren und ermorden, die sich entschieden haben, mit den Behörden der Föderation zusammenzuarbeiten. Das Problem der tschetschenischen Flüchtlinge, von denen es etwa 150.000 ins benachbarte Inguschetien verschlagen hat, bleibt ungelöst. Der Hauptgrund für ihre Weigerung, in ihre Heimat zurückzukehren, ist die Unfähigkeit der föderalen Behörden, für ihre Sicherheit zu sorgen.

Offensichtlich bleibt die Lösung dieses Problems und die Herstellung einer effektiven Kontrolle der Föderation über die Situation in Tschetschenien nicht länger Aufgabe der Armee. Säuberungsoperationen gegen die restlichen Widerstandsnester sollten jetzt primär von eigens dafür ausgebildeten Sicherheitsdiensten ausgeführt werden. Tatsächlich ist der weitere Einsatz der Armee zu diesen Zwecken kontraproduktiv geworden. Schwere Waffen einschließlich Artillerie und Luftwaffe können entweder nicht gegen terroristische Angriffe in Städten oder dicht besiedelten ländlichen Gebieten eingesetzt werden, oder, wenn sie verwendet werden, ist die Reaktion der Bevölkerung verständlicherweise äußerst negativ. Angesichts dieser Realitäten haben die Behörden der Föderation mit dem Rückzug von Armeeeinheiten aus Tschetschenien begonnen. Diese Einheiten sind dabei, durch Polizei und Sicherheitsdienste ersetzt zu werden. Letztere jedoch müssen ihre Fähigkeit, wirksam mit den Rebellen fertig zu werden, erst unter Beweis stellen.

Da der Konflikt in Tschetschenien im wesentlichen ein politischer Konflikt ist, kann er nicht allein auf militärischem Wege gelöst werden. Dies wird von den föderalen Behörden erkannt, aber bisher ist es ihnen nicht gelungen, eine realisierbare langfristige Strategie vorzuweisen, die koordinierte Maßnahmen auf dem

Gebiet der Politik, der Wirtschaft und der Sicherheit enthalten würde, um mit der Situation in Tschetschenien umzugehen. Man kann sich nur der Meinung zahlreicher Beobachter des Konflikts in Tschetschenien anschließen, dass das Fehlen einer solchen Strategie einen Konflikt von handfesten politischen und ökonomischen Interessen in Moskau wie auch in Tschetschenien selbst widerspiegelt.<sup>23</sup> Offensichtlich kann eine solche Situation sich nicht ewig hinziehen, obwohl sie extrem lange ungelöst bleiben kann. Im Gefolge der Terrorangriffe auf New York und Washington ließ der Druck westlicher Länder sowie eigener pazifistischer Gruppen auf die russische Regierung, eine politische Lösung in Tschetschenien zu suchen, merklich nach, wenn auch vielleicht nur vorübergehend. Moskau nutzte diese Gelegenheit, seine früheren Ansprüche erneut vorzubringen, dass „die Ereignisse in Tschetschenien nur im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus gesehen werden können“. Während Moskau zusicherte, weiterhin entschieden gegen den internationalen Terrorismus vorzugehen, verstärkte es auch seine Bemühungen um Lösung des Konflikts, indem es die gemäßigeren Elemente unter den Rebellen drängte, den Kontakt mit ihren extremistischen Anführern abubrechen, die Waffen niederzulegen und Verhandlungen mit den föderalen Behörden über eine Reintegration in das zivile Leben von Tschetschenien aufzunehmen.<sup>24</sup> Davon abgesehen starteten die föderalen Behörden ein Programm zur Verbesserung der Kontakte zwischen der russischen Militärverwaltung und der Zivilverwaltung in Tschetschenien. Es bleibt abzuwarten, ob diese neuen Kontakte den föderalen Behörden helfen werden, in diesem Konflikt einen Durchbruch zu erreichen. Doch wenn sich die Situation vor den nächsten Präsidentschaftswahlen 2004 nicht wesentlich verbessert und erst recht, wenn sie sich verschlechtert, kann die Situation von Recht und Ordnung in Tschetschenien ein Schlüsselthema in einem neuen Präsidentschaftswahlkampf werden, und dieses Mal zum Schaden von Putin.

### Schlussfolgerungen

Bei der Beurteilung von Putins Innenpolitik in den Jahren 2000 – 2001 in ihren Auswirkungen auf den Stand der nationalen Sicherheit ist festzustellen, dass sie bisher relativ erfolgreich war. Präsident Putin hat einen Kurs verfolgt, den man als „liberalen Nationalismus“ bezeichnen kann, der gemäßigt nationalistische Rhetorik und Etatismus in administrativen Fragen mit einem liberalen Ansatz in ökonomischen

<sup>23</sup> Mehr zu diesem Interessenkonflikt bei der Lösung des Tschetschenien-Problems siehe Aleksandr Chalmuchamedov, *"How to return to normality in Chechnya"* (Wege zurück zur Normalität in Tschetschenien) und Larissa Choperskaja, *„The Northern Caucasus: factors of confrontation and prospects for stability“* (Der Nordkaukasus: Ursachen der Konfrontation und Stabilitätsaussichten), in *Chechnya: The International Community and Strategies for Peace and Stability* eds. Lena Jonson und Murad Esenov (Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs, 2000): 11 – 20 und 61 – 74.

<sup>24</sup> *International Herald Tribune*, 25. September 2001, S.4; *RFE/RL Newslines* Bd.5, Nr. 182, Teil 1, 25. September 2001

mischen Fragen verbindet. Durch diesen Ansatz gelang es Putin, zumindest zum Teil die zentrifugalen Tendenzen zu stoppen, die die russische Gesellschaft und den russischen Staat in den letzten zehn Jahren in alarmierender Weise gefährdet haben. Einer der einzigartigen Erfolge Putins während dieser Zeit war, dass sein Aufruf zu nationaler Einheit und Versöhnung in höchst unterschiedlichen Bereichen der russischen Gesellschaft positiv aufgenommen wurde. Unter ihnen sind viele einfache Menschen, die sich nach einem Jahrzehnt sprunghafter Reformen, die zu ihrer Verarmung, ihrem sozialen Abstieg und einem Verlust an nationalem Prestige führten, von anderen Politikern verraten und im Stich gelassen fühlen. Unter ihnen sind auch die „neuen Reichen“, die glauben, dass Putin nicht die Ergebnisse der Privatisierung rückgängig machen oder sie wegen ihrer angeblichen Verfehlungen strafrechtlich verfolgen wird. Das militärindustrielle Establishment kann ebenfalls zu den Gruppen gezählt werden, die positiv auf Putins Maßnahmen reagiert haben in der Hoffnung, dass unter der Regierung Putin der Niedergang der nationalen Streitkräfte gestoppt und anschließend rückgängig gemacht werden wird. Schließlich ist ein beträchtlicher Teil der jüngeren Generation unter ihnen, die glauben, dass Putin ihre Bedürfnisse und Sorgen sehr viel besser verstehe als ältere Politiker, die schon unter kommunistischer Herrschaft Karriere gemacht haben und jetzt nur noch an ihrer Macht festhalten.

In dem Bemühen, ihre Erwartungen zu erfüllen, initiierte Präsident Putin und seine Regierung eine Reihe von Schritten die dringendsten sozialen und wirtschaftlichen Problemen und Fragen der inneren Sicherheit betreffend. Auch wenn zwei Jahre später die Bilanz ihrer konkreten Erfolge eher gemischt ist, so war dies nicht anders zu erwarten in Anbetracht der enormen Altlasten an wirtschaftlichen, sozialen, politischen und ideologischen Problemen, die sich in der russischen Gesellschaft über eine Reihe von vorangegangenen Jahren und sogar Jahrzehnten angehäuft hatten. Auf jeden Fall spricht es für Präsident Putin, dass es ihm gelungen ist, das Land aus der nationalen Krise herauszuholen und auf den Weg einer normalen Entwicklung zu bringen sowie die Grundlagen nationaler Sicherheit in dieser Zeit zu stärken. Dies sind jedoch nur erste ermutigende Ergebnisse.

Um weiterhin seine Aufgaben erfolgreich zu erfüllen, wird Präsident Putin eine Fülle von politischen und ökonomischen Zwängen überwinden müssen und dabei nur über relativ begrenzte Mittel verfügen können. Hierfür wird er die anhaltend starke Unterstützung durch die Öffentlichkeit brauchen, die leicht untergraben werden kann, wenn die Volkswirtschaft in eine Rezession abgelenkt oder wenn sich die Sicherheitssituation in Tschetschenien nicht stabilisiert und verbessert. Es waren innenpolitische Fragen (wie das Versprechen, den tschetschenischen Separatismus und Terrorismus zu bekämpfen, den russischen Staat zu stärken oder den äußerst arroganten Finanzbaronen Gesetze aufzuerlegen), die Putin in das höchste Amt des Landes befördert und ihn in Russland so populär gemacht haben. Es werden auch innenpolitische Probleme sein, die für ihn zum gefährlichsten Hindernis werden können, wenn es ihm nicht gelingt, seine Versprechen von sozialer Sta-

bilität, wirtschaftlichem Fortschritt und erhöhter innerer Sicherheit einzulösen. In Russland ist es nicht ungewöhnlich, wenn öffentliche Erwartungen und Bewunderung plötzlich in einen dramatischen Vertrauensverlust und Ablehnung umschlagen. Man braucht sich nur an das Schicksal von Michail Gorbatschow oder Boris Jelzin zu erinnern.





## Besonderheiten der Korruption in Russland und damit verbundene Herausforderungen

N.A. Simonia<sup>1</sup>

In der überwältigenden Mehrheit der Fälle krankten Analysen des gegenwärtigen Korruptionsproblems in Russland am gleichen methodologischen Irrtum. Korruption wird aus der Perspektive heutiger Erfahrungen in fest etablierten und hoch entwickelten westlichen Ländern gesehen. Tatsächlich ist das Hauptmerkmal der Korruption in Russland ihre enge Verquickung mit zwei wichtigen historischen Prozessen.

Erstens ist Korruption eng mit dem Prozess „ursprünglicher Akkumulation“ verbunden. Im Gegensatz zu Europas historischer Vergangenheit, wo die Früchte „ursprünglicher Akkumulation“ von Kapital hauptsächlich innerhalb eines gegebenen nationalen Rahmens verwendet wurden, fließt der Löwenanteil von Kapital aus Wirtschaftsaktivitäten innerhalb des russischen Staates ins Ausland und in den Westen.

Zweitens ist der Prozess der Kapitalbildung nicht normal, sondern muss als „bürokratischer Kapitalismus“ bezeichnet werden – eine Synthese, in der Bürokratie und Business aufs engste miteinander verflochten sind. Auch in Vorkriegs-Japan und Nachkriegs-Südkorea hat die Bürokratie eine breit angelegte Kapitalbildung initiiert, war jedoch getrennt vom betrieblichen Bereich und streng kontrolliert von einer starken Zentralmacht. In Russland hat sich die Bürokratie aufgrund der Schwäche der Zentralregierung völlig emanzipiert, und die bürokratische Kapitalakkumulation nahm habgierigen und parasitären Charakter an (vergleichbar mit der Situation in Indonesien in den 1950er und 1960er Jahren während der ersten Regierungszeit von Präsident Sukarno).

Der Hauptmechanismus bürokratischer Kapitalbildung war nicht eine gut durchdachte und zielgerichtete nationale Wirtschaftspolitik (wie im Fall Japan und Korea), sondern die Korruption auf den höchsten Ebenen der Bürokratie, die, nach der Art von Krebsmetastasen, in wenigen Jahren weite Bereiche der Gesellschaft erfasste und zum „Lebensstil“ wurde.<sup>2</sup> Dabei gilt es zu verstehen, dass es hier im Kern nicht um die traditionelle Korruption geht, die in Russland ebenfalls weit verbreitet ist, bei der Geschäftsmann A den Beamten B besticht, um Vorteile

---

<sup>1</sup> N.A. Simonia ist Stellvertretende Leiterin des Instituts für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen und Mitglied der Russischen Akademie der Wissenschaften

<sup>2</sup> Näheres zum Zusammenhang von Korruption und bürokratischem Kapitalismus s. N. Simonia, „On Bureaucratic capitalism in Russia“ (Bürokratischer Kapitalismus in Russland), *World Economy and International Relations* 7 (1996): 5 – 6; und N. Simonia, „Peculiarities of National Corruption“ (Besonderheiten nationaler Korruption), *Svobodnaja Mysl'* 21:7 (2001): 4 – 16, und 21:8, 19 – 24.

zu haben, Steuern zu sparen, staatliche Aufträge zu erhalten etc. und dabei sowohl dem Staat als auch der Gesellschaft Schaden zufügt. In Russland sind A und B auf Kosten des Staates an ein- und demselben Geschäft beteiligt. Währenddessen zeigt die russische Erfahrung, dass A und B die Plätze tauschen und manchmal sogar beide Rollen gleichzeitig übernehmen können, trotz gesetzlichen Verbots einer solche Kombination.<sup>3</sup>

In den letzten zehn Jahren haben sich in Russland drei Ebenen bürokratischer Kapitalbildung und drei Typen von Korruption herausgebildet: allgemein bzw. auf Bundesebene (oder öligarchisch), regional bzw. kommunal (oder auf der Ebene des „Gouverneurs“) und auf der Ebene der Leitung bzw. des Managements (d.h. einzelner Unternehmen). Gleichzeitig finden unterhalb dieser Ebenen, im „Erdgeschoss“ der Gesellschaft, traditionelle Formen von Korruption in großem Stil statt, und einige Bereiche arbeiten sehr eng mit den „Chefetagen“ (vor allem Typ 2 und 3) zusammen und können hier sogar als zusätzliche Komponenten integriert werden. Als Ergebnis dieser Verhältnisse sind die organisierten Formen von Korruption und Kriminalität, die sich herausgebildet haben, häufig von Spitzenfunktionären im Wettbewerb untereinander eingesetzt worden, sogar im politischen Kampf. Die Vorstellung von einem „Dach“, an die sich die Bürger Russlands gewöhnt haben, beginnt sich zu wandeln.

Gewöhnlich wird die Vorstellung von einem „Dach“ als eine Deckung interpretiert, die die Geschäfte einer kriminellen Gruppe vor dem Übergriff einer anderen kriminellen Gruppe schützt. Heute jedoch hat dieser Begriff eine weitere und tiefere Bedeutung bekommen. Er schließt schon korrupte Funktionäre und Rechtsschutzorgane mit ein. Praktisch beginnt heute jedes Geschäft mit der Errichtung eines „Dachs“, nicht mit der Geschäftsgründung selbst. Erst wenn man alle notwendigen Verbindungen geknüpft hat, kann man mit der Führung eines Geschäfts beginnen.

Die weit reichende und allumfassende Korruption in Russland hat für das Land zu den negativsten Folgen geführt, mit deren gesamter Palette wir uns hier nicht befassen können. Es ist jedoch notwendig, einige der wichtigsten Folgen aufzuzeigen.

Zunächst sind die eigentlichen Ideen von Wirtschaftsreformen und gesellschaftlicher Demokratisierung diskreditiert worden. Das Problem ist nicht nur, dass die Zerstörung alter sozioökonomischer Strukturen erdrutschartig ausgeführt wurde, ohne vorbereitende institutionelle Reformen und eine geeignete gesetzliche Infrastruktur. Viel schlimmer ist die Tatsache, dass sich die russischen Reformer, nachdem sie politische Macht erlangt hatten, selbst an die Prozesse bürokratischer Kapitalbildung angepasst haben und sich sogar in diese Prozesse integriert

---

<sup>3</sup> Nach Informationen aus dem Innenministerium wurden zwischen 1994 und Mitte 1997 mehr als 800 Fälle solcher Gesetzesverstöße aufgedeckt. „Russia vs. Corruption: Who wins?“ (Russland vs. Korruption: Wer gewinnt?) Analytischer Bericht des Rats für Außen- und Verteidigungspolitik und INDEM-Stiftung, Moskau 1998, S. 31.

haben. Im Ergebnis erwiesen sich fast alle der marktwirtschaftlichen Institutionen, die der Form nach aus dem Westen entlehnt wurden, in der Praxis als mit landesspezifischen Inhalten gefüllt, die die grassierende Kriminalität und Korruption noch förderten. Die Mehrheit der Gesetze und Resolutionen, die in den Jahren 1992 – 1997 verabschiedet wurden, enthielten alle notwendigen Hintertürchen für die oben genannten Phänomene. Anstatt zu Liberalisierung und Demokratisierung zu führen, brachte die Privatisierung eine enge oligarchische Monopolisierung, die auf Korruption jenseits aller gesetzlichen Schranken beruhte.

Eine zweite Folge war, dass die soziale Differenzierung der Gesellschaft drastisch Weise zugenommen hat. Auch nach offiziellen Angaben leben jetzt 40% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze, während der Mindestlohn noch nicht einmal den Stand des offiziellen Existenzminimums erreicht hat. Die Einkommensunterschiede zwischen den reichsten zehn Prozent und den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung haben im Verlauf der „Reformen“ kontinuierlich zugenommen. Im schwierigen Jahr 1992 verfügten die reichsten zehn Prozent über acht mal so viel Wohlstand wie die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung, während sie 1998 (vor der Finanzkrise) 13.3 mal mehr besaßen.<sup>4</sup> Aufgrund der Monopolisierung von Kapital in den Händen der Bürokratie und aufgrund der Korruption von Beamten konnte sich keine breite Mittelklasse herausbilden; eine solche Klasse jedoch ist Grundlage für Zivilgesellschaft und politische Demokratie in einer modernen Gesellschaft. Die Zahl der kleinen Geschäftsleute in Russland stagnierte im Verlauf der 1990er Jahre bei etwa 900.000, während ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt auf nur 3% anstieg. Der Anteil kleiner Betriebe an Steuereinnahmen im Haushalt beträgt in Russland nicht mehr als zehn Prozent, während in Europa auf diesen Indikator 50% entfallen.<sup>5</sup> Allgemein erwiesen sich die Chancen für freies Privatunternehmertum als äußerst begrenzt. Von der Schwäche und Trägheit der Zentralregierung profitierend, stellten Beamte alle Arten von Geschäftsaktivitäten unter strenge Kontrolle. Dies führte zur völligen Marginalisierung nichtbürokratischen Kapitals, das in die Schattenwirtschaft geriet, woraufhin Finanzströme nicht mehr erfasst wurden und auf diese Weise von den Steuerbehörden nicht eingezogen werden konnten. Neuere Untersuchungen des Sozialzentrums der Russischen Akademie für den Staatsdienst zeigten, dass ungefähr 50 – 60 Billionen US-Dollar auf das Konto der Schattenwirtschaft gehen.<sup>6</sup>

Eine dritte Bedrohung für die wirtschaftliche und soziale Situation in Russland im Zusammenhang mit der Dominanz von Kapital in den Händen der kor-

<sup>4</sup> Goskomstat, *Monatliches Bulletin zur sozialen und wirtschaftlichen Situation in Russland*, Januar – September 1998. 237

<sup>5</sup> Joseph R. Blashi, Maya Kroumova und Douglas Kruse, *Kremlin Capitalism. The Privatisation of the Russian Economy (Kreml-Kapitalismus. Die Privatisierung der russischen Wirtschaft)* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), 26; *Vedomosti*, 22. Februar 2001; *Kommersant*, 10. August 2001

<sup>6</sup> *Nezavisimaja Gazeta*, 20. Juni 2001.

rupten Bürokratie und mit der allgemeinen Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation liegt im massiven Abfluss von Kapital und Wissen aus dem Land. Nach vorliegenden Schätzungen betrug der illegale Kapitalabfluss aus Russland zwischen 1994 und 2000 etwa 120 Billionen US-Dollar.<sup>7</sup> Pricewaterhouse Coopers schätzt, dass aufgrund des direkten oder indirekten Wirkens von Kapital in Händen der Bürokratie (durch Lobbyismus in den Exekutiv- und Legislativorganen der Macht) das Land ein jährliches Defizit von 9.8 Billionen US-Dollar an direkten ausländischen Investitionen zu verzeichnen hat.<sup>8</sup> Bis Ende 2000 kam das in den Jahren der Reformen akkumulierte Volumen an Direktinvestitionen nur auf 17.2 Billionen US-Dollar oder, anders ausgedrückt, auf 120.6 US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung. Das Verhältnis von Direktinvestitionen zum BIP betrug zwischen 1992 – 1999 durchschnittlich 0,2% – einer der niedrigsten Indikatoren von 21 Ländern mit Entwicklungs- oder Übergangswirtschaften.<sup>9</sup> Gleichzeitig liehen alle russischen Regierungen, im Versuch, den Schaden auszugleichen, der durch die Selbstbedienungsaktivitäten bürokratischen Kapitals gegenüber den Staatsfinanzen entstanden war, bis zur Finanzkrise von 1998 zur Stützung des Haushalts erhebliche Summen von internationalen Finanzorganisationen oder auf dem Eurobond-Markt, was zu einer radikalen Zunahme der Verschuldung führte.

Eine vierte Folge der ungezügelter Jagd nach schneller Bereicherung ist gewesen, dass die Spitzenvertreter des bürokratischen Kapitalismus ihre Aktivitäten auf exportorientierte Industrien der Rohstoffgewinnung konzentriert haben, vor allem auf den Energiesektor. Diese Situation ist deshalb so paradox, weil ganze Regionen Russlands unter einem ständigen Benzin- und Rohstoffmangel leiden und dies in einem Land, das eines der reichsten Länder in bezug auf Energievorkommen ist.

Eine fünfte Folge der Anhäufung von Kapital in Händen der regionalen Bürokratie war, dass ihr wachsender Widerstand gegenüber einer schwachen Zentralregierung die potentielle Gefahr von Desintegrationsprozessen und damit eine Bedrohung für den russischen Staat schuf. Besonders gefährlich war die Entwicklung solcher Tendenzen in den abgelegenen Gebieten im Westen, Osten und Süden des Landes. All dies geschah vor dem Hintergrund einer erheblichen Störung der Verteidigungsmaschinerie sowie des Niedergangs und der Demoralisierung der Streitkräfte. Korruption im Führungsapparat der Streitkräfte in Verbindung mit realer Unterfinanzierung der Armee führten zu einer Situation, bei der Waffen- und Technologieexporte – mitunter auch solcher Systeme, die den russischen Streitkräften noch nicht zur Verfügung standen – in nahe wie ferne Länder stattfanden und damit eine zusätzliche militärische Bedrohung für die Sicherheit des Landes entstehen ließen.

<sup>7</sup> *Politik der Anziehung von Direktinvestitionen zugunsten der russischen Wirtschaft* (Amt für Wirtschaftsanalyse). Moskau, 2001, 19.

<sup>8</sup> *Vedomosti*, 25. April 2001.

<sup>9</sup> *Politik der Anziehung von Direktinvestitionen*, *op. cit.*, 39, 46.

Der demoralisierende Einfluss weit verbreiteter Korruption lähmte praktisch die Tätigkeit der Rechtsschutzorgane und stellte eine Bedrohung für die innere Sicherheit des Landes dar. Tatsächlich wurde die Hauptfunktion jener Organe beeinträchtigt. Anstatt die Bürger und ihr Eigentum zu schützen, wurden sie zu Handlangern des bürokratischen Kapitals und wurden nach und nach in Korruption und kriminelle Aktivitäten verwickelt. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass die Situation in einigen Regionen des Landes einem Zustand jenseits aller gesetzlichen Grenzen, einem Zustand völliger Gesetzlosigkeit ähnlich wurde, so wie es in den letzten Jahren in einer Reihe von afrikanischen Staaten südlich der Sahara zu beobachten war.

Ein erster, wenn auch zaghafter Versuch, einer weiteren Expansion der Korruption Einhalt zu gebieten, wurde durch die Regierung von Jewgeni Primakow unternommen. Doch die korrupte Bürokratie und die Oligarchen, die auf die Unterstützung durch die als „Familie“ bekannte Gruppe um Präsident Boris Jelzin bauten, setzten Primakows Rücktritt durch. Ein stärker geplanter, systematischere und konsequenter Angriff auf das Kapital der Bürokratie auf allen Ebenen setzte erst ein, nachdem Wladimir Putin an die Macht gekommen war, vor allem nach seiner Wahl zum Präsidenten. Vorbedingung für einen effektiven Kampf gegen die Korruption ist eine breite Front von institutionellen Reformen zum Aufbau eines starken, hoch qualifizierten Staatsapparats, der in der Lage sein würde, in einem ersten Schritt die indonesische Version des bürokratischen Kapitalismus in eine japanische oder südkoreanische Variante (mit der Aussicht auf eine konsequente Annäherung an westliche Modelle) zu transformieren, kleine und mittlere Unternehmen zu schützen, die Tätigkeiten der Rohstoffmonopole zu regulieren und dem Land zu sozialer, rechtlicher, ökonomischer und äußerer Sicherheit zu verhelfen.

Putin hat den unbestreitbaren Vorteil einer unwiderlegbaren Popularität und genießt das Vertrauen eines großen Teils der Bevölkerung des Landes, obwohl Erstere im Zusammenhang mit der Durchsetzung liberaler Reformen abnehmen kann. Andererseits sind seine angestammten Bindungen an die „Familie“, die ihn in seiner politischen Laufbahn gefördert und praktisch an die Macht gebracht hat, ein nicht weniger wichtiger negativer Faktor, der seine Initiativen ernsthaft behindern und sogar ruinieren kann. Putin muss extrem vorsichtig und ohne übertriebene Eile handeln. Putins Heraustreten aus dem Schatten der „Familie“ ist eine der wesentlichen Vorbedingungen für den Erfolg der Reformen in Russland. Dennoch ist es Putin in den letzten anderthalb Jahren gelungen, eine ganze Menge zu erreichen. In diesem Artikel ist es nicht möglich, auf alle Details seiner Leistungen einzugehen, von denen viele noch im Anfangsstadium ihrer Realisierung sind. Es besteht jedoch die Möglichkeit, nur die wichtigsten und offensichtlichsten von ihnen aufzuzählen

### Die Zählung Der „Oligarchien“

Um mit den Praktiken der Jelzin-Regierung zu brechen, als Oligarchen miteinander um Einfluss auf den Präsidenten und Mitgliedschaft in der „Familie“ wetteiferten, proklamierte Putin von Anfang an seine Politik „gleicher Distanz“ von allen Oligarchen. Das Hauptziel dieser Politik bestand darin, Oligarchen von der Politik des Staates und von staatlichen Entscheidungsprozessen fern zu halten. Es ist wichtig zu verstehen (vor allem für diejenigen westlichen Beobachter, die gerne Presseinformationen über eine Wiederherstellung des Sowjetsystems glauben schenken), dass Putin nicht gegen Kapital, auch nicht gegen große Kapitalbildungen ist. Er strebt einfach eine Transformation des russischen Geschäftslebens an, so dass Geschäftsleute in voller Höhe und pünktlich Steuern zahlen, keine illegalen Vorteile und keine Sonderbehandlung bei Ausschreibungen oder bei der Ausführung von Staatsaufträgen etc. suchen. Seine Überzeugung ist, dass ein Geschäftsmann sich im Geschäft und nicht in der Politik engagieren sollte. So ist es kein Zufall, dass die Ersten, die unter den Beschuss der Staatsorgane gerieten, die ehrgeizigsten und politisch aktivsten Oligarchen waren – Beresowski und Gussinski – die unter anderem im Besitz riesiger Medienimperien waren. Wie bei anderen Oligarchen (LUKOIL, Interros, RAO “EEC”, Awtowas und vielen anderen) wurde die Taktik der Präventivaktion eingesetzt: Verhöre in den Rechtsschutzorganen, Rechnungsprüfung von Finanzunterlagen durch Steuerinspektoren, die Rechnungsprüfungskammer und andere. Bei diesem ersten Treffen mit Vertretern des Großkapitals, das im Juli 2000 auf deren Wunsch hin stattfand, machte Putin seinen Gesprächspartnern klar, dass er nicht die Absicht habe, mit ihnen Beziehungen auf persönlicher Grundlage zu pflegen, wie sie es von früher her gewohnt waren, sondern dass er gedenke, allgemeine Unternehmensprobleme finanzieller und ökonomischer Art nur mit Vertretern von Unternehmerorganisationen zu diskutieren. Das Treffen wurde als Versuch gewertet, die völlige Überlegenheit des Präsidenten über die geladenen Oligarchen auszuspielen. Wie die Presse in ihren Kommentaren zu diesem Treffen hervorhob, entzog Putin ihnen ein politisches Mitspracherecht und reduzierte sie auf den Status von Geschäftsleuten.<sup>10</sup> Das Signal wurde verstanden, und im August 2000 traten alle Oligarchen gemeinsam dem Russischen Industriellen- und Unternehmerverband (RSPP) unter der Leitung von Arkadi Wolkski bei. Zwei spätere Treffen mit dem Präsidenten (im Januar und Mai 2001) fanden genau in diesem vorgegebenen Rahmen statt.<sup>11</sup> Im Verlauf dieser Treffen begann der Präsident, praktisch als höchster Schiedsrichter zwischen dem Großkapital und der Regierungsbürokratie aufzutreten.

Das zweite sehr wichtige Ereignis im untersuchten Zeitraum war die Entlassung von Rem Wjachirew als Leiter von Gasprom, der als Staat im Staat gelten-

---

<sup>10</sup> *Segodnja*, 25. Januar 2001.

<sup>11</sup> *Vedomosti*, 20. Februar 2001 und Juli 2001; *Nezavisimaja Gazeta*, 25. Januar und 20. Februar 2001; *Izvestija*, 1. Juni 2001.

den Organisation, von der bis zu zwanzig Prozent der Einnahmen des russischen Staatshaushaltes kamen. Mit der Berufung von Alexei Miller, seinem eigenen Protégé, der nicht mit irgendeinem oligarchischen Clan oder einer politischen Gruppe verbunden war, an die Spitze von Gazprom, versetzte Putin einem der größten Korruptionsbereiche einen empfindlichen Schlag. Nach vorliegenden Informationen hat Miller bereits entschieden, der Itera-Gesellschaft die Rechte zum Verkauf russischen Gases zu verweigern. Diese private Zwischengesellschaft wurde von Gazprom Mitte der 1990er Jahre gegründet und ist zum Hauptkanal für Geldwäsche und den Rückzug großer Vermögenswerte von Gazprom geworden. Gas wurde an Itera zum Selbstkostenpreis verkauft, dann exportiert und zu Marktpreisen verkauft. Vermögenswerte, Tochtergesellschaften und Geldeinlagen wurden zu lächerlich niedrigen Preisen an Itera abgetreten. Schätzungen zufolge wurden jährlich bis zu 10 Billionen US-Dollar durch Gazprom-Kanäle aus Russland abgezogen.<sup>12</sup>

Putins Angriff auf die Rohstoffmonopole war nicht auf den – wenn auch groß angelegten – Volltreffer gegen Gazprom beschränkt. Es laufen institutionelle Vorbereitungen für eine umfassendere Kontrolle großer Unternehmen. Dies zeigt sich insbesondere in der Entscheidung, eine neue Institution ins Leben zu rufen – die Vereinte Tarifbehörde – der die Kontrolle über alle Rohstoffmonopole übertragen werden wird. Anatoli Tschubais (RAO “EEC”) hat Versuche unternommen, diese Behörde auf der Basis von German Gref's Wirtschaftsministerium zu bilden. Letzterer unterstützt Tschubais Reformvariante in der RAO “EEC”. Putin hat die Föderale Energiekommission (FEK) als Basis für die neue Behörde gewählt, was als empfindliche Niederlage Tschubais gilt.<sup>13</sup> Zusätzlich wurde unter der Aufsicht des Finanzministeriums eine Sonderinspektion bei den wichtigsten Steuerzahlern durchgesetzt. Es ist bereits bekannt, dass LUKOIL, Gazprom und andere Konzerne unter den Ersten sein werden, die für eine solche Inspektion registriert werden sollen.<sup>14</sup> Schließlich hat der neu ernannte Energieminister, Igor Jussufow, bereits erklärt, dass sein Ministerium erneut die Aufgabe übernehmen werde, Quoten für Ölexporte zu vergeben, während nur Ölförderergesellschaften Zugang zu den Export-Pipelines erhalten sollten. Alle Zwischenhändlerfirmen und ephemeren Gesellschaften, die zum Zweck der Wäsche “schmutzigen Geldes” im Ausland gegründet wurden, werden von der Bildfläche verschwinden.<sup>15</sup> Die oben genannten Maßnahmen sowie viele andere, bereits unternommene oder geplante Maßnahmen werden ohne Zweifel dazu führen, dass das Ausmaß der Korruption und ihrer widerwärtigsten Erscheinungsformen spürbar abnimmt.

<sup>12</sup> Viel ist über Korruptionsvorgänge in Verbindung mit russischem Gas geschrieben worden. Aufschlussreiche Artikel siehe *Novaja Gazeta*, 6.-8., 23–26. und 26.-28. August 2001; *Moskovskij Komsomolec*, 18. August 2001; *Profil*, No.2, 14. Juni 2001, SS.4–6, 12–13.

<sup>13</sup> *Kommersant*, 7. August 2001.

<sup>14</sup> *Vedomosti*, 24. August 2001.

<sup>15</sup> *Kommersant*, 15. August 2001.

### **Stärkung des russischen Staates: Angriff auf das Kapital der Regionalbürokratie**

Nachdem mit der erdrutschartigen Privatisierung die meisten Industrieunternehmen in den Händen ihrer früheren Direktoren (von „Insidern“) geblieben sind, hofften die russischen Reformer, dass die Insider durch die Gesetze des Marktes bald von „Outsidern“ (d.h. hauptsächlich Geschäftsleuten aus Moskau oder woanders her mit ausländischem Kapital) verdrängt würden. Diese Kalkulationen waren nur zum Teil berechtigt, und selbst dann waren die Resultate nicht immer positiv. Da marktwirtschaftliche Institutionen entweder fehlten oder wenig verwurzelt waren, kam es zu einer Annäherung oder, in einer Reihe von Fällen, zu einer Koalition zwischen Insidern und der örtlichen Bürokratie und in der Folge zur Kapitalbildung der Regionalbürokratie.<sup>16</sup> In der Regel ist die Abhängigkeit lokaler Unternehmen von der lokalen Macht ist sehr viel größer als von der Zentrale. Gouverneure entscheiden darüber, ob dieser oder jener Bank das Recht eingeräumt wird, die Konten der öffentlichen Kassen und verschiedener Regionalprogramme zu führen und Vorzugstarife für Strom, Transport oder andere versorgungswirtschaftliche Einrichtungen zu gewähren. In der Praxis kontrollierten Gouverneure lokale Rechtsschutzorgane ebenso wie die Steuerverwaltung und Schiedsgerichte. Neben anderen Faktoren förderte die regionale Korruption zentrifugale Tendenzen, die die Konsolidierung des russischen Staates bedrohten. Unter diesen Umständen wundert es nicht, dass eine der zentralen Fragen, mit denen Putin während der vorangegangenen Periode konfrontiert wurde, die Frage war, wie diese zentrifugalen Tendenzen aufzuhalten seien.

Einer der ersten Schritte des Präsidenten war das Dekret Nr. 849 vom 13. Mai 2000, das *Bevollmächtigte Vertreter des Präsidenten* (BVP) in sieben neu geschaffenen föderalen Bezirken einführte. Die Hauptaufgaben dieser BVP waren: lokale Koordination der Tätigkeit der Exekutivorgane der Föderation, Kontrolle über die Ausführung von Beschlüssen der Zentralregierung, Erarbeitung von Programmen zur sozioökonomischen Entwicklung in den föderalen Bezirken und Unterbreitung von (vom Präsidenten zu berücksichtigenden) Vorschlägen, um lokale Gesetze außer Kraft zu setzen, die nicht mit der Verfassung und den Gesetzen der Föderation sowie den internationalen Verpflichtungen Russlands im Einklang stehen. Präsident Putins nächster Schritt zielte auf eine Untergrabung der Position der Gouverneure im Oberhaus des Parlaments, dem Föderationsrat. Man ging nun dazu über, diese gegen von den Gouverneuren ernannte regionale Vertreter auszutauschen, ein Prozess, der bis Januar 2002 abgeschlossen sein soll.<sup>17</sup> Die-

---

<sup>16</sup> Im Kampf um die Neuverteilung von Eigentum unterstützten Gouverneure gewöhnlich ihre eigenen Insider gegen fremde (russische und ausländische) Eigentümer, wobei sie ihnen unterstellte Schiedsgerichte einsetzten, die Entscheidungen über den „Bankrott“ von profitablen Unternehmen, Renationalisierungen etc. zu fällen hatten. Siehe *Transition* (Mitteilungsblatt der Weltbank/des William Davidson Institute) 5 (August-Sept.-Okt. 2000): 36–37.

<sup>17</sup> *Expert* 24 (25. Juni 2001), 57.



se Vertreter werden ständig in Moskau arbeiten und werden sowohl materiell als auch in Karrierefragen von Entscheidungen des Präsidenten abhängig sein. (Kein Wunder, dass sie schon eine Gruppe mit dem Namen „Föderation“ zur Unterstützung von Initiativen des Präsidenten gebildet haben.) Bis Mitte März 2001 hatten sich 100 von 179 Senatoren dieser Gruppe angeschlossen.<sup>18</sup> Im Juli 2000 verabschiedete die Duma ein Gesetz, das dem Präsidenten das Recht einräumte, Gouverneure zu entlassen, wenn ein Gerichtsverfahren gegen sie eröffnet war. Um die Möglichkeit auszuschließen, dass regionale Verwaltungschefs diese Bestimmung durch einen vorzeitigen Rücktritt und die anschließende Ernennung ihrer Kandidaten umgingen, beschloss die Duma eine Gesetzesänderung, mit der dies sowie die wiederholte Benennung von Kandidaten durch vom Präsidenten entlassene Verwaltungschefs verboten wurde.<sup>19</sup>

Die zweite Reformwelle begann im Mai-Juni 2001, als ein präsidentiales Sonderkomitee zur Abgrenzung der Vollmachten zwischen Zentrale und Regionen gegründet wurde, an dessen Spitze der Stellvertretende Leiter der Präsidialverwaltung Dmitri Kosak stand. Sein Ziel war, die Privilegien zu begrenzen (oder sogar abzuschaffen), die die Republiken und Regionen in von Präsident Jelzin unterzeichneten Vereinbarungen erhalten hatten. Bei der ersten Sitzung des Komitees am 17. August 2001 hatte Putin selbst den Vorsitz. Das Hauptziel des Komitees war die Wiederherstellung eines einheitlichen Rechtsraumes und die Abschaffung von großen Finanzausgaben der Gouverneure nach eigenem Gutdünken.<sup>20</sup> Moskau machte den politischen Führungen der subventionierten Regionen klar, dass, wenn sie nicht in der Lage seien, ihren Haushaltsverpflichtungen nachzukommen, die Kontrolle über Ausgaben an das Finanzministerium der Föderation übergehen könne (was Verschiedenes bedeuten könne, von der Einführung eines Managements von außen bis zur Amtsenthebung des Gouverneurs). Die Bevollmächtigten Vertreter des Präsidenten (BVP) erhielten größere Befugnisse, deren wichtigste im Zusammenhang dieser Ausführungen die „erneute Unterstellung“ von Spitzenbeamten der regionalen Rechtsschutzorgane unter die lokalen BVP und damit indirekt unter den Präsidenten ist. Die Ernennung dieser Beamten würde von nun an durch den Präsidenten ausgehend von Empfehlungen der BVP vorgenommen werden und ohne die Notwendigkeit einer Zustimmung der Gebietsgouverneure. Letztere würden lediglich von den Ernennungen informiert werden.<sup>21</sup>

All diese Änderungen zielen darauf ab, den Missbrauch föderaler Behörden in den Provinzen als Kampfinstrumente lokaler Gruppen und Eliten zu beenden und sie zu Kontrollinstrumenten über die finanziellen, administrativen und anderen Aktivitäten der Behörden von Regionen und Republiken zu machen. Diese Maßnahmen bedeuteten, dass man begonnen hatte, die Erosion des russischen Staates

<sup>18</sup> *Segodnja*, 23. Februar 2001.

<sup>19</sup> *Vedomosti*, 27. Februar 2001.

<sup>20</sup> *Vremja Novostei*, 26. Juni 2001; *Kommersant*, 18. Juli 2001.

<sup>21</sup> *Vremja Novostei*, 28. Juni 2001; *Vedomosti*, 20. Juli 2001.

zu stoppen und Ordnung in das Land zu bringen. Ohne diesen Prozess wäre jeder Kampf gegen die Korruption nur leere Phrase geblieben.

### **Die Stärkung des russischen Staates: Neuordnung von Machtstrukturen**

Die Erfahrung zeugt von der Tatsache, dass Korruption nicht abgeschafft werden kann, wenn dabei ausschließlich Methoden staatlicher Gewalt eingesetzt werden. Die tief verwurzelten wirtschaftlichen Ursachen der Korruption (ganz zu schweigen von Psychologie und Traditionen) müssen ebenfalls angesprochen werden. Dennoch ist das Vorhandensein von starken und disziplinierten Rechtsschutzorganen und anderen Machtstrukturen eine notwendige Voraussetzung dafür, dass der Kampf gegen die vielen Erscheinungsformen der Korruption aufgenommen werden kann. Deshalb gehörte es zu den ersten Prioritäten Präsident Putins, die Funktionsfähigkeit von Machtstrukturen wiederherzustellen und ihre wachsende Verstrickung in kriminelle Aktivitäten zu unterbinden. März 2001 war in dieser Beziehung ein Wendepunkt, als Putin die Leiter der Rechtsschutzorgane entließ und neue Leute ernannte, die ihm loyal und nicht mit den alten, miteinander konkurrierenden Gruppierungen verbunden waren. Vertreter von Jelzins „alter Garde“ wurden ebenfalls verdrängt, darunter auch der Innenminister Wladimir Ruschailo, der Leiter der Föderalen Steuerpolizei (FSTP) Wjatscheslaw Soltaganow, der Minister für Atomenergie Jewgeni Adamow und andere.

Die Ernennung von Boris Gyslow, einem Zivilisten, zum Innenminister im April 2001 kam für jeden überraschend. Es folgte die Ablösung praktisch der gesamten Führung des Ministeriums. Am wichtigsten war jedoch die Neuordnung des Ministeriums selbst, das rund eine Million Angestellte hat und in zahlreiche Parallelstrukturen verzweigt war, die einander duplizierten und in „deckende“ Geschäfte verwickelt waren, die wiederum verschiedene Gruppen miteinander konkurrierender Geschäftsleute unterstützten und schließlich direkt an Geschäften beteiligt waren.<sup>22</sup> Die Lage entwickelte sich hin zu einer völlig unkontrollierbaren Situation und Anarchie. Am 4. Juni erließ Putin ein Dekret über Reformen im Innenministerium. Im Hinblick auf den Aspekt der Korruption liegt hier die größte Veränderung in der Auflösung des von Ruschailo geschaffenen Föderalen Komitees der Kriminalpolizei, zu dem Behörden für den Kampf gegen organisierte Kriminalität (UBOPs) und Wirtschaftskriminalität (UBEPs) und die streng geheime „P“-Behörde (auf den Kampf gegen „Hightech“-Kriminalität konzentriert)

<sup>22</sup> Innenminister B. Gyslow selbst hat in vielen Reden und Interviews auf all diese Momente hingewiesen (siehe *Vedomosti*, 11. Juli 2001; *Profil*, 22 (11. Juni 2001), S. 8, und 23 (18. Juni 2001), SS. 14–16; *Vremja Novostei*, 27. Juli und 9. August 2001; *Expert* 22 (11. Juni 2001), S. 6; *Kommersant*, 31. Juli und 9. August 2001; *Izvestija*, 9. August 2001. In der Bevölkerung machte sich die Überzeugung breit, dass zwischen Miliz und kriminellen Elementen kein großer Unterschied bestehe. Unter Banditen ging ein populäres Sprichwort um: „Nur die ‘Šablovskie’ sind härter als die ‘Solntsevskie.’“ Die „Solntsevskie“ sind eine der Mafiagruppen in Moskau und im Gebiet Moskau, während das Zentralbüro von RUBOP – der Regionalbehörde für den Kampf gegen die organisierte Kriminalität – auf der Šablovka-Straße liegt.

gehörten. Es hatte sich herausgestellt, dass diese Stelle in Informationsdienste für das Großkapital verwickelt war und illegal erhaltene Informationen für verschiedene Arten von Erpressung verwendete.<sup>23</sup> Die Stelle wird in eine operative Ermittlungsbehörde umorganisiert und wird in den neu geschaffenen Kriminalpolizeilichen Dienst aufgenommen.

Weitere Änderungen betrafen andere Machtstrukturen, die in der einen oder anderen Weise mit finanzieller und wirtschaftlicher Korruption in Zusammenhang standen. Ein weiterer Zivillist, Michail Fradkow, wurde zum Leiter der Föderalen Steuerpolizei ernannt. Ende Juni 2001 waren all seine sieben Stellvertreter entlassen und als Folge einer Umstrukturierung des Dienstes wird sich sein zentraler Apparat auf analytische Arbeit konzentrieren (d.h. nicht länger direkt an Einsätzen oder der Durchführung von Aktionen beteiligt sein).<sup>24</sup> Man arbeitet an Plänen zur Anhebung der Rechnungsprüfungskammer auf den Status eines direkt dem Präsidenten unterstellten Organs als Hauptinstanz für die Kontrolle von Staatsausgaben; das entsprechende Gesetz ist bereits in die Duma eingebracht worden.<sup>25</sup> Die Leitung der Staatlichen Investitionsgesellschaft hat sich geändert, und es wurde ein neuer Generaldirektor des Komitees für staatliche Bevorratung ernannt. Es gab eine Änderung in der Leitung der Behörde für militärtechnische Zusammenarbeit, während die Behörde selbst erneut umstrukturiert wurde. Mit einem Wort: die Winde der Veränderung erfassten alle mit Finanzströmen befassten Abteilungen, in deren Umfeld es in jüngster Vergangenheit ernsthafte Korruptionsskandale gegeben hatte.

### **Deregulierung oder Antibürokratiegesetze.**

Im Juli 2001, in den letzten Arbeitstagen des russischen Parlaments vor den Sommerferien, wurde schließlich ein Gesetzespaket verabschiedet, das im Frühjahr 2000 von Präsident Putin initiiert worden war. Dazu gehörten drei Gesetze, die für die gegenwärtige Diskussion relevant sind. Das Erste war ein Gesetz zur Registrierung von juristischen Personen und Geschäftsleuten. Unter dem früheren Gesetz hatte man über Monate hinweg Dutzende und sogar Hunderte von Unterschriften zu sammeln (gegen Bestechungsgelder natürlich). Ab 1. Januar 2002 wird der ganze Prozess in einem einzigen Verfahren unter Leitung des Finanzministeriums durchgeführt und innerhalb weniger Tage abgeschlossen sein. An zweiter Stelle kam ein Gesetz über den Schutz von juristischen Personen und Geschäftsleuten während der staatlichen Rechnungsprüfung. Rechnungsprüfungen werden im Verlauf von zwei Monaten und nicht öfter als einmal pro Jahr stattfinden. Früher konnten Rechnungsprüfungen mehrmals pro Jahr stattfinden. An dritter Stelle stand ein Gesetz über die Erteilung von Lizenzen für verschiedene Arten von Geschäftstätigkeiten. Von 500 Typen von Lizenzerteilungen auf der

<sup>23</sup> *Moskovskij Komsomolec*, 27. Juni 2001; *Kommersant*, 17. August 2001.

<sup>24</sup> *Vremja Novostei*, 4. Juli 2001.

<sup>25</sup> *Vremja Novostei*, 26. Juni 2001; *Kommersant*, 17. August 2001.

Ebene der Föderation und etwa 1000 auf regionaler Ebene werden nur rund 120 bleiben. Das Verfahren zur Verabschiedung dieses letzten Gesetzes war besonders schwierig, sowohl in der Regierung selbst als auch im Föderationsrat, da das Recht der Lizenzerteilung eine enorme Profitquelle für regionale Verwaltungen und Ministerien war.<sup>26</sup> Die Durchsetzung dieser Gesetze würde eine echte Revolution in der Gründung eines russischen Unternehmens bedeuten und mittlere und kleine Unternehmen wirklich liberalisieren.

Die Implementierung wird einen noch nicht erreichten Grad an Kooperation zwischen Präsident Putin und der russischen Regierung erfordern. Ein deutliches Beispiel ist die Verabschiedung des Gesetzespakets über die Verringerung von Bürokratie. Putin hat der Regierung dieses Ziel im Frühjahr 2000 gesetzt, doch im Herbst fand er heraus, dass nichts erreicht worden war, und verlangte, dass der Auftrag bis Januar ausgeführt würde, und ein weiteres Mal bis März 2001. Die Regierung legte der Duma das Gesetzespaket im April vor, wonach verschiedene Ministerien Druck machten gegen eine Annahme des vorgelegten Gesetzes über die Erteilung von Lizenzen.<sup>27</sup> In einem anderen Fall gelang es der Regierung von Jewgeni Primakow, im Jahre 1998 22 Änderungen des Gesetzes über Produktionsteilungsvereinbarungen (PTV) (nach mehreren Jahren Verzögerung) durch das Parlament zu bringen. Im Sommer 2000 starteten Wirtschaftsminister German Gref und Finanzminister Kudrin, beide bekannt als große Liberale, eine Kampagne gegen diese lebenswichtige Form von Investitionen. Als Putin seine Unterstützung des PSV-Gesetzes zum Ausdruck brachte, änderte Gref sofort seine Position. Später stellte sich jedoch heraus, dass dies nur eine vorübergehende Meinungsänderung war. Im April-Mai 2001 nahmen Gref und Kudrin ihre Angriffe wieder auf und heute versuchen sie, Änderungen in das entsprechende Kapitel des Steuergesetzbuchs zu bringen, die die Substanz des PTV-Gesetzes entkräften.<sup>28</sup>

### Schlussfolgerung

Präsident Putin hat auf breiter Front einen Angriff auf die Korruption geführt. Gleichzeitig kann man nur über anfängliche Tendenzen und erste Teilerfolge einer gerade erst begonnenen Kampagne sprechen. Allgemein wird der Kampf gegen die Korruption ein langwieriger Prozess sein, und es ist unmöglich, die Korruption auf einen Schlag zu besiegen. Korruption kann nur langsam, allmählich und konsequent so weit reduziert werden, dass sie unter Kontrolle ist und einen Stand erreicht hat, wo sie nicht mehr die Sicherheit des Landes bedroht. Als erster Schritt

---

<sup>26</sup> Vorliegenden Schätzungen zufolge bewegte sich die jährlich von Ministerien eingenommene Summe zwischen 170–200 Rubeln (*Profil* 28 (23. Juli 2001), S.18; *Segodnja*, 3. März 2001).

<sup>27</sup> Siehe: *Moskovskij Komsomolec*, 9. Februar 2001; *Segodnja*, 25. Januar und 13. Februar 2001; *Nezavisimaja Gazeta*, 26. Januar 2001; *Vremja Novostei*, 19. April 2001; *Vedomosti*, 29. Juni and 20. Juli 2001.

<sup>28</sup> *Nezavisimaja Gazeta*, 18. Mai 2001; *Vedomosti*, 20. April und 23. August 2001.

zur Beseitigung der Korruption in Russland ist es notwendig, die gesamte sozio-ökonomische Grundlage des Landes spürbar zu verändern, das, was ein parasitärer und räuberischer bürokratischer Kapitalismus geworden ist, zu "veredeln". Unter günstigen Umständen wird dies etwa zehn bis zwölf Jahre in Anspruch nehmen. Während der erste Schritt in dieser Richtung getan ist, muss dieser bescheidene Erfolg gefestigt und weiterentwickelt werden, so dass alles bisher Erreichte sich nicht wieder "in Staub auflöst". Auf diesem Wege wird Präsident Putin noch eine Reihe ernster Schwierigkeiten zu bewältigen haben.

Zunächst wird es für ihn notwendig sein, sein eigenes koordiniertes Reformerteam zu bilden. Bis heute ist die Regierung nicht organisch in ein solches Team eingebunden. Unterschiedliche Minister vertreten unterschiedliche Ansätze. Viele von ihnen dienen noch den Interessen verschiedener oligarchischer Gruppen, und dies führt zu Konflikten untereinander und sogar mit dem Ministerpräsidenten. Der Ministerpräsident selbst verzögert oft die Ausführung von Präsidentenbefehlen oder implementiert sie entsprechend seiner eigenen Interpretation.

In Zukunft wird Putin weitere Schritte im Prozess der allmählichen Befreiung vom "Erbe" der "Familie" gehen müssen, das vorher das Amt des Präsidenten belastete. Schließlich wird Putin, angesichts des Fehlens einer reifen Zivilgesellschaft bei gleichzeitiger Notwendigkeit, das Land in die größere internationale Gemeinschaft entwickelter Länder zu integrieren, ein kompliziertes Dilemma zu bewältigen haben. Die Durchsetzung eines "aufgeklärten Autoritarismus" innerhalb des Landes – ohne den es keine Chance gibt, bürokratischen Kapitalismus und Korruption zu besiegen – wird einhergehen müssen mit der Pflege von Russlands demokratischem Image in der Außenwelt.



# Korruption in der Ukraine: Wesen, Umfang und Einfluss

Igor Zhdanow<sup>1</sup>

## Einführung

Korruption ist ein soziales Phänomen, das einen deutlich betonten politischen Hintergrund hat. Die historische Erfahrung zeigt, dass die Gipfel der Macht oft mit Hilfe von Korruption erklommen worden sind. Gleichzeitig hat Korruption oft die Beendigung der Karrieren von Politikern und Regierungsmitgliedern und den Sturz von Regierungen verursacht. Sie hat zum Wandel politischer Regime und zum Niedergang von Staaten geführt.

Während der vergangenen Jahrzehnte ist Korruption in vielen Ländern der Welt ein charakteristisches Merkmal moderner Politik gewesen. Einige Analytiker meinen, dass Korruption das Grundproblem des beginnenden 21. Jahrhunderts sei. Korruption und Regierung sind ewige Antagonisten. Korruption als eine Form sozialer Korrosion „zerfrisst“ Regierungsstrukturen, während die Regierungsmacht ihrerseits danach strebt, die Korruption zu beseitigen.

Dieser Artikel enthält eine Definition des Begriffs Korruption und analysiert den Stand der Korruption und ihres Einflusses auf die gesellschaftspolitische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine. Er gibt einen kurzen Überblick über getroffene Maßnahmen und schlägt Grundpositionen für den Kampf gegen diese negative Erscheinung vor.

## Eine Definition des Begriffs Korruption

Wie verschiedene Lexika bezeugen, ist das Wort *Korruption* vom lateinischen Wort *corruptio* abgeleitet, das „Verderbtheit“ bedeutet. Im Zusammenhang dieses Artikels kann es als die Beeinflussung einzelner Beamter im Regierungsapparat verstanden werden. Es ist anzumerken, dass es keine präzise Definition des Korruptionsbegriffs gibt, weder unter ukrainischen Rechtswissenschaftlern noch unter Praktikern.

Die Grundansätze zum Verständnis von Korruption können auf Folgendes reduziert werden:

1. Korruption wird als Bestechung und Käuflichkeit von Regierungsangestellten verstanden.
2. Korruption gilt als Machtmissbrauch oder als Missbrauch einer offiziellen Stellung aus persönlichen Interessen.

---

<sup>1</sup> Igor Zhdanow ist Leiter der politischen und rechtswissenschaftlichen Programme am Ukrainischen Aleksandr Razumkow-Zentrum für wirtschaftliche und politische Studien.

3. Korruption beinhaltet die Ausnutzung amtlicher Vollmachten oder des Status‘ bzw. der Autorität einer Stellung zur Befriedigung von persönlichen Interessen oder Interessen Dritter.
4. Korruption gilt als Kennzeichen organisierten Verbrechens.<sup>2</sup>

Die Regulierungsgesetze der Ukraine geben ebenfalls keine einheitliche Definition des Korruptionsbegriffs. So enthält das Gesetz „Über den Kampf gegen die Korruption“ der Ukraine die folgende Formulierung: „Korruption wird in diesem Gesetz als Aktivitäten von Personen verstanden, die ermächtigt sind, Regierungsfunktionen auszuführen, deren Aktionen auf die illegale Verwendung der ihnen verliehenen Vollmachten zur Erlangung materieller Gütern, Dienstleistungen, Privilegien oder anderer Vorteile abzielen.“ Eine andere Definition von Korruption enthält das Präsidentendokument „Konzeption des Kampfes gegen die Korruption für den Zeitraum 1998 – 2005“.<sup>3</sup> „In rechtlicher Hinsicht umfasst Korruption alle korrupten Handlungen und andere Gesetzesübertretungen (krimineller, administrativer, ziviler und disziplinarischer Art), außerdem Verstöße gegen ethische Verhaltensnormen durch Beamte, wobei die Verstöße mit der Ausführung dieser Handlungen in Zusammenhang stehen; diese Handlungen, Gesetzesübertretungen und Verstöße gegen ethische Verhaltensnormen sind unterschiedlich nach Art und Grad der mit ihnen verbundenen sozialen Gefahr, aber in ihrem Kern ähnlich.“

Eine Analyse internationaler rechtswissenschaftlicher Dokumente bezeugt ebenfalls unterschiedliche Ansätze im Verständnis von Korruption. So wird in der auf dem 8. UN-Kongress über Verbrechensprävention (Havanna 1990) verbreiteten Resolution „Praktische Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption“ Korruption definiert als „Verletzungen ethischer (moralischer), disziplinarischer, administrativer oder krimineller Art, die sich in der illegalen Ausnutzung der eigenen amtlichen Position zu korrupten Handlungen äußern.“ Ein anderes UN-Dokument (auf das man sich im internationalen Kampf gegen die Korruption bezieht) formuliert den Begriff der Korruption als „Missbrauch öffentlicher Autorität für privaten Gewinn.“<sup>4</sup>

Korruption ist daher ein komplexes soziales Phänomen, das negativen Einfluss auf alle Aspekte der politischen und sozioökonomischen Entwicklung von Gesellschaft und Staat hat. Sie äußert sich in illegalem Handeln (oder Nichthandeln) und unethischen oder unmoralischen Taten.

---

<sup>2</sup> Näheres siehe I. Mel'nik, *Korupcija: sutnist', ponjattja, zachody protydii* (Korruption: Wesen, Begriffe, Maßnahmen zur Bekämpfung, (Kiew 2001), 113–116.

<sup>3</sup> Bestätigt durch das Dekret des Präsidenten der Ukraine, „O koncepcii bor'by s korupciej na 1998 – 2005“ (Über die Konzeption des Kampfes gegen die Korruption für den Zeitraum 1998 – 2005) vom 24. April 1998, Nr. 367.

<sup>4</sup> *Mižnarodni pravovi akty ta zakonodavstvo okremych krain pro koruciju* (Internationale Gesetze und die Gesetzgebung einzelner Länder zur Korruption) (Kiew 1999), 102.



Korruption kann als komplexes soziales – und ihrem Wesen nach antisoziales, unmoralisches und illegales – Phänomen definiert werden, das im Verlauf der Amtsausübung Einzelner entsteht und gekennzeichnet ist von der Ausnutzung dieses Amtes zur Befriedigung von persönlichen Interessen (oder von Interessen Dritter) ebenso wie zur Schaffung von Voraussetzungen für die Ausführung korrupter Handlungen, ihrer Verheimlichung oder ihre Begünstigung.

### **Umfang und Einfluss der Korruption in der Ukraine**

In der Ukraine ist Korruption zu einer der Hauptgefahren für die nationale Sicherheit geworden. Im Wesentlichen funktionieren in der Gesellschaft zwei Subsysteme – das eine offizieller, das andere inoffizieller Natur –, die für alle praktischen Zwecke die gleiche Wirkung haben. Gesellschaft und Staat als Ganzes erleben den negativen Einfluss von Korruption. Korruption untergräbt die ökonomischen Grundlagen des Staates, erschwert ausländische Investitionen und führt dazu, dass die Bevölkerung kein Vertrauen in die Obrigkeit hat. Korruption hat negative Auswirkungen auf den internationalen Ruf der Ukraine, führt zur Entstehung einer Schattenwirtschaft und erleichtert den zunehmenden Einfluss organisierter krimineller Gruppen.

Die Bevölkerung der Ukraine schätzt das Ausmaß der Korruption in der Ukraine sehr hoch ein. Die Ergebnisse soziologischer Umfragen des Ukrainischen Aleksandr Razumkow-Zentrums für wirtschaftliche und politische Studien (UZWPS) zeigen, dass nur zwei Prozent der Befragten meinen, dass "fast niemand im Land bestechlich ist," während die Mehrheit den gegenteiligen Standpunkt vertritt. Zwölf Prozent der Befragten meinen, dass "fast jeder sich unter Ausnutzung seiner beruflichen Position bestechen lässt" während 49 Prozent denken, dass "viele" bestechlich sind und 29 Prozent glauben, dass "einige" es sind.

Die Bürger der Ukraine müssen sogar zu korrupten Handlungen greifen und Bestechungsgelder zahlen, um ihre legitimen Rechte ausüben zu können. Nach Daten aus einer soziologischen Umfrage des UZWPS wissen 60.5 Prozent der Befragten von Beispielen, wo Bestechungsgelder für eine legitime Entscheidung gegeben wurden, und 47.5 Prozent der Befragten kennen Fälle von Bestechung für eine illegitime Entscheidung.

Dieses Kapitel enthält eine kurze Analyse der Auswirkungen von Korruption auf die Bildung und Funktionsweise von Regierungsmacht, der Auswirkungen auf die Durchsetzung von Regierungspolitik und auf die Gesellschaft als Ganzes. Es wird gezeigt, wie Slogans von der Bekämpfung der Korruption im politischen Kampf instrumentalisiert werden. Es werden auch individuelle Einschätzungen des Umfangs der Korruption in der Ukraine gegeben.

In der Ukraine hat Korruption einen wesentlichen Einfluss auf die Entstehung von Regierungsmacht. Im *Bereich der Exekutive* geschieht dies in erster Linie durch Zahlungen für die Ernennung in ein Amt (Kauf und Verkauf von Positionen) oder für die Ernennung in ein Amt aufgrund von verwandtschaftlichen Bezie-

hungen oder persönlicher Loyalität, unabhängig von der jeweiligen persönlichen Qualifikation, nach dem Prinzip "Es zählt nicht, wer du bist, sondern zu wem du gehörst."

Gefährlicher sind Erscheinungsformen von Korruption in der Personalpolitik auf den höchsten Ebenen der Exekutive, insofern als Führungskräfte auf höchster Ebene eine ganze Pyramide von korrupten Beziehungen aufbauen können, die alle Regierungsebenen durchdringen. Unter solchen Bedingungen ist es nicht möglich, dass ein Amt ausschließlich aufgrund der beruflichen und persönlichen Qualitäten eines Bewerbers besetzt wird. Entscheidend für die Ernennung sind finanzielle Zahlungen oder verwandtschaftliche (bzw. freundschaftliche) Beziehungen zu hochrangigen Führungskräften oder anderen einflussreichen Persönlichkeiten. Nicht selten werden Personalentscheidungen nur *formal* unmittelbar innerhalb der amtlichen Strukturen getroffen. In Wirklichkeit jedoch werden sie außerhalb der Büros der Amtsträger getroffen, durch einflussreiche Geschäftsleute oder Anführer organisierter krimineller Gruppierungen, die eine bestimmte Region oder einen bestimmten Tätigkeitsbereich kontrollieren. Über solche Fälle ist in den nationalen und internationalen Massenmedien, von Staatschefs und Leitern von Rechtsschutzorganen sowie von bekannten ukrainischen Politikern berichtet worden.

So stellte Leonid Kutschma gegenüber den Leitern von Rechtsschutzorganen fest: "Die folgenden Materialien sind mir vor der heutigen Konferenz zugeleitet worden: über 2500 feste kriminelle Gruppen werden bei internationalen [Polizei-]Dienststellen geführt! Das muss man sich einmal vorstellen, Freunde, 2500 Gruppen – bewaffnet und zu allem bereit! Und Sie werden nicht müde, der Führung des Landes und der Öffentlichkeit zu versichern, dass Sie über diese Gruppen und ihre Einflussbereiche Bescheid wissen und dass Sie die Situation unter Kontrolle haben."<sup>5</sup> In seinen Ausführungen über die Korruption in den ukrainischen Behörden betonte der ukrainische Abgeordnete O. Moros: "Die Macht liegt nicht bei den amtlichen Strukturen, sondern bei den Oligarchen und Clans."<sup>6</sup>

Nach Daten des Sicherheitsdiensts der Ukraine unterhalten sechzig Prozent der Mafia-Clans korrupte Beziehungen zu Stellen in Regierung und Verwaltung.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Leonid Kutschma, "Tak dal'she dlit'sja ne možet" (So kann es nicht weitergehen), Rede auf einer Sitzung des Koordinationskomitees für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität in der Präsidialverwaltung der Ukraine, 16. Februar 1998, in *Urjadovyy kur'er*, 19. Februar 1998, 4.

<sup>6</sup> "Čitajte i sravnivajte, rešajte i golosuete" (Lesen Sie und vergleichen Sie, entscheiden Sie und stimmen Sie ab), *Kreščatik*, 29. Oktober 1999, 6.

<sup>7</sup> M. Kamlyk, P. Gega, V. Bileckij, "O projavlenijach organizovanoj prestupnosti v proizvodstvennoj i upravlenčeskoj sferach ekonomiki" (Erscheinungen der organisierten Kriminalität in der Produktion und im Management der Wirtschaft), in *Borot'ba z organizovanoju zločinnistju i korrupcieju* (Der Kampf gegen die organisierte Kriminalität und die Korruption), Nr.1 (2000): 23–24.

Im Bereich der Justiz gibt es eine recht große Auswahl an Bestechungsmöglichkeiten, die während der Amtsausübung eingesetzt werden kann. Zunächst einmal besteht die Bestechungsgefahr bei Beamten in den Regierungsbehörden, die Anwärter auf Richterstellen auswählen, Materialien für ihre Ernennung (oder Wahl) vorbereiten und über die Ernennung von Richtern für Verwaltungspositionen in den Gerichten (Qualifizierungskommissionen für Richter, Justizbehörden, den Obersten Justizrat) entscheiden. Andere Risiken liegen in der Fälschung von Urkunden, Unterschlagung von kompromittierendem Material für Anwärter auf Richterstellen etc.

Während der Ernennung bzw. Wahl von *Repräsentativorganen der Macht*, ist es ebenfalls schwer, den Einfluss von Korruption zu vermeiden. Hier wäre der Verstoß gegen grundlegende Prinzipien der Organisation und Durchführung von Wahlen wie die Bestechung von Kandidaten, Regierungsvertretern und Mitgliedern von Wahlkommissionen zu erwähnen; die illegale Finanzierung von Wahlkämpfen; der Amtsmissbrauch während eines Wahlkampfes; die Fälschung von Wahlergebnissen; die Behinderung von Bürgern in der freien Ausübung ihres Wahlrechts und so fort.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die letzten Wahlkämpfe in der Ukraine nach Meinung vieler ukrainischer Politiker, internationaler Organisationen und ausländischer Beobachter unter Anwendung undemokratischer Methoden durchgeführt wurden und von Korruption belastet waren. Nach den Ergebnissen soziologischer Studien vom Tag vor den letzten Präsidentschaftswahlen in der Ukraine (1999) zweifelte jeder zweite Wähler in der Ukraine schon vor Beginn des Wahlkampfes an der Korrektheit der Durchführung der Wahlen und ihrer Resultate. Die Bevölkerung war der Meinung, dass die Durchführung eines ehrlichen Wahlkampfes durch das Zentrale Wahlkomitee behindert werde (16 Prozent der Befragten), durch die Mafia und die organisierte Kriminalität (12 Prozent), Mitglieder der Bezirkswahlkommissionen (sechs Prozent) und den Präsidenten der Ukraine, politische Parteien, Vertreter der Geschäftswelt (fünf Prozent).<sup>8</sup>

Nach Angaben aus den Rechtsschutzorganen der Ukraine wurde 1998 bei den Wahlen in die Repräsentativorgane der Regierung eine erhebliche Anzahl von Personen mit Verbindungen zu kriminellen Aktivitäten gewählt. In einigen Fällen waren dies Organisatoren oder aktive Teilnehmer von kriminellen Gruppen, in anderen Fällen Leute, die bis zum Zeitpunkt ihrer Wahl Verbrechen begangen hatten, wie sie kennzeichnend für Korruption sind. So sind nach Informationen aus dem Zentrum für Sozialkontakte in der Hauptverwaltung des Innenministeriums (MWD) der Ukraine auf der Krim neun aktive Mitglieder organisierter krimineller Gruppen Mitglieder im Stadtrat von Kertsch.<sup>9</sup> 1999 wurden im Stadtrat von

<sup>8</sup> "Naselenie ne verit v čestnye vybory" (Die Bevölkerung glaubt nicht an ehrliche Wahlen), *Večernie vesti*, 4. August 1999, 2.

<sup>9</sup> L. Budzhurova, "Kriminal'noe čtivo s goroskopom" (Krimineller Schundroman mit Horoskop), *Stoličnije novosti*, 2. März 1999, 1,5.

Jewpatorija vier Stadtratsmitglieder wegen verschiedener Verbrechen festgenommen.<sup>10</sup>

Während der Bildung von Machtstrukturen führt Korruption erstens zur Übertragung von Macht an Personen, denen diese in Wahrheit nicht von Wählern übertragen wurde oder die aufgrund ihrer beruflichen und persönlichen Eigenschaften keine Regierungsämter bekleiden sollten. Im Prinzip geht es dabei um die illegale Übertragung von Macht. Zweitens kommen damit Vertreter eines kriminellen Milieus, darunter auch Anführer krimineller Gruppen, an die Macht. Und drittens ist eine auf diese Weise zustande gekommene Regierung unrechtmäßig und wird von ihren Repräsentanten für kriminelle Zwecke instrumentalisiert werden – zur illegalen Bereicherung, Vermeidung von Verantwortung, Verfolgung von Gegnern etc.

Korruption beeinflusst auch die Arbeit der Regierungsmacht. Korruption beruht auf der Ausbeutung öffentlicher Autorität für privaten Gewinn. Der Staat verliert den Anteil an Autorität, den die korrupte Person für ihre eigenen selbstsüchtigen Interessen missbraucht hat. Wie Hegel sagte: „Der Anteil an Regierungsautorität, den ein einzelnes Individuum sich selbst angeeignet hat, geht der allgemeinen Autorität verloren.“<sup>11</sup>

In jüngster Zeit ist viel vom rechtswidrigen Gebrauch von Macht durch Regierungsvertreter auf den höchsten Ebenen gesprochen worden. So hat sich nach der Veröffentlichung von Informationen über die Verstrickung einzelner Abgeordneter in korrupte Handlungen in der Gesellschaft die feste Meinung herausgebildet, dass Korruption innerhalb des Obersten Sowjets der Ukraine verbreitet sei.

Im Sommer 1998 gab es besonders viele Informationen über Korruption unter Parlamentariern. Dies war während der Wahl des Vorsitzenden des Obersten Sowjets der Ukraine. Es wurde wiederholt berichtet (in Reden bei öffentlichen Plenarsitzungen im Parlament wie auch in den Massenmedien), dass einige Kandidaten für dieses Amt oder Mitglieder von Organisationen, die diese Kandidaten unterstützten, zur Bestechung einzelner Abgeordneter übergingen. Von Bestechung war auch im Zusammenhang mit der Bildung von Abgeordnetengruppen und Fraktionen und dem Fraktionswechsel von Abgeordneten die Rede.<sup>12</sup> Es ging so weit, dass der Oberste Sowjet der Ukraine am 25. Juni 1998 eine eigene Resolution verabschiedete: „Aussagen von Abgeordneten der Ukraine über Bestechung während der Abstimmung über Kandidaten für das Amt des Vorsitzenden des Obersten Sowjets der Ukraine.“ Es wurde ein Vorübergehender Ermittlungsausschuss zur Prüfung der Aussagen von Abgeordneten über Fakten im Zusam-

---

<sup>10</sup> „Arestovan esče odin deputat Ewpatorijskogo gorsoweta“ (Wieder ein Mitglied des Stadtrats von Jewparorija ist festgenommen worden), *Fakty*, 9. Februar 1999, 1.

<sup>11</sup> G. Hegel, „Konstitucija Germanii“ (Die Verfassung Deutschlands) in *Političeskije proizvedenija* (Politische Werke) (Moskau 1978), 184.

<sup>12</sup> „Pervaja sessija Verchovnoj Rady Ukrainy“ (Erste Sitzung der Werchowna Rada der Ukraine) in *Bjulleten'* (Bulletin) 46:1 (Kiew: Izdatel'stvo Verchovnoj Rady Ukrainy, 1998), 42, 52.

menhang mit Bestechungsvorgängen während der Abstimmung gebildet, und die Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine wurde dazu gebracht, sich an der Überprüfung zu beteiligen.

Zu der Zeit waren weder der Vorübergehende Ermittlungsausschuss noch die Rechtsschutzorgane in der Lage, konkretes Beweismaterial zur Bestechung von Abgeordneten oder von daran beteiligten Personen vorzulegen. Aussagen über die Bestechung von Abgeordneten werden jedoch weiter gemacht, auch vonseiten der Parlamentarier selbst. Eine Feststellung, dass Bestechung in der ukrainischen Politik allgemein und insbesondere im Parlament stattfindet, wurde vom ukrainischen Abgeordneten L. Krawtschuk, getroffen: „Die Regierung lebt jetzt nach kommerziellen Gesetzen, und das ist schrecklich! Das Amt des Vorsitzenden des Obersten Sowjets wurde gekauft. Es gab einen Handel, keine Abstimmung, es wurden Stimmen verkauft ... Regierungsvertreter sind dazu übergegangen, nach den Gesetzen des Merkantilismus und des Handels zu leben: ‚Gibst du mir, geb ich dir.‘ Du gibst mir Stimmen und ich gebe dir ... Alles wird gegen Geld verkauft: Fraktionswechsel, Ämter.“<sup>13</sup>

Die Aussagen dieses Politikers sollten außerordentlich ernst genommen werden, insofern als er während dieser Zeit selbst Kandidat für das Amt des Vorsitzenden des Obersten Sowjets der Ukraine war, d.h. er war gut informiert über die politische Auktion, die 1998 im Parlament stattfand.

Im Jahre 1998 wurde die Generalstaatsanwaltschaft der Ukraine beim Parlament vorstellig, um die Zustimmung zur Einleitung eines Strafverfahrens gegen die ukrainischen Abgeordneten P. Lasarenko und N. Agafonow wegen Beteiligung an Korruptionsvergehen zu erhalten. Im März 2000 legte der Sicherheitsdienst der Ukraine dem Parlament Material über sechs ukrainische Abgeordnete vor. Bei diesen sechs Personen entdeckte der Sicherheitsdienst Handlungen, die gegen die Prinzipien des ukrainischen Gesetzes „Über die Bekämpfung der Korruption“ verstießen.<sup>14</sup> Darüber hinaus berichtete der Sicherheitsdienst über einen Verstoß gegen das Wahlgesetz durch einen anderen ukrainischen Abgeordneten (durch Verwendung gefälschter Dokumente während seiner Registrierung als Kandidat).<sup>15</sup>

Am 20. April 2000 wurde bei einer Sitzung des Koordinationskomitees zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität im Präsidialamt des ukrainischen Präsidenten über die unternehmerische Tätigkeit von Parlamentariern berichtet. Diesem Bericht mit Daten aus der Steuerverwaltung der Regierung

<sup>13</sup> L. Krawtschuk, „Očen' strashno, što vlast' seičas žyvot po zakonam tovgovli“ (Es ist schrecklich, dass die Regierung jetzt nach den Gesetzen des Handels lebt), *Den'*, 3. Februar 1999, 4–5.

<sup>14</sup> Nach Artikel 1 des ukrainischen Gesetzes „Über das Unternehmertum“ gelten die Beteiligung an der Einrichtung von Wirtschaftseinheiten für unternehmerische Tätigkeiten und der Besitz korporativer Rechte nicht als unternehmerische Tätigkeiten, d.h. es sind keine Verstöße gegen das ukrainische Gesetz „Über die Bekämpfung der Korruption“.

<sup>15</sup> A. Primačenko, „Delo 'zeljonych“ (Der Fall der „Grünen“), *Zerkalo nedeli*, 25. März 2000, 2.

zufolge erhalten 364 ukrainische Abgeordnete offizielle Einkommen aus dem Bereich des Handels. Parlamentarier stehen an der Spitze von 202 Unternehmen und sind Gründer von 473 Unternehmen. Insgesamt haben Abgeordnete direkte oder indirekte Verbindung zu den Wirtschaftsaktivitäten von 3.105 Unternehmen. 1999 importierten diese Unternehmen Rohstoffe und Konsumgüter im Wert von 13.2 Billionen Griwna (was 25.3% der ukrainischen Importe entspricht), und exportierten Rohstoffe und Konsumgüter im Wert von 5.2 Billionen Griwna (10.1% der ukrainischen Exporte). Nach diesen Zahlen sind die genannten Unternehmen allein für das Jahr 1999 mit einem Betrag von 4.1 Billionen Griwna dem Haushalt gegenüber im Rückstand.<sup>16</sup>

Obwohl einige der oben genannten und andere in den Medien veröffentlichten Fakten offiziell nicht bestätigt wurden (oder noch überprüft werden), ist anzunehmen, dass solche Informationen, wie sie von Parlamentariern und Regierungsvertretern bekannt gemacht wurden, ein Eingeständnis von Korruption unter hochrangigen Politikern ist.

Der Fairness halber sollte angemerkt werden, dass im Vergleich zu anderen Bereichen der Regierung die legislative Gewalt objektiv nicht der korrupteste Bereich sein kann. Die exekutive Gewalt ist *potentiell* der korrupteste Bereich, insofern als es die Vertreter der Exekutive sind, die Gelegenheit haben, Geldmittel, Immobilien und Sachwerte zu verwalten und über Fragen der Zuteilung von Grundstücken und Pachten, der Veranlagung zu rechtlicher und finanzieller Rechenschaftslegung und der Erteilung von Genehmigungen, Lizenzen und von Krediten mit Regierungsbürgschaft zu entscheiden. Dies wird auch in der Gerichtspraxis bei der Anwendung der Anti-Korruptionsgesetze bestätigt; die überwiegende Mehrheit der Personen, die wegen Bestechung, Amtsmissbrauch und Verstoß gegen das ukrainische Gesetz „Zur Bekämpfung der Korruption“ zur Verantwortung gezogen werden, sind Vertreter der Exekutive. Im Übrigen ist die Tatsache, dass unter ihnen keine Regierungsmitglieder und hochrangigen Beamten sind, eher Beweis für das hohe Niveau der Korruption in der Exekutive, insofern als hochrangige Regierungsmitglieder mehr Möglichkeiten haben, nicht nur ihr Amt zu missbrauchen, sondern auch, „sich nicht nass zu machen.“<sup>17</sup>

Was die judikative Gewalt betrifft, so wird die Frage nach dem Amtsmissbrauch bei Richtern ziemlich selten gestellt. Der Oberste Justizrat wurde 1998 ins Leben gerufen. Während der folgenden zwei Jahre wurden auf Betreiben dieser Behörde nur neun Richter wegen Verletzung ihres Amtseides entlassen, und

---

<sup>16</sup> I. Desjatnikova, „V prošlom godu naši sograždanje priobreli svyše pjati tysjač prestižnych ‘šestisotych’ mercedesov po cene ot 100 do 300 tysjač dollarov“ (Letztes Jahr haben unsere Mitbürger über fünftausend prestigeträchtige Mercedes 600 im Wert von 100 bis 300.000 Dollar erworben). *Fakty*, 22. April 2000, 4.

<sup>17</sup> Die Korruptionsfälle sogar bei Führungskräften der mittleren Ebene, insbesondere dem Leiter der Konsularverwaltung im ukrainischen Außenministerium V. Koval' und den Bürgermeistern der Städte Cherson, Neshin und Kremenschug sind eine Ausnahme von der allgemeinen Regel.

gegen fünf Richter wurden Strafverfahren wegen Bestechlichkeit eingeleitet.<sup>18</sup> In den vorangegangenen Jahren sind Strafverfahren gegen Richter ebenfalls nur sehr selten eingeleitet worden und in der Regel nur wegen Bestechlichkeit.<sup>19</sup>

Die politische Essenz von Korruption zeigt sich auch in der Tatsache, dass Korruption eine Waffe im Kampf um die Macht (oder den Machterhalt) sein kann. Einerseits können Vertreter der Macht zur Erreichung politischer Ziele Slogans aus dem Kampf gegen die Korruption verwenden, darunter den Einsatz von Repressalien gegen politische Gegner, indem man das Strafrecht, auch repressive Maßnahmen nutzt und seine Gegner diskreditiert. Andererseits kann die politische Opposition die Regierung der Korruption beschuldigen, um damit ihre eigenen politischen Ziele zu erreichen. So überraschend es auch scheinen mag, die Opposition kann auf diese Weise ein Interesse daran haben, die Vertreter der Macht (oder einzelne Vertreter der Regierung) zu bestechen, insofern als die Aufdeckung von Korruptionsfällen und ihre Veröffentlichung in den Massenmedien die Chancen der Opposition, an die Macht zu gelangen, erhöht.

Die typischsten Varianten einer Verwendung von Slogans aus dem Kampf gegen die Korruption für den Kampf gegen politische Feinde seien im Folgenden aufgeführt:

1. Die selektive Anwendung des Strafrechts und anderer repressiver gesetzlicher Mittel auf Regierungsvertreter und Politiker (in der Regel aus der Opposition). Sogar wenn es Gründe für ein solches Vorgehen gibt, kann die Entscheidung getroffen worden sein, nicht weil solche Gründe gibt, sondern hauptsächlich aus politischen Erwägungen. Das heißt, wenn solche Personen wegen Verstoßes gegen das Antikorruptionsgesetz zur Rechenschaft gezogen werden, so geschieht dies nicht als Folge einer systematischen Bekämpfung der Korruption durch die Behörden, sondern beruht auf dem Prinzip der politischen Opportunität. Der eigentliche Prozess, in dem der Schuldige zur Verantwortung gezogen wird, wird von umfassenden Propagandamaßnahmen begleitet mit dem Ziel, die Gesellschaft und die internationale Gemeinschaft davon zu überzeugen, dass der Einsatz ei-

<sup>18</sup> "Po dvum sud'jam bylo polučeno soglasie Verchovnoj Rady Ukrainy na privlečenie ich k ugovnoj otvetstvennosti, otnositel'no drugich trjoch materialy eščo ne rassmotreny parlamentom. Div.: Vaulina O. A sud' i kto?" (Der Oberste Sowjet der Ukraine hat seine Zustimmung dazu gegeben, dass ein Strafverfahren gegen zwei Richter eingeleitet wird, das Material über die beiden anderen ist vom Parlament noch nicht geprüft worden. O. Vaulina, 'Und wer sind die Richter?'), *Golos Ukrainy*, 19. Januar 2000, 5.

<sup>19</sup> Zum Beispiel wurde 1995 der Vorsitzende des Gerichts des Leninbezirks der Autonomen Republik Krim W. Tschernischow zur Verantwortung gezogen. Die Anklage lautete auf Entgegennahme und Verlangen von Bestechungsgeldern in Höhe von 2.150 \$. 1997 wurde ein Verfahren gegen Ju. Faratjew, einen Richter am Gericht des Oktoberbezirks in der Stadt Lugansk eingeleitet, dem die Staatsanwaltschaft die Annahme von Bestechungsgeldern in Höhe von \$ 500 zur Last legte.

nes Gerichtsverfahrens keinerlei politischen Hintergrund habe und nur darauf ausgerichtet sei, Recht und Gesetz im Lande zu schützen.<sup>20</sup>

In solchen Fällen können die Vertreter der Rechtsschutzorgane das Gesetz in vollem Bewusstsein anwenden, sogar dann, wenn sie den politischen Aspekt der Situation erkennen. Doch es kann eine substantielle Änderung der Situation eintreten, wenn es darum geht, andere Beamte (oder politische Persönlichkeiten) wegen ähnlicher Taten zur Verantwortung zu ziehen, Beamte, die nicht in politischer Opposition zur Führung des Landes stehen oder die denen, die an der Macht sind, sogar nahe stehen. In solchen Fällen sind die Vertreter der Rechtsschutzorgane, die meinen, dass ihre Aufgabe nicht darin bestehe, Recht und Gesetz zu schützen, sondern dem bestehenden politischen Regime zu dienen, gezwungen, gegen das Gesetz zu verstoßen, insofern als die Nicht-Anwendung des Gesetzes ein Amtsmissbrauch ist, wenn es Gründe für seine Anwendung gibt.

2. Der Einsatz von juristischen Repressalien gegen politische Gegner durch den Vorwurf der Korruption (oder anderer illegaler Handlungen), wenn dafür keine rechtliche Grundlage vorliegt. Ziel und Mittel bleiben in solchen Fällen die gleichen wie in den oben beschriebenen, doch die Gründe für ihre Anwendung fehlen.

Dies war insbesondere in Ländern der ehemaligen UdSSR der Fall, wo die Behörden nicht selten Repressalien gegen politische Persönlichkeiten, vor allem gegen oppositionelle Parlamentarier einsetzten. Einige Politiker und Anwälte, die Gelegenheit hatten, sich eingehender mit den Unterlagen aus dem Strafverfahren zu befassen, das im April 1997 durch den Generalstaatsanwalt der Ukraine G. Worsinow gegen den Vorsitzenden des Parlamentsausschusses zu Fragen der Bekämpfung organisierter Kriminalität und Korruption G. Omeltschenko eingeleitet wurde, dem Amtsmissbrauch zur Last gelegt wurde (zu Unrecht, wie sich rechtzeitig herausstellte), meinen, dass dies ein solcher Fall war.

In solchen Fällen haben die Vertreter der Rechtsschutzorgane Gelegenheit, illegal zu handeln. Unbegründete strafrechtliche Verfolgung (oder die Anwendung von anderen repressiven Maßnahmen) ist ein im Rahmen der Arbeit begangenes Vergehen; das bedeutet, dass sich das Thema nun auf bestechliches Verhalten durch die Vertreter von Rechtsschutzorganen ausweitet.

3. Die Anwendung repressiver Methoden aus den gleichen Motiven auf Personen in der Umgebung von politischen Persönlichkeiten, die die Behörden

---

<sup>20</sup> Nach Meinung vieler bekannter Politiker und Experten waren beim bekanntesten Korruptionsfall der Ukraine, dem "Fall Lazarenko", besondere politische Umstände ein nicht unwichtiger Faktor.



diskreditieren wollen. So weit Rechtsschutzorgane betroffen sind, können ihre Handlungen, je nachdem, ob es Gründe für die Anwendung entsprechender Maßnahmen gibt oder ob diese Gründe fehlen, sowohl legal als auch illegal sein. Doch ist diese Tatsache im Prinzip ohne Bedeutung, insofern als die Antriebskraft für die Anwendung rechtlicher Mittel in diesen Fällen nicht die Bekämpfung der Korruption, sondern die politische Opportunität ist.<sup>21</sup>

Einer der gefährlichsten Faktoren bei der Verwendung von Slogans der Bekämpfung der Korruption im politischen Kampf ist die Einbeziehung von Rechtsschutzorganen in den politischen Prozess. Unter diesen Umständen werden die Rechtsschutzorgane selbst zu Kombattanten im politischen Kampf.

4. Die Rhetorik des Kampfes gegen die Korruption kann von bestimmten Regierungsvertretern auch zur Schaffung eines positiven Images bei den Bürgern und in den Augen der Weltgemeinschaft oder zum Erhalt der eigenen Machtposition bemüht werden. Traditionsgemäß sind Statements über eine Intensivierung des Kampfs gegen die Korruption öfter und lauter vor regulären Wahlen zu hören.

Im Wesentlichen verfolgen korrupte Politiker mit solchen Aktionen die Lösung eines zweifachen Problems: sie versuchen damit erstens, um jeden Preis an der Macht bleiben; und zweitens, durch den Verbleib an der Macht jede Verantwortung für die im Amt begangenen Verbrechen zu vermeiden.<sup>22</sup>

In diesem Zusammenhang ist es notwendig, sich näher mit der Frage zu befassen, ob die Aufrechterhaltung strafrechtlicher Immunität für Parlamentarier wirklich ratsam ist. In einer rechtlichen und politischen Situation, wo die politisch motivierte strafrechtliche Verfolgung von Parlamentariern nicht unbekannt ist, sollte die strafrechtliche Immunität von Parlamentariern als ein Mittel zum Schutz der Demokratie gesehen werden. Die Grundabsicht wäre hier, rechtliche Garantien dafür zu geben, dass Abgeordnete ihre Pflichten in angemessener Weise wahrnehmen können. Es ist offensichtlich, dass die begrenzte Anwendung von parlamentarischer Immunität unter diesen Bedingungen als sinnvoll angesehen werden kann, wenn dies den Kampf gegen die Korruption erleichtert.<sup>23</sup> Die Beseitigung (oder substanzielle Beschränkung) der parlamentarischen Immunität aufgrund von politischen Zielen kann zu einer Art „Impfung“ gegen politische Opposition werden, die die Entwicklung der Demokratie in der Ukraine nicht fördert.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> N. Mel'nik, "Ponjatje korrupcii" (Der Begriff der Korruption), in *Korrupcija i bor'ba s nei* (Korruption und ihre Bekämpfung) (Moskau, 2000), 218–19.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 21–23.

<sup>23</sup> M. Aznar, "Vospitanije referendumom" (Erziehung durch Referendum), *Den'*, 13. April 2001, 4.

<sup>24</sup> I. Chemeris, "Dos'e dlja golosovanija" (Ein Dossier zur Abstimmung), *Den'*, 11. April 2000, 4.

Auch können Fälle wie der eines korrupten Abgeordneten nicht ignoriert werden, der wegen Amtsmissbrauchs bzw. Entgegennahme von Bestechungsgeldern entlarvt wurde und dann versuchte, die gegen ihn erhobenen Anschuldigungen als politische Verfolgung darzustellen. Wie die Praxis gezeigt hat, kann eine politische Verteidigung dieser Art recht wirksam sein.

Korruption manifestiert sich auch in der Weise, dass sie die Implementierung von Innen- und Außenpolitik substanziell beeinflussen kann. Was Letztere betrifft, so kann der hohe Stand der Korruption im Lande und die Tatsache, dass es Korruption in den Führungsebenen gibt, von anderen Staaten dazu genutzt werden, Druck auf die politische Führung des Landes auszuüben, wenn Entscheidungen über außen- oder innenpolitische Fragen anstehen. Die herrschende Elite eines Staates gerät in politische Abhängigkeit von der Führung anderer Staaten und internationaler Organisationen, wenn die dortigen Entscheidungsträger vom wahren Zustand der Dinge und vom Ausmaß der Korruption im Lande erfahren, insbesondere wenn dies einzelne Politiker oder hochrangige Führungskräfte betrifft.

Das Wissen um eine derartige Korruption kann zu Problemen in den Beziehungen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen führen, wenn es um den Abschluss internationaler Verträge oder Vereinbarungen, den Erhalt von Krediten, Investitionen ausländischen Kapitals oder die Neuordnung von Schulden geht. Es ist nicht auszuschließen, dass korrupte Beamte in die Abhängigkeit von Vertretern anderer Staaten oder internationaler Organisationen geraten und von ihnen für ihre eigenen Interessen benutzt werden könnten, als „Einflussagenten.“<sup>25</sup>

Die Tatsache, dass Korruptionsprobleme in der Ukraine eine politische Dimension angenommen haben und die Haltung der internationalen Gemeinschaft gegenüber der Ukraine wesentlich bestimmen, wird von Fachleuten als unbestreitbar dargestellt und durch zahlreiche Untersuchungen westlicher Experten bekräftigt.<sup>26</sup> Dies bestätigt sich in der Beurteilung der Ukraine durch führende internationale Organisationen, von der das internationale politische Ansehen unseres Landes entscheidend abhängt, und durch einzelne Fälle, bei denen auf die politische Führung der Ukraine Druck ausgeübt wurde.

In Bezug auf seine Korruptionsindices gehört die Ukraine im internationalen Vergleich zu den dauerhaft führenden Ländern. In einer amerikanischen Vergleichsanalyse für eines der letzten Wirtschaftsforen in Davos wurde betont, dass die Ukraine zu den führenden Ländern mit dem höchsten Stand an Beste-

---

<sup>25</sup> A. Ben', "Segodnja – vzjatočnik, zavtra – agent?" (Heute bestechlich, morgen Agent?), *Golos Ukrainy*, 3. Oktober 1996, 7.

<sup>26</sup> Meždunarodnyj imidž Ukrainy: mify i realii (Analitičeskij doklad Ukrainського centra ekonomičeskich i političeskich issledovanij) (Das internationale Image der Ukraine : Mythen und Realitäten [Analytischer Bericht des Ukrainischen Zentrums für wirtschaftliche und politische Studien]), *Natsional'na bezpeka i oborona*, 2000, No. 3, 25.

chung, politischer Korruption und Steuerflucht gehöre.<sup>27</sup> Ende 2000 bezeichnete die Weltbank die Ukraine als eins der korruptesten Länder innerhalb der GUS.<sup>28</sup>

Politischer Druck, den andere Staaten aus Sorge über den Stand der Korruption in der Ukraine ausüben, kann verschiedene Formen annehmen, darunter auch diplomatische. Als Beispiel können die Statements von amerikanischen Regierungsmitgliedern und Diplomaten zur Korruption in der Ukraine am Vorabend des Besuchs von Präsident Leonid Kutschma im Herbst 1999 angeführt werden. Der Stellvertretende amerikanische Außenminister Strobe Talbott wies in seinen Ausführungen über den Stand der Korruption in der Ukraine darauf hin, dass „Korruption zu einem der größten Hindernisse auf dem Weg der Ukraine zu wirtschaftlichem Wohlstand und Demokratie geworden ist... Wenn die Ukraine das Vertrauen von Investoren, das die Grundlage für wirtschaftlichen Wohlstand ist, erneuern will, dann sind Erfolge im Kampf gegen die Korruption lebensnotwendig.“<sup>29</sup> Der amerikanische Botschafter in der Ukraine Steven Pifer drückte sich in dieser Hinsicht noch deutlicher aus. Er sagte, dass die höchste Führungsebene der Ukraine „ihre Verbindung zu Personen abbrechen muss, die in Korruptionsaktivitäten verwickelt sind oder Kontakt zu kriminellen Gruppen haben.“<sup>30</sup>

Medienberichten zufolge war während des Aufenthalts von Präsident Leonid Kutschma in den USA in den Gesprächen mit der amerikanischen Führung eines der Hauptthemen die Notwendigkeit einer konzertierten Anstrengung im Kampf gegen die Korruption in der Ukraine. Darüber hinaus wurde berichtet, dass während des Treffens zwischen dem ukrainischen Präsidenten und dem amerikanischen Vizepräsidenten von bestimmten ukrainischen Politikern und Geschäftsleuten die Rede gewesen sei, die Verbindungen zur Korruption hätten. Nach Informationen der Wochenzeitung *Zerkalo nedeli* richtete Präsident Bill Clinton im April 2000 an Präsident Leonid Kutschma ein Schreiben, in dem er empfahl, die Kräfte, „die eine Bremse auf dem Weg zu marktwirtschaftlichen Reformen sind und im Parlament persönliche Interessen verfolgen,“ in die Schranken zu weisen.<sup>31</sup>

Es ist offensichtlich, dass eine der Bedingungen für eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und der Ukraine einschließlich der Gewährung von Krediten an die Ukraine durch die USA und den IWF ist, dass die Regierung der Ukraine entscheidende Antikorruptionsmaßnahmen durchsetzen muss, darunter Maßnahmen gegen bestimmte Personen, die gegenwärtig an

<sup>27</sup> “Obraščchenie Verchovnoj Rady Ukrainy k Kongressu Soedinjonnych Štatov Ameriki” (Ein Aufruf des Obersten Sowjets der Ukraine an den Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika) *Golos Ukrainy*, 19. Oktober 1999.

<sup>28</sup> S. Gorban’, ‘Bor’ba s korrupcijej: osenneje obostrenije’ (Der Kampf gegen die Korruption: herbstliche Verschärfung) in *Novyi vek*, 25. November, 2000.

<sup>29</sup> Strobe Talbott, “My ozabočeny nekotorymi problemami v nynešnej kampanii” (Wir sind besorgt über einige Probleme in der gegenwärtigen Kampagne), *Zerkalo nedeli*, 23. Oktober 1999, 1.

<sup>30</sup> A. Jurčuk, “Stalker v parlamentskoj zone” (Stalker im parlamentarischen Bereich), *Zerkalo nedeli*, 4. Dezember 1999, 1.

<sup>31</sup> *Ibid.*

der Spitze des politischen Lebens der Ukraine stehen. Dies wiederum wird Veränderungen in der ukrainischen Rechtspolitik und persönliche Veränderungen auf den höchsten Ebenen der Macht in unserem Land mit sich bringen.<sup>32</sup>

Korruption ist einer der wesentlichen Faktoren, die die Gesellschaft teilen. Symbolisch gesprochen ist die Gesellschaft in eine offizielle und eine inoffizielle – und teilweise kriminelle – Gesellschaft gespalten. Infolgedessen existieren innerhalb dieses Rahmens zwei soziale Subsysteme parallel zueinander. Das eine Subsystem ist an rechtlichen und moralischen Normen orientiert, das andere am Einsatz illegaler Mittel. So weit es dabei um Korruption geht, sind es Mittel wie Bestechung, Missbrauch einer offiziellen Stellung, Gewährung oder Entgegennahme von gesetzeswidrigen Privilegien und Vorteilen und Amtsmissbrauch zugunsten der illegalen Aneignung von Eigentum. Diejenigen, die sich der Korruption schuldig machen, arbeiten in einem inoffiziellen Umfeld, das von ihrem eigenen Wertesystem und mit ihren eigenen Zielen und den Mitteln zu ihrer Verwirklichung regiert wird, wo das Leben nicht nach Gesetzen funktioniert, sondern nach „Absprachen“. Angesichts der Ungesetzlichkeit ihrer Handlungen können sie ihre korrupten Beziehungen der Gesellschaft nicht „enthüllen“, weil in diesem Fall, zumindest nach der Logik der Zivilgesellschaft und der Rechtsstaatlichkeit, eine Reaktion auf ihre Taten vonseiten der Rechtsschutzgemeinschaft folgen würde.

Gleichzeitig können diejenigen, die sich der Korruption schuldig machen, nicht ohne das offizielle Subsystem existieren. Dieses Subsystem ist eine notwendige Voraussetzung für sie, um korrupte Beziehungen aufbauen zu können; um ein Amt missbrauchen zu können, muss man es erst einmal haben. Man muss in eine geeignete Stellung innerhalb des zentralen Regierungsapparates (oder der lokalen Selbstverwaltung) ernannt worden sein und über konkrete Vollmachten verfügen wie auch die Gelegenheit haben, sie offiziell zu nützen. Daneben dient das offizielle Subsystem als Deckmantel für das inoffizielle. In erster Linie nutzen diejenigen, die sich der Korruption schuldig machen, die ihnen übertragenen Vollmachten zur Erreichung ihrer gesetzeswidrigen Ziele. In zweiter Linie nutzen sie ihren offiziellen Status, um sich ihrer strafrechtlichen Verantwortung zu entziehen.

Wahrscheinlich ist es in keiner Gesellschaft, in keinem Staat möglich, das System inoffizieller, darunter auch korrupter Beziehungen, völlig auszuschalten. Aussagen über eine komplette Ausmerzung von Korruption, Bestechung und Verbrechen sind zumindest naiv. Das gesellschaftspolitische Klima einer Gesellschaft hängt davon ab, welchen Platz die verschiedenen oben diskutierten Subsysteme einnehmen und welche Rolle darin das dominierende Subsystem spielt. Widerstand gegen Korruption kann zum Teil dadurch geleistet werden, dass gesetzes-

---

<sup>32</sup> George Soros traf diese offene Feststellung am Vorabend des Besuchs des ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma in den USA. Der amerikanische Geschäftsmann verband die Bewilligung von finanzieller Hilfe für die Ukraine an ein „Ausmisten der Regierungsstelle.“

widrige Beziehungen eingegrenzt werden und der Einfluss des inoffiziellen Subsystems auf das Funktionieren der Gesellschaft eingedämmt wird.

Will man den Stand der Dinge in der Ukraine von dieser Position aus bewerten, so ist anzumerken, dass die Korrelation offizieller und inoffizieller Subsysteme eine Warnung darstellt, die darauf hinweist, dass eine außerordentlich gefährliche Situation entstanden ist.

Die Kriminalisierung aller Bereiche des wirtschaftlichen und politischen Lebens durch weit verbreitete Korruption – einschließlich der höchsten Ebenen der Regierungsmacht – ist eine Tatsache, die von der Legislative des Landes festgestellt worden ist.<sup>33</sup> Nach offiziellen Aussagen der Führung des Landes liegt der Anteil der ukrainischen Wirtschaft, der von der „Schattenwirtschaft“ dominiert ist, zwischen 45 und 60 Prozent; zumindest hat er mittlerweile mit dem Anteil der offiziellen Wirtschaft gleichgezogen. Millionen ukrainischer Bürger arbeiten in dieser Schattenwirtschaft. Nach Daten der Stiftung „Intellektuelle Perspektiven“ und des Zentrums für Sozialexpertise am Institut für Soziologie der Ukrainischen Akademie der Wissenschaften, die eine Befragung ukrainischer Bürger über die Beschäftigung der Bevölkerung in der Schattenwirtschaft durchgeführt hat, gaben 45 Prozent der Befragten an, in der „Schattenwirtschaft“ zu arbeiten.<sup>34</sup> Nach Expertenberechnungen beläuft sich das aus der Schattenwirtschaft gewonnene Gesamtkapital ukrainischer Bürger auf ungefähr 40 Billionen US-\$.<sup>35</sup> Ungefähr die Hälfte der Geldvorräte stammt aus Umsätzen außerhalb der Banken, und nach Expertenschätzungen erreicht der illegale Umsatz nationaler Währung in der Ukraine ungefähr 12 Billionen US-\$. Der Betrag an frei konvertierbarer Währung, die illegal über die Grenzen des Landes geschafft und auf Konten in ausländischen Banken deponiert wurde, wird auf mindestens 20 Billionen US-\$ geschätzt.<sup>36</sup>

Diese Situation ist einerseits durch exzessiven Steuerdruck auf die nationalen Produzenten, andererseits durch die Pflege korrupter Beziehungen in der ukrainischen Gesellschaft entstanden. Zu einer solchen Entwicklung ist es durch die Aktivitäten derjenigen führenden Politiker gekommen, die den Wandel der Korruption von einer gesellschaftlichen Anomalie in eine soziale Norm nicht eingeschränkt, in einigen Fällen sogar gefördert haben.

<sup>33</sup> „Postanovljenje Verchovnoj Rady Ukrainy ot 13 janvarja 1998 g. Nr. 12/98-VR“ (Resolution des Obersten Sowjets der Ukraine vom 13. Januar 1998. No. 12/98-VR), *Golos Ukrainy*, 27. Januar 1998, 2.

<sup>34</sup> G. Dolženko, „Solo dlja predprinimatelja v soprovoždenii kontrolirujuščich i kriminal'nych struktur“ (Solo für einen Unternehmer in der Begleitung von kontrollierenden und kriminellen Elementen), *Urjadovyj kur'er*, 25. Februar 2000, 4.

<sup>35</sup> L. Povolotskaja, „Ukrainu ožidajet provedenie nalogovoj amnistii“ (Die Ukraine erwartet eine Steueramnestie), *Fakty*, 6. April 2000, 7.

<sup>36</sup> Povolotskaja, Leonid Kučma, „Gosudarstvo ne budet donorum korrumpirovannyh chapug“ (Der Staat wird kein Spender für korrupte Diebe sein), *Pravitel'stvennyj kur'er*, 16. Dezember 1999, 3–4.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Wirksamkeit des Widerstands gegen die Korruption hängt in erster Linie von der Haltung, die die Führung der Nation diesem Problem gegenüber einnimmt, und von ihrer moralischen und rechtlichen Integrität ab. Der politische Wille ist der entscheidende Faktor bei der Bekämpfung der Korruption. Die Bekundung von politischem Willen bedeutet, dass, sofern rechtliche Gründe vorliegen, das Gesetz auf jede Person angewendet werden kann, ungeachtet ihrer Position, politischen Ansichten, ihrer Nähe zur Führung des Staates oder anderer subjektiver Elemente. Fehlt der politische Wille, so ist selbst die perfekte Antikorruptionsgesetzgebung zu einer rein deklarativen Existenz verurteilt, und die Aktivitäten der Rechtsschutzbehörden sind lediglich die Vortäuschung eines Kampfes gegen die Korruption.

In der Einschätzung ausländischer Ermittler wurde kein einziger ernsthafter Schritt zur Bekämpfung der Korruption unternommen. Alles, was getan wurde war Show-Gehabe, so z.B. die Aufstellung eines Regierungsprogramms „Saubere Hände“ mit dem Ziel, westliche Kritiker zu beruhigen. Die Einzigen, die nach Meinung ausländischer Ermittler ernsthaft den Kampf gegen Verbrechen und Korruption in der Ukraine aufgenommen haben, sind die Rechtsschutzorgane der Vereinigten Staaten, der Schweiz und Belgiens.<sup>37</sup> So radikal eine solche Aussage auch sein mag, so ist dieser Standpunkt doch nicht unbegründet.

Korruption bedroht die nationale Sicherheit und die soziale Ordnung der Ukraine, beeinflusst die Bildung und die Tätigkeit von Regierungsinstitutionen, untergräbt das Vertrauen der Bürger in die Regierung und erschwert die Beziehungen der Ukraine zu ausländischen Partnern. Deshalb ist der Kampf gegen die Korruption eine Aufgabe von höchster Priorität und ist an die Erreichung folgender Hauptziele gebunden:

- Reduktion der Zahl der so genannten “bestechungsintensiven” Funktionen der Regierungsaufsicht (Ausgabe von Ausweisen, Lizenzen, Zertifikaten etc.)
- Eine genaue gesetzgeberische Definition von Verfahren für das Zustandekommen von Regierungsentscheidungen
- Gewährleistung der Transparenz von Entscheidungsprozessen durch konkurrierende Angebote und andere Mechanismen
- Verstärkung der strafrechtlichen Verantwortung für korrupte Aktivitäten.

---

<sup>37</sup> R. Ôjapka, “Rynok gaza v Ukraine—pole dlja aktivnosti vorov, vzjatočnikov i drugich nečestnych ljudej” (Der Gasmarkt in der Ukraine ist ein Betätigungsfeld von Dieben, Beziehern von Bestechungsgeldern und anderen unehrlichen Leuten), *Svoboda*, 3. April 2000, 8, 11.

Um diese Ziele zu erreichen, empfiehlt es sich, die folgenden Maßnahmen zu treffen. Auf der Ebene der Legislative ist ein Verhaltenskodex für Regierungsangestellte zu verabschieden, in dem ein System von Prinzipien und Werten für die Regierung und Verhaltensmodelle für Regierungsangestellte in einzelnen aufgeführten Situationen zu definieren wären. Dieser Kodex könnte insbesondere Empfehlungen enthalten, wie ein Beamter sich korrekt verhalten soll, wenn materielle Interessen angesprochen werden oder jemand versucht, ihm Bestechungsgelder zu zahlen etc. In allen Regierungsstellen sollte ein Verantwortlicher für Fragen der Ethik von Regierungsangestellten ernannt werden.

Es ist notwendig, die Verfahren für die Erteilung von amtlich verbürgten Aufträgen gesetzlich zu definieren und transparent zu machen wie auch die Verfahren für die Verwendung von Haushaltsmitteln festzulegen. Ebenso notwendig ist es, die Ausführung der bereits verabschiedeten Gesetze zu sichern.

Bürgschaften der Regierung für ausländische Kredite an Unternehmen, darunter private Einrichtungen und Organisationen, dürfen nur in Ausnahmefällen und nur mit Zustimmung des Parlaments gewährt werden. Es empfiehlt sich, obligatorische öffentliche Rechenschaftsberichte des Regierungschefs über die Wirksamkeit der Verwendung solcher Kredite mit detaillierten Informationen in den Medien einzuführen und ihre Vorlage im Parlament zu fordern.

Es ist notwendig, das System der Registrierung von Unternehmen zu vereinfachen. Die Registrierung von Subjekten des wirtschaftlichen Managements sollte an ein- und derselben Stelle im Verlauf von maximal zwei Wochen abgeschlossen sein. Zusätzlich wäre es sinnvoll, die Steuergesetzgebung zu vereinheitlichen und zu stabilisieren, ein vereinheitlichtes, allgemein verständliches Steuergesetz zu verabschieden, in dem ein einfaches Verfahren für die Entrichtung von Steuern festgelegt wäre. Änderungsvorschläge sollten rechtzeitig vorher veröffentlicht werden.

Die Praxis, bei der Regierungsstellen aus den Geldstrafen, die sie verhängen, finanziert werden, sollte ein für alle Mal ein Ende haben. Steuerbehörden sollten ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Beamte, darunter auch Mitarbeiter der Staatlichen Steuerverwaltung, sollen strafrechtlich verantwortlich sein für illegale Einmischung in unternehmerische Tätigkeiten, und es sollten finanzielle Sanktionen für die Unternehmern verursachten Verluste eingeführt werden.

Die Bedingungen für die Zuteilung von Mitteln aus den Rücklagen des Ministerkabinetts und deren Begrenzung sollten gesetzlich genau festgelegt werden, und es sollten regelmäßige Rechenschaftsberichte über die Verwendung dieser Mittel eingeführt werden.

Sanktionen – unter anderem – in Form von Geldstrafen sollten über Manager verhängt werden, die sich der Zweckentfremdung staatlicher Gelder schuldig gemacht haben, zum Beispiel bis zu einer Höhe von fünf bis zehn Prozent der Summe zweckentfremdeter Haushaltsmittel.

Es sollte eine Meldungspflicht für Geschenke (bei einem Wert von über zehn Dollar beispielsweise) eingeführt werden, um die Gelegenheiten für illegale Bereicherungen durch Regierungsangestellte einzuschränken. Es ist notwendig, die Namen von Beamten öffentlich zu machen, die der Korruption überführt wurden, z.B. bei Amtsmissbrauch und Unterschlagung öffentlicher Gelder. Es empfiehlt sich, solche Personen lebenslänglich von Stellen im öffentlichen Dienst fern zu halten.

Gleichzeitig ist es notwendig, das Ansehen des öffentlichen Dienstes zu verbessern. Nach Ergebnissen aus einer soziologischen Erhebung des Ukrainischen Zentrums für wirtschaftliche und politische Studien (UZWPS) liegt die wünschenswerte Höhe eines monatlichen Durchschnittseinkommen heute bei etwa 800 Griwna. Es wäre gut, wenn wir uns für mittlere Regierungsangestellte an einem Grundgehalt dieser Höhe orientieren würden. Wenn wir nicht angemessen bezahlen, werden Beamte sich eben auf ihre Weise „das Ihre beschaffen.“ Es wäre vielleicht auch weise, den Vorschlag aufzugreifen, für Minister Gehälter von ein- oder zweitausend Dollar pro Monat einzuführen, angesichts ihrer hohen Arbeitsbelastung und ihrer großen persönlichen Verantwortung.

Neben einer Erhöhung der Gehälter ist es notwendig, die Rechenschaftspflicht für geleistete Arbeit zu verstärken. Es sollten zum Beispiel Kriterien für die Bewertung der Arbeit von lokalen Regierungsverwaltungen eingeführt werden. Zu diesen Kriterien sollten die Zahl neu geschaffener Stellen gehören, das Volumen nationaler und ausländischer Investitionen zur Entwicklung der Region, die Zunahme der Realeinkommen der Bevölkerung, die Geburten- und Sterberate und die Dynamik der Bevölkerungsmigration.

Es wäre ratsam, ein einheitliches, transparentes und leistungsorientiertes nationales System für Personaleinstellungen im öffentlichen Dienst zu schaffen und gleichzeitig ein eigenes Programm zur Schulung von Personal im Ausland zu entwickeln. Die Hauptvoraussetzungen hierfür wären Offenheit und eine leistungsorientierte Kandidatenauswahl. Die Ausbildung sollte auf der untersten Ebene ansetzen – bei den Bezirksverwaltungen und Organen der lokalen Selbstverwaltung. Mit Personen, die zum Studium ins Ausland gehen, sollten Verträge abgeschlossen werden, in denen eine Verpflichtung zur Arbeit im öffentlichen Dienst für die Dauer von fünf bis sieben Jahren nach Abschluss des Auslandsstudiums festgeschrieben sein würde ebenso wie eine Regelung für die Rückzahlung von Staatsausgaben für den Fall, dass diese Bedingung nicht erfüllt würde.

Wir betonen noch einmal, dass der politische Wille auf den höchsten Ebenen der Regierung neben Bestimmungen über die Transparenz in der Regierung unerlässliche und grundlegende Voraussetzungen für die Bekämpfung der Korruption sind; ohne dies wären alle Schritte gegen die Korruption sinnlos.



# Die demographische Situation in der Ukraine: aktuelle Situation, Tendenzen und Prognosen

Ljudmyla Shanghina<sup>1</sup>

Die demographische Situation in der Ukraine ist von einer Häufung von Tendenzen krisenhaften Ausmaßes gekennzeichnet. Die Bevölkerung nimmt ab, bei einem Anwachsen der Sterberate unter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und einer negativen Migrationsbilanz. Unter diesen Bedingungen ist, vor dem Hintergrund einer sich für die Mehrheit der Bevölkerung verschlechternden sozioökonomischen Situation, eine Verschlechterung der interethnischen und interreligiösen Beziehungen möglich.

In diesem Artikel werden die grundlegenden Kennziffern, die die aktuelle Situation wie die Tendenzen der demographischen Entwicklung in der Ukraine charakterisieren, vorgestellt und analysiert. Dies beinhaltet sowohl die Bevölkerungsstatistik als auch die Faktoren und Konsequenzen, die aus dieser Statistik abgeleitet werden können.

Ein Vorbehalt, der in Bezug auf die Statistik gemacht werden muss, ist, dass es, vor dem Hintergrund aktiver demographischer Prozesse, darunter auch von Migrationsprozessen, seit längerer Zeit keine Volkszählung mehr gegeben hat.<sup>2</sup> Diese Lücke hängt mit verschiedenen Faktoren zusammen, die der Auflösung der Sowjetunion folgten, der Bildung unabhängiger Staaten und der Transformation ihrer sozioökonomischen Struktur. Diese Transformation beinhaltete eine Reformierung staatlicher Organe, zu deren Aufgaben die Registrierung von Bevölkerungsströmen gehört. Außerdem wurden die Systeme der Informationserfassung und -verbreitung ebenfalls reformiert, was zu Unvollständigkeiten im Informationsregister führte und einen Datenvergleich schwierig machte.

Im Ergebnis sind in diesem Artikel nur ganz bestimmte Daten für das Jahr 2000 verwendet, während die meisten hier verwendeten Daten nicht über das Jahr 1999 hinausgehen.

## Bevölkerungszahlen und soziodemographische Struktur der Bevölkerung

### *Dynamik der Bevölkerungszahlen*

Nach Ergebnissen der Volkszählung von 1989 umfasste die Bevölkerung der Ukraine 51.7 Millionen Einwohner. Zu Beginn des Jahres 1993 erreichte sie den

---

<sup>1</sup> Ljudmyla Shanghina is Leiterin für Sozialprogramme am Ukrainischen Aleksandr Razumkow-Zentrum für wirtschaftliche und politische Studien. (UZWPS).

<sup>2</sup> In sowjetischer Zeit wurden seit 1945 alle zehn Jahre Volkszählungen durchgeführt. Die letzte Volkszählung fand 1989 statt. In der Ukraine war ursprünglich eine Volkszählung für 1999 geplant, wurde jedoch nicht durchgeführt. Es wird vorgeschlagen, eine Volkszählung zwischen dem 5. und 14. Dezember 2001 durchzuführen.

höchsten Stand in der gesamten Nachkriegszeit – 52.3 Millionen.<sup>3</sup> Doch diese Zunahme der Bevölkerung war nicht das Ergebnis eines Geburtenüberschusses, sondern von Migration.

Allgemein waren die Jahre 1991–93 die Zeit der aktivsten Migrationsprozesse in den Republiken der ehemaligen UdSSR, und dies gilt zum Teil auch für die Ukraine. Viele Menschen strebten zurück in ihre ethnische oder historische Heimat, um in Zusammenhang mit dem Zerfall der Sowjetunion und der Entstehung unabhängiger Nationalstaaten auf vormals sowjetischem Territorium die dortige Staatsbürgerschaft zu erhalten. Hinzu kam, dass einige Nationalitäten und ethnische Gruppen, die zu einem früheren Zeitpunkt aus dem Gebiet der Ukraine zwangsdeportiert worden waren, rehabilitiert wurden und Ende 1989 ihre Rechte zurückerhielten.<sup>4</sup> Die Nachfahren dieser Personen erhielten Anfang der 90er Jahre Gelegenheit, in ihre historische Heimat zurückzukehren. Im Zeitraum 1990–1999 kamen mindestens 1.6 Mio. Menschen aus den Ländern der ehemaligen UdSSR in die Ukraine, um hier dauerhaft niederzulassen.<sup>5</sup>

All diese Faktoren führten vor allem im Zeitraum 1990–93 zu erheblichen Migrationsströmen in die Ukraine. Über eine Negativbilanz bei der Zuwanderung wurde erstmals 1994 berichtet, und an diesem Punkt hörte das migrationsbedingte Bevölkerungswachstum auf.

Das natürliche Bevölkerungswachstum hatte schon 1991 eine Tendenz zum Rückgang gezeigt, als die Sterberate in der Ukraine zum ersten Mal in der Nachkriegszeit höher war als die Geburtenrate – der Koeffizient des natürlichen Bevölkerungswachstums je 1000 Einwohner sank auf  $-0.8$ .<sup>6</sup> Dieser negative Trend verstärkte sich in den Folgejahren und erreichte im Jahr 2000 einen Wert von  $-7.5$ .<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Das heißt, in diesem Zeitraum bestand die Ukraine in ihren gegenwärtigen geographischen Grenzen. Nach 1946 gehörte das Gebiet von Transkarpatien dazu, nach 1954 das Gebiet der Krim. Nach den Ergebnissen der Volkszählung von 1959 lebten in der Ukraine 41.8 Millionen Menschen; 1970 waren es 47.1 Millionen, 1979 49.7 Millionen und 1989 51.7 Millionen.

<sup>4</sup> Erklärung des Obersten Sowjets der UdSSR “Über die Anerkennung repressiver Handlungen gegen Menschen, die Zwangsumsiedlungen ausgesetzt wurden, als illegal und verbrecherisch und über die Sicherung ihrer Rechte,” vom 14. November 1989.

<sup>5</sup> Siehe V. Pal’ko, “Migracini procesy: vid teorii do žyttevych realii” (Migrationsprozesse: von der Theorie zu den Realitäten des Lebens), in *Problemy migracii* (2000), 2, 27.

<sup>6</sup> *Statističnyj ščoričnyk Ukraïny za 1998 rik* (Statistisches Jahrbuch der Ukraine für 1998) (Kiew 1999), 339.

<sup>7</sup> In absoluten Zahlen gab es im Jahre 2000 in der Ukraine 385.100 Geburten und 758.100 Sterbefälle; der natürliche Bevölkerungszuwachs lag bei minus 373.000 Einwohnern. Siehe *Ukraina u cyfrach u 2000 rotsi* (Die Ukraine in Zahlen im Jahr 2000) (Kiew 2001), 180. Im Zeitraum Januar-Mai 2001 nahm die Bevölkerung der Ukraine um weitere 176.200 Einwohner ab und umfasste am 1. Juni 2001 49.115.000 Einwohner; der Rückgang erfolgte aufgrund natürlicher Reduktion ( $-162.500$  Einwohner) und Abwanderung durch Migration ( $-13.700$  Einwohner). Der Bevölkerungsschwund ist im ländlichen Bereich 1.6 mal höher als in den Städten (10.7 Personen pro 1000 Einwohner gegenüber 6.7). Siehe “Naselennia krainy skoro čujet’sja” (Die ländliche Bevölkerung nimmt ab), *Vlada i politika* (Regierung und Politik), 27. Juli 2001, 5.

Als Folge begann nach 1993 ein Rückgang der absoluten Bevölkerungszahlen der Ukraine. Im Zeitraum 1993 – 2000 nahm die Bevölkerung um 2.9 Millionen Einwohner ab und sank von 52.2 Mio. auf 49.3 Mio. Von dieser Zahl sind vier Fünftel auf Verluste durch natürlichen Bevölkerungsrückgang zurückzuführen (Übergewicht der Sterberate über die Geburtenrate) und ein Fünftel die Folge von Migrationsprozessen (Übergewicht des Auswanderungsanteils über den der Einwanderung).

*Faktoren, die die Dynamik der Bevölkerungszahlen bestimmen*

Die Gründe für den Rückgang der Bevölkerungszahlen sind: eine Abnahme der Geburtenrate, eine Zunahme der Sterberate, der unbefriedigende Gesundheitszustand der Bevölkerung, bedingt durch die geringe Qualität und den unzureichenden Zugang zum Gesundheitssystem des Landes, und ein Übergewicht des Anteils der Abwanderungen über den der Zuwanderungen.

*Die Geburtenrate:* Im Zeitraum 1991 – 2000 ging in der Bevölkerung die Zahl der Geburten je 1.000 Einwohner um mehr als vierzig Prozent zurück (von 12.7 im Jahre 1990 auf 7.8 im Jahre 2000) und in absoluten Zahlen um ebenfalls mehr als vierzig Prozent; 657.2000 Geburten im Jahre 1990 stehen 385.100 im Jahre 2000 gegenüber. Der Rückgang der Geburtenrate in ländlichen Regionen des Landes erreicht krisenhafte Dimensionen. Nach Angaben aus dem Staatlichen Statistischen Komitee der Ukraine ist in 12.673 der 28.794 Dörfer der Ukraine im Jahre 1999 kein einziges Kind geboren worden. In fast eintausend Dörfern gibt es keine Kinder im Alter zwischen sechs und fünfzehn Jahren.<sup>8</sup>

Vor diesem Hintergrund einer sinkenden Geburtenrate bleibt die Zahl der Abtreibungen stabil und hoch. Nach Angaben aus dem Gesundheitsministerium der Ukraine wurden 1999 landesweit 470.000 Abtreibungen registriert<sup>9</sup> Zum Vergleich: 1999 gab es landesweit 389.200 Geburten. Von 100.000 Abtreibungen verlaufen pro Jahr 320 tödlich.<sup>10</sup>

Insgesamt ist der Koeffizient der Geburtenrate in der Ukraine einer der niedrigsten in Europa (einschließlich der postkommunistischen Länder). Im Jahre 2000 betrug der Koeffizient der Geburtenrate in der Ukraine 7.8. Niedrigere Zahlen wurden nur in Bulgarien (7.7), Lettland (7.6) und Russland (7.6) registriert.

*Die Sterberate:* Im Gegensatz zur Geburtenrate zählt ist die Sterberate in der Ukraine zu den höchsten Sterberaten in Europa. Im Jahre 2000 erreichte der allgemeine Koeffizient der Sterberate 15.3 Prozent im Vergleich zu 10.6 Prozent in den

<sup>8</sup> Siehe N. Pokotylo, "Žinki i diti" (Frauen und Kinder), *Golos Ukrainy* (Stimme der Ukraine), 6. Juli 2000, 4.

<sup>9</sup> Nach Meinung von Fachleuten liegt die tatsächliche Zahl der Abtreibungen wesentlich höher, doch die Mehrheit der Schwangerschaftsabbrüche wird ohne die entsprechende Dokumentation und Registrierung vorgenommen. Man geht davon aus, dass die Zahl der Abtreibungen die der Geburten um mindestens fünfzig Prozent übersteigt. Einige Quellen nennen Zahlen von bis zu eineinhalb Millionen Abtreibungen pro Jahr.

<sup>10</sup> N. Pokotylo, *op. cit.*

Ländern der Europäischen Union. Für den Zeitraum 1991 – 2000 wird von einem Anwachsen der Sterberate in praktisch allen Altersgruppen (mit Ausnahme der Altersgruppe 1 – 14 Jahre) berichtet, doch die Sterberate ist besonders hoch bei den Personen im erwerbsfähigen Alter. Der Index der Sterberate bei Personen im erwerbsfähigen Alter nahm für den Zeitraum 1991 – 2000 um den Faktor acht zu, und der Anteil der Gesamtsterberate in Bezug auf Personen im erwerbsfähigen Alter erreichte fast fünfundzwanzig Prozent.

Die hohe Sterberate bei Personen im erwerbsfähigen Alter ist ein besonders alarmierendes Phänomen, das zu erheblichen demographischen Veränderungen führen kann. Dieser Anteil gilt als der höchste Welt.<sup>11</sup> Die Sterberate bei Männern übertrifft die bei Frauen um das Zwei- oder Dreifache in allen Altersgruppen, doch besonders auffällig ist der Unterschied in den Gruppen mittleren Alters zwischen 30 und 45 Jahren – d.h. innerhalb der Grenzen des Fortpflanzungsalters.

Unter den Ursachen für die hohe Sterberate bei der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter seit 1990 sind die wichtigsten unnatürlicher Art, darunter Unfälle, Morde und Selbstmorde. Die wichtigste unnatürliche Todesursache, die sich in der Sterberate spiegelt, ist Selbstmord. Die Anzahl der Selbstmorde pro 100.000 Einwohner steigt kontinuierlich an: während 1999 der Index noch bei 20.8 lag, stieg er im Jahre 2000 bereits auf 29.4.<sup>12</sup>

*Der Gesundheitszustand der Bevölkerung, Qualität und Zugang zur Gesundheitsfürsorge:* die Indizes für den Gesundheitszustand der ukrainischen Bevölkerung zeigen eine Tendenz zu kontinuierlicher Verschlechterung. Gleichzeitig verschlechtert sich auch der Zustand des Gesundheitssystems. Die Zahl medizinischer Einrichtungen nimmt ab, und die staatliche Beteiligung an ihrer Finanzierung ist auf ein kritisches Niveau abgesunken. Der Übergang zu einer kostenpflichtigen Medizin hat für den überwiegenden Teil der Bevölkerung den Zugang zur Gesundheitsfürsorge spürbar eingeschränkt.

Bis zu 70 Millionen Krankheitsfälle werden jährlich in der Ukraine registriert. Nach Angaben des Ukrainischen Instituts für öffentliche Gesundheit haben nur 4.4 Prozent der Männer und 2.9 Prozent der Frauen im erwerbsfähigen Alter im Lande hohe Gesundheitsindizes und sind in der so genannten Sicherheitszone; 22.1 Prozent der Männer und 19.4 Prozent der Frauen verfügen über eine durchschnittliche Gesundheit, während 73.5 Prozent der Männer und 77.7 Prozent der Frauen in der einen oder anderen Weise krank sind.<sup>13</sup> Parallel zum allgemeinen Rückgang der Geburtenrate wächst die Zahl von chronisch kranken und von behinderten Kindern.

---

<sup>11</sup> Siehe "Izloženie vystuplenija ministra zdravoochranenija Ukrainy v Verchovnoj Rade Ukrainy 10 nojabrja 1997" (Zusammenfassung der Rede des Gesundheitsministers der Ukraine im Obersten Sowjet der Ukraine vom 10. November 1997), 11.

<sup>12</sup> *Ukraina u cyfrach u 2000 rotsi*, 182

<sup>13</sup> Siehe M. Babak, "Ōy e zdorovi ukrainci?" (Sind die Ukrainer gesund?), *Politika i kul'tura*, 27. Februar 2001, 33.

Die so genannten sozialen Krankheiten – wie Tuberkulose, Syphilis oder HIV/AIDS – greifen um sich. Die Häufigkeit von Tuberkulose hat sich im Zeitraum 1990–1999 mehr als verdoppelt, und die Sterblichkeit als Folge dieser Krankheit ist um das fast Zweieinhalbfache angestiegen. Ungefähr neuntausend Menschen sterben jährlich an Tuberkulose, davon mehr als 80 Prozent im erwerbstätigen Alter (von 15 bis 59 Jahren). Es gibt eine wachsende Tendenz zur Zunahme von Tuberkulosefällen unter Kindern, und für den Zeitraum 1995–1999 stieg der entsprechende Index um 55 Prozent an. Die Zahl der Fälle, wo ganze Familien und auch Neugeborene davon betroffen sind, steigt an.<sup>14</sup> Insgesamt waren nach ersten Angaben Anfang 2001 ungefähr 625.000 Personen als tuberkulosekrank registriert, eine Zahl, die 1.4 Prozent der Bevölkerung des Landes entspricht und beweist, dass die Ukraine eine Tuberkuloseepidemie durchmacht.

Syphilis tritt in der Ukraine fast hundertmal so häufig auf wie in den übrigen Ländern Ost- und Mitteleuropas. Im Zeitraum 1990–99 stieg die Zahl der Syphiliserkrankungen landesweit um mehr als das Achtzehnfache an (von 3.100 im Jahre 1990 auf 56.800 im Jahre 1999). Die Tatsache, dass die Krankheit sich unter Kindern und Jugendlichen ausbreitet, legt nahe, dass die Aussichten trostlos sind. Der Index der Zahl der Erkrankungen je 100.000 Einwohner dieses Alters ist im Zeitraum 1994–99 gestiegen, und zwar bei Kindern um mehr als das Vierfache, bei Jugendlichen um fast 150 Prozent.<sup>15</sup>

Die Ukraine hat aus der Sicht von Experten von UNAIDS und der WHO die „dramatischste“ Situation in Bezug auf die HIV/AIDS-Epidemie unter den Ländern der ehemaligen UdSSR.<sup>16</sup> Ende 2000 lag die Zahl der offiziell registrierten Fälle von HIV-Infektion bei ungefähr 36.000.<sup>17</sup> Fachleute nehmen jedoch an, dass die Zahl der von dieser Krankheit Betroffenen weit über der offiziell registrierten Zahl liegt – vielleicht bei 285.000 –, und etwa 75 Prozent junge Menschen in der Altersgruppe 25–29 Jahre sind.

Vier Gebiete (oblasts) in der Ukraine (die Gebiete Dnepropetowsk, Donezk, Nikolajew und Odessa) erleben eine HIV/AIDS-Epidemie. In diesen Regionen wird mit 70 Erkrankungsfällen je 100.000 Einwohner die von der WHO festge-

<sup>14</sup> Stan dotrymannja ta zachystu prav i svobod ljudyny v Ukraini. Perša ščorična dopovid' Upovnovażenogo Verchovnoj Rady Ukrainy z prav ljudyny" (Die Lage der Einhaltung und des Schutzes der Menschenrechte und –freiheiten in der Ukraine. Erster Jahresbericht des Menschenrechtsbeauftragten im Obersten Sowjet der Ukraine), (Kiew 2000), 98.

<sup>15</sup> *Deržavna dopovid' pro stanovyšč ditej v Ukraini (za pidsumkami 1999r.) (Regierungsbericht über die Situation von Kindern in der Ukraine (nach den Ergebnissen von 1999))* (Kiew 2000), 81.

<sup>16</sup> Siehe "Epidemija VIÖ-infekcii" (Epidemie der HIV-Infektion), *Zerkalo nedeli* (Wochenspiegel), 4. Dezember 1999, 13.

<sup>17</sup> Von diesen Fällen waren 2.025 Kinder, und von 1.977 Personen, bei denen die Krankheit das Endstadium erreicht hatte (AIDS), starben 955 Erwachsene und fünfundvierzig Kinder an AIDS. Allein im Verlauf des Jahres 2000 wurden 6.212 neue Fälle bekannt, von denen 737 Kinder waren (fast jeder neunte Fall).

legte Epidemie-Schwelle um das Drei- bis Vierfache überschritten. Die epidemiologische Situation wird durch mindestens zwei Faktoren erschwert, deren Einfluss zu einer umfassenderen Epidemie führen könnte: Erstens das Tempo, in dem sich HIV/AIDS ausbreitet: mit über 500 registrierten neuen Fällen im Monat ist die Ukraine unter den europäischen Ländern führend. Im Vergleich dazu: in Polen gibt es nur 40 neue Fälle pro Monat. Zweitens kann die Krankheit die Grenzen der Risikogruppe überschreiten und die Bevölkerung allgemein treffen, darunter Kinder und Jugendliche.

Alles in allem wird nach Schätzungen von Fachleuten, sollten die Tendenzen zur Ausbreitung von Tuberkulose und HIV/AIDS in unmittelbarer Zukunft nicht überwunden werden, in fünf bis sieben Jahren einer von drei Bewohnern der Ukraine von einer dieser Krankheiten betroffen sein.

Ungeachtet der sich verschlechternden Indizes für den Gesundheitszustand der Bevölkerung gibt es auch eine qualitative Verschlechterung der Gesundheitsfürsorge des Landes. In Bezug auf den Ausgabenindex für Gesundheitsfürsorge pro Einwohner steht die Ukraine unter 191 Ländern der Welt an 111. und unter den GUS-Ländern an 8. Stelle.<sup>18</sup> Hinsichtlich der Erreichung gesundheitspolitischer Zielsetzungen steht die Ukraine an 60. Stelle. Nicht nur sind die Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung für Gesundheitsfürsorge unzureichend, sie gehen auch ständig weiter nach unten. Im Jahre 1997 beliefen sich die Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheitsfürsorge auf \$ 47.30, während es 1998 \$ 32.20 waren und 2000 nur \$ 13.00. Insgesamt werden nur 2.7 Prozent des BIP der Ukraine für Gesundheitsfürsorge ausgegeben (internationaler Standard sind acht Prozent).<sup>19</sup>

Der wachsende Anteil kostenpflichtiger medizinischer Leistungen und ihre Kosten, die mit dem Durchschnittslohn des Landes unvereinbar sind, schränken für den überwiegenden Teil der Bevölkerung in zunehmendem Maße den Zugang zur medizinischen Versorgung ein. Fälle von Kranken, die sterben, weil sie nicht in der Lage sind, die notwendigen medizinischen Leistungen oder Medikamente zu bezahlen, sind keine Seltenheit mehr. In seiner Zeit als Ministerpräsident der Ukraine hat W. Juschtschenko eingeräumt, dass zehn Prozent der ukrainischen Bürger nicht die Möglichkeit hätten, die notwendige medizinische Hilfe in Anspruch zu nehmen. Nach Ansicht von Fachleuten ist die tatsächliche Zahl sehr viel höher.<sup>20</sup> Dies wird bestätigt durch die Ergebnisse einer landesweiten soziologischen Untersuchung durch das UZWPS von Februar-März 2001, bei der mehr als die Hälfte der Befragten (54.5 Prozent) angaben, dass sie auf medizinische Un-

---

<sup>18</sup> Die drei baltischen Staaten, Belarus, Russland, Moldawien und Armenien kommen noch vor der Ukraine.

<sup>19</sup> Siehe "Izloženie vystuplenija ministra zdravoochranenija Ukrainy na zasedanii Verchovnoj Rady Ukrainy 14 nojabrja 2000g" (Zusammenfassung der Rede des Gesundheitsministers auf der Sitzung des Obersten Sowjets der Ukraine vom 14. November 2000).

<sup>20</sup> "Strachova medycyna: za i proti" (Versicherungsmedizin: Für und Wider), *Urjadovyyj kur'er* (Regierungskurier), 6. März 2001, 7.

tersuchungen oder Hilfe verzichten mussten, da sie nicht die Mittel gehabt hätten, dafür zu zahlen.<sup>21</sup>

Eine bedrohliche Situation ist bei der medizinischen Hilfe für Kinder in ländlichen Regionen entstanden. Nach Angaben des Gesundheitsministeriums der Ukraine nehmen 95 Prozent der Eltern von Kindern aus ländlichen Gebieten keine medizinische Hilfe in Anspruch, da die medizinischen Einrichtungen zu weit entfernt sind oder sie nicht in der Lage sind zu zahlen.

*Die sozioökonomische Situation der Bevölkerung:* Die Dynamik der grundlegenden sozioökonomischen Indizes für 1990–2000 bezeugt für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung des Landes einen deutlichen Niedergang. Die Basisfaktoren, die die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung in diesem Zeitraum bestimmen, waren ein Verlust von Ersparnissen durch die Hyperinflation von 1991–93, die Verbreitung von Arbeitslosigkeit, ein Rückgang des Bareinkommens (Löhne und Renten) und ein Wertverlust dieses Einkommens als Folge von Inflation.

Nach Daten aus ausgewählten Untersuchungen der Arbeitskraft nach der Methodik des Internationalen Gewerkschaftsbundes lag die Arbeitslosigkeit im Jahre 2000 bei der ökonomisch aktiven Bevölkerung zwischen 15–70 Jahren bei 11,9 Prozent. Bei Personen im arbeitsfähigen Alter betrug die Arbeitslosigkeit 12,5 Prozent. Die offizielle Arbeitslosigkeit lag bei den Personen im arbeitsfähigen Alter bei 4,2 Prozent. Nach Schätzungen von Experten jedoch liegt bei Berücksichtigung der versteckten Arbeitslosigkeit der Anteil der ökonomisch aktiven Bevölkerung ohne Arbeit bei 35–40 Prozent. In dieser Hinsicht zeigen sich bei näherer Betrachtung in der Ukraine außerordentlich negative Ausprägungen von Arbeitslosigkeit. Fast ein Drittel (30 Prozent) der Arbeitslosen sind junge Leute zwischen 15–24 Jahren.<sup>22</sup> Die Arbeitslosigkeit gewinnt hier Eigenschaften, die man mit wirtschaftlicher Depression verbindet. 1999 war mehr als die Hälfte der Erwerbslosen (56,3 Prozent) länger als ein Jahr ohne Arbeit, während der Anteil derjenigen, die länger als drei Jahre ohne Arbeit waren, von 1,3 Prozent im Jahre 1998 auf 3,8 Prozent im Jahre 1999 stieg.<sup>23</sup> Der Anteil der so genannten Familienarbeitslosigkeit nimmt zu, ein Phänomen, das besonders für Kleinstädte und Satellitenstädte von größeren Industriekomplexen charakteristisch ist.<sup>24</sup>

Gleichzeitig ist ein Beschäftigungsverhältnis noch keine Garantie für einen ausreichenden Lebensstandard. In erster Linie ist das Lohnniveau in der Ukraine Besorgnis erregend niedrig. Der monatliche Durchschnittslohn lag im Jahr 2000 bei 230 Griwna (42 US-\$), und machte nur 85 Prozent des Existenzminimums aus. Außerdem sind Lohnrückstände ein chronisches Problem, trotz einer gewis-

<sup>21</sup> Siehe *Nacional'na bezpeka i oborona* (Nationale Sicherheit und Verteidigung) (2001), 3, 15.

<sup>22</sup> "Pracia v Ukrainy u 1999 rotsi" (Arbeit in der Ukraine 1999) in *Statystyčnyj zbirnyk* (Statistischer Sammelband) (Kiew, 2000), 11.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 45.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 11.

sen Verbesserung der Lage im Jahr 2000. Bis 1. Januar 2001 kamen die Lohnrückstände auf einen Gesamtbetrag von 4.9 Billionen Griwna (etwa 9 Millionen US\$). Im Ergebnis nimmt das Einkommensniveau bei der Bevölkerung kontinuierlich ab. Zurzeit gibt es in der Ukraine mehr als eine Million Familien, bei denen das Pro-Kopf-Einkommen unter 50 Griwna (9 US\$) im Monat liegt, während es bei mehr als einhunderttausend Familien nicht 20 Griwna (3.60 US\$) übersteigt.

Die Existenz von Armut und Elend wird in der Ukraine erst im Jahr 2000 offiziell eingeräumt;<sup>25</sup> zu diesem Zeitpunkt wurden 27.8 Prozent der Bevölkerung (13.7 Millionen Personen) zur Kategorie der Verarmten und 14.2 Prozent (fast 7 Millionen Personen) zur Kategorie der Verelendeten gerechnet. Daher ist abzusehen, dass Armut ein anhaltendes und chronisches Problem sein wird. Dies wird insbesondere durch die Armut von Familien mit Kindern und vor allem von kinderreichen Familien bestätigt. In ungefähr 78 Prozent von als verarmt eingestuften Familien hat einer der Erwachsenen Arbeit. Dort wo beide Eltern Arbeit haben, sind 26.1 Prozent der Familien verarmt. Wenn die gegenwärtigen sozioökonomischen Bedingungen anhalten, werden die Kinder aus verarmten Familien nicht in der Lage sein, gute Gesundheitsfürsorge und Bildung und damit auch einen Beruf zu erhalten, und zu erbter Armut verurteilt sein. Außerdem geht angesichts zunehmender Arbeitslosigkeit und Armut die Zahl der Eheschließungen zurück (die Eheschließungsrate je 1.000 Einwohner ging von 9.3 im Jahr 1990 auf 5.5 im Jahr 2000 zurück).<sup>26</sup> Dies führt wenn nicht zu einem Rückgang der Geburtenrate, so doch zu einer Zunahme von unvollständigen Familien und Sozialwaisen.

*Auswanderung der Bevölkerung:* Obwohl die Inlandsarbeitsmobilität im Allgemeinen niedrig ist, zwingt die Verschlechterung der sozioökonomischen Situation im Lande, die Zunahme der Arbeitslosigkeit und die niedrige Bezahlung von Arbeit die Menschen, auf der Suche nach Arbeit die Ukraine vorübergehend zu verlassen oder ihren ständigen Wohnsitz in Ländern mit günstigeren Arbeitsbedingungen zu errichten. Nach Expertenschätzungen gibt es pro Jahr ungefähr fünf Millionen Arbeitsmigranten, die das Land verlassen.<sup>27</sup> Diese Migration ist im Wesentlichen illegal. Zum Beispiel reisten im Jahr 2000 45.000 Bewohner der Region Tschernowzy der Ukraine allein mit dem Ziel illegaler Arbeitsbeschaffung ins Ausland. Im Gegensatz dazu wird nur von 33 Personen berichtet, die sich im na-

<sup>25</sup> Siehe "Pidsumky social'no-ekonomichnogo rozvytku Ukrainy u 2000r. na zavdannia na 2001r.: Vystup Prezydenta Ukrainy L.D. Kuchmy na zasidanni Nacional'noj Rady z uzgodžennja dijal'nosti zagal'noderžavnych i regional'nych organiv ta mestseвого smovrjaduvannja" (Ergebnisse der sozioökonomischen Entwicklung in der Ukraine im Jahr 2000 und Aufgaben für 2001. Rede des Präsidenten der Ukraine Leonid Kutschma auf der Sitzung des Nationes Rats für die Koordination von Aktivitäten nationaler und regionaler Organe und der lokalen Selbstverwaltung), *Urjadovyj kur'er*, 14. März 2001, 5.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Social'ni prava pracivnykiv-migrantiv' (Soziale Rechte von Arbeitsmigranten) in *Urjadovyj kur'er*, 12. Januar, 2001, S. 2.



hen und fernen Ausland legal Arbeit beschafft haben.<sup>28</sup> Überdies hat in den letzten Jahren die Arbeitsmigration kriminelle Züge angenommen. Es war eine Zunahme von Aktivitäten des Menschenhandels zu beobachten. So hat von Anfang 2000 an die Kriminalpolizei allein in der Donezk-Region vier organisierte kriminelle Gruppen entdeckt, die in Menschenhandel verwickelt waren. Zwölf ukrainische und sechs türkische Staatsbürger wurden als Mitglieder der Gruppen identifiziert. Es wurden auch zwölf Gesellschaften ausgemacht, die unter dem Vorwand der Arbeitsvermittlung junge Frauen und Mädchen für Tätigkeiten im Sex-Business und in der Prostitution rekrutierten.<sup>29</sup>

Es hat auch Fälle von ukrainischen Staatsbürgern gegeben, die ins Ausland gingen, um bei militärischen und paramilitärischen Einheiten, darunter auch illegalen, anzuheuern. Der Sicherheitsdienst der ukrainischen Regierung im Gebiet Iwanowo-Frankowsk hat Informationen verbreitet, wonach in jüngster Zeit die Zahl derer zugenommen habe, die weggehen, um in ausländischen Militäreinheiten zu dienen. Ausländische radikale politische Organisationen und kommerzielle Organisationen werben aktiv junge Ukrainer für legale und illegale militarisierte Einheiten an. Ukrainer landen oft in der Französischen Fremdenlegion. Allein im Verlauf des Jahres 2000 haben die Spezialdienste in achtzehn Fällen den Weggang von ukrainischen Staatsbürgern ins Ausland verhindert, die beschlossen hatten, sich der Fremdenlegion anzuschließen. Gleichzeitig ist dem Sicherheitsdienst der Ukraine bekannt, dass eine Reihe von Bewohnern der Bezirke von Iwanofrankowsk, Nadwornian, Kalusch, Kolomyja, Kossow und Dolina in der Französischen Fremdenlegion dienen. Nach Schätzungen des Sicherheitsdienstes der ukrainischen Regierung wird diese Tendenz angesichts der bestehenden sozioökonomischen Situation zunehmen.<sup>30</sup>

Die Zahl ukrainischer Staatsbürger, die sich im Ausland niederlassen, bleibt auf hohem Niveau. Im Jahr 1999 verließen 110.600 Personen die Ukraine, und im Jahr 2000 waren es 100.300.<sup>31</sup> An der fortdauernden Emigration aus der Ukraine beteiligten sich mehrere ethnische Gruppen, vor allem Juden, Deutsche, Tschechen, Ungarn und Griechen, aber, wenn auch in geringerem Maße, Ukrainer und Russen. Diejenigen, die weggehen, sind gewöhnlich im arbeitsfähigen Alter und verfügen über ein hohes Bildungsniveau. Zwischen 1995 – 99 verließen etwa 6.000 Wissenschaftler und etwa 1000 Künstler und Kulturschaffende die Ukraine.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Siehe *Ukrainsk'kyj regional'nyj visnyk* (Ukrainisches Regionalbulletin) 22 (2001), 19.

<sup>29</sup> Siehe "Seks-rabyni z Doneččyny" (Sex-Sklaven aus dem Donezk-Gebiet), *Kievjanin*, 20. September 2001, 11.

<sup>30</sup> Siehe A. Romanjuk, "Želajuščich stat' 'pušečnym mjasom' vsjo bol'se" (Es gibt immer mehr Leute, die 'Kanonenfutter' werden wollen), *Segodja* (Heute), 21. Februar 2001, 2.

<sup>31</sup> *Ukraina u cyfrach u 1999 rotsi* (Die Ukraine in Zahlen im Jahr 1999) (Kiew 2000), 187; *Ukraina u cyfrach u 2000 rotsi*, 183.

<sup>32</sup> "Za p'jat' rokov z Ukrainy vyichalo ponad tysjaču dijachiv mystetstva" (Innerhalb von fünf Jahren haben über Tausend Künstler die Ukraine verlassen) *Chreščatyk*, 19. Mai 2000, 2.

Die Tendenz zur Einwanderung in die Ukraine hat, wie bereits bemerkt, abgenommen (die Zahl der Einwanderer ging von 65.800 (2000) auf 53.700 (1999) zurück, wobei Einwanderer aus Ländern der Dritten Welt überwogen.

Der hohe Anteil der Emigration in Verbindung mit einer abnehmenden Zahl von Zuwanderern führt zu einer negativen Migrationsbilanz (sie erreichte 1999 und 2000  $-0.9$  je 1000 Einwohner) und ist einer der Faktoren für die Abnahme der Gesamtbevölkerung des Landes.

*Konsequenzen der negativen Tendenzen in der demographischen Situation der Ukraine*

Die ungünstige sozioökonomische Situation und die anhaltende Bedrohung durch Arbeitslosigkeit und Elend tragen wesentlich zur Verbreitung einer sozialen Depression in der Gesellschaft bei. Dies wiederum hat einen extrem ungünstigen Einfluss auf die demographische Situation, da es zum Rückgang von Geburtenrate und Wachstum führt.

*Alterung der Bevölkerung:* Die Bevölkerung der Ukraine kann als alt angesehen werden, sowohl bezogen auf die Rosset-Skala als auch bei Anwendung der UN-Normen. Bezogen auf die Rosset-Skala liegt der Anteil der Bevölkerung von 60 Jahren und älter bei 20.5 Prozent.<sup>33</sup> Bei Anwendung der UN-Normen liegt der Anteil der Bevölkerung von 65 und älter bei 13.8 Prozent.<sup>34</sup> In entwickelten Ländern ist die Alterung der Bevölkerung auf ein Zurückgehen der Sterblichkeit bei Menschen im arbeitsfähigen Alter und eine Zunahme der Lebensdauer zurückzuführen. In der Ukraine ist dieser Prozess auf eine umfassende Abnahme der Geburtenrate und eine Zunahme der Sterblichkeit unter der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (meist bei Männern) zurückzuführen. Wenn die demographischen Tendenzen sich nicht ändern, wird bis zum Jahr 2026 die ukrainische Bevölkerung zu 27 Prozent aus Menschen über 60 Jahren bestehen.<sup>35</sup>

Ein weithin akzeptierter Indikator, mit dem der Lebensstandard verschiedener Länder verglichen wird, ist die Lebenserwartung bei der Geburt. In der Ukraine nimmt der Wert dieses Index ab. Während die Lebenserwartung 1989 für Männer bei 67.1 und für Frauen bei 75.4 Jahren lag, waren es 1999 62.8 bzw. 73.2 Jahre. Dies sind zehn Jahre weniger als bei Männern in entwickelten Ländern mit einem hohen Alterungsgrad, und fünf bis acht Jahre weniger bei den entsprechenden Frauen.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Nach der Rosset-Skala gilt eine Überschreitung der 18 Prozent-Schwelle des Anteils von Personen über 60 oder älter als Indikator "eines sehr hohen Anteils an demographischer Alterung."

<sup>34</sup> Nach UN-Normen gilt die Bevölkerung eines Landes als alt, wenn sieben Prozent der Menschen 65 oder älter sind.

<sup>35</sup> Siehe *Ukraina moloda* (Junge Ukraine), 30. Mai 2000, 1.

<sup>36</sup> Zum Vergleich: in Ländern mit hoher oder sehr hoher Altersstruktur ist die Lebenserwartung wie folgt: Österreich: vierundsiebzig und achtzig Jahre; Spanien: vierundsiebzig und zweiundachtzig Jahre; Italien: fünfundsiebzig und einundachtzig Jahre; Holland: fünfundsiebzig und

Die extrem hohe Sterblichkeit bei Männern im arbeitsfähigen Alter führt auch zu einer Verzerrung der Bevölkerungsstruktur nach Geschlechtern. In der Ukraine beginnt ein sichtbarer Frauenüberschuss in den Altersgruppen über dreißig Jahre. Mit jedem Jahr sinkt dieser Punkt weiter in der Alterspyramide, was zu einer Verzerrung der Fortpflanzungstätigkeit führen wird – zu einem weiteren Rückgang der Geburtenrate, einer Zunahme der Zahl nichtehelicher Geburten und im Zusammenhang damit einer Zunahme der Zahl von unvollständigen Familien und Sozialwaisen.

*Arbeitskräftereserven:* Im Zeitraum 1995–99 blieb das Reservoir an Arbeitskräften praktisch unverändert auf dem Stand von dreißig Millionen Menschen. Von je hundert in der Wirtschaft beschäftigten Personen sind fünfzig Frauen, sieben sind junge Menschen im Alter von 15–28 Jahren und vierzehn sind Personen, die eine Rente aufgrund von Alter, Invalidität oder anderen Sonderbedingungen beziehen. Doch die Folgen der oben beschriebenen Entvölkerung werden sich schon 2007–2008 zeigen, wenn die 1991–92 Geborenen ins arbeitsfähige Alter kommen. Ungefähr zu dieser Zeit wird die demographische Belastung für die arbeitsfähige Bevölkerung zunehmen.

#### *Prognosen und Szenarios für die Entwicklung der demographischen Situation in der Ukraine*

Fachleute beim Rat für die Erforschung der Produktivkräfte an der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine haben eine Prognose für die demographische Entwicklung des Landes bis 2076 erarbeitet.<sup>37</sup>

Zentrale Hypothese ist hierin der spürbare Zustrom von Emigranten aus afroafrikanischen Ländern. Sie beruht auf einem erwarteten Bevölkerungsrückgang und einem entsprechenden Rückgang an Arbeitskräften als Folge der Überalterung der Bevölkerung. Das wachsende Problem der Besetzung von Arbeitsplätzen wird Maßnahmen zur Gewinnung von Einwanderern aus Asien und Afrika für das Land unvermeidlich machen. Dies ist konkret die einzige Quelle, um den Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft zu decken und die ausreichende ökonomische Nutzung des Landes zu unterstützen.

Zwei Szenarien für die mögliche Entwicklung der demographischen Situation werden dargelegt. Das Erste geht davon aus, dass es in zwei bis drei Jahren eine Verstärkung positiver Trends durch eine Stabilisierung des Lebensstandards der Bevölkerung und den Übergang zu industriellem Wachstum gibt. Das zweite Szenario geht von einer weiteren Zunahme negativer Trends in der sozioökonomischen Situation des Landes aus.

---

achtzig Jahre; Deutschland: dreiundsiebzig und achtzig Jahre; Großbritannien: vierundsiebzig und neunundsiebzig Jahre; Frankreich: vierundsiebzig und zweiundachtzig Jahre.

<sup>37</sup> Die Zuverlässigkeit von prognostischen Berechnungen ist leider durch die unzureichende Zuverlässigkeit der statistischen Ausgangsdaten beeinträchtigt, vor allem bei den legalen und illegalen Migrationsprozessen.

Im ersten Szenarios werden folgende Entwicklungen erwartet:

- Stabilisierung und allmähliche Zunahme der Zuwanderung aus Russland (bis zu 70.000–90.000 pro Jahr in den Jahren 2010–30, d.h. auf dem Niveau von 1996–1997) und aus den transkaukasischen Ländern, mit einer Abnahme der Abwanderung in umgekehrter Richtung.
- Vermehrte Rückkehr (in den nächsten drei oder vier Jahren) von ethnischen Ukrainern und Angehörigen einst deportierter Völker (primär Krimtataren).
- Die Zahl der Zuwanderer wird die Zahl der Abwanderer schon 2003 übertreffen. Die Migrationsbilanz wird kontinuierlich ansteigen und wird 2015 einen Überschuss von 150.000 Personen erreichen.
- Zur gleichen Zeit ist eine starke Zunahme der Zuwanderung aus den Ländern Asiens und Afrikas zu erwarten. Die Zahl der Einwanderer aus diesen Ländern kann im Jahre 2050 auf 300.000 und am Ende des prognostizierten Zeitraums auf 400.000 Personen jährlich ansteigen. Migranten aus diesen Ländern werden primär für immer in die Ukraine kommen; nur fünfzehn bis zwanzig Prozent werden zurückgehen oder in Drittländer abwandern.
- Die Zahlen von Abwanderungen in Länder des Westens werden sich auf einem Stand von 43.000 bis 47.000 pro Jahr in den Jahren 2004–05 einpendeln, mit einem allmählichen Rückgang auf 30.000 am Ende des prognostizierten Zeitraums. Schon 2005–07 wird dieser Strom hauptsächlich aus vorübergehenden Arbeitsmigranten bestehen, während die dauerhafte Emigration in Länder des Westens gegen null gehen wird.
- Die Intensität von Migrationskontakten mit den Ländern der früheren Sowjetunion wird während der ersten Hälfte des prognostizierten Zeitraums stark zurückgehen, und diese Länder werden ihren Status als Hauptmigrationspartner der Ukraine verlieren.

Wenn die Ereignisse sich entsprechend dieser optimistischen Variante entwickeln, wird sich der Trend der Geburtenraten ändern. Der Zustrom von Einwanderern in den 2020er Jahren wird zu einer Verjüngung und einer Zunahme der Bevölkerung führen, die im Ergebnis auf annähernd 52 Millionen bis 2060 und um weitere sechs Millionen in den folgenden fünfzehn Jahren anwachsen wird.<sup>38</sup>

Im zweiten, negativeren Szenario werden folgende Entwicklungen erwartet:

---

<sup>38</sup> O. Poznjak, "Ocinka maibutnych obsjagiv migracii v Ukrainu z točky zoru demografičnogo prognozuvannja" (Eine Einschätzung künftiger Migrationsaufkommen in die Ukraine aus der Sicht demographischer Prognose), *Problemy migracii*, (2000), 3, 15.

- Die Zuwanderung aus Russland wird sich von 2001 an von 47.000 (1999) auf 35.000 Personen pro Jahr und am Ende des prognostizierten Zeitraums auf 10.000 – 15.000 Personen reduzieren.
- Die Zuwanderung aus den europäischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion wird von 5.700 auf 4000 bzw. 2000 Personen zurückgehen.
- Die Abwanderung von ethnischen Russen, Weißrussen und Moldawiern in ihre historische Heimat wird von 2002–2003 an auf 100.000–105.000 Personen pro Jahr ansteigen. 1998 lag die Zahl bei ungefähr 95.000, und 1999, als Folge der Militäreinsätze in Tschetschenien, waren es weniger als 60.000.
- Der Strom dauerhafter Abwanderung in westliche Länder wird erheblich zunehmen. Die Zahl der Abwanderungen in diese Länder wird von 47.000 – 50.000 Personen (1995 – 99) auf 60.000 – 80.000 in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts ansteigen und danach allmählich auf 45.000 pro Jahr zurückgehen.
- Der Anteil rückkehrender Arbeitsmigranten am allgemeinen Migrationsstrom wird auf 15 – 25 Prozent prognostiziert. Es wird vermutet (ausgehend von den Prinzipien der Migrationsgesetzgebung in Ländern, die potentiell ukrainische Arbeitskräfte aufnehmen können), dass die häufigste Dauer für Arbeitsaufenthalte im Ausland drei Jahre betragen wird, und dass 40 – 50 Prozent der Arbeitsmigranten genau nach drei Jahren in die Ukraine zurückkehren werden, während weitere fünf bis zehn Prozent nach einer längeren Zeitperiode zurückkehren werden.
- Der Zustrom von Migranten aus den Ländern Asiens und Afrikas, in den Jahren 2001 – 04 praktisch unverändert, wird in den Jahren 2015 – 20 anwachsen. Doch der Anteil der Einwanderer, die in der Ukraine bleiben, wird in den Anfangsphasen der Zunahme niedrig bleiben, wobei bis zu einem Drittel dieser Zuwanderer wieder zurückkehren oder in wohlhabendere Drittländer abwandern werden. Es wird davon ausgegangen, dass der Anteil derjenigen Zuwanderer aus den Ländern des Ostens, die sich niederlassen und bleiben werden, nach 2012 anwachsen wird. Zu dem Zeitpunkt werden als Folge langfristiger Entvölkerung und intensiver Emigration die Bevölkerungszahlen und die Bevölkerungsdichte in der Ukraine siebzehn bis zwanzig Prozent unter dem jetzigen Niveau liegen (und damit potentiellen Lebensraum für Einwanderer aus dem Osten schaffen). Deshalb wird es nach 2030 mehr Zuwanderungen aus diesen Regionen geben als unter den Bedingungen des optimistischen Szenarios. Die Migrationsbilanz der ukrainischen Bevölkerung wird sich nach diesem worst-case-Szenario in den Jahren 2005 – 13 auf einem Niveau, das dem gegenwärtigen nahe

kommt, stabilisieren. Im Verlauf der Jahre 2014 – 15 wird der Wert der negativen Migrationsbilanz stark abnehmen, und wenige Jahre danach wird die Ukraine Einwanderungsland werden.

Unter den Bedingungen dieses pessimistischen Szenarios wird die demographische Krise immer akuter werden, und die Bevölkerungszahlen werden kontinuierlich abnehmen. Im Jahre 2076 wird die Bevölkerung der Ukraine 40.200.000 Einwohner umfassen<sup>39</sup>.

### **Ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung und interethnische Beziehungen**

Die Ukraine ist ein multiethnischer und multireligiöser Staat. Mehr als einhundert Ethnien haben traditionell auf ihrem Territorium gelebt. Die Titularethnie besteht aus Ukrainern, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung mehr als 70 Prozent beträgt. Die zahlenmäßig zweitstärkste ethnische Gruppe sind die Russen, die mehr als zwanzig Prozent der Bevölkerung ausmachen. Krimtataren, Karaim und Krimtschaken beanspruchen den Status von „Ureinwohnern“ der Ukraine.<sup>40</sup> Russen erheben die Forderung, als „ethnische Gruppe, die einen Staat bildet,“<sup>41</sup> anerkannt zu werden.

#### *Allgemeine Charakteristika*

Am 1. Januar 2001 sind in der Bevölkerung der Ukraine vierundfünfzig religiöse Bekenntnisse vertreten. Darunter sind die Orthodoxen (Ukrainer aus allen Regionen der Ukraine mit Ausnahme der westlichen Gebiete ebenso wie Russen) neben Katholiken nach griechischem Ritus (Ukrainer aus den Gebieten der Westukraine) vorherrschend. Katholizismus (hauptsächlich ethnische Polen), Judentum, Islam und verschiedene protestantische Bekenntnisse (darunter solche, die ethnisch definiert sind wie zum Beispiel die Reformistische Kirche der ethnischen Ungarn in Transkarpatien) sind zahlreich vertreten.

In den Jahren 1990 – 2000 hat, als Folge der oben erwähnten internationalen Migrationsprozesse, der direkte Zusammenhang von ethnischen Gruppen und deren absoluten Zahlen in der Ukraine Veränderungen erfahren. Erst nach der bevorstehenden Volkszählung wird es möglich sein, mit hinreichender Zuverlässigkeit festzustellen, welches diese Veränderungen sind.

---

<sup>39</sup> Poznjak, S. 15.

<sup>40</sup> Die Krimtataren, Karaim und Krimtschaken sind Völker, die die Krim traditionell bevölkerten und keine historische Heimat außerhalb der Ukraine hatten.

<sup>41</sup> Die Forderungen sind wahrscheinlich eher politischer Natur und stehen im Zusammenhang mit Bemühungen, eine Anerkennung der russischen Sprache als zweiter Amtssprache der Ukraine zu erreichen.

Die Besonderheiten der historischen Entwicklung der Ukraine, vor allem die langen Perioden, in denen einige ihrer Gebiete Teile verschiedener Imperien waren, und später als Teil der UdSSR, führten zu erheblichen soziokulturellen Unterschieden nicht nur zwischen den Vertretern der verschiedenen Ethnien, sondern auch zwischen den regionalen Gruppierungen der Titularethnie. Letzteres äußert sich auf unterschiedliche Weise. Unter Ukrainern gibt es Unterschiede im Gebrauch der ukrainischen und der russischen Sprache im Alltag und in der Einstellung gegenüber diesen Sprachen und der russischen bzw. russischsprachigen Kultur. Es gibt ebenfalls Unterschiede in der geokulturellen (und dementsprechend geopolitischen) Orientierung, insofern als man sich entweder Russland oder den Ländern Europas zuwendet.

Die Anwesenheit von ethnischen Völkern, die in kompakten Gruppen auf ukrainischem Territorium leben (Ungarn, Rumänien, Moldawier und Bulgaren), der hohe Russifizierungsgrad der südlichen und östlichen Regionen des Landes und die Unterschiede in der ethnokulturellen Identifikation der Titularethnie haben in verschiedenen Gebieten der Ukraine eine komplexe interethnische Situation zur Folge. Daraus entsteht ein Potential für mögliche separatistische Erscheinungen.

*Transkarpatien* ist eine der buntesten Regionen im ethnischen Sinne; Vertreter von mehr als 90 Ethnien leben in diesem Gebiet, insbesondere eine Gruppe ethnischer Ungarn von 160.000 Einwohnern).

*Bessarabien* (der südwestliche Teil des Gebiets Odessa) und die *Bukowina* (Gebiet Tschernowzy) sind ein Territorium, wo Rumänen und Moldawier in kompakten Gruppen leben, auf die gewisse Kreise in Rumänien Anspruch erheben und die Zentren eines rumänischen Separatismus werden können.

*Die südlichen Regionen der Ukraine* (die Gebiete Nikolajew, Cherson, Saporoshe und Odessa) und die *Ostukraine* (die Gebiete Charkow, Lugansk und Donezk) gelten als Bereich des „russischen Faktors“. Doch die interethnische und interreligiöse Situation auf der Krim ist heute der akuteste Fall.

*Die Krim:* Nach Daten aus der Volkszählung von 1989 lebten Vertreter von 89 ethnischen Gruppen auf der Krim, während in der gesamten Ukraine 132 solcher Gruppen lebten.<sup>42</sup> Insgesamt hatte die Krim 2.256.000 Einwohner, von denen 67 Prozent Russen und 26 Prozent Ukrainer waren, während Weißrussen, Krimtataren, Juden, Deutsche, Bulgaren, Griechen, Polen, Zigeuner und andere ethnische Gruppen zusammen sieben Prozent ausmachten.<sup>43</sup> Der hohe Grad der Russifizie-

<sup>42</sup> Nach anderen Informationen sind es 120 solcher Gruppen, darunter einzelne Vertreter verschiedener Völker der UdSSR.

<sup>43</sup> In absoluten Zahlen: 1.688.200 Russen; 719.094 Ukrainer; 51.412 Belorussen; 44.201 Krimtataren; 10.840 Armenier; 11.802 Tartaren; 3.265 Deutsche; 3.008 Bulgaren; 2.798 Griechen; 5.944 Polen; 1.032 Zigeuner; 898 Esten. Siehe V. Ôumak, *Ukraina i Krym: fenomen na meži Evropy ta Schodu* (Ukraine und Krim: ein Phänomen an der Grenze zwischen Europa und Orient) (Kiew 1995), 37.

zung der Krim wird durch die Tatsache bestätigt, dass 83 Prozent der Bevölkerung (darunter 47 Prozent der Ukrainer) Russisch als ihre Muttersprache ansehen.<sup>44</sup>

In den Jahren 1989–2000 fanden auf der Krim komplexe soziodemographische und politische Prozesse statt. Die soziodemographischen Prozesse wurden vor allem durch die massenhafte Rückkehr von Krimtartaren in ihre historische Heimat ausgelöst. Die politischen Prozesse wurden durch die Auflösung der UdSSR, die Erlangung der ukrainischen Unabhängigkeit und die Einrichtung der Autonomen Republik Krim (der ARK) – einer territorial selbstständigen Einheit – als Teil der Ukraine mit ethnischen Russen als vorherrschender Bevölkerungsgruppe ausgelöst.

Ethnische Ukrainer machen etwa 25 Prozent der Bevölkerung der Krim aus, wobei die Mehrheit dieser Ukrainer russischsprachig ist. Die Situation erfordert eine möglichst ausgewogene Position bei der Einführung der ukrainischen Sprache und der Verstärkung der Präsenz ukrainischer Kultur in den Bereichen Information und Bildung in der ARK. Gegenwärtig sind die Bedingungen in der Autonomen Republik für eine umfassendere ethnokulturelle Identifikation der Ukraine inadäquat. Zurzeit sind nur vier ukrainische Schulen (von 583 in der ARK insgesamt) und nur zwei ukrainische Bibliotheken in Betrieb; es werden vier Publikationen in ukrainischer Sprache (von 240 Veröffentlichungen in der Autonomen Republik insgesamt) veröffentlicht. Nur vierzehn Gemeinden der Ukrainisch-Orthodoxen Kirche des Kiewer Patriarchats – der unabhängigen, ethnisch orientierten Kirche – sind aktiv.

Nach ihrer Zwangsdeportation im Jahre 1944 kehren die Krimtartaren nun wieder auf die Krim zurück.<sup>45</sup> Zurzeit leben ungefähr 300.000 Krimtartaren, d.h. zwölf Prozent der Bevölkerung der Halbinsel, in der Autonomen Republik. Die Krimtartaren sprechen die krimtartarische Sprache (die zur Gruppe der Turksprachen gehört) und bekennen sich zum sunnitischen Islam. Die ethnische Gruppe der Krimtartaren in der ARK hat Organe ethnischer Selbstverwaltung; sie sind von den Regierungsorganen der Ukraine jedoch nicht anerkannt.

Im August 1999 führte der Interregionale Verband öffentlicher Organisationen gemeinsam mit dem Department für Psychologie an der Universität von Tauris eine soziologische Untersuchung durch.<sup>46</sup> Dieser Studie zufolge sind die Krimtartaren fest auf die Erhaltung ihrer ethnischen und religiösen Identität ausgerichtet.

<sup>44</sup> Ju. Tyščenko and V. Pichovšek, *Povernennja kryms'kich tatar: Chronika podij* (Die Rückkehr der Krimtartaren – eine Chronik der Ereignisse) (Kiew, 1999), 19.

<sup>45</sup> Bis 1783 hatten die Krimtartaren auf dem Gebiet der Krim ihren eigenen Staat, das Krimkhanat. 1783 wurde das Khanat Teil des Russischen Imperiums. 1921 wurde die Autonome Republik Krim als Teil der Russischen Föderation gebildet und bestand bis 1945, dann wurde diese Republik abgeschafft und erhielt den Status eines Gebiets (*oblast'*). 1954 wurde die Krim mit dem Status eines Gebiets der Ukraine angegliedert. Nach offiziellen Angaben wurden im Mai 1944 mehr als 200.000 Krimtartaren von der Krim deportiert.

<sup>46</sup> N. Kirjuško. "Der Islam im Leben der Krimtartaren" in *Al'-Bjjan* 3 (Mai–Juni 2001), 5. Die vollständigen Ergebnisse der Befragung werden im Archiv des UZWPS aufbewahrt.



Nach den Ergebnissen der Befragung würden 77 Prozent der Krimtataren für ihre Kinder und Enkel eine Schule vorziehen, in der der Unterricht in krimtartarischer Sprache gehalten wird und die eine konventionelle und religiöse Erziehung vermittelt, während 18 Prozent eine Schule bevorzugen, die eine primär religiöse Erziehung vermittelt. Nur fünf Prozent der Befragten würden eine Schule ohne religiöse Erziehung vorziehen. Einem anderen Ergebnis zufolge tendieren die Krimtataren dazu, vor allem die Krim zu ihrem ständigen Wohnsitz zu machen. Die überwiegende Mehrheit (76 Prozent) der Befragten erklärte, dass sie nicht den Wunsch habe, die Krim gegen irgendeinen anderen Ort einzutauschen.

Zwei von drei Kindern, die heute auf der Krim geboren werden, sind Krimtataren.<sup>47</sup> Es gibt gute Gründe davon auszugehen, dass schon für die nächste Generation ein erheblicher demographischer Umschwung in Richtung einer Zunahme der absoluten Zahl der Krimtataren auf der Krim wie auch ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung der Autonomen Republik zu erwarten ist.

Ethnische Russen machen 60 Prozent der Gesamtbevölkerung der Halbinsel Krim aus.<sup>48</sup> Die überwiegende Mehrheit dieser Russen bekennt sich zum orthodoxen Glauben und gehört der Ukrainisch-Orthodoxen Kirche (in kanonischer Einheit mit dem Moskauer Patriarchat) an. Die politischen, sozioökonomischen und soziokulturellen Interessen der Russen erhalten aktive Unterstützung von Russland, wo keineswegs alle politischen und sozialen Kräfte sich mit dem „Verlust“ der Krim abgefunden haben.

Russische Schule, die dem Russischen Verteidigungsministerium unterstehen, arbeiten auf dem Territorium der Autonomen Republik, während eine Zweigstelle der Moskauer Universität Studenten anwirbt. Für Studenten werden Wettbewerbe mit Aufsätzen über Russland, die russische Sprache und russische Kultur aktiv organisiert, und wissenschaftliche und akademische Konferenzen, Festivals und Künstlertourneen werden unter Beteiligung von Vertretern der Russischen Föderation durchgeführt.<sup>49</sup>

Infolgedessen bleibt der Russifizierungsgrad der Autonomen Republik sehr hoch; von 583 allgemein bildenden Schulen auf der Krim sind 570 russischsprachige Schulen.<sup>50</sup> In den Hochschulen der Krim findet der Unterricht in russischer

<sup>47</sup> N. Belitser and O. Bodruk, “Krym kak region potencial’ nogo konflikta” (Die Krim als potentielle Konfliktregion), in *Etničeskije i religioznye konflikty v Evrazii* (Ethnische and religiöse Konflikte in Eurasien), Bd. 2 (Moskau 1997), 85. Außerdem steigt die Geburtenrate in krimtartarischen Familien an.

<sup>48</sup> Siehe M. Stricha, “Regiony v s’ogodnišnij Ukraini: konsolidacija čy integracija?” (Die Regionen in der heutigen Ukraine: Konsolidierung oder Integration?), *Ukrains’kyj regional’nyj visnyk* (2001), 22, 7.

<sup>49</sup> Losev, “Ukraina ne dlja ukrainciv. Kryms’kyj variant” (Die Ukraine ist nicht für die Ukrainer da. Die Krim-Variante), in *Ukrains’kyj regional’nyj visnyk* 22 (2001), 15.

<sup>50</sup> Zum Vergleich: es gibt neun Schulen mit Unterricht in der krimtartarischen Sprache und neun zweisprachige Schulen (ungefähr 5.000 krimtartarische Kinder – etwa 15 Prozent aller krimtartarischen Kinder im schulfähigen Alter – besuchen diese achtzehn Schulen).

Sprache statt. Der Buchmarkt in der autonomen Republik wird zu 99.9 Prozent von russischsprachigen Ausgaben bestritten. All dies bezeugt die Tatsache, dass die Russen in der Autonomen Republik die Fähigkeit haben, ihre ethnische und religiöse Identität zu wahren. Gleichzeitig sind auch die Russen auf einen ständigen Verbleib auf der Krim ausgerichtet. 76 Prozent der Befragten antworteten, dass sie unter keinen Umständen vorhätten, die Krim zu verlassen. Zwei Prozent könnten in anderen Regionen der Ukraine leben, dreizehn Prozent in Ländern des Westens, aber kein Einziger der Befragten äußerte den Wunsch, sich in Russland niederzulassen.

Die Dominanz von ethnischen Russen in der Zusammensetzung der Bevölkerung der Autonomen Republik, einschließlich des allgemeinen Russifizierungsgrades der Bevölkerung, die Nichtakzeptanz der Loslösung der Krim von Russland in bestimmten politischen Kreisen der Russischen Föderation und die Wahrung der russischen Präsenz auf der Halbinsel (einschließlich militärischer Präsenz) haben bei einem erheblichen Anteil der Bevölkerung der Krim spürbare separatistische oder prorussische Stimmungen ausgelöst (und tun dies weiterhin). Es hat Versuche gegeben, die Abspaltung der Autonomen Republik von der Ukraine zu erreichen.

Auf der anderen Seite haben einige Krimtataren Slogans über die Schaffung einer autonomen ethnischen krimtartarischen Einheit geäußert, über die Rückgabe von bei der Deportation verlorenem Eigentum, eine vollwertige Beteiligung an der Privatisierung von Unternehmen auf der Krim und die Verteilung von Grund und Boden. In ihren Forderungen setzen die Krimtataren auf Hilfe aus der Türkei als einem moslemischen Land, in dem überdies eine recht große Diaspora von Krimtataren aktiv ist.

In den Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen von Krimtataren und Russen insbesondere (genauer, der russischsprachigen soziokulturellen Gruppe innerhalb der Bevölkerung der Krim) sind interethnische und interreligiöse Spannungen zu beobachten. Es besteht die Gefahr, dass diese Spannungen unter dem Einfluss innerer wie äußerer Faktoren akut werden.

Im Zusammenhang damit ist festzustellen, dass es unter den Krimtataren wenig den Wunsch gegeben hat, einen eigenen Staat zu gründen. Nur fünf Prozent der Befragten befürworteten eine solche Aussicht. Die Mehrheit der Befragten strebt die Bildung einer autonomen territorialen ethnischen Einheit innerhalb der Ukraine an. Weitere 27 Prozent sind der Meinung, dass die Krim eine autonome Republik innerhalb der Ukraine bleiben sollte – d.h. in ihrem gegenwärtigen Status verbleiben sollte. Diese Ergebnisse legen nahe, dass es unter den Krimtataren keinen fruchtbaren Boden für radikale extremistische oder separatistische Tendenzen gibt.

Alarmierend ist die Tatsache, dass ein erheblicher Anteil der befragten Krimtataren – 35 Prozent – meinen, dass ihr Leben sich mit der Zeit signifikant verschlechtert, während weitere zehn Prozent sagen, es habe sich verschlechtert, aber

nicht sehr. Nur vierzehn Prozent sagten, dass sich ihr Leben verbessere. 58 Prozent sprachen von einer Verschlechterung der Lebensbedingungen im Vergleich ihren Lebensbedingungen dort, wo sie früher lebten, und die überwiegende Mehrheit (76 Prozent) stellte fest, dass bei ihnen das monatliche Durchschnittseinkommen pro Familienmitglied nicht mehr als fünfzig Griwna (10 US-\$) betrage.

Aussagen wie diese haben eine reale Grundlage. Unter Krimtartaren liegt die Arbeitslosigkeit bei 60 Prozent, im Gegensatz zu fünfzehn bis zwanzig Prozent auf der Krim insgesamt. Außerdem sind die Aussichten auf Befriedigung der Kultur- und Bildungsbedürfnisse der Krimtartaren ungewiss.<sup>51</sup> Es gibt ein Problem mit dem Anteil der Repräsentation der Krimtartaren in Regierungsorganen, was zur Selbstisolation der Krimtartaren und zu interethnischer Entfremdung führt.<sup>52</sup>

Gleichzeitig steht die russische Bevölkerung einer möglichen Erweiterung der Privilegien für Krimtartaren sehr kritisch gegenüber. 47 Prozent der Befragten glauben, dass die Verleihung solcher Privilegien nicht fair sei, während nur 27 Prozent die gegenteilige Meinung vertreten. Nach den Ergebnissen der Befragung zu urteilen, ist jedoch der Lebensstandard der Russen auf der Krim signifikant höher als der Lebensstandard der Krimtartaren. Nur fünfzehn Prozent der Befragten sagten, dass das monatliche Durchschnittseinkommen pro Familienmitglied nicht über fünfzig Griwna liege, und die Arbeitslosigkeit unter Russen liegt nur bei acht Prozent.

Die auf der Krim lebenden Russen haben eine ausgeprägt negative Einstellung zum potentiellen Status einer autonomen territorialen ethnischen Einheit innerhalb der Ukraine. Nicht ein Einziger der russischen Befragten befürwortete diesen Status, aber fünfzehn Prozent der befragten Russen meinen, dass die Krim eine autonome Republik innerhalb Russlands werden solle, während weitere vierundzwanzig Prozent meinen, sie solle ein unabhängiges Land werden. Wie bereits erwähnt, meinen nur fünf Prozent der Krimtartaren, dass die Krim ein unabhängiges Land werden solle.

<sup>51</sup> Die Aufnahme von Lehrern zur Ausbildung für krimtatarische Schulen an der Staatlichen Universität von Tauris ist reduziert worden, und die Rekrutierung von krimtatarischen Gruppen am Lehrerausbildungsinstitut, das im Rahmen des Programms zur Rückführung und Ansiedlung von Krimtartaren gegründet wurde, wurde gestoppt. In 206 Siedlungen, in denen Krimtartaren konzentriert sind, gibt es überhaupt keine Schulen, Kindergärten oder Bibliotheken. Ein Vergleich mit früheren Bedingungen zeigt: 1936 waren auf der Krim 386 Oberschulen und 475 Grundschulen und unvollständige Mittelschulen für Krimtartaren in Betrieb.

<sup>52</sup> Bei den Wahlen zum Obersten Sowjet der ARK im Jahre 1994 erhielten die Krimtartaren eine Quote und bildeten im Parlament der Krim eine Fraktion von vierzehn Mitgliedern. Die Wahlen von 1998 fanden unter einem neuen Gesetz statt, das keine Zuteilung von Quoten vorsah. Und während die Krimtartaren 1994 entsprechend ihrem ständigen Wohnsitz wählen konnten, waren 1998 rund 100.000 Krimtartaren (die zu diesem Zeitpunkt keine ukrainischen Staatsbürger waren) nicht in der Lage zu wählen. Ihre Proteste führten im Januar-Februar 1998 zu einer deutlichen Verschärfung der Spannungen auf der Krim.

Solche Stimmungen sind ein fruchtbarer Boden für das Schüren von interethnischen Differenzen, was sich schon heute in Form von interreligiösen Konflikten zeigt. Solche Konflikte waren im Sommer 2000 zu bemerken, als die Geistliche Kommission der Krim-Moslems ihre Mitgliedschaft in der interreligiösen Vereinigung „Frieden ist Gottesgeschenk“ aufkündigte als Zeichen des Protestes gegen die Einrichtung von Eparchien der Ukrainischen Orthodoxen Kirche in Simferopol und auf der Krim und gegen Kreuze für Kirchgänger und Schautafeln mit der Aufschrift „Die Krim ist die Wiege der Orthodoxie.“ Ein solches Kreuz rissen Krimtartaren im Oktober 2000 im Dorf Morskoje nieder. Zusammenstöße zwischen ihnen und der orthodoxen Bevölkerung wurden vermieden, dank der Intervention der Rechtsschutzorgane. Im September 2001 wurde ein Konflikt zwischen der Krim-Eparchie der Ukrainisch-Orthodoxen Kirche und den Krimtartaren wegen eines ehemaligen Klostergebäudes nur durch die Ankunft des ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma verhindert. Doch die Gefahr von Konflikten dieser Art bleibt und wird akuter, besonders im Zusammenhang mit Vorwürfen an die Adresse der Krimtartaren wegen ihrer Verbindungen zu militanten Tschetschenen, Teilnahme an Militäreinsätzen gegen Truppen der Russischen Föderation in Tschetschenien und so fort.<sup>53</sup>

Nach den Ergebnissen einer soziologischen Befragung der Bevölkerung der ARK durch das UZWPS im März 2001 schließt die Mehrheit der Befragten (61 Prozent) die Möglichkeit nicht aus, dass auf der Krim religiöse Konflikte unter Anwendung von Gewalt entstehen könnten, und etwas weniger als ein Drittel (27 Prozent) der Bewohner der Krim sind sicher, dass solche Konflikte unmöglich seien.<sup>54</sup>

## Prognosen

Im Verlauf der kommenden fünfzehn bis zwanzig Jahre wird sich die demographische Situation auf der Krim substantziell verändern. Der Anteil der Krimtartaren an der Gesamtbevölkerung wird durch natürlichen Zuwachs und die weitere Einwanderung von Tartaren aus den zentralasiatischen Ländern zunehmen.

---

<sup>53</sup> Die Vereinigung orthodoxer Bürger Russlands stellte fest, dass das *medjlis* (Parlament) der Krimtartaren „in engem Kontakt zu tschetschenischen Terroristen“ stehe. V. Semin, „SBU razberjotsja s provokatorami“ (Der Sicherheitsdienst der Ukraine wird sich mit Provokateuren auseinander setzen), *Vlast' i politika* (Regierung und Politik), 21. September 2001, 2. Einige Massenmedien haben Informationen über Verbindungen der Krimtartaren zu militanten Tschetschenen und die Rekrutierung von Freiwilligen unter den Krimtartaren insbesondere durch die Organisationen „Imdat“ und „Borz-Ukraina“ verbreitet. E. Borivoj, „Ukrainskij sled Džichada“ (Die ukrainische Spur des Dschihad), *Versija*, 23. Mai 2000, 12.

<sup>54</sup> „Krym na polityčnij karti Ukrainy. Analityčna dopovid' UCEPD“ (Die Krim auf der politischen Karte der Ukraine. Ein analytischer Bericht des UZWPS), in *Natsional'na bezpeka i oborona* 4 (2001), 25.

1995 ging man davon aus, dass in den nächsten fünf Jahren 400–600.000 Krimtataren auf die Krim zurückkehren würden.<sup>55</sup> Doch dies ist nicht geschehen, und tatsächlich sind nur 50–60.000 zurückgekehrt.

Für den Fall, dass es nicht zu einer wesentlichen Verbesserung der sozio-ökonomischen Situation kommt, ist eine starke Radikalisierung der Krimtataren möglich. Von einer Assimilierung der Krimtataren ist nicht auszugehen; eher kann sich die Krim in Richtung einer ukrainischen Schweiz oder eines ukrainischen Kossowo entwickeln.<sup>56</sup>

Eine Befragung durch das Institut für Soziologie der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine kam zu folgenden Ergebnissen:

Von den verschiedenen ethnischen Gruppierungen in der Ukraine sind Weißrussen am wenigsten geneigt, eine eigene Kultur zu bewahren, von ihnen äußern nur 29.9 Prozent eine solche Absicht. Gleichzeitig registrierten Vertreter anderer Ethnien (Polen, Bulgaren, Moldawier und Juden) einen eher deutlich ausgeprägten Wunsch, ihre kulturelle Einzigartigkeit zu wahren. Die Befragten meinten, dass dieser Wunsch eine Reaktion auf Versuche einer forcierten Ukrainisierung seien.

Nach den Ergebnissen von Forschungen über den Wunsch, in verschiedene historische Heimatländer zu gehen, zeigten Juden (52 Prozent) und Deutsche (45.7 Prozent) die stärkste Tendenz in diese Richtung. Der Wunsch nach Emigration war bei Ungarn und Russen nicht ausgeprägt.

#### *Trends unter russisch-ukrainischen Gruppierungen*

Drei Organisationen sind mit scharfer Kritik am Bildungsministerium der Ukraine an die Öffentlichkeit getreten: die Russische Bewegung, die Russisch-Ukrainische Union und „Für ein vereintes Russland“. Diese Organisationen lehnen „Kiewsoffizielle Politik einer Eliminierung russischsprachiger Erziehung in der Ukraine und Förderung der Assimilation russischer und russischsprachiger Bürgern“ ab. Nach offiziellen Angaben hat die ukrainische Regierung in den letzten zehn Jahren in 1300 Schulen Ukrainisch anstelle von Russisch als Unterrichtssprache eingeführt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird in 90 Prozent der Schulen des Landes in ukrainischer Sprache unterrichtet, obwohl die Hälfte der Bevölkerung Russisch als ihre Muttersprache ansieht.<sup>57</sup>

Es gibt kleine, aber politisch aktive Organisationen. „Der Bürgerkongress der Ukraine,“ die Partei der Slawischen Einheit, die „Einheitspartei“, die Vereinigung SLOn und die Partei der Regionalen Wiedergeburt der Ukraine (PRWU) und andere. Hier können Regionalismus oder offener Separatismus, der Kampf um die

<sup>55</sup> Ôumak, *Ukraina i Krym: fenomen na meži Evropy ta Schodu*, 37.

<sup>56</sup> Solche Meinungen werden von Forschern geäußert. Siehe zum Beispiel: N. Belitser, „Mižetnični vidnosyny ta islams'kyj čynnyk u Krymu“ (Interethnische Beziehungen und der islamische Faktor auf der Krim), in *Kryms'ki studii*, (2000), 1, 37.

<sup>57</sup> „Ja russkij by vyučil...“ (Ich hätte Russisch gelernt), *Kievskij region*, 20. September 2001, 21.

Vereinigung mit Russland oder um eine Wiederherstellung der UdSSR eher von ethnokulturellen Faktoren gefärbt sein. Es ist davon auszugehen, dass eher als diese extremen Ziele realistische Ziele darin bestehen, den Status für Russisch als Amtssprache zu sichern und einen hohen Grad an Russifizierung des öffentlichen Lebens, der Kultur und Bildung im Lande zu erhalten.

## **Neue zivil-militärische Beziehungen und ihre Forschungsagenden**

*Anthony Forster*<sup>1</sup>

In diesem Artikel wird der Standpunkt vertreten, dass der Bereich der zivil-militärischen Beziehungen vor drei größeren Herausforderungen steht, die dabei sind, unser Verständnis von den Wechselwirkungen zwischen den Streitkräften und dem zivilen Bereich und allgemeiner der Zivilgesellschaft sowie den bisherigen Untersuchungen dieser Fragen in dramatischer Weise umzudefinieren. Erstens hat es eine erkenntnistheoretische Herausforderung gegeben, die unser Wissen um neue Einsichten bereichert. Zunächst ist es wichtig, die Vielzahl der 'neuen' Methoden zur Erforschung der zivil-militärischen Beziehungen anstelle eines einzigen theoretischen Ansatzes zu betonen. Eine zweite ontologische Herausforderung führt zu neuen Forschungsschwerpunkten, da die Wissenschaftler sich erneut Fragen zuwenden, die wir vorher übersehen haben. Drittens hat es eine von Praktikern und Politikern initiierte Herausforderung gegeben, die eine Reihe neuer, bisher übersehener Fragen aufwirft. Dazu gehört vor allem die Effektivität des Politiktransfers, die Notwendigkeit, die sich verändernden Umstände besser zu verstehen, in denen Krieg geführt wird, Bedingungen für ein erfolgreiches militärisches Engagement und die potentielle Rolle der Konditionalität in Entwicklungszusammenhängen. In diesem Artikel wird der Standpunkt vertreten, dass die Verbindung dieser drei Herausforderungen eine intellektuelle Revolution in der Neudefinition des Bereichs der zivil-militärischen Beziehungen und seiner Parameter herbeiführt, und es gibt bereits Anzeichen dafür, dass diese Herausforderungen die Wissenschaftler dazu bringen, alte Fragestellungen aufzugeben und sich einer neuen Forschungsagenda zuzuwenden. In diesem Artikel wird der Standpunkt vertreten, dass der kumulative Effekt dieser Veränderungen das Potential hat, drei Entwicklungen zu bewirken: erstens, die Möglichkeit, neues Wissen auf 'neue' empirische und theoretische Fragen ebenso wie auf 'alte' Fragen der zivil-militärischen Beziehungen anzuwenden; zweitens, verbesserte Möglichkeiten für interdisziplinäre Forschung mit der Möglichkeit, Traditionen und Theori-

---

<sup>1</sup> Dr. Forster ist Forschungsdirektor, Department für Verteidigungsstudien, King's College London, am College für Offiziere und Mitarbeiter der Gesamtstreitkräfte (JSCSC), Großbritannien. Analyse, Meinungen und Schlussfolgerungen in diesem Artikel sind die des Autors und stellen nicht notwendig die Ansichten des JSCSC, des britischen Verteidigungsministeriums oder einer anderen Regierungsinstitution dar. Dr. Forster arbeitet mit Andrew Cottey und Tim Edmunds an einer Studie für die Forschungsgemeinschaft für Ökonomie und Soziologie (Economic and Social Research Council = ERSC) über die Transformation der Beziehungen zwischen zivilem und militärischem Bereich in Mittel- und Osteuropa, Nr. L213 25 2009. Sein Dank gilt Doug Bland, Hans Born, Andrew Cottey, Tim Edmunds, Heiner Hanggi, Dan Nelson und Chris Smith für ihre Kommentare zu früheren Entwürfen dieser Arbeit.

en zu verbinden, die bisher nicht aufeinander bezogen werden konnten oder als miteinander in Konflikt stehend wahrgenommen wurden, und drittens, die Untersuchung der neuen zivil-militärischen Beziehungen in Ansätzen zu verankern, die ein stärkeres theoretisches Fundament haben.

### **Teil 1: Die epistemologische Herausforderung an die ‘alten’ zivil-militärischen Beziehungen**

Die Erforschung der ‘alten’ zivil-militärischen Beziehungen war von drei parallelen Entwicklungen dominiert, die es seit der Gründungsphase dieses Gebiets gab. Zunächst einmal hat es in weiten Teilen der Literatur über den zivil-militärischen Bereich eine starke Tradition gegeben, die eine Tugend daraus gemacht hat, theoretische Annahmen zu vermeiden oder explizit zu machen, und dabei einen empirischen und oft theoriefreien Ansatz vorzog, der lediglich Ereignisse und Prozesse beschrieb und deduktiv Verallgemeinerungen und Einsichten vermittelte, obwohl dies in gewisser Weise weniger für Wissenschaftler wie Lucian Pye gilt, der seine eigene Arbeit in einem Komplex theoretischer Fragen zur Rolle des Militärs in sich entwickelnden Gesellschaften ansiedelte (Pye, 1969).<sup>2</sup>

Die Gründe für das Vorherrschen von Ansätzen dieser Art sind komplex. Eine Erklärung kann in der Art der Texte der 1950er und 60er Jahre zum Thema zivil-militärischer Beziehungen liegen, von denen viele eine explizite theoretische Dimension vermieden. Die meisten dieser Ansätze wendeten deskriptive Verfahren an und boten empirische Studien und ‘dickleibige’ Beschreibungen mit Verallgemeinerungen aufgrund von Beobachtungen nach der Art einiger Werke von Janowitz und S.E. Finer (Blondell, 1999: 154). Als grundlegende Texte lieferten sie den Rahmen für zahlreiche spätere Forschungsarbeiten, die diese atheoretische und problemorientierte Forschungsagenda aufgriffen. Eine andere Erklärung für diese weniger theoretische Betrachtungsweise ist das begrenzte Interesse an theoretischen Fragen bei den zentralen Mittler-Gruppen, den Streitkräften, Politikern und Praktikern. Dies betraf insbesondere Akademiker in militärischen Ausbildungseinrichtungen, die im Großen und Ganzen die Gelegenheit ungenutzt ließen, sich an theoretischen Diskussionen zu beteiligen, die für einen größeren Kreis von Wissenschaftlern von Interesse sind, welche an ähnlichen Fragen in Universitäten und Forschungsinstituten arbeiten. Vielleicht waren auch, wie Douglas Bland argumentiert, die zivil-militärischen Beziehungen (CMR) in den meisten westlichen Ländern offensichtlich stabil, so dass es wenig Grund gab, über Huntington und andere hinauszugehen. Doch dadurch, dass die theoretischen Grundlagen und Annahmen, auf denen Wissenschaftler ihre eigene Analyse begründeten, nicht explizit gemacht wurden, gerieten viele Wissenschaftler in diesem Bereich in eine

---

<sup>2</sup> Dies sollte nicht als Argument missverstanden werden, dass hier kein normativer Aspekt wirksam gewesen sei, vor allem in Bezug auf den Kalten Krieg und Agenden, wie Nicolle Ball's Arbeit über Sicherheit und Wirtschaft in der Dritten Welt zeigt.



Ghetto-Situation, da sie von breiteren theoretischen Diskussionen und intellektuellen Entwicklungen in anderen Sozialwissenschaften, vor allem in den Internationalen Beziehungen (IB) und Politischen Wissenschaften (PW), abgeschnitten wurden. Interessanterweise scheint die Soziologie von diesem Trend weniger betroffen zu sein, zum Teil als Folge der Arbeiten von Maurice Janowitz und der Arbeiten von Wissenschaftlern wie Christopher Dandeker, Jacques van Doorn und Bernard Boene, die zur Erklärung der zivil-militärischen Beziehungen verschiedentlich einen äußerst theoretischen Rahmen verwendet haben. Wichtiger war vielleicht die Tatsache, dass Versuche der Theorievermeidung implizit auf theoretischen Annahmen beruhten, auf Begriffen von Kausalität und analytischen Rahmenbedingungen, die zwar ihre Arbeit durchdrangen, jedoch implizit blieben und deshalb nicht untersucht wurden, eben weil sie nicht spezifiziert waren.

Ein zweites Kennzeichen des CMR-Bereichs ist, dass viele Anwendungsformen der Internationalen Beziehungen oder Politischen Wissenschaften auf die zivil-militärischen Beziehungen implizit in einem Ansatz verankert waren, der auf dem analytischen Realismus basierte. In diesem Ansatz sind Staaten als kohäsive einheitliche Akteure gedacht, die Beziehungen mit der Außenwelt monopolisieren und das nationale Interesse definieren (Carr, 1991; Morgenthau, 1967). Sie werden vor allem als voneinander abgegrenzte Einheiten gesehen, getrieben von dem Wunsch, Staaten im Zentrum internationaler Beziehungen zu sehen. Souveränität ist ein Schlüsselbegriff der realistischen und neorealistischen Sichtweise, ein unteilbares Grundelement, das Staaten zuzuschreiben ist und von ihnen vehement verteidigt wird. Regierungen kontrollieren ein Gewaltmonopol innerhalb des Staates, und eine wirksame Regulierung der Streitkräfte ist aus zwei Gründen notwendig: erstens, um die Streitkräfte daran zu hindern, sich in die politischen Systeme einzumischen, zu deren Verteidigung sie ins Leben gerufen wurden; und zweitens, um sicherzustellen, dass die Streitkräfte eines Landes ihren zivilen Herren dienen, ganz gleich ob sie die territoriale Integrität eines Staates wahren oder im Ausland zur Verteidigung staatlicher Interessen eingesetzt werden. Die Dominanz des analytischen Realismus richtete die Aufmerksamkeit von Wissenschaftlern auf die Schwerpunkte Souveränität, Macht und Motivationen zur Maximierung von Macht. Jahrzehnte lang hat der analytische Realismus die akademischen Analysen des CMR-Bereichs beherrscht, verkörpert durch Samuel Huntingtons Werke *The Soldier and the State* (1957) und *Political Order and Changing Societies* (1968) und Samuel Finers *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (1962).

Vielleicht spiegelt das Vorherrschen dieses Ansatzes die Betonung von Macht und Militärstärke und die Strukturen, innerhalb derer um Macht gekämpft wurde. Die Beliebtheit dieser Ansätze in den zivil-militärischen Beziehungen mag auch für das wichtig gewesen sein, was man als systemische Gründe bezeichnen kann. In der Gründungsphase der Entwicklung des CMR-Bereichs lieferten der weltweite Kampf zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, die Ge-

fahr eines Atomkriegs, eines 'heißen Konflikts' und das offensichtliche Bedürfnis nach Eindämmung einen geopolitischen Kontext, in dem diese Ansätze sowohl theoretisch als auch empirisch relevant erschienen.

Seit 1989 und dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 hat es wichtige theoretische Entwicklungen gegeben, die der Bereich der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen nicht länger ignorieren kann. Zunächst hat die postpositivistische, konstruktivistische und normative Wende in den Internationalen Beziehungen, vertreten vor allem in der Schule von Alexander Wendt, Barry Buzan und Ole Wæver, neue Beiträge für den CMR-Bereich gebracht (Wendt, 1992:392; Buzan, 1991; Wæver, 1996). Aus epistemologischer Perspektive widersprechen die Postmodernisten, die Vertreter der Kritischen Theorie und des sozialen Konstruktivismus den realistischen und neorealistischen Wissenschaftlern und ihren positivistischen Methoden. Diese Ansätze sind eine Herausforderung für das, was Ngaire Woods 'Bedeutung und Wissen' (meaning and knowing) nennt, mit der Argumentation, dass Realität sozial konstruiert sei und Theorien, die Objekte und Subjekte identifizieren und Hypothesen aufstellen, deshalb fragwürdig seien. Für sie ist 'keine Kategorie des Wissens stabil genug, um Wissen hervorzubringen' (Woods 1996:25).

Konstruktivistische Ansätze lenken unsere Aufmerksamkeit auf viele der bisher stillschweigenden Annahmen der realistischen und neorealistischen Agenda, die insbesondere die zivil-militärischen Beziehungen aus einer begrifflichen Optik verstehen, die nicht einfach auf den Einsatz von Gewalt und das Streben nach Macht abzielt. Zum Beispiel stellt der Konstruktivismus die unangefochtene Verwendung von Begriffen des nationalen Interesses, der Identitätsbildung und der Souveränität in Frage und erinnert uns daran, dass diese Begriffe umstritten und veränderlich sind (Norgaard 1994; Jachtenfuchs 1995). Indem diese Ansätze davon ausgehen, dass Normen und Werte durch intersubjektive Aktivität sozial konstruiert sind, lenken sie unsere Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit einer kritischeren Reflexion darüber, wessen Interessen durch die Verwendung von besonderen Gedankengebäuden, Konzepten und der vorherrschenden 'herkömmlichen Weisheit' gedient wird (Wendt, 1992). Auf der besonders kritischen Seite des postmodernen Spektrums können die Arbeiten von feministischen Wissenschaftlern wie Cynthia Enloe mit Recht den Anspruch erheben, intellektuelle Vorläufer jeder künftigen konstruktivistischen Wende in den zivil-militärischen Beziehungen zu sein, aber vielleicht gilt dies auch für die neuen linken (Dependencia-) Wissenschaftler, vor allem Robin Luckham und Mary Kaldor (Luckham, 1971; Kaldor und Asbjorn, 1979). In jüngster Zeit hat dies die Aufmerksamkeit auf die maskulinistischen und modernistischen Epistemologien gelenkt, auf denen viele der herrschenden theoretischen Ansätze beruhen (Zalewski, 1994). So hat zum Beispiel Zalewski eine postpositivistische Argumentation entwickelt, wonach es nicht genüge, eine Theorie anhand von Beweismaterial aus Beobachtungen zu überprüfen, da es 'die Theorie ist, die darüber entscheidet, was wir beobachten

können'. Sie schlägt weiter vor, dass '... es interessanter und aufschlussreicher ist, zu fragen, in welcher Weise die dominanten Theorien das Reich des Empirischen schaffen oder konstruieren' (Zalewski, 1994:235).

Eine Anwendung der methodologischen Einsichten aus dieser Perspektive beleuchtet die Tendenz, oft willkürliche Grenzen zu setzen, indem man Bereiche ausgrenzt und damit komplexe Fragen oft auf wenig hilfreiche Weise vereinfacht. Zum Beispiel haben Fragen zur zivilen Kontrolle der Streitkräfte in der Zeit des Kalten Krieges mehr die 'zivile' als die 'demokratische' Kontrolle des Militärs betont (Cottey, Edmunds, Forster, 1999). 'Alte' zivil-militärische Beziehungen konzentrierten sich auf die Gefahr einer prätorianischen Militärintervention in der Innenpolitik und die daraus resultierende Notwendigkeit, eine zivile Kontrolle des Militärs durch die Exekutive durchzusetzen. In der Zeit des Kalten Krieges war der Begriff der zivilen Kontrolle selten mit Begriffen demokratischer Kontrolle verbunden. Die Aufteilung der Welt in ein westliches und ein sowjetisches Lager ordnete eine Reihe von Fragen der zentraleren Frage unter, ob eine Regierung 'Freund' oder 'Feind' war. Die Mitgliedschaft in der NATO war zwischen 1949 und 1989 nicht von einer bestimmten Form zivil-militärischer Beziehungen abhängig. Wie die Mitgliedschaft Portugals, der Türkei und Griechenlands zeigen, haben diese Länder Erfahrungen mit Militärherrschaften, ohne dass davon ihre NATO-Mitgliedschaft beeinträchtigt wäre. Mitglied in einem Lager zu sein, war entscheidender als eine besondere Form zivil-militärischer Beziehungen innerhalb eines Staates.

In jüngerer Zeit haben konstruktivistische Ansätze analytische Instrumente zum Verständnis dessen geboten, wie die Konzepte von 'ziviler Kontrolle', 'Professionalisierung', 'Modernisierung' und 'Reform des Sicherheitsbereichs' dafür genutzt wurden, bestimmte westliche Werte, Vorstellungen und Institutionen und in einigen Fällen auch Waffen zu exportieren. Manchmal geschieht dies explizit, wie bei den Aktionsplänen zur Mitgliedschaft in der NATO (MAP), die explizit die Aufnahme in die NATO an die Übernahme ihrer Werte gebunden haben. Die britische Regierung liefert ein Beispiel für die expliziteste Form von Interaktion, die auf dem Export von Wertesystemen beruht. Ein Ergebnis der Strategic Defense Review von 1997 war die Entwicklung der verteidigungsdiplomatischen Mission (Defense Diplomacy (DD) Mission) durch die britische Regierung.

Ziel der britischen Verteidigungsdiplomatie ist es, Feindschaft zu beseitigen, Vertrauen aufzubauen und zu erhalten und zur Entwicklung einer demokratischen Zivilkontrolle der Streitkräfte beizutragen. Im Rahmen von bilateralen und multilateralen Programmen sucht das Verteidigungsministerium durch kooperative Militärbeziehungen zur Entwicklung von stabilen souveränen und demokratischen Staaten beizutragen. Diese Tätigkeit erstreckt sich nun auf dreiundzwanzig Länder und wird aus einem Budget von 15 Mio. Pfund unterstützt. Die Einrichtung des Zentrums für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (Centre for Democratic Control of Armed Forces) durch die Schweizer Regierung mit Sitz in Genf

ist ein weiteres Beispiel für die Bedeutung, die dem Politiktransfer von Modellen zivil-militärischer Beziehungen oder zumindest von Wertesystemen beigemessen wird. In diesem Zusammenhang haben einige argumentiert, dass neue zivil-militärische Beziehungen und alte zivil-militärische Beziehungen viele Gemeinsamkeiten hätten. Einige Begründungen mögen als altruistisch angesehen werden und auf dem Glauben beruhen, dass man durch Hilfsangebote die Qualität der Demokratie in einem Empfängerstaat verbessern wird. Doch auch hier geht man im Kern davon aus, dass es langfristige Eigeninteressen an Frieden und Stabilität in den internationalen Beziehungen gibt, die indirekte Vorteile allgemeiner Art für die Geberländer haben werden, und in einigen Fällen ist Verteidigungshilfe direkt mit dem Export von Verteidigungsmitteln verbunden.

Ein neuer Trend ist die Anwendung von Ansätzen der rationalen Wahl auf die zivil-militärischen Beziehungen, die ihre Wurzeln im Positivismus haben. Diese stützen sich bei der Untersuchung von Fragen im zivil-militärischen Bereich auf spieltheoretische Ansätze. Die Anwendung von Ansätzen der rationalen Wahl auf die zivil-militärischen Beziehungen hat diesem Bereich neue Dimensionen verliehen. Dies gilt auch für Versuche, zivil-militärische Beziehungen zu erklären, besonders für die Arbeit von Peter Fever, die ungeachtet der Begrenzung einer empirischen Vorgehensweise, zumindest versucht, die Mikro-Grundlagen und Annahmen, auf denen der Ansatz beruht, besser zu spezifizieren (Feaver, in Kürze erscheinend). Was immer die Verdienste des Ansatzes der rationalen Wahl sind – und diese sind andernorts in den Disziplinen der Politischen Wissenschaften und der Internationalen Beziehungen ausführlich diskutiert worden –, so hat diese Methode dem wachsenden Interesse an einer ‚Erklärung‘ von Problemen innerhalb der zivil-militärischen Beziehungen zusätzliches Gewicht verliehen. Für Smith und Hollis betont ‚Verstehen‘ das narrative Element, während Letzterer theorieorientierte Erklärungen anbietet. Dies ist mehr als eine Frage der Semantik, mit grundlegenden Unterschieden in Bezug auf prophetische Ziele, Politikrelevanz, Komplexität versus Einfachheit, und die Frage, ob Wissenschaftler versuchen sollten, eher einzelne Ereignisse zu verstehen als Verallgemeinerungen über Kategorien von Ereignissen zu machen. Das wachsende Interesse am ‚Erklären‘ als Ergänzung zum ‚Verstehen‘ bei den Sozialwissenschaftlern hat ein Licht darauf geworfen, wie sehr der Bereich der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen in den 1970er und 1980er Jahren in ein Ghetto geraten war. Zumindest für einige Wissenschaftler geschah dies, als die alten zivil-militärischen Beziehungen sich in die amerikanischen Militärcolleges zurückgezogen hatten und sich auf mechanistische und legalistische Ansätze konzentrierten.

Eine dritte epistemologische Entwicklung war die größere Nachfrage nach Multidisziplinarität. Wissenschaftler, die im Bereich der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen arbeiteten, gaben routinemäßig Lippenbekenntnisse zugunsten der multidisziplinären Forschung ab, doch in Wirklichkeit fehlte gerade diese in vielen Untersuchungen zivil-militärischer Beziehungen. Zum Teil kann dies mit ei-

ner Art intellektueller Kanonisierung dieses Gebiets, die typisch für vieles in der Forschung ist, erklärt werden. Dies war auf die Dominanz von Militärsoziologen in bestimmten Bereichen dieses Forschungsgebiets zurückzuführen und betraf vor allem die Beziehung zwischen den Streitkräften und der Gesellschaft und das Ausmaß, in dem das Militär das Recht hat, anders zu sein. Außerdem haben sich europäische Wissenschaftler von der Arbeit nordamerikanischer Wissenschaftler weitgehend distanziert, sowohl in theoretischer Hinsicht als auch in Bezug auf ihren Interessenschwerpunkt. Wie Douglas Bland bemerkt, haben viele nordamerikanische Wissenschaftler eine legalistische Haltung gegenüber den zivil-militärischen Beziehungen eingenommen, während in Großbritannien eine Tendenz besteht, in Kategorien von Regierungsführung zu denken (Bland 2001).

Diese epistemologische Herausforderung an das Gebiet der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen kann in drei Positionen zusammengefasst werden:

Der atheoretische Ansatz der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen wird nun durch größere theoretische Konsequenz in den Sozialwissenschaften ernsthaft in Frage gestellt;

Die Dominanz des analytischen Realismus wird von neuen Entwicklungen in unserem Wissen herausgefordert: vor allem von den postpositivistischen theoretischen Ansätzen und der im Konstruktivismus wurzelnden normativen Wende in den Internationalen Beziehungen und deutlich positivistischen Ansätzen der rationalen Wahl;

Die Ghettoisierung der zivil-militärischen Beziehungen wird von außerhalb des traditionellen Gebiets der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen ernsthaft herausgefordert, da Wissenschaftler, die in verschiedenen Untersuchungsfeldern verankert sind, sich in der Analyse zahlreicher Fragen von direktem Interesse und direkter Bedeutung für Wissenschaftler der zivil-militärischen Beziehungen engagiert haben. Friedensforscher sind nun sehr viel mehr mit Kriegsforschung befasst, Wissenschaftler, die auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik und der Übergangsgesellschaften arbeiten, sind mehr mit Diskussionen und Fragen befasst, die für die zivil-militärischen Beziehungen von zentraler Bedeutung sind.

## **Teil 2: Die ontologische Herausforderung**

Die epistemologische Herausforderung an die ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen war ein Kennzeichen jüngster intellektueller Entwicklungen. Die ontologische Herausforderung jedoch – die schwerpunktmäßige intellektuelle Untersuchung – an weite Teile der CMR-Forschung ändert sich ebenfalls. Eines der auffälligsten Kennzeichen der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen war die überaus selbstbezogene Debatte in weiten Teilen der Literatur über zivil-militärische Beziehungen, die oft so weit geht, dass die Nützlichkeit vieler der dargestellten Konzepte und Vorstellungen verneint wird. Wissenschaftler haben sich allzu oft verpflichtet gefühlt, die dominanten Texte aus früheren Jahrzehnten wieder auszugraben, um neue Interpretationen zu erforschen und neue Einschätzungen anzubieten.

Trotz der aufregenden Zeiten, in denen Analytiker, Wissenschaftler und Praktiker leben, hat es in den letzten zehn Jahren auf dem Gebiet der zivil-militärischen Beziehungen eine bemerkenswerte Stagnation gegeben, und nur wenige haben sich über die von den Gründervätern aufgestellte Agenda hinausgewagt. Die ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen waren daher in ihrem Forschungsschwerpunkt eher rückwärts gewandt und bemerkenswert konservativ hinsichtlich der Fragen, die Schwerpunkt ihrer analytischen Untersuchungen waren.

Bezugspunkt war oft der Staat, und als Gebiet bleiben die zivil-militärischen Beziehungen sehr staatszentriert, ja oft auf die Exekutive zentriert: sie bieten einen besonderen ontologischen Schwerpunkt, der eine große Zahl von Faktoren mitschaltet, die nicht in seine Annahmen hineinpassen, und oft die Zivilgesellschaft insgesamt ignoriert. Vielleicht ist dies verständlich, wenn der Staat mehr Zugang zu Geldmitteln zur Unterstützung der Militärs hat als andere Akteure und Regierungen legale und politische Instrumente entwickelt haben zur Unterstützung ihres Anspruchs auf Gewaltanwendung (Buzan et al, 1998:49). Eine der wichtigsten augenblicklichen Entwicklungen ist jedoch ein wachsendes Bewusstsein für die Grenzen der begrifflichen Vorstellung vom Staat als monolithisch und unveränderlich, wenn in den meisten Ländern der moderne Staat eher viele Facetten hat und sich ständig weiterentwickelt.

Eine andere Entwicklung ist das Bewusstsein für und das Interesse an Fragen danach, wie die Arbeit des Staates in den Debatten um die ‚neuen‘ zivil-militärischen Beziehungen an Bedeutung zugenommen hat. Zum Beispiel liegt eines der Schlüsselprobleme der Konsolidierung demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte in der Fähigkeit des Staates, seine Forderungen im Alltag tatsächlich durchzusetzen. Zum Beispiel argumentiert Bland, dass die Möglichkeit der Beeinflussung zivil-militärischer Beziehungen dort übersehen wird, wo der Schwerpunkt auf einem engen, auf Regeln basierenden Ansatz liegt (Bland 2001). Die Einführung von institutionellen Aufsichtsverfahren und -mechanismen sind oft notwendige, aber nicht ausreichende Bedingungen, wenn der Staat nicht die Möglichkeit hat, diese Verfahren auch wirklich zu nutzen (Page, 1992: 174). Zum Teil wurde die Frage staatlicher Kapazitäten übersehen, weil in der Gründungsphase der zivil-militärischen Beziehungen der Schwerpunkt des Interesses bei Regionen und Staaten lag, wo diese Frage nicht wichtig zu sein schien oder ihr Auftreten von wichtiger erscheinenden Faktoren verdeckt war und von daher die Verbindung zwischen staatlichen Möglichkeiten und Demokratisierung nicht hergestellt wurde. In der neueren Literatur zu gesellschaftlichen Übergängen, vor allem in der Arbeit von Linz und Stepan, ist ein wachsendes Bewusstsein dafür zu finden, dass ‚Staatlichkeit‘ ein Schlüsselfaktor im Demokratisierungsprozess ist, vor allem bei Fragen, die schwache, umstrittene und gescheiterte Staaten betreffen (Linz and Stepan, 1998:366; Sorensen, 1993; Holsti, 1996).

Im mittel- und osteuropäischen Kontext und vor allem in der ehemaligen Sowjetunion, im früheren Jugoslawien und in Afrika zeigt sich dieser Mangel

an ‚Tiefe‘ bei den institutionellen Kontrollmechanismen insbesondere in Bezug auf die Implementierung durch die Exekutive und die legislative Aufsicht über die Verteidigungspolitik (Cottey, Edmunds und Forster 2001). Die Ministerialbürokratie in Form des Verteidigungsministeriums und des Innenministeriums ist das institutionelle Mittel, durch das die Verteidigungspolitik organisiert und verwaltet wird und die Exekutive ihre politische Autorität geltend macht. Im postkommunistischen Kontext ist die zivile Umgestaltung der Bürokratie ein Schwerpunkt der zivil-militärischen Reformen in vielen Ländern gewesen. Doch dieser Prozess hat angesichts des Mangels an Fachwissen auch Probleme gebracht. Viele neue zivile Mitglieder der Bürokratie hatten nur begrenzte Erfahrungen in Fragen der Verteidigung und der Sicherheitspolitik, eine Situation, die die Implementierung von Politik in der gesamten Armee direkt beeinträchtigt. Diese Probleme sind in Staaten, in denen Beamte politische Beamte sind und oft nach einem Regierungswechsel wieder ausgetauscht werden, verstärkt aufgetreten. In diesen Fällen hat die Bürokratie keine Möglichkeit, ein institutionelles Gedächtnis dafür zu entwickeln, wie ihre Rolle im System demokratischer Kontrolle der Armee funktioniert. In Verteidigungsbürokratien kann dies die Ausübung legitimer demokratischer regelmäßig Autorität auf zweierlei Weise behindern:

Es kann die Formulierung von Politik und die Übertragung dieser Politik in die Realität problematisch machen;

Es kann zu einem übermäßigen Vertrauen in die gesicherte Erfahrung und das Fachwissen der Militärkollegen führen.

Legislative Aufsicht über die Verteidigungspolitik ist auch eines der Schlüsselemente demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte. In einer gefestigten repräsentativen Demokratie ist die Legislative der institutionelle Ausdruck der Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk. Parlamente liefern ein wichtiges Element von Legitimation für die zivil-militärischen Arrangements eines Staates. In einem System von demokratisch kontrollierten Streitkräften betrifft die wichtigste Rolle der Legislative ihre Möglichkeit, die Gesetzgebung zu prüfen, Kontrolle über den Haushalt auszuüben und zu verhindern, dass Politik ohne ihre Zustimmung betrieben wird (Page, 1992: 82 – 85). Doch damit die legislative Aufsicht tatsächlich wirksam werden kann, ist es von entscheidender Bedeutung, dass Wille, Information und Fachwissen vorhanden sind, damit diese Aufgabe in angemessener Weise ausgeführt werden kann. Diese Erfordernisse hängen eng miteinander zusammen, im postkommunistischen Mittel- und Osteuropa haben sie oft gefehlt. Hier lag ein besonderes Problem im Mangel an verteidigungs- und sicherheitspolitischen Fachwissen von zivilen Politikern. Dieser Mangel an entsprechendem Fachwissen untergräbt den Prozess parlamentarischer Aufsicht und hindert die ‚Kontrolleure‘ daran, ihre Aufgabe wirksam wahrzunehmen. Er kann sie daran hindern, in den zuständigen Ausschüssen die richtigen Fragen zu stellen oder die Implikationen der von ihnen überprüften Politik in ihrem ganzen Ausmaß zu verstehen. Ein ähnliches Problem entsteht, wenn diejenigen, die Politik überprüfen, nicht über

genügend Informationen verfügen, um in der Lage zu sein, abgewogene Urteile zu fällen. Im postkommunistischen Zusammenhang können diese Schwierigkeiten durch die Tatsache verstärkt werden, dass es in der Zivilgesellschaft oft keine alternative Informationsquelle zu Verteidigungs- und Sicherheitsfragen gibt. In diesem Fall ist die Information wahrscheinlich auf die eigenen institutionellen Interessen des militärischen Bereichs ausgerichtet. Wie Edward Page feststellt, vollzieht sich der Prozess der legislativen Überprüfung in der Praxis als eine komplexe Beziehung des Aushandelns zwischen Legislative und Exekutive (Page, 1992: 89). Wenn die Legislative nicht in der Lage ist, diese Beziehung des Aushandelns in angemessener Weise wahrzunehmen, dann wird ihre Fähigkeit, Politik auch nur annähernd zu überwachen, begrenzt sein.

Eine zweite und in gewisser Weise parallel zur ersten verlaufende Entwicklung ist die wachsende Anerkennung der unangemessenen Natur und Nützlichkeit traditioneller Definitionen der militärischen wie auch zivilen Komponenten der zivil-militärischen Beziehungen. In den ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen war es verbreitet, sich ausschließlich auf konventionelle und uniformierte Streitkräfte ohne die Einbeziehung von ‚grauen‘, auch paramilitärischen Verbänden, Nachrichtendiensten und bewaffneten Einheiten offizieller oder inoffizieller Natur zu konzentrieren (Cottey, Edmunds und Forster, 2000; Nelson, 2001:5). Diese sind traditionell aus orthodoxen Definitionen des Militärs ausgeschlossen gewesen, obwohl sie oft Schlüsselagenten des Staates sind. In vielen Ländern wie dem früheren Jugoslawien, Zimbabwe und der Russischen Föderation sind oft Truppen der Sonderpolizei und des Innenministeriums, nicht uniformierte Mitglieder der bewaffneten Dienste mehr Anlass zur Sorge um die Sicherung einer demokratischen Zivilkontrolle gewesen als die Streitkräfte selbst. Zum Teil hat diese Vorliebe für eine enge Definition gezeigt, dass westeuropäische und nordamerikanische Konzepte der ‚militärischen‘ Komponente zivil-militärischer Beziehungen bevorzugt angewendet wurden. Diese enge Definition der Streitkräfte ist besonders durch die Arbeit von Huntington in *The Soldier and the State* gefördert worden, die die Begriffe ‚objektive‘ und ‚subjektive‘ Kontrolle eingeführt hat, ausgehend von der expliziten Annahme einer klaren Trennung der Aufgaben von zivilem und militärischem Bereich, wobei das Militär einen klar definierten, autonomen und professionalisierten Verantwortungsbereich hat, in dem es um den Einsatz von Gewalt und den Umgang damit geht, und die zivilen Stellen in einem klar abgegrenzten und separaten Machtbereich tätig sind.

Die bahnbrechende Arbeit von Moskos, Allen-Williams und Segal über die Militärs der Postmoderne widerspricht ausdrücklich dieser Zweiteilung in Streitkräfte und zivile Macht (Moskos, Allen-Williams und Segal, 2000). Neuere vergleichende Forschung, die die Muster von zivil-militärischen Beziehungen in Mittel- und Osteuropa untersucht, hat ebenfalls aussagefähiges empirisches Beweismaterial dafür geliefert, dass in vielen Ländern der Region Sonderpolizei, paramilitärische Organisationen und Truppen des Innenministeriums wichtige Ele-



mente des weiteren Sicherheitsbereichs sind, oftmals verschiedenen Ministerien innerhalb der Regierung gegenüber rechenschaftspflichtig und unterschiedlichen legislativen und finanziellen Regelungen unterstellt (Cotter, Edmunds und Forster, 2001). Viele Wissenschaftler aus dem Bereich der Entwicklungspolitik haben an vorderster Stelle argumentiert, dass unser analytisches Netz im Sinne einer Reform des Sicherheitsbereichs weiter gespannt sein muss und militarisierte Verbände ebenso einschließen muss wie das Militär als solches. So hat zum Beispiel Nicole Ball argumentiert, dass der militärische Aspekt der zivil-militärischen Beziehungen besser zu konzipieren sei, wenn man den Begriff der ‚Sicherheitsfamilie‘ verwende. Dies schließt die Sicherheitskräfte, Streitkräfte, Polizei, paramilitärische Einheiten und Geheimdienste ebenso ein wie informelle Sicherheitskräfte (Ball, 2001:47).

Eine dritte, gut dokumentierte Entwicklung resultiert aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion, dem Ende des Kalten Krieges und der Herausforderung durch das, was Francis Fukuyama das Ende der Ideologien nennt. Dies hat Militärreformen eng mit dem Prozess der Demokratisierung verbunden. Vielleicht legen Wissenschaftler, die ‚gescheiterte Staaten‘ wie Siera Leone und Somalia analysieren, am schonungslosesten dar, dass das Fehlen jeglicher Institutionen, von Bürokratie, Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit, entscheidend für das Verständnis der zivil-militärischen Beziehungen in diesen Staaten ist. Für solche wie Chris Smith ist die Reform des Militärs in der Tat abhängig von einem allgemeineren Entwicklungsprozess einer effektiven Demokratie besonders in solchen Ländern wie Nigeria und Indonesien ’ ... wo die zivil-militärischen Beziehungen das Herzstück der Demokratisierung und der Entwicklung staatlicher Legitimität bilden’ (Smith, 2001:11). Dies gilt vor allem für die Kernbereiche der zivil-militärischen Beziehungen, vor allem für die demokratische Zivilkontrolle der Streitkräfte. Dan Nelson hat weiter argumentiert, dass ein Aspekt ein wachsendes Interesse am Vorhandensein dessen ist, was man auch Zivilgesellschaft nennen könnte (Nelson, 1998). Ein weiterer Aspekt hierbei ist die Verknüpfung von Zivilgesellschaft, nationaler Einheit und liberaler Demokratie. Taras Kuzio argumentiert, dass es in vielen Fällen ‚nur wenige gemeinsame Werte gibt, auf denen die übergreifende gesellschaftliche Kultur der neu entstehenden politischen Gemeinschaft beruht‘ (Kuzio, 2001:171). Nationalismus hängt daher eng mit der Entwicklung von Politik, Verwaltung und Druckmitteln zusammen. Dies eröffnet einen potentiell fruchtbaren Dialog mit Forschern aus den Bereichen Nationalismus, demokratischer Übergang und Demokratisierung, der in der wissenschaftlichen Gemeinschaft der zivil-militärischen Beziehungen weitgehend gefehlt hat (Nelson, 2001).

Eine vierte bemerkenswerte Veränderung ist das zunehmende Bewusstsein für Herausforderungen nichtstaatlicher Art an die zivil-militärischen Beziehungen, das auf der einen Seite des Spektrums durch die Arbeit von Barry Buzan und Ole Waever und das Konzept der Absicherungstheorie verkörpert wird – die

diskursiven Prozesse, durch die soziale Gruppen etwas als Bedrohung etikettieren (Buzan, 1991; Buzan et al 1998). Die Anwendung dieses Konzepts befähigt uns, erneut zu erfassen, um wessen Sicherheit wir uns kümmern sollten. Dies entspricht dem partizipatorischen Beurteilungsprozess, der jetzt zur Anwendung kommt, um die tatsächlich bestehende Sicherheit einzuschätzen. Als Herausforderung für die orthodoxe und staatszentrierte Sicht der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen stellt dieser Ansatz Individuen und Gemeinschaften in den Mittelpunkt seiner Betrachtung. Der Beitrag der Absicherungstheorie zu den ‚neuen‘ zivil-militärischen Beziehungen ist, dass sie uns vor drei Problemen warnt. Dies sind:

1. das, was als Referenzobjekte bezeichnet wird, Dinge, die als existenziell bedroht gelten und die einen legitimen Anspruch darauf haben, zu überleben;
2. Absicherungsakteure, – die die Dynamik eines Bereichs beeinträchtigen, indem sie etwas zum Referenzobjekt erklären, das existenziell bedroht ist;
3. funktionale Akteure, die die Dynamik eines Bereichs beeinträchtigen, ohne Referenzobjekt oder Absicherungsakteur zu sein (Buzan et al, 1998:36).

Dieser analytische Ansatz stellt daher einen wichtigen intellektuellen Brückenkopf dar zwischen den Befürwortern der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen und denen, die an einer Reform des Sicherheitsbereichs interessiert sind.

Ein fünfter Trend ist ein wachsendes Bewusstsein für die Notwendigkeit, die Interaktion zwischen Strukturen und Handelnden besser zu verstehen. Typisch für vieles in den ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen war eine ziemlich statische Sicht dieses Bereichs. Der Schwerpunkt lag oft auf den strukturellen Aspekten der zivil-militärischen Beziehungen, insbesondere den Verfassungen und die Art und Weise, in der sie die Schauplätze bestimmten, auf denen der Kampf um die Macht stattfand. Einige Wissenschaftler wählten einen behördenorientierten Ansatz und erforschten die Interessen des Militärs, doch ist anzumerken, dass man sich oft darauf beschränkte, das Militär als eine besondere Art der Interessengruppe zu untersuchen. In der Forschung im Rahmen des ESRC-Projekts „Transformation der zivil-militärischen Beziehungen“ haben Cottey, Edmunds und Forster argumentiert, dass ein stärker integrativer Ansatz zur Analyse der zivil-militärischen Beziehungen erforderlich ist, insbesondere eine Untersuchung dessen, was man eine Problemkategorie der „zweiten Generation“ nennt, vor allem in Mittel- und Osteuropa (Cottey, Edmund and Forster 2000). Dieser Ansatz ist an der Interaktion zwischen Strukturen und Handelnden interessiert, an der Notwendigkeit, Einstellungen und Verhalten der zentralen Akteure ebenso wie Verfassungen und institutionelle Muster derjenigen zu untersuchen, die mit den zivil-militärischen

Beziehungen befasst sind. In ähnlicher Weise argumentiert Daniel Nelson, dass die Beziehungskomponente in den zivil-militärischen Beziehungen viel zu oft übersehen wurde und dass es notwendig sei, das interaktive Element der zivil-militärischen Beziehungen besser zu verstehen (Nelson, 2001).

Klar ist, dass es eine wichtige Übereinstimmung über das gegeben hat, was man als ‚den Sicherheitsbereich‘ bezeichnet hat. Ob – wie Chris Smith argumentiert – der Grund in der ‚Einführung einer Entwicklungsdimension in den heutigen Diskurs über zivil-militärische Beziehungen‘ liegt (C. Smith, 2001:9) oder – wie hier angenommen wird – in den epistemologischen und ontologischen Entwicklungen im und um den Bereich der zivil-militärischen Beziehungen, ist eindeutig umstritten. Ohne Zweifel ist, dass diese Übereinstimmung zu einem lebendigen Dialog zwischen CMR-Wissenschaftlern und denjenigen, die auf dem Gebiet der Friedensforschung und insbesondere der entwicklungspolitischen Forschung arbeiten, geführt hat – und vielleicht einem Dialog, der fruchtbarer werden könnte als derjenige, der durch den neomarxistischen Angriff auf die ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen aus der entwicklungspolitischen Forschung ausgelöst wurde. Dies hat auch Auswirkungen auf die administrative Organisation von Politik. Es ist der Minister für Entwicklungspolitik, nicht der Verteidigungsminister oder der Außenminister, der den Vorsitz der interministeriellen Whitehall-Initiative zur Konfliktprävention innehat – organisatorischer Indikator dessen, was man die ‚DFID-isierung‘<sup>3</sup> oder ‚entwicklungspolitische Ausrichtung‘ eines Schlüsselbereichs der zivil-militärischen Beziehungen nennen könnte. Außerdem hat sich die Europäische Kommission in vorderster Linie für das eingesetzt, was man einen integrativen oder ganzheitlichen Ansatz der Konfliktprävention nennen könnte, der militärische, politische und ökonomische Einflussinstrumente verbindet und für den nach Meinung der Europäischen Kommission die EU idealerweise die Führung übernehmen sollte. Die Europäische Kommission, eine selbst ernannte Organisation ziviler Macht, hat ebenfalls ihr Interesse an Konfliktprävention bekundet und festgestellt, dass ‚einzelne Länder nicht in der Lage sind, diese Probleme allein oder mit den klassischen Instrumenten bilateraler Diplomatie zu bewältigen‘ (CEC, 2001).

### **Teil 3: Die politische Herausforderung**

Das Ende des Kalten Krieges hatte in mehrfacher Hinsicht dramatische Auswirkungen auf den Bereich der zivil-militärischen Beziehungen. Der erste Schritt war eine Aufforderung an die Staaten, liberale und demokratische Staatsformen als Grundlage für internationalen Frieden und Stabilität anzustreben. Wie Nicole Ball hervorhebt, leisteten westliche Regierungen während des Kalten Krieges in erheblichem Umfang Hilfe an ihre Verbündeten, ohne besonders darauf zu achten

<sup>3</sup> Abkürzung für Department for International Development (= Ministerium für Internationale Entwicklung; Anm. d. Übers.)

oder dafür Sorge zu tragen, dass deren zivil-militärische Beziehungen auf demokratischen Prinzipien beruhen (Ball, 2001:46). In vielen Fällen war der Kampf gegen den Kommunismus wichtigstes Motiv des Hilfsangebots. Mit dem Ende des Kalten Krieges gab es jedoch ein erneutes Interesse an den politischen Zusammenhängen und insbesondere an der Förderung demokratischer Zivilkontrolle über die Streitkräfte und einem effektiven Management des Sicherheitsbereichs. Für einige Regierungen ist dies in der Tat vorrangiges Ziel ihrer Hilfs- und Entwicklungsprogramme geworden. In Großbritannien ist das Ziel der Verteidigungsdiplomatie Kernstück der Strategic Defense Review von 1997–8 geworden. Es galt als Schlüsselaufgabe der Streitkräfte, 'Feindschaft zu beseitigen, Vertrauen aufzubauen und zu erhalten und zur Entwicklung von demokratisch verantwortlichen Streitkräften beizutragen.' In Australien ist es Aufgabe der Regierung, in der Strategiepolitik 97 (ASP 97), '...eine Militärstrategie zur Gestaltung des strategischen Umfelds durch internationales Engagement' anzubieten. In der Schweiz entspricht dem die Schaffung eines neuen Zentrums in Genf (neben dem Zentrum für Sicherheitspolitik und dem Zentrum für humanitäre Entminung) mit dem Ziel, aktiv am Konzept demokratischer Kontrolle der Streitkräfte mitzuwirken und dieses Konzept voranzubringen.

Diese Initiativen der Public Policy haben wichtige Fragen aufgeworfen, die die angemessene Rolle der Streitkräfte in Aktivitäten zur Konfliktprävention in Friedenszeiten betreffen. Eine ähnliche Bedeutung hat der ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ nach den Angriffen des 11. September in den USA. Eine Gruppe von Fragen betrifft die Kräfteverteilung zwischen der Vorbereitung auf Konflikte und dem Kampf in Konflikten und vor allem Aktivitäten zur Vermeidung von Konflikten. Eine zweite Kategorie von Fragen betrifft die Beziehung zwischen uniformiertem Personal und den Kollegen aus der Entwicklungshilfe und internationalen Hilfsorganisationen. Eine entscheidende Frage ist hier, dass zu untersuchen ist, wo von jeder Organisation ein Wertzuwachs oder ein eigener Beitrag erbracht werden kann, der sowohl effizient als auch wirksam ist. Eine dritte Kategorie von Fragen betrifft die Rolle und Nützlichkeit von Militärverbänden und den Charakter der Kriegsführung in fortgeschrittenen liberalen und demokratischen Gesellschaften. Interessanterweise hat zum gegenwärtigen Zeitpunkt neues Politikdenken nicht viel mit dem aktuellen akademischen Diskurs oder mit irgendeinem sich abzeichnenden Paradigmenwechsel zu tun.

Im weiten Feld der Konfliktprävention sind in den letzten zehn Jahren Budgets aufgestockt worden, ohne dass parallel dazu in die Entwicklung von Methoden investiert worden wäre, mit deren Hilfe sich verstehen ließe, wie und warum eine bestimmte Politik funktioniert. In jüngerer Zeit, als Budgets sich allmählich stabilisierten und in einigen Fällen gekürzt wurden, haben Finanzministerien begonnen zu fragen, warum bestimmte Aktivitäten unternommen worden sind, welche Informationen als Grundlage für politische Entscheidungen verwendet und wie diese Informationen für künftige Strategieplanungen eingesetzt worden sind.

Das Fehlen klarer konzeptioneller Instrumente für die Analyse von Verbindungen zwischen Zielen, Methoden der Realisierung und angestrebten Ergebnissen warf in den Sozialwissenschaften und in der Public Policy erhebliche Fragen auf. In der Verteidigungsgemeinschaft gab es allgemein wenig Beurteilungen der Effektivität oder der Effizienz dessen, was wir heute Verteidigungsdiplomatie nennen. Im Gegensatz dazu wurden in der Internationalen entwicklungspolitischen Gemeinschaft Programme sehr gründlich vor dem Hintergrund spezifischer Mikroziele ausgewertet, doch die Verbindung zwischen langfristigen und mittelfristigen Zielen wurde oft nicht hergestellt.

Ein Grund für das Interesse an den ‚neuen‘ zivil-militärischen Beziehungen ist die Herausforderung durch Regierungspolitiker und Praktiker in Mittel- und Osteuropa, die fortgesetzt die Frage stellen: ‚Uns interessiert nicht die Theorie, aber funktioniert es in der Praxis?‘ und uns dazu bringen, mehr über die Verbindung zwischen Theorie und Praxis und darüber, was funktioniert und warum, nachzudenken. Ein weiterer zwingender Grund, die politische Dimension ‚neuer‘ zivil-militärischer Beziehungen besser zu verstehen, ist die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit mit anderen Verbündeten konfliktärmer zu gestalten. Dies ist umso wichtiger geworden, als Empfängerländer sich über exzessive und wenig hilfreiche Duplizierungen und Konkurrenzverhalten beklagen. Westliches Interesse an Zusammenhängen ist noch durch das selbst gesetzte Ziel vieler postkommunistischer Staaten in Mittel- und Osteuropa verstärkt worden, westlichen Institutionen beizutreten, insbesondere der NATO und der Europäischen Union. Dies hat in West- und Osteuropa zu einem gemeinsamen Interesse an den Bedingungen geführt, unter denen wirksamer Politiktransfer stattfinden kann.

Die kumulative Wirkung dieser Entwicklungen liegt darin, die politische Dimension der zivil-militärischen Beziehungen zu verstärken, die schon in den ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen vorhanden war, jedoch eher entweder übersehen wurde oder als mechanische Anwendung des Modells zivil-militärischer Beziehungen eines Staates auf einen anderen Staat interpretiert wurde. Dies eröffnet interessante Möglichkeiten für ein umfassenderes und ernsthafteres Engagement von Wissenschaftlern und Praktikern, die im Bereich der Public Policy arbeiten.

#### **Teil 4: Die neue Forschungsagenda**

Es gibt mindestens fünf Hauptarbeitsgebiete, die Ausgangspunkt für Überlegungen sein können, in welche Richtung die Untersuchungen gehen können und wie eine neue Kategorie von Forschungsprioritäten zu entwickeln ist.

1. Es ist wirklich notwendig, nicht länger in den Arbeiten alter Meister zu graben, und es ist notwendig, aus den selbst auferlegten Zwängen der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen auszubrechen. Insbesondere ist es notwendig, theoretische Probleme klarer und expliziter zu benennen. Es ist auch er-

forderlich, sie besser mit den Internationalen Beziehungen, der Politischen Wissenschaft und soziologischen Theorien zu verbinden. Insbesondere besteht Bedarf an mehr theoretischen Grundsatzdiskussionen über die Natur zivil-militärischer Beziehungen, für die es nur ziemlich schwache theoretische Grundlagen gibt, wie bereits aufgezeigt wurde. Schlüsselfragen sind hierbei:

- a. Wie kommen Konzepte zustande und wie werden sie aufgelöst ? (Die Kritische Theorie und die konstruktivistische Wende bieten hier ein potenziell reiches analytisches Instrumentarium).
  - b. Die Rolle von Institutionen, Regeln und Normen (Systemtheorie und institutionalistische Ansätze).
  - c. Das Zusammenspiel zwischen Institutionen und Akteuren, insbesondere die Spannung zwischen Hauptakteuren, Verteidigungsministerien, Militärs, Angehörigen des öffentlichen Dienstes und Politikern.
2. Die Notwendigkeit, die ganzheitliche Natur von Konfliktprävention besser zu verstehen. Schlüsselfragen sind hierbei:
- a. Die Verbindung zwischen verschiedenen Aktivitäten: Verteidigungsdiplomatie, Reform des Sicherheitsbereichs und Internationale Entwicklungspolitik.
  - b. Der Wertzuwachs jedes dieser politischen Instrumente im Interesse der Konfliktprävention.
3. Das Verhältnis zwischen der nationalen, subnationalen und internationalen Ebene der zivil-militärischen Beziehungen.
- a. In welchem Maße können Akteure und Vorstellungen von außen Einfluss auf interne zivil-militärische Beziehungen nehmen? Die Interaktion von Staaten, Akteuren und Individuen bei der Anpassung an Normen und Regeln der ‚internationalen Gemeinschaft.‘
  - b. In welchem Maße wird eine Übereinstimmung in bestimmten Prinzipien oder Organisationsmethoden so dominant, dass diese zu Instrumenten der internationalen Gemeinschaft werden, z.B. westliche Vorstellungen von demokratischer Zivilkontrolle oder Professionalisierung?
  - c. Welche Spannungen bestehen zwischen nationaler, subnationaler und internationaler Ebene der zivil-militärischen Beziehungen? Weite Teile der Literatur gehen davon aus, dass es ein erkennbares europäisches

Modell zivil-militärischer Beziehungen gibt, und lassen andere Modelle unberücksichtigt. Es besteht ein deutlicher Bedarf an Forschung, die andere nichtwestliche Formen zivil-militärischer Beziehungen untersucht, um deren Charakter im Vergleich zu anderen regionalen und europäischen Formen zu ergründen.

- d. Die demokratische Friedensthese geht davon aus, dass Krieg weniger wahrscheinlich ist. Wie wirkt sich dies auf die zivil-militärischen Beziehungen aus?
  - e. Die Rolle der internationalen Gemeinschaft. Wichtige zu untersuchende Fragen sind, ob gemeinsame Werte die zivil-militärischen Beziehungen beeinflussen und welche Rolle die internationale Gemeinschaft bei der Gestaltung der zivil-militärischen Beziehungen spielt.
4. Die Klassifizierung verschiedener Typen zivil-militärischer Beziehungen. Von bestehenden Forscherteams wurde schon einige Arbeit in dieser Richtung geleistet, doch ist es notwendig, neue Teams zu gemeinsamen theoretischen Ansätzen und Beispielen zu organisieren.
- a. Dies erfordert auch intensive Untersuchungen und ausführliche Beschreibungen nationaler Beispiele sowie vergleichende Arbeiten.
  - b. Diese Arbeit muss ihrer Natur nach gleichzeitig global und regional sein, unter besonderer Berücksichtigung der vergessenen und schwierigen Regionen der Welt.
  - c. Vergleichende Arbeiten müssen sehr viel stärker theoretisch ausgerichtet sein.
5. Wie wirken sich Änderungen im Charakter des Staates auf die zivil-militärischen Beziehungen und verschiedene Situationen wie Frieden, Krisen und Krieg, insbesondere nach dem 11. September, aus? Schlüsselfragen sind hierbei:
- a. Wie wirken sich verschiedene Staatstypen (schwach/stark/gescheiterte oder scheiternde) auf die zivil-militärischen Beziehungen aus?
  - b. Übernehmen Staaten den Einsatz der Streitkräfte als politisches Mittel und wenn ja, in welcher Weise?
  - c. Ändern Staaten die Art der Regulierung zivil-militärischer Beziehungen?
  - d. Welches ist die neue Dynamik der globalen Kriegsführung gegen den Terrorismus?

6. Und schließlich: wissen wir, wie und warum wirksamer Politiktransfer stattfindet und welches die zentralen Determinanten in diesem Prozess sind?

### Schlussfolgerungen

In diesem Artikel wird der Standpunkt vertreten, dass es heute eine Reihe von Herausforderungen an die Art gibt, in der die ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen konzipiert worden sind, die eine größere Transformation dieses Bereichs in das, was hier ‚neue‘ zivil-militärische Beziehungen genannt wird, notwendig machen. Diese Herausforderungen kommen aus drei Bereichen: eine epistemologische Herausforderung, die neue Wege der Erklärung und des Verstehens der zivil-militärischen Beziehungen eröffnet; eine ontologische Herausforderung, die den Schwerpunkt unserer Aufmerksamkeit von einem staatszentrierten Ansatz auf einen stärker integrierenden Ansatz verlagert; und schließlich eine starke Herausforderung an die Public Policy, die unsere Aufmerksamkeit auf Fragen der Effektivität und Effizienz in der Gestaltung und im Transfer von Politik lenkt. Die Auswirkungen dieser Veränderungen sind:

1. ein größerer Bedarf an theoretischer Konsequenz;
2. die Notwendigkeit, den bisherigen Forschungsschwerpunkt der zivil-militärischen Beziehungen um neue, interessante Fragen zu ergänzen;
3. die Notwendigkeit für Wissenschaftler aus dem Bereich der zivil-militärischen Beziehungen, einen interdisziplinären Ansatz zu wählen, der verwandte Disziplinen einbezieht.

Bei diesem Versuch sollten wir wichtige Erkenntnisse aus der Zeit der ‚alten‘ zivil-militärischen Beziehungen nicht außer Acht lassen. Dies gilt auch für die Vielzahl methodischer Ansätze, die erforderlich sind, um die ‚neuen‘ zivil-militärischen Beziehungen und ihre Forschungsagenden zu erklären und zu verstehen.

### Literatur

- Ball, Nicole (2001)** ‘Transforming security sectors: the IMF and World Bank Approaches’, *Conflict, Security Development*, 1:1, 45–66.
- Bland, Douglas (2001)** ‘Patterns in Liberal democratic Civil-Military Relations’, *Armed Forces and Society*, Summer 27:4, pp.525–540.
- Blondell, Jean. (1997)** ‘Then and Now: Comparative Politics’, *Political Studies*, XLVII, 152–160
- Buzan, Barry. (1991)** *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold war Era*, Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.



- Buzan, Barry, Waever, Ole and de Wilde, Jaap. (1998),** *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner.
- Commission of the European Communities (2001)** Communication from the European Commission on Conflict Prevention, (COM (2001)211 final, 11 April 2001.
- Cottey, Andrew, Edmunds, Tim and Forster, Anthony (1999),** 'Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe'; A Framework for Understanding Civil-Military relations in Postcommunist Europe, ESRC "One Europe or Several?" Working paper 1/99 (Sussex: University of Sussex).
- Cottey, Andrew, Edmunds, Tim and Forster, Anthony. (2000)** 'The Second Generation Problematic: Rethinking Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe', Transformation of Civil-Military Relations Paper 1.7, December 2000.
- Cottey, Andrew, Edmunds, Tim and Forster, Anthony. (2001)** *Democratic Control of Armed Forces in Central and eastern Europe: Guarding the Guards*, Basingstoke: Palgrave.
- Carr, E. H. (1991)** *The Twenty Years Crisis, 1919 -1939: An Introduction to the study of International Relations*, (London: Macmillan) second edition.
- Feaver, Peter (forthcoming)** *Armed Servants: Agency Oversight and Civil Military Relations*, Harvard University Press.
- Fukuyama, Francis. (1992)** *The End of History and the Last Man*, London: Penguin.
- Holsti, K.J. (1996)** *War and the state of war*, Cambridge: Cambridge University Press, Studies in International Relations, 51.
- Jachtenfuchs, Markus. (1995)** 'European Governance', *European Law Journal*, 1, 2, 115–32.
- John J Mearsheimer (1990)** 'Back to the Future: Instability in Europe after the Cold war', *International Security*, 15:1, summer, 5–56.
- Kaldor, Mary Asbjorn, Eide, ed. (1979)** *The World Military Order: The impact of military technology on the Third World*, London Macmillan Press.
- Kuzio, Taras. (2001)** 'Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?', *Politics*, 21:3, 168–173.
- Luckham, Robin (1971)** *The Nigerian Military: a sociological analysis of authority & revolt, 1960–67*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Moskos, Charles, Allen Williams, John and Segal, David. (2000)** *Post Modern Militaries*.
- Nelson, Daniel, N. (1998)** 'Civil Armies, Civil Societies', *Armed Forces and Society*, 26:1, Fall, 136–158.
- Nelson, Daniel, N. (2001)** *Definition, Diagnosis, Therapy – A Civil/Military Critique*, unpublished paper

THE QUARTERLY JOURNAL

- Norgaard, A. (1994)** 'Institutions and Post Modernity', *Co-operation and Conflict*, 29,3, 245–87.
- Page Edward C. (1992)** *Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Pye, Lucian (1969)** *Guerrilla Communism in Malaya: Its Social and Political Meaning*, Cambridge, Mass. MIT press.
- Smith, Chris**, 'Security-sector reform: development breakthrough or institutional engineering?', *Conflict Security Development*, 1:1, 2001, 5–19.
- Sorensen, Georg (1993)** *Democracy and Democratization*, Colorado: Westview Press.
- Waever, Ole (1996)** 'European Security Identities', *Journal of Common Market Studies*, 34:1, 103–32.
- Wendt, Alexander. (1992)** 'Anarchy is what the state makes of it: the social construction of power politics', *International Organization*, 46, 2.
- Woods, Ngaire. (1996)** 'The Uses of Theory in the Study of International Relations' in Woods, Ngaire. ed. *Explaining International Relations since 1945*, Oxford: Oxford University Press, 9–31.
- Zalewski, Marysia (1994)** in Carlsnaes, Walter & Smith, Steve, eds., *European foreign policy: the EC and changing perspectives in Europe* London: Sage.

## **Zivil-militärische Beziehungen und der Aufbau einer stabilen Demokratie am Beispiel Bulgariens**

*Oberst Vareli Ratschew und Dr. Welitschka Milina*

In den vergangenen zehn Jahren hat Bulgarien eine bemerkenswerte Anzahl an Erfolgen zu verzeichnen: die wesentlichen Ziele des posttotalitären Übergangs in den zivil-militärischen Beziehungen sind in großen Zügen erreicht worden; ein parlamentarisch-demokratisches System funktioniert zuverlässig; die Zivilgesellschaft entsteht auf institutioneller Ebene; die Prinzipien der Marktwirtschaft werden eingeführt; die Änderung der Eigentumsverhältnisse ist fast abgeschlossen; die Grundlagen ziviler Kontrolle über das Militär sind gelegt; und die Streitkräfte sind politisch neutral und folgen nur den legitim gewählten politischen Institutionen und den Gesetzen, die aus diesem Prozess hervorgegangen sind. Dennoch bleibt noch viel zu tun. Die Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses wirft viele Fragen auf. Welches Paradigma zivil-militärischer Beziehungen wird sich für Bulgarien als geeignet erweisen? Welche Form der Kontrolle über die Streitkräfte würde für die Entwicklung der Gesellschaft in dem neu gebildeten Staat am ehesten angemessen sein? Und welche Probleme werden durch Einzelheiten des gesellschaftlichen Wandels verursacht? In diesem Aufsatz wird der Standpunkt vertreten, dass es angesichts der großen Veränderungen innerhalb der Funktionsmechanismen des Staates notwendig ist, in den Gesamtkontext zivil-militärischer Beziehungen gezielt Normen und Praktiken des Modells einer geteilten Verantwortung einzuführen.

Nach 1989 waren der militärische und der zivile Bereich in der einzigartigen Situation, dass sie an der vollständigen Umgestaltung der bulgarischen Gesellschaft beteiligt waren. Alle drei beteiligten Gruppen der zivil-militärischen Beziehungen (politische Elite, professionelle Militärs und Bürger) haben neue kulturelle Verhaltens- und Beziehungsmodelle übernommen. Politische Institutionen, Vorstellungen von deren idealen Aufgaben und Visionen von ihren wechselseitigen Beziehungen – alles dies hat sich geändert. Rolle, Organisationsstruktur, Kompetenzen, politische Führung und Kontrollinstrumente gegenüber den Streitkräften sind im Übergang begriffen. Die Beziehungen zwischen Bürgern und Staat haben sich grundlegend verändert.<sup>1</sup> Nichts von alledem ist einfach gewesen. Die Schwierigkeit der Situation wird durch das weitgehende Fehlen praktischer *oder*

---

<sup>1</sup> Nach Meinung unserer Experten und ausländischer Beobachter ist die gesetzliche Grundlage, die die Beziehungen zwischen politischer Gesellschaft und militärischem Bereich regelt, bemerkenswert entwickelt worden. Eine neue Verfassung, ein Verteidigungs- und Streitkräftegesetz, Einzelgesetze und Regulierungsgesetze für einige Strukturen in der Zusammensetzung der Streitkräfte sind bereits verabschiedet worden. Sie bilden eine stabile Grundlage für die Institutionalisierung ziviler Kontrolle.

theoretischer Modelle für solche umfassenden Transformationen noch verstärkt. Das Ziel ist offensichtlich, die totalitäre politische Kontrolle von Partei bzw. Staat über das Militär durch konsequente Prinzipien und Mechanismen zu ersetzen, die zu demokratischen und objektiven Kontrollen über die Streitkräfte führen, nach dem von Samuel Huntington vorgeschlagenen klassischen Schema. Das angestrebte Ergebnis ist der Vorrang des zivilen und politischen Bereichs vor dem vorher weitgehend autonomen Bereich professioneller Militärs. Die politische Macht ist so zwischen ihnen aufgeteilt worden, dass das Militär politisch neutral geworden ist, doch gleichzeitig sind die „professionalisierten Offiziere bereit, auf die Wünsche jeder sozialen Gruppe, die die rechtmäßige Macht innerhalb des Staates gewährleistet,“ einzugehen.<sup>2</sup> Im Ergebnis sollte hierdurch der Status der Streitkräfte und ihr Stellenwert im Staat verbessert werden.

Das Grundproblem der zivil-militärischen Beziehungen ist deutlich genug: eine der Institutionen der Gesellschaft, die Streitkräfte, erhalten ein Monopol zum Einsatz einer großen Auswahl von Vernichtungswaffen, um die – äußeren wie inneren – Interessen dieser Gesellschaft zu schützen. Das Problem, das bei einem Machtwechsel auftaucht, ist, dass dieses Gewaltmonopol den Streitkräften zumindest das Potential – wenn auch nicht notwendigerweise das Bedürfnis – verleiht, über alle anderen Institutionen zu dominieren. Dominieren bedeutet nicht unbedingt die Durchsetzung einer Militärdiktatur; dies ist ein erschreckendes Extrem, das mit dem Begriff einer liberalen Demokratie völlig unvereinbar ist. Doch Dominanz könnte auch bedeuten, unrechtmäßigen Einfluss im Bereich der Innenpolitik, Wirtschaft, Außenpolitik und in der Öffentlichkeit auszuüben. In den Fällen, wo man sagen kann, dass eine innenpolitische Frage in einer bestimmten Weise entschieden wurde, weil das Militär etwas getan oder nicht getan hat, könnte man daraus schließen, dass das Militär in dieser Gesellschaft Einfluss ausgeübt hat. Doch müssen die Motive sorgfältig untersucht werden. Einen besonderen Aspekt dieser Notwendigkeit, nach den Motiven von Taten zu fragen, kann man nicht nur in Bulgarien, sondern auch in anderen Ländern sehen, in denen Verteidigungsreformen zum Abbau von Personal und Waffen geführt haben. Das Potential für eine „weiche“ militärische Intervention resultiert nicht notwendigerweise aus Machtstreben. Es kann indessen einem der höchsten Ideale zugeschrieben werden, die dem militärischen Beruf zu Eigen sind: für Stabilität zu sorgen, wo politische Institutionen schwach oder unreif sind; eine Nation vor sich selbst zu retten; eine politische Sackgasse zu überwinden; Chaos zu verhindern; angesichts von sozialen Störungen weiter grundlegende Dienstleistungen zu erbringen; und so fort.<sup>3</sup> Um den gegenwärtigen Zustand der zivil-militärischen Beziehungen in Bulgarien zu analysieren, unterteilen wir diese Beziehungen in zwei Ebenen. Die Erste um-

<sup>2</sup> Samuel Huntington, *Soldier and the State: Theory and Policy of Civil-Military Relations* (Soldat und Staat: Theorie und Politik zivil-militärischer Zusammenarbeit) (Sofia, 1998), 85.

<sup>3</sup> Das aktuelle Beispiel Pakistan ist aufschlussreich.

fasst die Legitimierung und Institutionalisierung ziviler Kontrolle und schließt die Gesetze, Verordnungen und Regulierungsgesetze im Verteidigungs- und Streitkräftebereich ebenso wie die geschaffenen Organisationsstrukturen und Kontrollmechanismen ein. Die Zweite ist soziokulturell und ist zum größten Teil von der politischen Kultur der drei Komponenten der zivil-militärischen Beziehungen geprägt: der politischen Elite, des militärischen Berufs und der Bürgerschaft.

In den letzten zehn Jahren ist Bulgarien gemeinsam mit anderen osteuropäischen Ländern den Weg einer Demokratisierung der zivil-militärischen Beziehungen gegangen. Es kam zu einer Entpolitisierung der Truppen; das Verteidigungsministerium erhielt ein ziviles und politisches Leitungsorgan. Das Militär hat einen neuen sozialen Status gewonnen, entsprechend der Art seiner Arbeit und den Aufbauprinzipien einer demokratischen Gesellschaft. Diese Bestrebungen in Bezug auf eine demokratische Entwicklung verlaufen konsequent parallel mit der Zielsetzung einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU), mit den Übungen innerhalb der Partnerschaft für den Frieden und mit der Absicht, der Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO) beizutreten. Zweifellos spielen die Kriterien für eine Mitgliedschaft in der NATO und der EU eine wichtige organisierende, lenkende und stimulierende Rolle bei der Entwicklung von Strategien zur Einführung einer demokratischen Kontrolle über das Militär.

Die Existenz moderner Gesetze und demokratischer Institutionen ist jedoch nur eine Grundvoraussetzung für eine effektive zivile Kontrolle. Wenn eine solche Kontrolle in vollem Umfang realisiert werden soll, hängt vieles von der Reife der politischen Kultur, der Politiker und der Gesellschaft selbst ab. Es ist kein Zufall, dass die Fachliteratur der letzten Jahre die umfassenden kulturellen Dimensionen des Problems einer demokratischen Umgestaltung betont. Es wird zunehmend offensichtlich, dass die Übernahme von Gesetzen, die Anpassung von Institutionen und die Anwendung äußerer Regeln für zivil-militärische Beziehungen aus Ländern mit entwickelten demokratischen Kulturen in den posttotalitären Gesellschaften nicht zu einer *automatischen* Umstrukturierung von Werten, psychologischen Einstellungen und politischen Verhaltensweisen führt.

Der Grund, warum dies oft der Fall ist, liegt in den Besonderheiten der betreffenden vorherrschenden politischen Kultur und in den Bedingungen, die ihr Wirken beeinflussen.

- *Die politische Kultur* charakterisiert das qualitative Niveau, auf dem politische Beziehungen wirken. Dazu gehören politisches Wissen und Werte sowie die dauerhaften Muster politischen Verhaltens. Eines der „objektiven Gesetze“, denen das Wirken politischer Kultur unterworfen ist, ist das des kulturellen Trägheitseffekts. Dieses Gesetz unterstellt, dass jede politische Generation von der vorhergehenden ein bestimmtes Repertoire an Wissen, Werten und Verhaltensmustern erbt. In einer Übergangsperiode wird man

dazu neigen, in den zivil-militärischen Beziehungen das Fortbestehen von Werten und Verhaltensmustern zu sehen, die für eine totalitäre Gesellschaft typisch sind: der monologische Charakter von Kommunikation, das Fortbestehen von ideologischen Ängsten, die Tendenz, Gruppeninteressen (sozialer, korporativer oder politischer Art) über die nationalen Interessen zu stellen etc.

- *Kultureller Determinismus* (das gleiche Gesetz unter anderem Namen) betont die Rolle der Tradition und ethno-psychologischer Eigenschaften für das Fortbestehen dauerhafter politischer Verhaltensmuster. Für Bulgaren würde eine Vernachlässigung der im Grunde nihilistischen Einstellungen gegenüber Institutionen, Politikern und Gesetzen, die für einen Bulgaren in seinem Alltagsbewusstsein wichtig sind, alle Bemühungen um einen Übergang sinnlos machen. Gleichzeitig könnten die positiven Einstellungen und Traditionen, die das hohe Ansehen der bulgarischen Streitkräfte sichern, zu einer relativ schmerzfreien Umstrukturierung der Beziehungen zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich beitragen. Seit Ende des neunzehnten Jahrhunderts dürfte die Armee wohl für die meisten aufrichtigen Patrioten eine höchst attraktive Institution gewesen sein, für eine Gruppe, deren Mitglieder als die ehrenwertesten bulgarischen Männer gelten. Das Ansehen des Militärs hing vor allem mit seinem Beitrag zur Erreichung nationaler Ziele in verschiedenen historischen Situationen zusammen. In der bulgarischen Gesellschaft gilt die Überzeugung, dass die Militärs immer ihre Pflicht getan haben, unabhängig davon, ob nationale Ziele erreicht wurden oder nicht.

Unter den Bedingungen des Parteienpluralismus und breiter öffentlicher Diskussionen nach dem Ersten Weltkrieg waren die Probleme der Militärs für alle Regierungen bis 1945 Gegenstand ihrer Aufmerksamkeit und Besorgnis. Militärhaushalte wurden öffentlich diskutiert und von der Nationalversammlung gebilligt. Die Gesellschaft war über die Probleme der Militärs gut informiert und reagierte auf ihre Bedürfnisse, auch wenn der Militärhaushalt zeitweilig dreißig Prozent der Staatsausgaben überstieg. Die Offizierskader gehörten zu den bestangesehenen Gruppen in der Hierarchie der Regierungsbeamten.

In den Jahren des Übergangs zur Demokratie nach dem Kalten Krieg war das Militär einer der wichtigsten Faktoren bei der Unterstützung der Reformen. Ohne sich direkt einzumischen haben die Militärs in kritischen politischen Momenten für Stabilität gesorgt. In den letzten zehn Jahren rangierten die Truppen immerhin auf Platz zwei in der Rangordnung öffentlichen Vertrauens und öffentlicher Unterstützung. Diese Tatsachen sind ein wichtiges Element im Zusammenhang mit den zivil-militärischen Beziehungen. Die bulgarische Erfahrung bestätigt, dass es für eine demokratische Kontrolle des Militärs nicht wichtig ist, wie gut die geschriebenen Gesetze sind. Langfristig hängt die Wirksamkeit dieser Gesetze von

den Mechanismen und Praktiken ihrer Anwendung ab. Gesetze müssen mit den Besonderheiten des nationalen politischen Systems und der nationalen Kultur im Einklang stehen; sie müssen auf gemeinsamen, für beide Seiten verständlichen Zielen, wechselseitigem Vertrauen und einem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Militär und Zivilbevölkerung, zwischen Armee und Gesellschaft beruhen.

Zusätzlich zum Bereich der politischen Kultur ist die Renaissance der Zivilgesellschaft ein weiterer wichtiger Faktor, der am Ende der Übergangszeit harmonische zivil-militärische Beziehungen gewährleistet, d.h. die Wiederbelebung eines Prozesses, in dem man aktiv zum Bürger „wird“, den vor allem eine aktivistische Kultur auszeichnet. Dies ist ein Prozess, dessen Ergebnisse alle drei Komponenten der zivil-militärischen Beziehungen betreffen. Das Spektrum enthält Politiker, die auch Bürger sind, Bürger in Uniform und eine Gesellschaft, die aus unabhängigen Bürgern besteht. Ralf Dahrendorf vertritt den Standpunkt, dass die Verwandlung eines totalitären Subjekts in einen Bürger etwa 60 Jahre in Anspruch nehme,<sup>4</sup> eine Einschätzung, die die Erwartungen an die Entstehung einer reifen Zivilgesellschaft erheblich dämpft, sich jedoch realistisch anhört. Angesichts der Wirkung des kulturellen Trägheitseffekts ist die *Stachanow*-Methode unmöglich. Versuche, ganze kulturelle Entwicklungsphasen zu überspringen, sind in der Regel nicht erfolgreich gewesen, wie in der Mongolei und in einigen Sowjetrepubliken zu sehen ist. Die Annahme, dass man innerhalb von zehn bis fünfzehn Jahren erreichen könne, wozu andere Nationen Jahrhunderte gebraucht haben, hat sich als Absurdität erwiesen. Der Grund für diesen Misserfolg liegt im besonderen Charakter von Kultur, wenn man sie als Qualität menschlicher Tätigkeiten an einem gegebenen Ort begreift. Eine politische Kultur kann sich nur im praktischen Tun entwickeln. Mit anderen Worten: der Wandel aller an den zivil-militärischen Beziehungen Beteiligten zu Bürgern setzt deren kollektive Teilnahme an einer realen politischen Erfahrung durch die Anwendung von Verhaltensmustern voraus, die für eine demokratische politische Kultur typisch sind. Dabei sollte man nicht meinen, dass die Anwendung von Praktiken und Mustern entwickelter demokratischer Gesellschaften nicht beginnen könne, solange die Herausbildung des Bürgers und der Zivilgesellschaft noch nicht abgeschlossen ist. Es handelt sich hierbei um einen interaktiven Prozess; eine politische Kultur „lernt durch Handeln“. Etwa zehn Jahre nach dem Beginn des posttotalitären Übergangs und der Errichtung einer demokratischen politischen Ordnung kann die allmähliche Einführung von Management-Mustern und Beziehungsmechanismen, wie sie für eine stabile entwickelte Demokratie typisch sind, voranschreiten und wird dies auch tun. Die Tatsache, dass die Konsolidierung dieser Entwicklungen noch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen wird, ist ein eigenes Thema.

Die Kontrolle der demokratischen politischen Gesellschaft über den militä-

---

<sup>4</sup> Ralf Dahrendorf, *Reflections on Revolution in Europe* (Betrachtungen über die Revolution in Europa) (Sofia, 1992), 87–92

rischen Bereich war als Beziehungsmodell in der Übergangsperiode ein absolut notwendiges Stadium. Die Überwindung totalitärer Mechanismen der Kontrolle durch die Partei setzte notwendigerweise die Einrichtung einer „objektiven Kontrolle“ über die Streitkräfte voraus. Der demokratische Staat musste sein Gewaltmonopol erkennen, legalisieren und kontrollieren. Das erste Stadium der Demokratisierung war mehr oder weniger von der unsystematischen Einführung westlicher Muster demokratischer Kontrolle über das Militär gekennzeichnet, verbunden mit den Bemühungen von Politikern, Wissenschaftlern und Militärs, dafür die beste Formel zu finden. Zu diesem Zweck ist es nach dem Verteidigungs- und Streitkräftegesetz der Republik Bulgarien Berufssoldaten untersagt, Mitglieder von politischen Parteien, Bewegungen und Koalitionen mit politischen Zielen zu sein oder sich an Aktivitäten zu beteiligen, die ihre politische Neutralität verletzen würden. Dies ist ein Muster der Entpolitisierung, das sich zum Beispiel deutlich von der deutschen „Inneren Führung“ unterscheidet, obwohl das Prinzip ähnlich ist.

Das bulgarische Verteidigungsministerium beschäftigt mehr Zivilisten als vergleichbare Ministerien in verschiedenen NATO-Staaten. Schon 1991 nahm ein ziviler Minister die politischen Aufgaben der Verwaltung wahr. Seitdem wird seine Tätigkeit von einem politischen Kabinett und zivilen Aufsichtsgremien unterstützt, die ebenfalls für den Verwaltungsdienst von Bürgern und juristische Personen tätig sind. In diesen „zivilen Aufsichtsgremien“ sind ebenfalls Offiziere des Militärs vertreten, wenn die Art der Tätigkeit militärisches Fachwissen erforderlich macht. Ein Schlüsselement des Demokratisierungsprozesses ist der Moment, wenn das zivile politische Leitungsorgan die Verantwortung für die Formulierung einer nationalen Sicherheitsstrategie und einer nationalen Militärdoktrin übernimmt. Diese Formulierungen stecken den Rahmen für die Streitkräfte (einschließlich ihrer zahlenmäßigen Stärke in Friedens- und in Kriegszeiten sowie ihrer organisatorischen und funktionalen Struktur) und für ihre finanzielle Ausstattung ab. Die Tatsache der „Übernahme von Verantwortung“ ist von zentraler Bedeutung für den Erfolg demokratischer Kontrolle, da sie die Politiker zwingt, sich in Fragen der Verteidigung und der Streitkräfte zu informieren.

Wie in allen Demokratien ist die Diskussion über den Verteidigungshaushalt in Regierung und Parlament nicht nur eine Frage von Zahlen. Es geht auch darum, welche spezifischen Ergebnisse mit dem geplanten Verteidigungshaushalt erreicht werden sollen, welche langfristigen Investitionen in die Streitkräfte geplant sind und welches die sozialen Kosten eines bestimmten Haushaltstitels sind. Außerdem macht die Praxis die Debatte über die Verteidigung und die Streitkräfte zu einem sozialen Phänomen. Es gibt keine politische Kraft, keine soziale Schicht, die nicht auf die eine oder andere Weise an der Lösung von Problemen der Militärreform beteiligt ist – wie der Schließung von Garnisonen oder Basen; der Verwendung von Übungsgeländen in der Nähe von besiedelten Gebieten; Entscheidungen über das Schicksal gewaltiger Waffenarsenale aus der Zeit des Warschauer Paktes und



der Gestaltung der Beziehungen zur NATO während der Kossowo-Krise und in der Debatte über eine Mitgliedschaft in der NATO. Nicht zuletzt hat die Übernahme von Verantwortung durch Zivilisten die Militärs davon befreit, schwerwiegende politische, soziale und ökonomische Entscheidungen über die Verteidigungs- und Militärpotentiale des Landes treffen zu müssen. Ihr Fachwissen wird beim Zustandekommen aller politischen Entscheidungen über die Verteidigung und die Streitkräfte genutzt, doch die Verantwortung für diese Entscheidungen liegt bei Zivilisten. Bei den Militärs liegt die wichtige Verantwortung für die operative Planung, Ausbildung und Vorbereitung der Streitkräfte sowie die Unterhaltung von Reservekräften.

Ein weiteres positives Zeichen für die Demokratisierung der zivil-militärischen Beziehungen ist die vor einigen Jahren eingeführte Praxis, bei der die Exekutive dem Parlament und damit auch der Gesellschaft als Ganzes Bericht über die Implementierung von Programmen zur nationalen Sicherheit und Verteidigung erstattet. Die Vorbereitung und Veröffentlichung – auch im Internet – der Jahresberichte über die nationale Sicherheit, über die Verteidigung und die Streitkräfte, ist schon gleichermaßen eine rechtliche wie moralische Verpflichtung des politischen Organs, das über Verteidigungsfragen entscheidet. Diese Praxis hat zwei Hauptergebnisse. Erstmals werden Stellungnahmen zum Verhältnis zwischen festgestellten politischen Zielen und Prioritäten im Bereich der Sicherheit und Verteidigung, Programme und Strategien zu ihrer Erreichung, Informationen über den Zustand von Sicherheitsinstitutionen (darunter auch über ihre Struktur, Stärke und Ausrüstung) und eine Erklärung über die Zuteilung von Mitteln der breiten Öffentlichkeit unterbreitet. Zu diesem Zweck fand auf horizontaler Ebene eine Interaktion zwischen den verschiedenen Institutionen statt, und im Interesse des öffentlichen Bewusstseins ist die typische Privatheit der Bereiche der „Macht“ verfassungsmäßig begrenzt worden. Das Ergebnis ist Transparenz bei den führenden Machtpositionen im Staat und in der Haltung der großen politischen Kräfte ihnen gegenüber, so dass die Zivilgesellschaft den Kurs der Regierung vergleichend erfassen, kontrollieren und langfristig korrigieren kann.

Das nächste und gleichermaßen notwendige Stadium, das auf die zivil-militärischen Beziehungen zukommt, hat jedoch mit den Aufgaben einer Konsolidierung der Demokratie in Bulgarien zu tun. Hier wird die bulgarische Gesellschaft sich mehr auf die Werte und Beziehungsmuster einer ausgereiften Demokratie zubewegen müssen, was im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen die Werte und Beziehungsmuster gemeinsamer Verantwortung bedeutet. Eine gefestigte Demokratie ist ein politisches System, in dem die Demokratie, in ihrer Eigenschaft als komplexes System von Institutionen, Regeln und stereotypen Verhaltensmustern, von den am politischen Prozess Beteiligten und den Bürgern jeder undemokratischen Alternative vorgezogen und akzeptiert worden ist. Sie kann durch die drei Parameter Verhalten, Einstellungen und Verfassungsmäßigkeit de-

finiert werden.<sup>5</sup> Vom Standpunkt des *Verhaltens* aus ist das demokratische System auf einem bestimmten Territorium gefestigt, wenn keine signifikanten nationalen, sozialen, ökonomischen, politischen oder institutionellen Kräfte erhebliche Mittel binden, um ihre Ziele zu erreichen, indem sie ein undemokratisches Regime oder eine erzwungene Loslösung vom Staat bewirken. Von den *Einstellungen* her ist ein demokratisches System dann gefestigt, wenn ein erheblicher Teil der Gesellschaft, auch angesichts von gravierenden ökonomischen Problemen und tiefer Enttäuschung über die Regierung, weiterhin der Meinung ist, dass die demokratischen Verfahren und Institutionen die angemessenste Form des Regierens sind. Im Sinne der *Verfassung* ist ein demokratisches System dann gefestigt, wenn die Regierungsmacht und Nichtregierungskräfte in gleichem Maße die Tatsache akzeptiert haben, dass Konflikte im Rahmen von Gesetzen, Verfahren und Institutionen zu lösen sind.

Es gibt keinen einzigartigen Typ einer gefestigten Demokratie. Sie kann sich durch Anhebung des allen Bürgern zugänglichen wirtschaftlichen Existenzminimums und durch Erweiterung der Beteiligung der Menschen am politischen und öffentlichen Leben des Landes entwickeln und qualitativ verbessern. Im Rahmen der Kategorie „gefestigte Demokratie“ gibt es einen Entwicklungsprozess, der von einer Demokratie mit Parametern niedriger Qualität zu einer Demokratie mit solcher hoher Qualität reicht. Für die bulgarische Gesellschaft jedoch, die erst am Beginn des Konsolidierungsprozesses ihrer Demokratie steht, ist es wichtig, dass die besonderen Bedingungen und Voraussetzungen für ihren Erfolg klar verstanden werden. Die notwendigen Bedingungen, die zur Festigung der Demokratie vorhanden sein oder geschaffen werden müssen, sind: eine unabhängige und lebensfähige Zivilgesellschaft; eine politische Gesellschaft und Kultur, die parlamentarische Verfahren respektiert; ein verfassungsmäßiger Konsens darüber, dass der demokratische Staat ein Rechtsstaat ist; und ein System öffentlicher Verwaltung, das von der demokratischen Gesellschaft genutzt werden kann und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Kurz gesagt, es ist ein System von sozialen und politischen Normen, Institutionen und Regeln, das verfassungsmäßig zwischen dem Staat und dem Markt steht. Es ist besonders wichtig anzumerken, dass eine gefestigte Demokratie ein Phänomen ist, das mehr als die einzelnen Elemente eines politischen Regimes umfasst, welches lediglich ein Organisationsmuster darstellt. Es ist ein interaktives System, in dem kein Bereich optimal und effektiv ohne die klare Unterstützung durch einen anderen Bereich funktionieren kann, oder, wie sehr oft, durch alle übrigen Bereiche. Daraus folgt, dass eine Vorbedingung für die Festigung der Demokratie die Akzeptanz eines konstitutionellen Liberalismus ist. Damit ist ein vom Staat geschütztes System von Rechten und Freiheiten der Bürger gemeint, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung. Mehr als

---

<sup>5</sup> J. Linz und A. Stefan, “Toward Consolidated Democracies”(Auf dem Weg zu gefestigten Demokratien), *Journal of Democracy* (Apr. 1996) 14–33.

ein Jahrhundert lang haben westliche liberale Demokratien demokratische Politik mit konstitutionellem Liberalismus verbunden.

Heute sind 118 von 193 der Welt Demokratien. In ihnen lebt der größere Teil der Weltbevölkerung: 54.8%. In vielen jungen Demokratien werden zwar freie Wahlen abgehalten, doch die Macht wird auf autoritäre Weise ausgeübt und grundlegende Menschenrechte werden verletzt. Dies ist die Situation einer so genannten „illiberalen Demokratie“ – eines Regimes mit einer Trennung zwischen Demokratie (Wahlen) und konstitutionellem Liberalismus. Die gegenteilige Variante ist ebenfalls möglich – die liberale Autokratie. Bei dieser politischen Konstellation werden die Prinzipien des konstitutionellen Liberalismus angewandt, aber die Verfahren demokratischer Wahlen werden vernachlässigt.<sup>6</sup> Eine gefestigte Demokratie kann sich nur bei Vorhandensein eines konstitutionellen Liberalismus entwickeln. Die Erfahrung, die man aus posttotalitären Übergängen gewonnen hat, zeigt, dass die Länder Mitteleuropas sich leichter vom Kommunismus zu einer liberalen Demokratie entwickeln, wenn sie eine Phase des Liberalismus ohne Demokratie durchgemacht haben (diejenigen zum Beispiel, die noch historische Erinnerungen an Österreich-Ungarn haben, sind mit einer klassischen liberalen Autokratie vertraut). Die anderen Staaten stehen nach der Einführung eines demokratischen politischen Systems vor dem ernsthaften Problem, dass sich die Prinzipien des konstitutionellen Liberalismus in ein Muster kulturellen Verhaltens verwandeln müssen. Das Fehlen einer liberalen Tradition ist in dieser Hinsicht der Grund für ein Phänomen, das in neuen Demokratien oft anzutreffen ist, wo eine demokratisch gewählte Exekutive (Regierung, Präsident) beschließt, dass sie im Besitz absoluter Souveränität sei, dass das Vertrauen ihrer Wähler ihnen erlaube, Macht zu zentralisieren und sich fortwährend in die Vollmachten und Rechte anderer Institutionen staatlicher Autoritäten und in die Aktivitäten des „dritten Sektors“ (privates Unternehmertum) einzumischen.

Für die zivil-militärischen Beziehungen in der posttotalitären Übergangsphase liegt ein grundsätzliches Problem darin, die Kompetenzen der verschiedenen Komponenten innerhalb der zivil-militärischen Beziehungen festzulegen, den Kontext für ihre wechselseitige Abhängigkeit darzustellen und Bedingungen zu schaffen, die die Autonomie des professionellen militärischen Bereichs sicherstellen. Dies erfordert die Einführung eines anerkannten Systems gemeinsamer Verantwortung. In dieser gemeinsamen Verantwortung liegt die Hauptbedeutung und der Hauptsinn des politischen und konstitutionellen Konsenses. Per definitionem ist ein Konsens nicht nur eine Zustimmung, sondern eine Übereinstimmung. Zu den möglichen Gemeinsamkeiten oder der Grundlage für die Erreichung eines Konsenses gehören Werte, Beziehungsregeln und praktische Politik. In Überein-

---

<sup>6</sup> Z. Fareed, „The Rise of Illiberal Democracy“ (Das Aufkommen der illiberalen Demokratie), *Foreign Affairs* (Nov./Dez. 1997).

stimmung mit diesen gibt es in den zivil-militärischen Beziehungen drei mögliche Ebenen geteilter Zustimmung und Verantwortung.

Der *Fundamentalkonsens* ist die Ebene, auf der eine Übereinstimmung in Bezug auf gemeinsame Grundwerte erreicht wird. Im Fall der zivil-militärischen Beziehungen können dies die Sicherheit des Staates, der Gesellschaft und Einzelner sein, das nationale Interesse und nationale Ziele, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Konstitutionalismus etc.

Der *funktionale (verfahrensrelevante) Konsens* ist die Ebene der Zustimmung, die „die Spielregeln“ und Normen betrifft, nach denen die zivil-militärischen Beziehungen funktionieren. Diese Regeln sind in demokratisch verabschiedeten Gesetzen festgelegt, und ihre Einhaltung sichert eine größtmögliche Beteiligung durch die Zivilgesellschaft und einen maximalen militärischen Professionalismus. Im Sinne einer geteilten Verantwortung sind die Beziehungen zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich so geregelt, dass das zivile (politische) Regierungsorgan die politisch-strategischen Ziele der nationalen Verteidigung und die Aufgaben der Streitkräfte definiert und gleichzeitig auch die Mittel zur Realisierung dieser Ziele bereitstellt; das Militär seinerseits befehligt und entwickelt die Streitkräfte entsprechend weiter, um die vom zivilen Bereich definierten Aufgaben auszuführen und Ziele zu erreichen. Die Zivilgesellschaft kontrolliert den militärischen Bereich durch die Institutionen der politischen Macht und Organisationen aus dem Unternehmensbereich. Die Militärs haben als Professionelle und Experten die politisch neutrale Kontrolle über strategische, technische und operative Fragen.

Der *politische Konsens* ist die Ebene gemeinsamer und praktischer zivil-militärischer Entscheidungsfindung. Das Hauptthema dieser Entscheidungsprozesse ist die erfolgreiche Durchsetzung militärischer Reformen. Dies ist das entscheidende Element der zivil-militärischen Beziehungen, der politischen Führung der Verteidigung und der demokratischen Kontrolle der Tätigkeit von Politikern und Militärs. Hier sind extreme Entwicklungen möglich: die strategische Kultur bulgarischer Politiker und Militärs kann sich radikal ändern; das öffentliche Bewusstsein und das Paradigma nationaler Sicherheit sowie die Rolle der für die Gewährleistung nationaler Sicherheit notwendigen Truppen können sich ändern; das Schicksal Hundertausender von Menschen, ihrer Städte und sogar ganzer Regionen kann durch Präferenzen der Politik beeinflusst werden. Aus diesen Unsicherheiten können komplexe und ambivalente Einstellungen der Politik und der Bevölkerung gegenüber den spezifischen Politikern und Militärs, die an der Förderung der Reformen oder am Widerstand gegen sie beteiligt sind, ebenso wie gegenüber dem Standesdenken der politischen und militärischen Eliten entstehen. Die Beziehungen zwischen diesen Gruppen können das Offizierskorps als Ganzes beeinflussen und für das entstehende reformierte System zu einer Art Härtesten führen. Solche Dinge müssen vermieden werden.

Wie Experten anmerken, bedeutet die Erreichung eines Konsenses innerhalb

der Regierung Stabilität für das Verteidigungssystem, Vertrauen innerhalb der Führung, positive Motivation für die Offiziere und die Anwendung eines militärischen Professionalismus.<sup>7</sup> Kurz gesagt, der Erfolg des Programms für eine Militärreform bedeutet auch einen Erfolg für das neue System zivil-militärischer Beziehungen.

Das System geteilter Verantwortung (Konsens) setzt auch ein neues Verständnis der Rolle von Konflikten im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen voraus. Gemeinsame Zustimmung wird nicht immer Einstimmigkeit bedeuten. Es gibt jedoch einige verbindliche Regeln, die eingehalten werden müssen, will man im kulturellen Muster gemeinsamer Verantwortung bleiben. Erstens *sind Konflikte (Nichtübereinstimmungen) nur auf der Ebene des Regierungskonsenses (politischen Konsenses) erlaubt*. Konflikt auf der Ebene der Werte, der „Spielregeln“ heißt Abweichung vom Konsensmuster gemeinsamer Verantwortung. Konflikte und unterschiedliche Standpunkte auf der Ebene der praktischen Politik von zivil-militärischen Beziehungen sind nicht nur erlaubt, sondern sogar erwünscht. Durch sie werden adäquatere, optimale und effiziente Entscheidungen der Regierung ermöglicht. Zweitens *wird ein entstandener Konflikt entsprechend den Spielregeln gelöst werden*, durch die gesetzlichen Mechanismen, die die zivil-militärischen Beziehungen regeln und durch den Konsens der einzelnen Subjekte beschlossen wurden. Eine solche Konfliktlösung führt zu einem Konsens auf höherer Ebene, auf einer neuen Ebene des Interessenausgleichs zwischen Politikern, Militärs und Gesellschaft. Die Anwendung der Konsensprinzipien ist auch eine Möglichkeit, die einzigartige Situation zu meistern, die darauf zurückzuführen ist, dass das Militär eine von der Gesellschaft getrennte Organisation mit eigener Struktur, Kultur und Ethik haben muss, um seine Verteidigungsaufgaben für die Gesellschaft wahrzunehmen, und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Kultur des Militärs den zivilen Normen und Werten der Gesellschaft entspricht und sie schützt.

Auf dieser Ebene des Konsenses kann man von aufgeteilter Verantwortung sprechen.<sup>8</sup> In der Tat ist die Aufteilung von Verantwortung die geeignete Methode für zivil-militärische Beziehungen, wenn Verteidigungspolitik definiert und implementiert wird. Hierbei sind zwei Probleme zu lösen. Eines bezieht sich auf eine Spezifizierung des Begriffs „militärischer Professionalismus“. Hierüber muss in Bulgarien diskutiert werden, um ein besseres Verständnis der Rolle des Militärs und für das Programm der Militärreformen möglichst befriedigende Ergebnisse zu gewährleisten. Ausbildung ist ein anderes wichtiges Thema, und dazu gehören zwei Aspekte. Der Erste betrifft die Entwicklung eines den Bedürfnissen der Nation entsprechenden Systems zur intensiven Ausbildung ziviler Mitarbeiter in allen Bereichen der Verteidigung. Die Erfahrung ziviler Kontrolle in posttotalitärer Zeit zeigt, dass es keine besondere Rolle spielt, wie gut die Gesetze und Regelungen

<sup>7</sup> V. Ratchev, „Effective Defence Management and Civil-Military Relations“ (Wirksames Verteidigungsmanagement und zivil-militärische Beziehungen), *Military Journal* 6 (2000), 54.

<sup>8</sup> *Ibid.*

sind, die die politische Führung und die zivile Kontrolle militärischer Aktivitäten regeln, wenn es nicht genügend Zivilisten gibt, die dafür geschult sind, mit dem Militär über berufliche Fragen eine gemeinsame Sprache zu sprechen. Der zweite Aspekt betrifft die Reform der militärischen Ausbildung. Dies ist außerordentlich wichtig im Zusammenhang mit der Militärreform, der Vorbereitung auf eine NATO-Mitgliedschaft und die Erreichung von Effizienz in den zivil-militärischen Beziehungen. Ziel ist, die Voraussetzungen für einen radikalen Wechsel in der strategischen Kultur und Mentalität der Militärs und ihrer Ausrichtung darauf, unter einem zivilen, demokratisch verantwortlichen Leitungsorgan effektiv zu arbeiten, zu schaffen und diesen Wechsel auch durchzusetzen.

Dieses System gemeinsamer Verantwortung ist bezeichnend für den Fortschritt der Zivilgesellschaft, für den militärischen Professionalismus und die Reife demokratischer politischer Kultur. Doch die Veränderungen im System der zivil-militärischen Beziehungen werden nicht nur durch ein neues innenpolitisches Umfeld ausgelöst, sondern auch durch die radikalen Veränderungen im internationalen Maßstab. Diese können hier nicht vollständig diskutiert werden, doch sie haben ihrerseits die Trennlinie zwischen Zivilisten und Militärs schwächer werden lassen. Die Gefahr eines umfassenden Krieges ist in den Hintergrund getreten und von neuen, weitgehend nichtmilitärischen Aspekten verdrängt worden.<sup>9</sup> Die Menschen, die in einem Staat oder einer Zivilgesellschaft leben, teilen ihren Raum in zunehmendem Maße mit den übrigen Menschen in der Welt. Die gemeinsamen Risikofaktoren – Umweltverschmutzung, Flüchtlingsströme, humanitäre Krisen und alles Übrige – werden zunehmend globaler, was bedeutet, dass kein Staat ihnen aus dem Wege gehen kann oder in der Lage ist, allein mit ihnen fertig zu werden. Infolgedessen müssen die Staaten bei ihren Bemühungen, die gemeinsamen Risikoprobleme zu lösen, überdenken, wie sie ihre Streitkräfte für politische, wirtschaftliche und ökologische Probleme und anderweitig bestmöglich nutzen können. Ein Überdenken des Sicherheitsbegriffs setzt einen neuen Umgang mit Problemen voraus; die einzige vernünftige Gewissheit ist, dass die Zukunft wahrscheinlich keine Rückkehr zum eng militärischen Ansatz des Kalten Krieges rechtfertigt. Dieser Prozess der Globalisierung trägt direkt zu einer neuen Weltordnung bei. Infolgedessen wird Sicherheits- und Verteidigungspolitik von einer wachsenden Zahl von Beteiligten gestaltet – nicht nur Staaten, sondern auch multinationalen Konzernen, Pressuregroups, Nichtregierungsorganisationen und Medien –, wobei jeder von ihnen eine bestimmte Möglichkeit hat, global Einfluss zu nehmen und aktiv zu werden.

Diese Änderungen lassen neue Konzepte von nationaler Sicherheit entstehen. Sie hinterfragen die Rolle der Streitkräfte als einzigem oder bestem Schutzmittel in Situationen, wo der Staat nach Wegen sucht, um die Sicherheit seiner Bürger

---

<sup>9</sup> *The Military and the Society in Western and Eastern Europe. Comparative Study* (Militär und Gesellschaft in West- und Osteuropa. Eine vergleichende Studie), (Moskau, 2000), 21–41 (in russischer Sprache).

gegenüber Problemen der wirtschaftlichen Entwicklung, Schwierigkeiten bei der Gesundheitsversorgung, Umweltgefahren etc. zu gewährleisten. Dies konfrontiert die Streitkräfte mit Fragen in Zusammenhang mit ihrer Legitimität in den Augen der Gesellschaft. Dies überrascht nicht. Die Hauptschwierigkeit liegt für die Streitkräfte darin, dass sich die Veränderungen in der außenpolitischen strategischen Situation und dem innenpolitischen Umfeld gleichzeitig und nicht nacheinander vollziehen. Während die Streitkräfte zahlenmäßig reduziert und umstrukturiert werden, werden sie aufgefordert, ein immer breiteres Spektrum an Aufgaben zu übernehmen, darunter auch die Beteiligung an friedensunterstützenden Einsätzen sowie an traditionellen Einsätzen. Deshalb fordern die Politiker von ihnen mehr Flexibilität, eine Forderung, die als solche schon darauf schließen lässt, dass Veränderungen hin zum oben geschilderten neuen Muster zivil-militärischer Beziehungen anstehen. Wenn Bulgarien sich am internationalen Sicherheitssystem beteiligen will, sollte es unverzüglich daran gehen, das in diesem Artikel befürwortete System geteilter Verantwortung zwischen Politikern, Militär und Gesellschaft immer mehr anzuwenden. Dies sollte das nationale bulgarische Sicherheitsziel sein, formuliert in einer sich entwickelnden gefestigten Demokratie. Man kann sich nur schwer vorstellen, wie eine Integration in die NATO und/oder die EU möglich sein soll, wenn diese Bedingungen fehlen.





## Jenseits von Verteidigungsplanung

Daniel N. Nelson<sup>1</sup>

### Einführung

Als die Türme des Welthandelszentrums von Terroristen zerstört wurden und über dreitausend Menschen starben, brachen alte Begriffe von Verteidigungsplanung ebenfalls zusammen. Wie Verteidigungsminister Rumsfeld anmerkte, war die Verteidigung der Vereinigten Staaten nicht darauf angelegt, eine amerikanische Stadt gegen ein ziviles US-Flugzeug, das von einem Inlandsflughafen gestartet war, zu schützen. Er hätte mit gleicher Berechtigung sagen können, dass man für Unvorstellbares nicht „planen“ kann.

Der Terminus „Verteidigungsplanung“ gibt zu zwei Missverständnissen Anlass. Das Erste dieser begrifflichen Probleme liegt in der Vorstellung von „Planung“, während das Zweite den Gedanken der „Verteidigung“ betrifft. Wenn wir darangehen, diese Missverständnisse zu klären, so bedeutet dies, dass wir unserem Unvermögen ein Ende setzen wollen, uns alternative Systeme der Verteidigungsplanung vorzustellen, die öffentlich, transparent und pluralistisch sein könnten.

Planen heißt skizzieren, sich vorstellen, vorbereiten – all dies legt statische Annahmen über künftige Szenarios nahe. Hierin liegt ein Problem des Gedankens der Verteidigungsplanung, da jeder Versuch, etwas zu antizipieren, was jenseits der nächstliegenden Bedrohungsszenarien liegt, Unsicherheit birgt. Verteidigungsplanung *qua* „Defendologie“ – einer zwanghaften Hingabe an die Vorbereitung von Krieg und De-facto-Ideologie der Kriegsvorbereitung – wird oft mit der Modernisierung und Verwestlichung von Streitkräften gleichgesetzt.<sup>2</sup> Doch das eigentliche Dilemma der Verteidigungsplanung zu Beginn des 21. Jahrhunderts liegt in der Frage, ob „Verteidigung“ wirklich das ist, was sich die Verteidigungsplanung in unserer Zeit darunter vorstellt, oder nicht.

Auf den folgenden Seiten wird dieses begriffliche Dilemma erörtert, anschließend wird auf einige der Implikationen dieser intellektuellen Debatte eingegan-

---

<sup>1</sup> Daniel N. Nelson (Ph.D., John Hopkins University) ist Herausgeber von *International Politics*, führender Berater für Global Concepts, Inc. (Alexandria, Virginia, USA), und Professor am europäischen Zentrum für Sicherheitsstudien George C. Marshall in Garmisch, Deutschland. Vorher war er Senior Associate am Carnegie Endowment, leitender außenpolitischer Berater für den Führer der damaligen Mehrheit des Repräsentantenhauses Richard Gephardt, Wissenschaftler mit Forschungsvertrag an der US-Behörde für Rüstungskontrolle und Abrüstung und am US-Verteidigungsministerium, neben seinen Amtszeiten als Professor an der Universität von Kentucky (1977 – 1988) und der Old Dominion University (1992 – 1998).

<sup>2</sup> Tomo Radicevic, „Defence Transparency Development: The Case of Croatia (Die Entwicklung von Verteidigungstransparenz: Der Fall Kroatien)“ (Referat auf dem Seminar über Verteidigungstransparenz, gefördert vom Zentrum für demokratische Kontrolle der Streitkräfte (Genf), Sofia, Bulgarien, April 2001), Manuskript.

gen. Kurz gesagt vertrete ich den Standpunkt, dass die NATO – und andere Bündnisse, Ministerien oder andere große Organisationen generell – bei ihren Planungen geradezu zwanghaft in „Maginot-Linien-Mentalität“ befangen sind und große Schwierigkeiten damit haben, den Begriff des „Planungsabbaus“ zu begreifen. Eine solche Mentalität konzentriert sich auf das, was bereits vorhanden ist und deshalb unterstützt werden muss. Selbst wenn ein bestimmtes Strategieelement oder ein Inventartitel nicht funktioniert, werden diese beibehalten. Diese Planung erkennt nicht, dass etwas, was nicht benötigt wird oder nicht funktioniert, nicht implementiert oder beibehalten werden sollte. Auf dokumentarisches Material fixiert (das oft für ein externes Publikum oder die eigenen politischen Wahlbezirke hergestellt wurde) quälen sich Streitkräfte, Verteidigungsministerien und andere Bereiche der nationalen Sicherheitsstrukturen mit „Planungs“-Abhandlungen ab, die die gleichen Botschaften wiederholen und oft ungelesen bleiben.

Die wichtigste Frage, die ansteht, lautet: Brauchen wir heute eine „Verteidigungsplanung“? In der folgenden Diskussion schlage ich vor, dass wir heute etwas anderes brauchen, das sich wesentlich von der Idee der Verteidigung unterscheidet. Verteidigung ist vorrangig militärischer Natur, wobei die Streitkräfte das primäre Mittel sind, um Feinde abzuschrecken und im Kampf zu besiegen, wenn es zum Konflikt kommt. In Fällen, wo Feinde nicht genau definiert sind, unter ihren Opfern leben und „sich“ mit „uns“ vermischen, gegen wen ist da die Verteidigungsplanung gerichtet? Wenn ein Staat, eine Regierung oder die Bürger meinen, dass die größten Bedrohungen von terroristischen Zellen ausgehen, von Verbrechen, Korruption, Drogen, Infektionskrankheiten oder anderen amorphen Gefahren, was sind dann wirksame Waffen?<sup>3</sup> Wo verläuft hier die Frontlinie? Und wer sind die Truppen?

### **Planung wofür?**

In westlichen Paradigmen und sicherlich in denen der NATO und der Vereinigten Staaten folgt die Verteidigungsplanung umfassenden und weitreichenden strategischen Einschätzungen, die nationale Interessen und die potentiellen Bedrohungen dieser Interessen definieren. Bezeichnenderweise werden diese als die „Sicherheitsstrategie der \_\_\_\_ Republik“ und „Verteidigungsdoktrin der \_\_\_\_ Republik“ etikettiert.<sup>4</sup> Erst nach so langfristig angelegten und weitreichenden Analysen folgen die Grundelemente der Verteidigungsplanung, wobei genau ausgeführt wird, welche Art von Truppen und Ausrüstung benötigt wird, um sicherzustellen, dass den Gefahren begegnet wird und Interessen geschützt werden. Solche Arbeiten können und werden oft innerhalb nationaler Sicherheitsstrukturen vorbereitet und

---

<sup>3</sup> Das Eurobarometer der Europäischen Kommission ist während der letzten zehn Jahre solchen Besorgnissen nachgegangen.

<sup>4</sup> Diese Begriffe wurden zum Beispiel im Fall der Slowakei verwendet. Siehe Ivo Samson, „Slovakia (Die Slowakei),“ in *Central/East European Security Yearbook*, ed. Daniel N. Nelson (Washington, D.C.: Brassey's, 2001).

sind nur zum internen Gebrauch bestimmt, um damit Legislative und Exekutive von den Bedarfsplanungen des Verteidigungsministeriums und des Generalstabs zu informieren.

In Übergangssystemen, wo parallel zur Erneuerung sozioökonomischer und politischer Verhältnisse die Führung eines Landes neue Grundlagen für ihre Sicherheitspolitik finden muss,<sup>5</sup> muss die Verteidigungsplanung von Reformen der Streitkräfte und des Verteidigungsministeriums begleitet werden oder auf solche folgen. „Konzepte für die Reform des \_\_\_\_ Verteidigungsministeriums“ oder „Die Entwicklung der \_\_\_\_ Armee bis zum Jahr 20XX“ waren typische Bezeichnungen für solche Dokumente im postkommunistischen Mittel- und Südosteuropa.<sup>6</sup>

Verteidigungsplanung ist daher das Stadium nationalen Sicherheitsdenkens, das die Mittel dem Zweck anpasst und politische Zielsetzungen anspricht, jedoch nicht die Gestaltung von Politik selbst. Verteidigungsplaner denken vermutlich weit weniger über strategische Weisheit oder durchdachte Politik nach und weit mehr über Defizite in Organisation und Management, die die Implementierung von Politik behindern könnten. Im Idealfall sind sie bestrebt, „intelligent zu planen, intelligent zu managen und intelligent einzukaufen.“<sup>7</sup> Verteidigungsplanung gilt in erster Linie als Organisation und Management der militärischen Seite nationaler Sicherheit.<sup>8</sup>

Doch wenn Verteidigungsplaner planen, wofür planen sie? Ihre Vorstellungen sind von Interessen und Bedrohungen geprägt, die auf höheren Ebenen definiert und ausgesprochen werden. Wenn man ihnen aufträgt, für bestimmte Konflikte oder Gefahren zu planen, so tun sie dies. In logischen Syllogismen – wenn..., dann – überlegen Verteidigungsplaner, wie die notwendigen Kapazitäten zu sichern sind, um Bedrohungen auszubalancieren, in dem sie angesichts von bestimmten strategischen und politischen Zielen personelle und materielle Ressourcen organisieren und managen.

Diese Logik jedoch engt Verteidigungsplanung ein auf: 1) enge Vorstellungen von künftigen Szenarien, 2) begrenzte Ressourcen-Parameter und 3) vorgefasstes statisches Denken. Da Verteidigungsplanung die Verantwortung zur Bereitschaft trägt, wird sie zur Vorbereitung auf das Antizipierte, Wahrscheinliche und Erwartete. Unvermeidlich wird Planung zum Management, mit wenig Aufmerksamkeit für das am wenigsten erwartete oder das unwahrscheinlichste Szenario. Verant-

<sup>5</sup> Zu den Herausforderungen und impliziten Konflikten eines solchen dreifachen Übergangs siehe Daniel N. Nelson, „Democracy, Market, Security (Demokratie, Markt, Sicherheit),“ *Survival* 35:2 (Sommer 1993): 156–171.

<sup>6</sup> Wieder bezogen auf den Fall Slowakei. Siehe Samson, *op. cit.*

<sup>7</sup> Dies sind die drei Hauptaufgaben der Verteidigungsplanung, wie Dr. Gordon Adams, George Washington University, in seinen Ausführungen am George C. Marshall Center, Garmisch, Deutschland, am 30. April 2001 bemerkte.

<sup>8</sup> Ein Beispiel für eine solche Betonung von Organisation und Management bei der Verteidigungsplanung siehe bei Ashton B. Carter und John P. White, *Keeping the Edge: Managing Defense for the Future* (Stanford, CA: The Preventive Defense Project, Stanford University, 2000).

wortliche der Politik fragen bezeichnenderweise nicht nach einem Plan für etwas, was sie nicht erwarten. Eine der deutlichsten Äußerungen dieses Desideratums (sogar dieser Forderung) von Spitzenpolitikern wurde dem Autor gegenüber von einem leitenden Beamten der Clinton-Administration gemacht:

“... verschwenden Sie nicht meine oder Ihre Zeit mit Empfehlungen für etwas, für das es nur 10 Prozent Wahrscheinlichkeit gibt. Was 50 Prozent oder mehr wahrscheinlich ist, das interessiert mich. Bereiten Sie mich auf das vor, was ich aller Wahrscheinlichkeit nach sehen werde oder was mir mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit *morgen* begegnen wird, ausgehend von dem, was heute oder gestern geschehen ist.”<sup>9</sup>

Ereignisse mit Krisencharakter sind jedoch unweigerlich angespannt und gefährlich, weil sie ein hohes Gewaltpotential mit hohem Zeitdruck und substanzieller Unsicherheit verbinden. Darüber hinaus sind Krisen, die aus wenig wahrscheinlichen Szenarien hervorgegangen sind, diejenigen, deren Bewältigung besonders kostspielig ist.

Es liegt mit anderen Worten in der Natur von Planung, eher mit Planungsbausteinen – standardisierten, aber situationsangepassten Kapazitäten – strategische Interessen zu verfolgen oder auf politische Forderungen zu reagieren als darauf zutiefst innovative Antworten zu suchen, ausgehend von unternehmerischen und dezentralisierten Initiativen.<sup>10</sup> Innovationen und Initiativen, die gefördert, aber nicht auf Bestellung produziert werden können, sind von Planern nicht vorgesehen.

Für bewährte Systeme mit mehr oder weniger demokratischen Referenzen und ansehnlichem Wohlstand können diese Eigenschaften der Verteidigungsplanung zwar schwierig und aufwendig, jedoch nicht schwächend sein. Wo ein dreifacher Übergang – zu Demokratie, freien Märkten und im Bereich der Sicherheit – gleichzeitig erfolgt ist, kann eine kurzsichtige Verteidigungsplanung sehr wehtun. In kleineren, ärmeren Staaten, die in Sachen Demokratie unerfahren sind, kann eine einzige falsche sicherheitspolitische Vorentscheidung (unter 2000 Entscheidungen) zehn Jahre später eine bankrotte Staatskasse, ein verwundbares Land und eine Spaltung zwischen zivilem und militärischem Bereich bewirken.

Planung weniger rigide zu machen – weniger vorauszusetzen, weniger personelle und materielle Ressourcen langfristig zu binden und mehr alternative Wege offen zu lassen – kann der Kern des Prozesses eines *Abbaus von Verteidigungs-*

---

<sup>9</sup> Aussage eines leitenden Beamten des Verteidigungsministeriums der Clinton-Administration, 1999.

<sup>10</sup> Ein gutes Beispiel für eine solche Standardisierung war der Bericht des kroatischen Verteidigungsministeriums, der einer Analyse von Verteidigungsweißbüchern aus den späten 1990er Jahren entnommen war und unter diesen Untersuchungen achtzehn gemeinsame Themen bis hin zu gleichen Formulierungen fand. Siehe *Defense Transparency: Defense White Paper* (Verteidigungstransparenz: Verteidigungsweißbuch) (Rakije: DEFIMI, 2000), zit. nach Radicevic, *op. cit.*

*planung* sein. Mit anderen Worten, ein kann notwendig sein, dass Ministerien und Streitkräfte weniger planen, nicht mehr, um eine „Tyrannei“ des Plans zu vermeiden. Anstatt dass sie sich zu Tode zu planen, könnte ein besseres Mantra lauten “weniger ist mehr.”

Das Phänomen einer Überplanung ist zu beobachten, wenn Entscheidungen über Truppenstärken, Beschaffung oder Ausbildung (drei Hauptgebiete traditioneller Verteidigungsplanung) aus überdeterminierten empirischen Modellen oder von importierten Schablonen, Software oder Lobbyisten abgeleitet werden. Umfassende langfristige finanzielle Verpflichtungen können zu Alpträumen der Verteidigungsplanung werden, die Ideen abschrecken oder verdrängen – in der Tat Hindernisse, die eine Antithese zum Denken darstellen.

Manchmal sind diese Planungen in eine ferne Zukunft von Ideologie oder lokalen rein ökonomischen Interessen geprägt. Zum gegenwärtigen (oder bald zu beschaffenden) Inventar der Vereinigten Staaten gehören unter anderem fast hundert unnütze B-1-Bomber, ein unendlich teurer V-22-„Osprey“-Kampfhubschrauber mit Kippflügeln, der viele Marinesoldaten das Leben gekostet hat, und mechanisierte Artillerie, die für einen Einsatz in den meisten Zonen von potentiellen Konflikten zu schwerfällig ist. Die Gründe für solche Fehler liegen weniger in einem allzu simplen ökonomischen Determinismus als in einem rigiden Planungssystem.

Unter den vielen Beispielen solcher übermäßigen langfristigen Planungen ist auch die Entscheidung der Slowakei während der Regierung Meciar zu nennen, 72 leichte Kampfflugzeuge vom Typ L-159 zu kaufen, eine Entscheidung, die sicherlich den eigentlichen Bedarf der Slowakei um das Doppelte übersteigt, und eine Anschaffung, die Bratislava mit enormen Kosten belastet, die alle weiteren Modernisierungs- und Ausbildungsziele schwächen werden.<sup>11</sup> Es wäre weiser gewesen, die Entscheidung zu vertagen und einzusehen, dass unausgereifte „Pläne“ die Beschaffenheit und Beständigkeit von Treibsand haben. Rumäniens Flugzeugentscheidung, die weitgehend darin bestand, die MIG-21-Flugzeuge und einige MIG 29 zu modernisieren, bis das Land eine weitere Perspektive von 10 Jahren hat und vielleicht über mehr Geld verfügt, zeigt die Fähigkeit, von einer solchen Langzeitplanung abzurücken, wenn das Gegenteil das Land in sehr kostspielige Irrtümer verwickeln könnte.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Diskussionen des Verfassers mit Beamten im slowakischen Verteidigungsministerium, Bratislava, März 2001.

<sup>12</sup> Thomas Szayna kommentiert diese rumänische Entscheidung positiv in seinem Bericht, *NATO Enlargement 2000–2015* (NATO-Erweiterung 2000–2015) (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2001). Darüber hinaus haben führende Vertreter der NATO, die mit beitriftswilligen Ländern (MAP=Aktionsplan zur Mitgliedschaft, d. Übers.) befasst sind, in Gesprächen mit dem Verfasser bemerkt, dass der Schritt der vorigen rumänischen Regierung (1996–2000) den finanziellen Realitäten entspreche und die Notwendigkeit zeige, Entscheidungen zu verschieben, bis alle Optionen klar sind.

Ungenauigkeit zu akzeptieren, Unerwartetes zu erwarten und zu fordern, dass Lösungen für Krisen von morgen weniger einem Drehbuch oder einem fertigen Plan entnommen werden als aus dem Sinn für Innovationsfähigkeit und dezentralisierte Verantwortung abgeleitet werden – all dies ist von zentraler Bedeutung für Planungsabbau. Weniger zu planen heißt nicht, Vorbereitungen zu minimieren; die einsatznahe Bereitstellung von Ausrüstung, Simulationsübungen, Gefechtsübungen und ähnliche Maßnahmen können weitergehen. Die einsatznahe Bereitstellung von Panzern ist keine Vorentscheidung über ihren Einsatz. Simulationen und Spiele erfordern nicht, dass wir uns einzelne Züge einprägen. Eher als nach einer mechanischen Wenn-dann-Logik der Verteidigungsplanung sollten die Instrumente nationaler Sicherheit mit einem Maximum an Dezentralisierung und Flexibilität gehandhabt werden; Ressourcen müssen zuallererst vor dem Hintergrund einer konkreten Krise und ihres einzigartigen Charakters aufgebracht werden.

Ein solcher Planungsabbau hat Auswirkungen auf Personal, Ausrüstung und Ausbildung. Implizite Verluste werden sofort offensichtlich, da sich die Verantwortlichen für sicherheitspolitische Entscheidungen mit Optionen zwischen der Erreichung notwendiger Zahlenstärken und Qualität von Personal, dem Kauf von Hardware und der Aufrechterhaltung von Einsätzen konfrontiert sehen. Normalerweise können all diese Optionen nicht gleich gut erfüllt werden. Besonders in kleineren, ärmeren Ländern kann es vorkommen, dass *keine* dieser Aufgaben gut erfüllt werden kann. Optionen können darauf beschränkt sein, eine nationale Sicherheitspolitik zu realisieren, die den schlimmsten Schaden abwendet oder Schaden minimiert.

Dennoch müssen Streitkräfte, die auf eine Konfliktplanung gegen bestimmte Gegner in rigiden Szenarien verzichten, ihre Personalausbildung erweitern und kleinere Einheiten bilden (Bataillone, Kompanien oder kleinere Abordnungen), um diese gegebenenfalls in größeren Organisationseinheiten zusammenzufassen. Multifunktionale Waffen und Ausrüstungen, Cross-Training, „Jointness“ und andere Konzepte sind für eine solche Flexibilität von entscheidender Bedeutung. Diese Innovationen werden seit Jahren in vielen Verteidigungsministerien (auch in den Vereinigten Staaten) diskutiert und erfordern dennoch Kompetenz bei der Kostenplanung und Beschaffung. Diese Konzepte sind nicht teurer, sondern führen wahrscheinlich langfristig eher zu erheblichen Einsparungen.<sup>13</sup> Wenn solche Prinzipien von Ländern mit begrenzten Ressourcen eingesetzt werden, wird sich schnell zeigen, welche Gefahren von der Überplanung durch große, abgeschottete Verteidigungsbürokratien ausgehen, für die Planung nur ein anderes Wort für die Pfründe ist, die viele Karriereoffiziere und –bürokraten genießen.

---

<sup>13</sup> Persönliche Mitteilung an den Verfasser durch Dr. Gordon Adams, ehemaliger stellvertretender Direktor (1993–1998), Büro für Management und Haushalt, Büro des Präsidenten. Adams ist jetzt Leiter des Nationalen Sicherheitsprogramms an der Elliot-Schule der George Washington University, Washington, D.C.

### Verteidigung gegen wen?

Wenn wir unser Denken über Verteidigungsplanung aus Übertreibungen und Inflexibilität lösen, ist damit noch nicht alles gewonnen. Der Verteidigungsbegriff selbst impliziert Bedrohung durch jemand anderen oder etwas anderes. Auch wenn eine potentielle Bedrohung fern erscheint, wird die Anwendung militärischer Gewalt demokratischen Bürgern als Verteidigungsakt, mit dem Prinzipien oder Territorium verteidigt werden, erklärt und rationalisiert. Der „andere“, vor dem wir durch unsere Kapazitäten oder die unserer Verbündeten Schutz suchen, lässt sich jedoch immer schwerer von „uns“ unterscheiden.<sup>14</sup>

Da außerdem die Gefahren immer diffuser werden und organisierte Streitkräfte offensichtlich weniger gegen solche Bedrohungen ausrichten können, beginnt der Einsatz multinationaler, nichtkonventioneller und nichtmilitärischer Reaktionen die nationale Verteidigungsplanung zu entwirren. Planung innerhalb von Staaten oder unter (verbündeten) Staaten wird durch die Entstehung von supranationalen und subnationalen Behörden, die Ressourcen und personelle Hilfen einsetzen, verkompliziert und verwirrt. So beschloss zum Beispiel die Europäische Union im Jahre 2000, eine 60.000 Mann starke Schnelle Eingreiftruppe zu bilden. Was immer letztlich der Erfolg solcher Bemühungen sein wird, Personal und Ausrüstung dieser Truppe müssen mit der NATO „geteilt“ werden.

Überdies erfordert eine Zunahme des Umfangs und der Häufigkeit von humanitären Interventionen oder friedenserhaltenden Einsätzen Anpassungen bei den Standardnormen der Verteidigungsplanung, sei es in Bezug auf Stärke, Ausrüstung, Finanzierung oder Ausbildung. Solche Ereignisse sind ihrer Natur nach nicht langfristig vorhersehbar. In dem Maße, wie solche Verpflichtungen geplant werden können, müssen sich Planer in solchen Krisen mit humanitären NGO's und internationalen Behörden (im Sekretariat der UN, der OECD etc.) zusammensetzen und alle Aspekte eines Einsatzes ehemals „nationaler“ Instrumente bedenken. Verteidigungsplanung wird mit anderen Worten entnationalisiert und sehr viel pluralistischer.

In der Literatur kritischer Sicherheitsstudien hat es eine lebhaft Diskussions über den „Diskurs“ von Sicherheit und die endlose „ausschließlich sicherheitsorientierte Behandlung“ von Themen gegeben, die auch aus einer anderen Perspektive gesehen werden könnten.<sup>15</sup> Die meisten Diskussionen über Verteidigungsplanung beginnen mit einem Überblick über die Sicherheitssituation, sprechen des

<sup>14</sup> Eine analytische Untersuchung solcher Themen in den Reden führender Politiker (Bill Clinton und Tony Blair), in denen diese ihre Bürger davon zu überzeugen suchten, dass die Militäraktion gegen Serbien wegen des Kosovo berechtigt sei, siehe Paul Chilton, „Justifying the War“ (Rechtfertigung des Krieges) in *At War With Words* (Verbal im Krieg), eds. Mirjana Dedaic und Daniel N. Nelson (Berlin: Mouton de Gruyter, erscheint 2002).

<sup>15</sup> Zu dieser Literatur gehören unzählige Bände und Artikel. Zu ihrer allgemeinen Tendenz siehe Ronnie Lipshutz, ed. *Critical Security Studies* (Kritische Sicherheitsstudien) (Boulder: Roman & Littlefield, 1996).

Weiteren über die jüngsten Veränderungen multilateraler Organisationen oder bilateraler Beziehungen und untersuchen dann die Möglichkeiten einzelner Länder, über diese Organisationen Sicherheit zu finden oder zu erhalten.<sup>16</sup> Die allgemeine strategische Einschätzung läuft fast automatisch auf die Annahme hinaus, dass wir „Verteidigung“ brauchen und dass bestimmte Institutionen Kapazitäten für diese Verteidigung zur Verfügung stellen. Verteidigung ist gleich Sicherheit. Mehr Unsicherheit macht mehr Verteidigung notwendig.

Der Neologismus „Defendologie“ verkörpert eine solche Formel. Immer auf der Suche nach mehr Bedrohungen, studieren Defendologen (?) Unsicherheit, ausgehend von der Annahme, dass Verteidigung die Hauptaufgabe des Staates sei. Bedrohungen zu finden (oder zu kreieren) und zu definieren und darauf dann mit der Schaffung erhöhter, staatlich organisierter Kapazitäten durch militärische und geheimdienstliche Unterstützung zu reagieren, hierin äußert sich das Leitmotiv der Defendologie.

Diese Gleichung ignoriert jedoch auf gefährliche Weise eine alternative Sichtweise: dass Sicherheit nicht ausschließlich durch Kapazitäten bestimmt wird (bessere Armeen, stärkere Bündnisse, Wachstumswirtschaften), sondern eher und in zunehmendem Maße von *einem dynamischen Gleichgewicht zwischen Bedrohungen und Kapazitäten* abhängt.<sup>17</sup> Unter diesem Gesichtspunkt muss daher die Minderung von Bedrohung mit einer Kapazitätsverbesserung einhergehen; beide Aspekte müssen gehandhabt und genutzt werden, um ein solches Gleichgewicht zu gewährleisten.

Verteidigungsplanung kann ein kapazitätsorientiertes Verständnis von Sicherheit vorprägen und damit einem Land und seiner Bevölkerung viele produktive (und billigere) Wege zu Stabilität, Frieden, Wohlstand und anderen Desiderata verbauen.

*Sicherheitsplanung*, ein weiter gefasster Begriff, verkörpert weniger Implikationen einer fremdbestimmten Verteidigung, die auf dem Drang nach einer Verbesserung von Kapazitäten beruht. Für Sicherheit planen heißt, allgemeiner zu bedenken, wie das dynamische Gleichgewicht zwischen Bedrohungen und Kapazitäten aufrecht erhalten werden kann, und eine stabile Politik zur Reduzierung von Bedrohungen zu schaffen. Entnationalisierte Sicherheitsplanung verstärkt in der Tat die internationale Zusammenarbeit.

---

<sup>16</sup> Verständlicherweise, da die U.S. Luftwaffe Kunde bei RAND ist, folgt Thomas Szayna dieser Formulierung in seinem ausführlichen Bericht, *op. cit.*

<sup>17</sup> Zu Entwicklungen und Wiederholungen dieser Ideen siehe Daniel N. Nelson, „Security In A Post-Hegemonic World (Sicherheit in einer posthegemonialen Welt),“ *Journal of Peace Research* 22:3 (September 1991): 333 – 345. Siehe auch Daniel N. Nelson, „Great Powers, Global Insecurity (Großmächte, globale Unsicherheit),“ in *Global Security: Challenges for the 21<sup>st</sup> Century*, eds. Michael Klare und Jogesh Chandrani (New York: Basic Books, 2000).



### Offen, begrenzt oder geschlossen? Ein Kontinuum nationaler Sicherheitsplanung

Drei Charakteristika oder Kennzeichen unterscheiden zwischen internen Sicherheitsplanungssystemen. Erstens kann der *Ort der Entscheidungsfindung* für die nationale Sicherheitsplanung zwischen sehr öffentlich bis ausgesprochen nicht-öffentlich und von einer Party oder Clique beherrscht variieren. In der ersten Variante werden alle Fragen, die das Streitkräftepersonal, ihre Ausrüstung und Ausbildung betrifft, auf öffentlichen Foren gestellt, dargelegt und diskutiert. Positionen von Entscheidungsträgern sind offensichtlich und definiert, und die nationale ebenso wie die internationale Öffentlichkeit kann über Entscheidungen und Politik der Institutionen eines Landes im Bereich der Verteidigung informiert sein.

Der *Grad der Verantwortlichkeit* oder die Ebene der Überprüfung eines Prozesses, durch den solche Entscheidungen zustande kommen, ist ein zweites Kriterium, nach dem man Sicherheitsplanung unterscheiden kann.

Drittens gibt es große, vielleicht die weitestgehenden Unterschiede darin, wer entscheidet und *wer politische Eingaben macht*. Eine breite Repräsentation verschiedener sozioökonomischer und politischer Gruppen und Interessen lässt ein pluralistisches Umfeld der Sicherheitsplanung erkennen, während ein geschlossenes System nur Eingaben über einen Kanal ohne breite Repräsentation akzeptieren würde.

#### Typen von Sicherheitsplanungssystemen

| Kennzeichen                    | Offene Sicherheitsplanung | Halboffene Sicherheitsplanung | Geschlossene Sicherheitsplanung |
|--------------------------------|---------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| Ort der Entscheidung           | Öffentlich                | Staat                         | Partei                          |
| Verantwortlichkeit Überprüfung | Transparent               | Durchlässig                   | Undurchsichtig                  |
| Repräsentation Eingaben        | Pluralistisch             | Ausgewählt                    | Einheitlich                     |

#### Transparenz

Bei der Entwicklung eines Sicherheitsplanungssystems ist Transparenz „ein Muss.“<sup>18</sup> Es ist absolut erforderlich, Ein- und Durchblick bei Beratungen zu haben, bei denen über die Bewilligung von Mitteln für die Streitkräfte und alle Sicherheitsstrukturen entschieden wird, und zwar für aufkommende wie für alt-eingesessene Demokratien gleichermaßen. Transparenz erfordert nicht, dass man nicht alles sehen muss. Doch in dem Maße, in dem bestimmte Programme oder Aktivitäten, bei denen es um die Bereitstellung von personellen oder finanziellen

<sup>18</sup> Dr. Gordon Adams, Vorlesung am George C. Marshall Center, 30. April, 2001.

Ressourcen geht, verheimlicht werden, werden die normativen Grundlagen der Demokratie verletzt und die pragmatischen Bedürfnisse von Sicherheitsplanern (zu wissen und ihre Wähler wissen zu lassen, was sie tun und warum sie es tun) ignoriert.

Transparenz bedeutet nicht einfach, dass alles angekündigt und gesendet wird. Transparenz meint eher Sichtbarkeit und Klarheit der Verfahren, was beides durch Medienermittlungen, parlamentarische Kontrolle und wissenschaftliche Überprüfung erleichtert wird. Fehlt dieses öffentliche Erscheinungsbild der Sicherheitsplanung, kehrt der Prozess schnell zu byzantinischen Riten und heiligen Schriften zurück. Der häufige Umgang mit nationalen Geheimnissen spricht gegen die Transparenz, und man meint oft, dass die oben erwähnte Betonung des Planungsabbaus Quellen und Prozesse gefährden werde, die für „nationale technische Mittel“ unerlässlich seien.

*Durchlässige Systeme* bieten flüchtige Eindrücke und Umriss, doch nie Einzelheiten. Undurchsichtige Systeme verbergen den größten Teil des Prozesses nationaler Sicherheitsplanung. In diesem Spektrum gibt es viele Punkte, und die drei genannten Punkte illustrieren nur ein sehr viel größeres Phänomen, wobei offene, begrenzte und geschlossene Sicherheitsplanungssysteme sich voneinander zum Teil nach dem Grad der Rechenschaftspflicht und der „Durchdringung“ unterscheiden. Jedes System, das versucht, Aktivitäten zu verheimlichen, „schwarze“ Programme zu unterhalten und seine wahren Absichten zu verbergen, steht am Ende mit seinem Iran/Contra-Skandal, seinen Ministerrücktritten wegen undurchsichtiger Transaktionen oder massiver Ermittlungen da.

Um Transparenz zu gewährleisten, sind aktive Maßnahmen notwendig, um der Presse Informationen zu beschaffen und zugänglich zu machen, um Irrtümer, Fehler und Fehlverhalten von innen heraus aufzudecken und reguläre und kooperative Verbindungen mit den Organen der nationalen Legislative zu unterhalten. Transparenz geschieht nicht einfach; sie muss hartnäckig verfolgt werden.

Wissenschaftliche Untersuchungen können durch Programme verbessert werden, wo Wissenschaftler in Ministerien und Behörden arbeiten. Legislative Aufsicht kann durch die Erarbeitung wechselseitiger ziviler und militärischer Kompetenzen in Sicherheitsfragen erweitert werden, durch gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen, innerbetrieblichen Austausch (Abordnungen), Verbindungsbüros und häufige regelmäßige und detaillierte Informationsgespräche. Möglichkeiten für sachgerechte Medienberichterstattung können durch die Bereitstellung von umfassenden und genauen Informationen über Sicherheitsfragen, Sicherheitsplanung und Sicherheitspolitik und die gemeinsame Schulung von Journalisten und Gesetzgebern, Behördenmitarbeitern und Offizieren verbessert werden. Ideen wie diese sind leicht aufzulisten, aber schwer durchzusetzen, doch der Weg zur Transparenz führt über diese Bemühungen.

## Pluralismus

Es ist nicht wahr, dass das Denken über nationale Sicherheit und die Verteidigungsthematik innerhalb des größeren Sicherheitszusammenhangs immer davon profitieren wird, wenn weitere Menschen oder Institutionen zu dem Prozess hinzustoßen. Und es ist ebenso wenig wahr, dass eine Verweigerung des Zutritts, eine Minimierung des Inputs und eine Begrenzung der Diskussion die Qualität der nationalen Sicherheit verbessern wird.

Der Begriff Pluralismus – der nicht einfach eine Fülle von Inputs bedeutet, sondern Beiträge aus einem breiten Ideen- und Meinungsspektrum – ist sicher Teil modernen demokratischen Denkens. Doch es ist auch ein Begriff, der zu effizienter Führung und Entscheidungsfindung gehört. Ohne die Alternativen zu kennen, haben politische Führungen keine Optionen, und ohne Diskussionen und Kritik zu hören, können sie keine vernünftige Auswahl zwischen Alternativen treffen, wenn ihnen diese unterbreitet werden.

Pluralismus bedeutet das Vorhandensein unterschiedlicher Stimmen bei der Entscheidungsfindung, aber dies sollte nicht mit Kakophonie verwechselt werden. Institutionell beziehen Demokratien natürlich parlamentarische Eliten (Verteidigungsausschüsse zum Beispiel) in die Sicherheitsplanung ein. Wissenschaftler und Experten aus Denkfabriken werden hinzugezogen, um von ihnen Informationen und Meinungen zu hören. Unternehmensvertreter, ethnische Gruppen und andere Interessengruppen werden nach ihrer Meinung über bestimmte Regionen der Welt oder spezifische Bedrohungen gefragt. Und was sehr wichtig ist: Generalstab, Verteidigungsministerium und Nachrichtendienste sind nicht die einzigen Organe, die ihre Ansichten, Standpunkte und Einschätzungen äußern. Will man tatsächlich Pluralismus durchsetzen und bewahren, so erfordert das Verfassen und Editieren von nationalen Sicherheitsdokumenten eine sehr viel breitere Überprüfung durch entsprechend ausgebildete, erfahrene und vertrauenswürdige Personen im Unternehmensbereich, im akademischen Bereich, in Denkfabriken und anderen sozioökonomischen und politischen Institutionen. Kritische Sichtweisen, alternative Einschätzungen oder stark abweichende Interpretationen von Angaben, auf denen Entwürfe des Verteidigungsministeriums für Originaldokumente oder Haushaltsansätze beruhen, sind einzuholen.

Doch die bloße Aufnahme multipler Stimmen in den Prozess würde wenig Pluralismus schaffen, wenn alle Stimmen beispielsweise von einer Partei, einer Klasse oder einer kulturellen Identität beherrscht wären. Von daher verdient die volle Breite, das ganze Spektrum sozioökonomischer, kultureller und politischer Vielfalt Förderung und sorgfältige Aufmerksamkeit, da all diese Facetten Auswirkungen auf die Sicherheit haben können. Diese Beiträge können nicht ad hoc und willkürlich erfolgen, sondern müssen den Bemühungen des Landes, Bedrohungen und Kapazitäten auszubalancieren und damit Sicherheit zu schaffen, angemessen sein.

Pluralismus in der Sicherheitsplanung kann durch eine Reihe von Maßnahmen gefördert, jedoch nicht garantiert werden, wobei keine dieser Maßnahmen auf ein politisches System oder eine politische Kultur beschränkt ist. In jedem Land müssen Ministerien, Behörden und Regierungsressorts in Fragen nationaler Sicherheit einander kontaktieren und in gewisser Weise interagieren. Offizielle und reguläre Kontakte, in den Vereinigten Staaten und den meisten NATO-Ländern als „zwischenbehördliche Prozesse“ bezeichnet, können durch Mitarbeiteraustausch zwischen den Institutionen initiiert werden: Abordnungen vom Außenministerium zum Verteidigungsministerium, von den Nachrichtendiensten zum Stab eines parlamentarischen Ausschusses oder vom Generalstab zum Präsidialamt.

Ein zusätzlicher Pluralismus kann dadurch gefördert werden, dass führende Entscheidungsträger (Minister, ein Ministerpräsident oder Präsident) unter ihren Schlüsselberatern gezielt ein „B-Team“ einrichten, das den Auftrag hat, Alternativen zum vorherrschenden Denken zu entwickeln und damit den Prozess der Sicherheitsplanung um Interpretationen und Ergebnisse zu bereichern, die in Gegensatz zu orthodoxem Denken stehen. Diskussionsrunden von „Outsidern“ – aus Wissenschaft und Business, NGOs, religiösen Gemeinschaften und anderen Bereichen – können von führenden Entscheidungsträgern vorgeschlagen und aufgefordert werden, die gleichen Fragen nationaler Sicherheit anzugehen, die auch innerhalb der Regierung behandelt werden. Sie könnten Politikempfehlungen aussprechen, die möglicherweise substantiell von orthodoxen Regierungspositionen abweichen.

### **Sicherheit als Gemeingut**

Durch Transparenz wie durch Pluralismus kann eine offene Diskussion über Sicherheitsplanung ausgelöst und aufrechterhalten werden. Diese Begriffe *öffnen* ein zentrales Thema, indem sie es dem Reich einer Partei oder Clique entziehen oder aus den bürokratischen Korridoren von Präsidialämtern, Ministerien und Parlamenten entfernen.

Durch die Einbeziehung dieser Werte entsteht die Möglichkeit, „Verteidigungsplanung“ in einen weniger rigide geplanten und stagnationsorientierten Prozess zu überführen, der das größere sicherheitspolitische Umfeld eines Staates berücksichtigt. Da man sich weniger auf Planung und mehr auf ein besseres Verständnis der nicht allein kapazitätenorientierten Wege zur Sicherheit verlässt, könnte der Zugriff der Verteidigungsplanung auf das Sicherheitsdenken gebrochen werden.

Im Kern einer solchen konzeptionellen Wende wird Sicherheit nicht als Produkt ausschließlich von Kapazitäten, sondern als dynamischer Ausgleich zwischen Bedrohungen und Kapazitäten gesehen. In dieser Formulierung ist die Reduzierung von Bedrohung eine ebenso wichtige Komponente von Sicherheitspolitik wie die Verteidigungsplanung. Wir müssen uns vom Modell einer *Verteidigungsplanung gegen andere* aus den Begrenzungen eines komfortablen Klubhau-

ses hinaus, zu dem nur wenig andere Zutritt haben, zum Begriff der *Sicherheit mit anderen* bewegen. Nicht als „Klubhaus-Gut“, sondern als Gemeingut ist Sicherheit für jedes Mitglied bestenfalls ein unvollständiges Gut, es sei denn, man geht es holistisch an.<sup>19</sup>

Es mag sein, dass heutige Verteidigungsplaner zu solchen Veränderungen noch nicht bereit sind. Doch es ist bereits klar, dass die Sicherheit eines jeden Staates nicht mehr die Domäne einer Parteilite oder Junta ist, die irgendwann einmal die Kontrolle über den undurchsichtigen Prozess der Mittelbewilligung für die Verteidigung gewonnen hat.

---

<sup>19</sup> Zu einer Erweiterung dieses Sicherheitsbegriffs als Gemeingut siehe Daniel N. Nelson, „Post Communist Insecurity (Postkommunistische Unsicherheit)“, *Problems of Post-Communism* (September, 2000). Siehe ebenso „Civil Armies, Civil Society (Zivilarmeen, Zivilgesellschaft),“ *Armed Forces & Society* 25:1 (September 1998).



## Vorbereitung auf ungeliebte Kriege

*John J. Maresca*<sup>1</sup>

Die amerikanische Reaktion auf die Terrorangriffe vom 11. September 2001 hat der Welt erneut einen Eindruck davon gegeben, wie das US-Militär seine technologischen Vorteile nutzen wird, um im 21. Jahrhundert ferne Kriege zu führen. Mit höchster Wahrscheinlichkeit wird das Pentagon es in seinen Operationen gegen Osama bin Laden oder die Al-Quaida-Organisation nicht an neuen Waffensystemen fehlen lassen, da deren Terrorangriffe als skrupellose Aggression gegen die amerikanische Nation gesehen werden. Die verwendete Taktik tauchte erstmalig in den Kämpfen in Bosnien und im Kossowo auf, doch waren es dort begrenzte Operationen, ohne den Einsatz von Bodentruppen, und einige Technologien, die in Afghanistan eingesetzt wurden, kamen dort nicht zur Anwendung. Doch wie die Kriege im ehemaligen Jugoslawien und in Somalia war der Krieg in Afghanistan ein "ungeliebter" Krieg: Amerika wollte seine Soldaten in diesem Krieg nicht sterben sehen. Die Lektionen aus solchen Kriegen sind zahlreich und betreffen den Gesamtzusammenhang von Vorwarnung, Konfliktbeendigung und Wiederaufbau. Wenn solche Konflikte gewonnen werden sollen, müssen bei ihrer Planung all diese Stadien berücksichtigt werden. Amerika macht sich stark, solche "ungeliebten" Kriege zu führen, denn dies sind die Herausforderungen, mit denen die einzige Supermacht der Welt in den kommenden Jahren konfrontiert sein wird.

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die Staaten der internationalen Gemeinschaft, insbesondere die USA, in zunehmendem Maße aufgerufen gewesen, auf Konflikte zu reagieren, bei denen ihre zentralen Interessen nur marginal betroffen waren. Gleichzeitig hat es in der Öffentlichkeit westlicher Staaten nur sehr wenig Bereitschaft gegeben, in solchen Konflikten Verluste hinzunehmen. Man war einfach der Meinung, dass eine Beteiligung an solchen Kriegen für das nationale Überleben nicht erforderlich und es deshalb nicht notwendig sei, dafür Leben zu opfern. Die Angriffe vom 11. September veränderten diese Gleichung, weil zum ersten Mal ein solcher "ungeliebter" Konflikt direkt in die amerikanische Heimat getragen wurde.

"Geliebte" Kriege sind solche Konflikte, in denen menschliche Opfer als heroisch und lohnend angesehen werden. Der Zweite Weltkrieg war ein "geliebter" Krieg; noch heute sehen wir begeistert Filme an, die an das Heldentum und die Opfer derer erinnern, die in diesem Krieg gekämpft haben. Doch Kriege, die unseren nationalen Interessen fern sind oder um Themen geführt werden müssen, zu denen Amerikaner keine Beziehung haben, sind nicht "geliebt". In solchen Krie-

---

<sup>1</sup> John J. Maresca ist Präsident des Business Humanitarian Forum und hat sich auf die Rolle des Business im Wiederaufbau nach Konflikten spezialisiert. Als US-Botschafter war er Verhandlungsführer und Konfliktvermittler im Kaukasus und in der Mittelmeerregion.

gen gilt der Verlust von amerikanischen Leben als nicht zu rechtfertigen; es sind die Kriege anderer Völker, selbst wenn in ihrem Rahmen auch direkte Angriffe auf Amerikaner stattfinden.

“Ungeliebte” Konflikte haben eine Reihe gemeinsamer Merkmale. Es sind lokale Kriege, die in fernen, unbekanntenen Regionen geführt werden. Sie beruhen auf undurchsichtigen ethnischen Rivalitäten und konkurrierenden Gebietsansprüchen oder auf extremen und selbstmörderischen Interpretationen von Religion, die die meisten Menschen im Westen nicht verstehen. Diese Konflikte werden von einfacher Bevölkerung und legendärem Hass aufrechterhalten und von quasifeudalen Kriegsherren angeheizt. Sie werden durch Ereignisse von lokaler Bedeutung ausgelöst und sind in den vergangenen Jahren auf dem Balkan, im Nahen Osten, im Kaukasus, in Südostasien, Mittel- und Südasien und in Afrika aufgetreten. Leider haben sie ein relativ hohes Wiederholungspotential, da verarmte Völker Befreiung aus ihrem Elend suchen. Neu ist seit September 2001, dass jeder dieser lokalen Kriege direkte Auswirkungen auf den Westen haben kann.

Häufig bedrohen diese Konflikte die regionale und sogar globale Stabilität und ziehen daher die Aufmerksamkeit der Industriestaaten auf sich, die sie kontrolliert und eingedämmt sehen will. Doch Außenstehende haben meist nur ein oberflächliches Verständnis von den Fragen, um die es hier geht, und wenn sie sich erst einmal in solchen Konflikten engagiert haben, ist es für sie schwierig, sich daraus wieder zu entfernen, weil sie fürchten müssen, dass die Situation am Ende schlimmer ist man sie vorgefunden hatte.

Darüber hinaus werden diese Konflikte mit brutaler Härte ausgetragen. Vergewaltigungen, ethnische Säuberungen, Selbstmordterrorismus und die totale Zerstörung von Städten, Dörfern und Institutionen – all dies ist als militärisches Mittel eingesetzt worden, und dies zu einer Zeit, wo die westliche Welt in Kriegen selbst den geringsten zivilen Kollateralschaden zu meiden sucht. Die Selbstmordattentate auf New York und Washington brachte diese Art der Kriegsführung unmittelbar vor Amerikas Haustür, ja sogar direkt in sein Wohnzimmer.

Es gibt jedoch noch kein Organ für internationales Konfliktmanagement, das bei der Reaktion auf solche Konflikte die Führung übernehmen könnte. Ein solches Organ würde die Vollmachten des UN-Sicherheitsrats zusammen mit den Werten der westlichen Industriestaaten und den militärischen und technologischen Möglichkeiten der USA benötigen und wird mit großer Wahrscheinlichkeit in nächster Zeit auch nicht entstehen. In absehbarer Zukunft kann eine wirksame Reaktion auf solche Konflikte nur von Ad-hoc-Koalitionen bereitwilliger Staaten mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrats und unter direkter oder indirekter amerikanischer Führung ausgehen.

Eine Kombination aus Erfahrung, technischem Fortschritt und neuen Möglichkeiten hat der internationalen Gemeinschaft die Möglichkeit gegeben, auf solche Konflikte oder potentielle Konflikte in einer Weise zu reagieren, die die zurückhaltende Einstellung der westlichen Öffentlichkeit berücksichtigt. Doch die



Planung hierfür muss umfassend sein und unsere bisherigen Erfahrungen einbeziehen. Ein weiterer Faktor ist, dass die Vereinigten Staaten zwar über einzigartige technische Möglichkeiten und über Gefechtstechniken verfügen, mit denen sich hohe Verluste meiden lassen, doch zurückhaltend sind, diese Technologien mit anderen, auch nicht mit engen Verbündeten, zu teilen. Diese Kluft zwischen Amerikas Möglichkeiten der Konfliktbeantwortung und den Möglichkeiten von Amerikas wahrscheinlichen Koalitionspartnern in Konflikten wächst ständig und verstärkt die Unterschiede in den nationalen Einschätzungen, die bereits in fast jedem Konflikt auftreten. Während die USA immer mehr zu technisch hoch entwickelten Waffensystemen greifen, konzentrieren sich ihre Verbündeten mehr auf menschlich dimensionierte Techniken zur Friedenserhaltung und zum Wiederaufbau der vom Krieg erschütterten lokalen Gesellschaften.

Wirksame Reaktionen auf „ungeliebte“ Kriege müssen sowohl den technischen Fortschritt als auch die menschlichen Erfahrungen der letzten Jahre zu nutzen wissen. Diese Verbindung muss in ein Kontinuum von Aktionen integriert sein, die in unterschiedlicher Weise auf jedes Stadium eines entstehenden/sich entwickelnden Konflikts antworten. Jeder Konflikt ist anders, und Reaktionen darauf müssen spezifische Faktoren in Betracht ziehen, doch in jedem Fall muss die Planung alle Stadien eines Konflikts im Zusammenhang erfassen, mit Spezialtruppen und besonderen Fähigkeiten, die für jedes Stadium im Voraus bestimmt und verfügbar gemacht werden müssen. Das Kontinuum der Reaktion auf Konflikte sieht folgendermaßen aus:

### **Phase 1. Warnung und Engagement in der Vorphase von Konflikten und Benennung der Konfliktursachen**

*Vorwarnung:* Die Wahrnehmung von Indikatoren für einen entstehenden Konflikt vor dem Konfliktfall selbst müssen zu einer genaueren und umfassenderen Wissenschaft entwickelt werden, bei der erfahrungsgestützte Indikatoren in Verbindung mit neuen Technologien in ein System integriert sind, das nationalen Behörden und internationalen Organisationen Informationen und Analysen auf der Grundlage der realen Zeit liefert. Die ungeheuren Informationsmengen, die routinemäßig verfügbar sind, müssen auf effiziente Weise gesichtet werden; potentiell zusammenhängende Punkte müssen zusammengefügt werden, so dass sie mehr Sinn erhalten; Indikatoren und Hinweise müssen international zugänglich gemacht werden.

*Entwicklung des politischen Willens zum Engagement:* Schwieriger als das Voraussehen von Konflikten ist die Umsetzung von Warnungen vor Konflikten in den politischen Willen, aktiv zu werden. Hier bedarf es neuer Instrumente und Kanäle, um Warnungen dafür zu nutzen, diskrete Konsultationen, politisches Bewusstsein, Entscheidungskompetenz und konfliktvermeidende Handlungen anzuregen. Dies ist auch ein Stadium, in dem die Bildung von Koalitionen einsetzen muss. Die gegenseitige Information muss umfassender und effektiver sein.

*Verstärkte Konfliktprävention:* Konflikte können nicht ohne die Androhung einer energischen Reaktion zur Abwehr lokaler Konfrontationszwänge vermieden werden. Gut gemeinte diplomatische Vermittlung allein wird kaum einem Wunsch nach blutiger Rache den Boden entziehen können. Bemühungen um Konfliktprävention sollten durch sinnvolle Strafen für aggressives Verhalten von Kriegsherren und zumindest die implizite Androhung von Gewaltanwendung verstärkt werden. Die Einbeziehung des UN-Sicherheitsrats, des einzigen Organs der Welt mit dem anerkannten Recht zur Gewaltanwendung aus Gründen jenseits legitimer nationaler Selbstverteidigung, ist von den frühesten Stadien des Konfliktreaktionszusammenhangs an erforderlich. Es ist notwendig, ein gemeinsames Verständnis des Problems zu entwickeln, das schließlich die Grundlage für eine legitime Intervention und Gewaltanwendung bilden wird.

*Benennung der Konfliktursachen:* Konflikte haben ihre Wurzeln in Ärger und Unzufriedenheit, die so stark werden, dass politische Extremisten bei Völkern, die sich von ihrem ihrer Meinung nach rechtmäßigen Platz in der Welt ausgeschlossen fühlen, Unterstützung finden. Wo solche Bedingungen herrschen, sollte man mit langfristigen Programmen für Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung reagieren. Dies erfordert ein Maß an Voraussicht, Toleranz und Verständnis, das die internationale Gemeinschaft und souveräne Regierungen im Laufe der historischen Entwicklung nur unter großen Schwierigkeiten aufgebracht haben.

## **Phase 2. Konfliktbeendigung: Koalitionen und Freiheit von menschlichen Opfern**

*Konsolidierung von Konfliktkoalitionen:* Sind Konflikte erst einmal entstanden, müssen sie mit dem unbeirrbar politischen Willen der internationalen Gemeinschaft beendet werden. Die Entstehung von Ad-hoc-Koalitionen derer, die bereit sind, den Konflikt zu beenden, hängt von einem gemeinsamen Verständnis der in diesem Konflikt enthaltenen Risiken und der Möglichkeiten seiner Ausweitung ab. Es gilt anzuerkennen, dass die Stabilität der Welt wichtig für die nationalen Interessen aller Länder ist; dies wiederum muss zu der logischen Schlussfolgerung führen, dass der Konflikt beendet werden muss, um die Stabilität in der Region wiederherzustellen. Entscheidend ist auch eine breite Verständigung über den Konfliktreaktionszusammenhang auf politischer Ebene. Diese Elemente müssen in eine gemeinsame Einschätzung der Entwicklung und der Implikationen des jeweiligen spezifischen Konflikts umgesetzt werden.

*Konfliktbeendigung ohne menschliche Opfer: Technologien:* Es müssen Waffensysteme entwickelt werden, die die Technologie noch weiter bringen als heute möglich ist. Zusätzlich ist die Entwicklung von unbemannten Luftaufklärungssystemen erforderlich, die direkt und in Echtzeit mit den Kontrollteams von Gefechtsfeldwaffen verbunden sind. Die Fähigkeit, kleinste Einzelheiten aus der Entfernung so genau zu erkennen, dass zwischen potentiellen Zielobjekten

und Nicht-Kombattanten unterschieden werden kann, muss noch gründlicher entwickelt werden als dies bis heute geschehen ist. Mannschaften für Fernaufklärung und Gefechtsfeldmanagement müssen An-griffssysteme zur Verfügung haben, die vorprogrammierte, hypergenaue Punktzielwaffen von unbemannten Plattformen starten können, ohne dabei eigene Leute oder Zivilpersonen zu gefährden. Die technische Möglichkeit, Krieg ohne menschliche Opfer zu führen, ist nicht mehr fern, und wenn man dies zum Forschungs- und Entwicklungsziel erhebt, wird man die Entwicklung der erforderlichen Systeme beschleunigen. Amerika ist die Nation, die die benötigten Technologien am ehesten entwickeln oder perfektionieren wird, und Amerika muss auch bereit sein, sie mit seinen Verbündeten zu teilen.

*Konfliktbeendigung ohne menschliche Opfer: Taktik:* Verluste unter der Zivilbevölkerung müssen auf ein Minimum beschränkt werden, doch militärische Anstrengungen können ihretwegen nicht behindert werden. Die Taktik muss, ausgehend von jüngsten Erfahrungen, ebenfalls verfeinert werden, so dass intensive Bestrafungsaktionen direkt gegen das Hauptquartier der feindlichen Parteien gerichtet werden, um deren schnellen Rückzug zu erreichen und damit eine Totalzerstörung oder Verluste von eigenen Leuten bzw. unschuldigen Menschen zu vermeiden. Die Ausschaltung von Anführern der gegnerischen Kriegspartei muss zentrales Ziel sein, und die dafür notwendigen Instrumente müssen verfügbar sein. So erschreckend sich diese Konzepte anhören mögen, so sind sie doch Schlüssel zu der Fähigkeit, auf künftige Konflikte wirksam reagieren zu können.

### **Phase 3. Wiederaufbau nach dem Konflikt und Abzug**

*Entschlossene Stabilisierung nach dem Konflikt:* Dies kann man sich nicht einfach als Friedensmission vorstellen. Egal welche friedenserhaltende Maßnahme erforderlich ist, sie kann doch nur das Mittel sein, das eine intensive Periode gesamtgesellschaftlicher Stabilisierung ermöglicht. Dies muss bereits vorher in einem stimmigen Konzept vorbereitet werden. Geschultes Personal muss von außen kommen und vorübergehend normale Regierungsfunktionen übernehmen, dabei jedoch gleichzeitig am Wiederaufbau der lokalen Dienste arbeiten. Die Übergabe der Verantwortung an qualifiziertes, neu ausgebildetes lokales Personal muss so schnell wie möglich erfolgen. Jüngste internationale Erfahrungen liefern Modelle für solche Bemühungen und zeigen gute wie schlechte Beispiele dessen, was erforderlich ist.

*Langfristiger gesellschaftlicher Wiederaufbau:* Dies muss von vornherein als eine sehr langfristige Verpflichtung gesehen werden, und es bedeutet, alles umzustellen: von den gesetzlichen zu den politischen Rahmenbedingungen bis hin zu den Lehrplänen in den Schulen. Ziel sollte es sein, positive Ansätze auf der Grundlage lokaler Kulturen zu entwickeln und ein gewaltfreies Vorgehen zu propagieren, das frei von lange bestehendem Hass und Vendetten ist. Es müssen besondere Programme entwickelt werden, die Unternehmensinvestitionen und wirtschaftliche Entwicklung im ehemaligen Konfliktgebiet unterstützen und erleichtern und

damit ein Element von Hoffnung auf ein besseres Leben geben. Zehn bis zwanzig Jahre wären ein typischer Zeitrahmen für ein solches Wiederaufbauprogramm. Strategien zum „Abzug“ aus dem ehemaligen Konfliktgebiet sollten diese langfristige Verpflichtung im Auge behalten. Äußerungen über einen schnellen Abzug sind irreführend.

All die oben beschriebenen Maßnahmen sind schwierig, aber sie sind die einzige reale Grundlage für eine wirksame Reaktion auf die „ungeliebten“ Kriege, die der internationalen Gemeinschaft voraussichtlich in den kommenden Jahren bevorstehen.

*In all den Diskussionen nach den Ereignissen vom 11. September 2001 und dem anschließenden Militäreinsatz in Afghanistan gab es in der Gemeinschaft der Euro-Atlantischen Partnerschaft unter Wissenschaftlern, Kommentatoren und Regierungsvertretern Meinungsverschiedenheiten. Dies ist weder überraschend noch unerwünscht. In einem großen Teil der Diskussionen hat jedoch von amerikanischer Seite eine wissenschaftliche Sicht der konzeptionellen Grundlagen der amerikanischen Aktionen gefehlt. Die Vierteljahreszeitschrift CONNECTIONS dankt den Unterzeichnern und dem Institut für amerikanische Werte für ihre Einwilligung in die Wiedergabe des folgenden Dokuments.*

## **Wofür wir kämpfen: Ein Brief aus Amerika**

Manchmal ist es notwendig für eine Nation, sich mit Waffengewalt selbst zu verteidigen. Weil aber Krieg eine schwerwiegende Angelegenheit ist, die das Opfern und Auslöschen wertvoller Menschenleben einschließt, verlangt das Gewissen von denen, die zum Krieg bereit sind, dass sie die moralische Begründung ihres Handelns klar benennen, um voreinander und vor der Weltgemeinschaft die Prinzipien zu klären, die sie verteidigen.

Wir bekräftigen fünf grundlegende Wahrheiten, die alle Menschen unterschiedslos betreffen:

- 1. Alle Menschen sind frei geboren<sup>1</sup> und haben die gleiche Würde und die gleichen Grundrechte.*
- 2. Das Grundelement jeder Gesellschaft<sup>2</sup> ist der Mensch. Jede Regierung hat die rechtmäßige Aufgabe, die Bedingungen für menschliches Wohlergehen zu schützen und zu fördern.*
- 3. Menschen haben das natürliche Bedürfnis, die Wahrheit<sup>3</sup> über den Sinn des Lebens und seine letzten Ziele zu suchen.*
- 4. Gewissensfreiheit und Religionsfreiheit<sup>4</sup> sind unverletzliche Rechte des Menschen.*
- 5. Das Töten im Namen Gottes<sup>5</sup> steht im Gegensatz zum Glauben an Gott und bedeutet den schwersten Verrat an der Universalität religiösen Glaubens.*

---

<sup>1</sup> Aus der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen, Artikel 1.

<sup>2</sup> *A Call to Civil Society* (Ein Aufruf an die Zivilgesellschaft) (New York: Institut für amerikanische Werte, 1998), 16; Aristoteles, *Politik* VII, 1–2.

<sup>3</sup> Aristoteles, *Metaphysik*, 1–1; Johannes Paul II., *Fides et Ratio*, 25 (Vatikanstadt, 1998).

<sup>4</sup> Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen, Artikel 18–19.

<sup>5</sup> Bosphoruserklärung (Istanbul, Türkei, 9. Februar 1994); Berner Erklärung (Wolfsberg/Zürich, Schweiz, 26. November 1992); and Johannes Paul II., Botschaft des Papstes zum Weltfriedenstag, Artikel 6–7 (Vatikanstadt, 1. Januar 2002).

Wir kämpfen, um uns selbst und diese allgemein gültigen Prinzipien zu verteidigen.

### **Was sind amerikanische Werte?**

Seit dem 11. September haben Millionen Amerikaner sich selbst und ihresgleichen gefragt: warum? Warum sind wir Ziel dieser hasserfüllten Angriffe? Warum sind die, die uns töten wollen, bereit, dies tun?

Wir erkennen, dass unsere Nation bisweilen anderen Gesellschaften gegenüber arrogant und ignorant gehandelt hat. Zu gewissen Zeiten hat unsere Nation eine fehlgeleitete und ungerechte Politik verfolgt. Zu oft ist es uns als Nation nicht gelungen, nach unseren eigenen Idealen zu leben. Wir können nicht andere Gesellschaften dazu drängen, sich an moralische Prinzipien zu halten, wenn wir nicht gleichzeitig einräumen, dass es unserer eigenen Gesellschaft bisweilen nicht gelingt, sich an eben diese Prinzipien zu halten. Uns eint die Überzeugung – und wir sind zuversichtlich, dass alle Menschen guten Willens dem zustimmen –, dass kein Verweis auf die Verdienste oder das Versagen einer bestimmten Außenpolitik jemals den Massenmord an unschuldigen Menschen rechtfertigen kann.

Überdies beruht in einer Demokratie wie der unsrigen, in der die Regierung ihre Vollmachten aus der Zustimmung der Regierten bezieht, Politik zumindest zum Teil auf der Kultur, auf den Werten und Prioritäten der Gesellschaft als Ganzes. Obwohl wir nicht den Anspruch erheben, die Motive unserer Angreifer und ihrer Sympathisanten gänzlich zu verstehen, so legt doch das, was wir wissen, nahe, dass ihr Groll weit über jede Art von Politik hinausgeht. Schließlich haben die Mörder vom 11. September keine besonderen Forderungen gestellt; in diesem Sinne zumindest wurde getötet um des Tötens willen. Der Anführer der Al-Quaida beschreibt die „gesegneten Anschläge“ vom 11. September als Schlag gegen Amerika, „den Hauptverantwortlichen am Verrat der Welt.“<sup>6</sup> Da wird deutlich, dass die Angreifer nicht nur unsere Regierung verachten, sondern unsere gesamte Gesellschaft, unsere gesamte Lebensweise. Im Grunde richtet sich ihr Hass nicht nur gegen das, was unsere Führung tut, sondern auch gegen das, *was wir sind*, d.h. gegen unsere Existenz.

Wer also sind wir? Was sind unsere Werte? Für viele Menschen, viele Amerikaner, darunter auch etliche Unterzeichner dieses Briefes, sind einige Werte, die in Amerika bisweilen sichtbar werden, nicht erstrebenswert und schädlich: Konsum als Lebensstil; der Begriff von Freiheit als Fehlen von Regeln; die Vorstellung vom selbstbestimmten und uneingeschränkt souveränen Individuum, das anderen oder der Gesellschaft wenig schuldet; die Schwächung von Ehe und Familienleben; zudem der enorme Unterhaltungs- und Kommunikationsapparat, der solche Ideen rücksichtslos verherrlicht und sie ungefragt in fast jede Ecke des Globus sendet.

---

<sup>6</sup> „Auszug aus dem Bin Laden-Videoband,” *Washington Post*, 27. Dezember 2001.

Eine unserer größeren Aufgaben als Amerikaner, die auch schon vor dem 11. September wichtig war, besteht darin, dass wir uns ehrlich mit diesen unattraktiven Seiten unserer Gesellschaft konfrontieren und alles uns Mögliche tun, um sie zum Besseren zu verändern. Wir verpflichten uns, an dieser Aufgabe zu arbeiten.

Gleichzeitig gibt es andere amerikanische Werte – die wir als grundlegende Ideale begreifen und als solche, die unsere Lebensweise definieren -, die sich von den zuvor genannten unterscheiden und wesentlich attraktiver nicht nur für Amerikaner, sondern für die Menschen überall auf der Welt sind. Wir wollen kurz vier von ihnen erwähnen.<sup>7</sup>

1. die Überzeugung, dass alle Menschen eine angeborene Würde besitzen und dass folglich jeder Mensch immer als Ziel an sich und nicht als Mittel zu betrachten ist. Die Gründerväter der Vereinigten Staaten haben, ausgehend von der Tradition des Naturrechts ebenso wie vom religiösen Grundsatz, dass alle Menschen nach dem Bilde Gottes geschaffen sind, die Vorstellung als „selbstverständlich“ bestätigt, dass alle Menschen die gleiche Würde besitzen. Der deutlichste politische Ausdruck des Glaubens an eine transzendente menschliche Würde ist die Demokratie. In den Vereinigten Staaten gehörte in den vergangenen Generationen die Bestätigung gleicher Würde von Mann und Frau und aller Menschen, unabhängig von Rasse und Hautfarbe, zu den deutlichsten kulturellen Ausprägungen dieser Idee.

2. direkt aus der ersten folgend die Überzeugung, dass es universale moralische Wahrheiten gibt (die die Gründerväter unserer Nation „Gesetze der Natur und des Gottes der Natur“ nannten), zu denen alle Menschen Zugang haben. Zu den eloquentesten Äußerungen unseres Vertrauens in diese Wahrheiten gehört unsere *Unabhängigkeitserklärung*, George Washington's *Abschiedsrede*, Abraham Lincoln's *Gettysburg-Rede* und seine *Zweite Amtseinführungsrede* sowie Dr. Martin Luther King's *Brief aus dem Gefängnis von Birmingham*.

3. die Überzeugung, dass unser individueller und kollektiver Zugang zu diesen Wahrheiten unvollkommen ist und deshalb die meisten Meinungsverschiedenheiten über Werte zivilen Umgang, Offenheit für andere Sichtweisen und rationale Auseinandersetzung im Streben nach Wahrheit erfordern.

4. Gewissens- und Religionsfreiheit. Diese ihrem Wesen nach miteinander verbunden Freiheiten sind, in unserem eigenen Land und anderswo, weithin anerkannt als Ausdruck grundlegender Menschenwürde und als Voraussetzung für andere individuelle Freiheiten.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Siehe *A Call to Civil Society* (New York: Institut für amerikanische Werte, 1998).

<sup>8</sup> Siehe John Witte Jr. und M. Christian Green, "The American Constitutional Experiment in Religious Human Rights: The Perennial Search for Principles (Das amerikanische Verfassungsexperiment in religiösen Menschenrechten. Die ewige Suche nach Prinzipien)," in *Religious Human Rights in Global Perspective*, Bd. 2, eds. Johan D. van der Vyver und John Witte, Jr. (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1996). Siehe auch Harold J. Berman, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition* (Gesetz und Revolution. Die Entstehung der westlichen Rechtstradition) (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983); und Michael J. Perry, *The*

Für uns ist das Bemerkenswerteste an diesen Werten, dass sie für alle Menschen ohne Unterschied gelten und nicht dazu genutzt werden können, irgendjemandem Anerkennung und Respekt aufgrund von Besonderheiten der Rasse, Sprache, Erinnerung oder Religion zu versagen. Deshalb kann im Prinzip jeder Amerikaner werden. Und tatsächlich macht auch jeder davon Gebrauch. Von überall her kommen Menschen in unser Land, voller Sehnsucht danach, frei zu atmen, wie es eine Statue im Hafen von New York nennt, und schon bald sind sie Amerikaner. Historisch gesehen hat keine andere Nation ihre Kernidentität – ihre Verfassung und andere Gründungsdokumente sowie ihr grundlegendes Selbstverständnis – so direkt und ausdrücklich mit den universalen Menschenrechten verbunden. Für uns hat kein anderes Faktum in diesem Land höhere Bedeutung.

Einige geben zu bedenken, dass diese Werte nicht universal seien, sondern sich von der westlichen, im Wesentlichen christlich geprägten Zivilisation herleiten. Sie argumentieren: Wer diese Werte als universal begreife, leugne die Unterschiede zu anderen Kulturen.<sup>9</sup> Dem können wir nicht zustimmen. Wir erkennen die Leistungen unserer eigenen Kultur an, doch wir glauben, dass alle Menschen gleich geschaffen sind. Wir glauben daran, dass die Freiheit aller Menschen möglich und wünschenswert ist. Wir glauben, dass bestimmte moralische Grundwerte überall in der Welt anzuerkennen sind. Wir stimmen mit der internationalen Gruppe herausragender Philosophen überein, die in den späten 1940er Jahren an der Formulierung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen mitgewirkt haben und zu dem Schluss kamen, dass einige grundlegende moralische Vorstellungen so weit verbreitet sind, dass man „sie als Teil der Natur des Menschen als eines Mitglieds der Gesellschaft ansehen kann.“<sup>10</sup> Hoffnungsvoll und überzeugt stimmen wir Dr. Martin Luther King jr. zu, dass „der Bogen des moralischen Universums weit gespannt ist, doch der Gerechtigkeit zugeneigt ist,“<sup>11</sup> nicht nur für einige wenige oder für die Glücklichen, sondern für alle Menschen.

Wenn wir unsere eigene Gesellschaft betrachten, räumen wir erneut die allzu zahlreichen Widersprüche zwischen unseren Idealen und unserem Verhalten ein.

---

*Idea of Human Rights: Four Inquiries* (Die Idee der Menschenrechte. Vier Anfragen) (New York: Oxford University Press, 1998).

<sup>9</sup> Einige argumentieren so, um diese „anderen“ Kulturen zu verurteilen, die wohl zu unterlegen oder in falschem Glauben befangen seien, um das schätzen zu können, was wir in diesem Brief als universale menschliche Werte bezeichnen; andere argumentieren so, um diese Kulturen (gewöhnlich *eine* von ihnen), die wohl den genannten Werten gegenüber indifferent seien, zu unterstützen. Wir können keiner dieser beiden Positionen zustimmen.

<sup>10</sup> Richard McKeon, „The Philosophic Bases and Material Circumstances of the Rights of Man (Philosophische Grundlagen und materielle Umstände der Menschenrechte),“ in *Human Rights: Comments and Interpretations* (London: Wingate, 1949), 45.

<sup>11</sup> Martin Luther King, Jr., „Where Do We Go From Here? (Wo gehen wir hin?)“, in *The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.*, ed. James M. Washington (New York: HarperCollins, 1986), 245.



Aber als Amerikaner in einer Zeit von Krieg und globalen Krisen weisen wir auch darauf hin, dass das *Beste* von dem, was wir beiläufig „amerikanische Werte“ nennen, nicht nur Amerika allein gehört, sondern in der Tat gemeinsames Erbe der Menschheit ist und deshalb Anlass zu Hoffnung auf eine Weltgemeinschaft auf der Grundlage von Frieden und Gerechtigkeit sein kann.

### **Was ist mit Gott?**

Seit dem 11. September haben Millionen Amerikaner sich selbst und ihresgleichen gefragt: Und was ist mit Gott? Krisen dieser Größenordnung zwingen uns, über höhere Gesetze neu nachzudenken. Wenn wir den Horror des Geschehenen bedenken und die Gefahren, die wahrscheinlich vor uns liegen, werden viele fragen: Ist Religion ein Teil der Lösung oder ein Teil des Problems?

Die Unterzeichner dieses Briefes kommen aus verschiedenen religiösen und moralischen Traditionen, darunter auch säkularen Traditionen. Uns eint der Glaube, dass eine Berufung auf den Willen Gottes zur Rechtfertigung der Tötung oder Verstümmelung von Menschen unmoralisch ist und zum Glauben an Gott im Widerspruch steht. Viele von uns glauben, dass wir unter Gottes Gericht stehen. Keiner von uns glaubt, dass Gott jemals einen Menschen beauftragt, andere Menschen zu töten oder zu besiegen. Jeder derartige Ansatz, ob wir ihn „Heiliger Krieg“ oder „Kreuzzug“ nennen, verstößt nicht nur gegen Grundprinzipien der Gerechtigkeit, sondern negiert in der Tat den Glauben an Gott, weil er Gott in ein Idol verwandelt, das menschlichen Zielen dienen soll.<sup>12</sup> Unsere eigene Nation war einst in einen großen Bürgerkrieg verwickelt, in dem jede Seite sich auf Gottes Hilfe gegen die andere Seite berief. In seiner *Zweiten Amtsantrittsrede* von 1865 hat es der 16. Präsident der Vereinigten Staaten, Abraham Lincoln, in einfachen Worten formuliert: „Der Allmächtige hat seine eigenen Pläne.“

Jene, die uns am 11. September angegriffen haben, sagen offen, dass sie einen „heiligen Krieg“ führen. Viele von denen, die die Angreifer unterstützen oder mit ihnen sympathisieren, berufen sich ebenfalls auf den Namen Gottes und scheinen die Logik eines heiligen Krieges zu übernehmen. Doch um das Unheil dieses Denkens zu erkennen, brauchen wir Amerikaner uns nur an unsere eigene Geschichte und die des christlichen Westens zu erinnern. Christliche Religionskriege und sektiererische christliche Gewalt haben Europa fast ein ganzes Jahrhundert lang zerrissen. Uns in den Vereinigten Staaten sind diejenigen nicht fremd, die zumindest zum Teil im Namen ihres religiösen Glaubens morden würden. Was nun dieses besondere Übel betrifft, so ist keine Zivilisation und keine religiöse Tradition dagegen gefeit.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Johannes Paul II, Botschaft des Papstes zum Weltfriedenstag, Artikel 6 (Vatikanstadt, 1. Januar 2002).

<sup>13</sup> Innerchristliche Beispiele für „heilige Kriege“ oder Kreuzzüge mit einem besonderen Gewaltpotential gab es in Europa vor allem während des 17. Jahrhunderts. Die Hauptkennzeichen eines „heiligen Krieges“ sind nach Aussagen von Wissenschaftlern folgende: der Anlass, für den

Der Mensch hat einen grundsätzlichen Hang, in Frage zu stellen, um zu wissen. Das, was wir wertschätzen und lieben, beurteilen, auswählen und begründen zu können, ist eine charakteristische menschliche Vorgehensweise.<sup>14</sup> Ein Teil dieses immanenten Wunsches zu wissen betrifft die Frage, warum wir geboren sind und was geschieht, wenn wir sterben. Dies veranlasst uns, die Wahrheit über letzte Fragen zu suchen, wozu für viele Menschen die Frage nach Gott gehört. Einige Unterzeichner dieses Briefes glauben, dass Menschen von Natur aus „religiös“ sind in dem Sinne, dass jeder, darunter auch die, die nicht an Gott glauben und nicht an organisierter Religion teilhaben, Entscheidungen trifft über das, was wichtig ist, und über höchste Werte nachdenkt. Alle Unterzeichner dieses Briefes erkennen an, dass weltweit religiöser Glaube und religiöse Institutionen wichtige Grundlagen der Zivilgesellschaft sind, die oft eine wohlthätige und heilende Funktion auf die Gesellschaft ausüben, manchmal allerdings Trennung und Gewalt bewirken.

Wie können dann Regierungen und gesellschaftlich Verantwortliche am besten auf diese fundamentalen menschlichen und sozialen Realitäten reagieren? Eine Antwort ist die Ächtung oder Unterdrückung von Religion. Eine andere mögliche Antwort ist ein ideologischer Säkularismus<sup>15</sup> – ein starker gesellschaftlicher

---

der Krieg geführt wird, steht in deutlichem Zusammenhang mit Religion (d.h. der Anlass ist „heilig“); der Krieg wird unter dem Banner und der Annahme göttlichen Willens und göttlichen Beistandes geführt (der lateinische Terminus, der von den christlichen Kreuzfahrern des 11. Jahrhunderts verwendet wurde, war „*Deus volt*“ oder „Es ist Gottes Wille“); die Krieger verstehen sich als gottesfürchtige oder als „heilige Krieger“; der Krieg wird leidenschaftlich und gnadenlos geführt, da der Feind als unförmig und daher fundamental „anders“ gilt, ohne menschliche Würde und die Rechte der Frommen; und schließlich werden Krieger, die auf dem Schlachtfeld umkommen, von Gott als Märtyrer bevorzugt. Schließlich verlangte im Christentum die Entwicklung der Doktrin vom gerechten Krieg mit ihrer Betonung eines moralischen Universalismus, dass Religion als Grund für einen gerechten Krieg entfiel. Schon im 16. Jahrhundert wurde von Theoretikern des Naturrechts wie Franciscus de Victoria und Francisco Suarez Krieg als Mittel zur Verbreitung von Religion ausdrücklich verurteilt. „Unterschiede der Religion“ schrieb Victoria, „sind kein Grund für einen gerechten Krieg.“ Siehe James Turner Johnson, *Ideology, Reason, and the Limitation of War: Religious and Secular Concepts 1200 – 1740* (Ideologie, Vernunft und die Begrenzung von Krieg. Religiöse und weltliche Konzepte 1200 – 1740) (Princeton: Princeton University Press, 1975), 112 – 123, 154. Siehe auch Roland H. Bainton, *Christian Attitudes Toward War and Peace: A Historical Survey and Critical Re-evaluation* (Christliche Einstellungen zu Krieg und Frieden. Historischer Überblick und kritische Neubewertung) (Nashville: Abingdon, 1960), 148.

<sup>14</sup> *A Call to Civil Society* (New York: Institut für amerikanische Werte, 1998), 16. Dieses Thema wird behandelt bei Aristoteles, *Metaphysik*, 1 – 1; Bernard J. Lonergan, *Insight: A Study of Human Understanding* (Einblick. Eine Untersuchung menschlichen Verstehens) (New York: Longmans, 1958) und anderen.

<sup>15</sup> Wir möchten hier zwischen „säkular“ und „Säkularismus“ unterscheiden. „Säkular“ vom lateinischen Terminus für „Welt“ mit der Bedeutung „in der Welt“ bezieht sich lediglich auf Funktionen, die von der Kirche getrennt sind. Säkularismus dagegen ist eine Philosophie, ein „Ismus“, eine Art der Weltansicht, die auf der Ablehnung von Religion oder feindlichen Einstellung gegenüber Religion beruht.

Skeptizismus oder eine feindselige Einstellung gegenüber Religion, ausgehend von der Annahme, dass Religion selbst, vor allem jeder *öffentliche* Ausdruck religiöser Überzeugung, von Natur aus schon problematisch sei. Eine dritte mögliche Antwort ist die Theokratie – der Glaube, dass eine Religion, vermutlich die eine *wahre* Religion, für alle Mitglieder der Gesellschaft effektiv verbindlich sein sollte und deshalb eine uneingeschränkte oder zumindest erhebliche Förderung und Unterstützung durch den Staat erhalten sollte.

Wir stimmen keiner dieser Antworten zu. Eine gesetzliche Unterdrückung verstößt radikal gegen bürgerliche und religiöse Freiheit und ist mit einer demokratischen Zivilgesellschaft unvereinbar. Obwohl ideologischer Säkularismus in unserer Gesellschaft in den vergangenen Generationen zugenommen haben mag, stimmen wir ihm nicht zu, weil er die öffentliche Legitimität eines wichtigen Teils unserer bürgerlichen Gesellschaft bestreiten würde und versuchen würde, die Existenz dessen, was zumindest wohl eine wichtige Dimension der menschlichen Persönlichkeit überhaupt ist, zu unterdrücken oder zu leugnen.<sup>16</sup> Obwohl es Theokratie in der westlichen (wenn auch nicht amerikanischen) Geschichte gegeben hat, lehnen wir sie aus sozialen und theologischen Gründen ab. Sozial kann die Einführung einer bestimmten Religion durch eine Regierung in Konflikt mit dem Prinzip religiöser Freiheit geraten, einem fundamentalen Menschenrecht. Außerdem kann die Kontrolle der Religion durch eine Regierung religiöse Konflikte auslösen oder bereits bestehende Konflikte verschärfen, und, vielleicht noch entscheidender, die Lebendigkeit und Authentizität religiöser Institutionen bedrohen. Theologisch ist die Nötigung anderer in Fragen des religiösen Gewissens auch für diejenigen, die von der Wahrheit ihres Glaubens fest überzeugt sind, letztlich eine Verletzung der Religion selbst, da diesen Menschen damit das Recht genommen wird, in Freiheit und Würde auf die Einladung des Schöpfers zu antworten. Im besten Fall versuchen die Vereinigten Staaten, eine Gesellschaft zu sein, in der Glaube und Freiheit zusammenwirken und sich gegenseitig befruchten können. Wir haben einen säkularen Staat – unsere Regierungsvertreter sind nicht gleichzeitig religiöse Repräsentanten –, doch wir sind mit Abstand die religiöseste Gesellschaft der westlichen Welt. Wir sind eine Nation, die tiefe Achtung vor religiöser Freiheit und Vielfalt hat, darunter auch vor den Rechten Nichtgläubiger, aber auch eine Nation, deren Bürger einen Treueid auf „eine Nation, die

---

<sup>16</sup> Aus diesem Grunde unterschätzen Befürworter des Säkularismus wohl den Grad, in dem menschliche Gesellschaften, sogar theoretisch, auf „Religion“ verzichten können. Außerdem schätzen sie wohl mit Sicherheit die sozialen Folgen einer Unterdrückung religiöser Traditionen falsch ein, auch wenn sie viele ihrer eigenen Prämissen akzeptieren. Denn wenn wir Religion als Werte höchster Ordnung verstehen, so hat das 20. Jahrhundert zwei die Welt bedrohende Beispiele säkularer Religionen – den Nationalsozialismus in Deutschland und den Kommunismus in der Sowjetunion – oder so genannter Ersatzreligionen erlebt, wobei jede von ihnen brutal darauf bedacht war, die religiösen Traditionen der jeweiligen Gesellschaft (de facto ihre Glaubenskonkurrenz) auszuschalten und jede, sobald sie an der Macht war, rücksichtslos indifferent gegenüber menschlicher Würde und menschlichen Grundrechten war.

Gott untersteht“ ablegen, und eine, wo das Motto „Wir vertrauen auf Gott“ in vielen Gerichtssälen verkündet wird und jede Münze diese Inschrift trägt. Politisch soll durch unsere Trennung von Kirche und Staat die Politik in ihrem eigenen Bereich belassen werden, teils, indem die Macht des Staates zur Kontrolle über die Religion beschränkt wird, und teils, indem die Regierung selbst veranlasst wird, ihre Legitimation aus einem größeren moralischen Zusammenhang, der nicht von ihr selbst gemacht ist, zu beziehen und in diesem Rahmen zu handeln.<sup>17</sup> Spirituell erlaubt unsere Trennung von Kirche und Staat der Religion, Religion zu *sein*, indem sie sie von Regierungszwängen befreit. Mit einem Wort: wir suchen die Trennung von Staat und Kirche zum Schutz beider und im Interesse der ihnen eigenen Vitalität.<sup>18</sup>

Für Amerikaner jeder religiösen Glaubensrichtung war die Aufgabe, religiöse Wahrheit *und* religiöse Freiheit zu finden, oft schwierig. Diese Frage ist außerdem nie endgültig gelöst. Wir haben ein soziales und konstitutionelles Arrangement getroffen, das fast per definitionem ständige Beratungen, Diskussionen, Anpassung und Kompromisse erfordert. Hilfreich sind hierbei auch bzw. es entstehen hierdurch auch bestimmte Charaktere oder Temperamente wie zum Beispiel religiös gläubige Menschen, die starkes Vertrauen in die Wahrheit ihres Glaubens haben, aber auch – nicht als Kompromiss mit dieser Wahrheit, sondern als einen Aspekt eben dieser Wahrheit – andere respektieren, die einen anderen Weg gehen.

Was kann dazu beitragen, religiös begründetes Misstrauen, Hass und Gewalt im 21. Jahrhundert zu mindern? Es gibt natürlich viele ernst zunehmende Antworten auf diese Frage, aber hier ist – wie wir hoffen – eine: die Vertiefung und Erneuerung unserer Wertschätzung von Religion, indem wir die religiöse Freiheit als ein Grundrecht aller Menschen in jedem Land anerkennen.

### **Ein gerechter Krieg?**

Wir erkennen an, dass jeder Krieg schrecklich ist und letztlich politisches Versagen von Menschen darstellt. Wir wissen auch, dass die Trennlinie zwischen Gut und Böse nicht zwischen zwei Gesellschaften und noch weniger zwischen zwei

---

<sup>17</sup> Wie es die Autoren der *Williamsburg Charter* 1988 formulierten: “Die Regierung handelt als Beschützerin, nicht als Quelle der Glaubensfreiheit, während Kirchen und Synagogen als Quelle, jedoch nicht als Beschützer der Glaubensfreiheit handeln.... Das Ergebnis ist weder ein leerer öffentlicher Platz, von dem jede Religion ausgeschlossen ist, noch ein sakraler öffentlicher Platz mit einer offiziellen oder halboffiziellen Religion. Das Ergebnis ist eher ein öffentlicher Bürgerplatz, auf dem Bürger aller religiösen Glaubensrichtungen oder keiner Glaubensrichtung miteinander einen fortgesetzten demokratischen Diskurs führen.” Siehe James Davison Hunter und Os Guinness, eds., *Articles of Faith, Articles of Peace: The Religious Liberty Clauses and the American Public Philosophy* (Beiträge des Glaubens, Beiträge des Friedens. Die Klauseln religiöser Freiheit und die amerikanische öffentliche Philosophie) (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990), 140.

<sup>18</sup> *A Call to Civil Society* (New York: Institut für amerikanische Werte, 1998), 13.

Religionen verläuft. Diese Grenze verläuft letztlich mitten durch jedes menschliche Herz.<sup>19</sup> Schließlich erkennen alle gläubigen Menschen unter uns – Juden, Christen, Moslems und andere – unsere Verpflichtung an, wie sie sich aus unseren heiligen Schriften ergibt, Barmherzigkeit zu lieben und alles in unserer Macht Stehende zu tun, um Krieg zu verhindern und in Frieden zu leben.

Doch die Vernunft und sorgfältige moralische Überlegung lehren uns auch, dass es Zeiten gibt, wo die erste und wichtigste Antwort auf das Böse ist, ihm Einhalt zu gebieten. Es gibt Zeiten, wo Krieg nicht nur moralisch gerechtfertigt, sondern sogar moralisch geboten ist: als Antwort auf katastrophale Akte von Gewalt, Hass und Ungerechtigkeit. Dies ist ein solcher Moment.

Der Gedanke vom „gerechten Krieg“ hat eine breite Grundlage; seine Wurzeln sind in vielen Religionen und säkularen Moraltraditionen der Welt zu finden.<sup>20</sup> Jüdische, christliche und islamische Lehren zum Beispiel enthalten alle ernsthafte Überlegungen zur Definition eines gerechten Krieges. Gewiss bestehen manche

<sup>19</sup> Siehe Alexander Solzhenitzyn, *The Gulag Archipelago* (Archipel Gulag), Bd. I (New York: Harper and Row, 1974), 168.

<sup>20</sup> Siehe Jean Bethke Elshtain, ed., *Just War Theory* (Theorie des gerechten Krieges) (Oxford: Blackwell, 1992); Elshtain, Stanley Hauerwas, und James Turner Johnson, Pew Forum on Religion and Public Life Conference on “Just War Tradition and the New War on Terrorism” (Konferenz des Pew-Forums über Religion und öffentliches Leben zum Thema „Die Tradition des gerechten Krieges und der neue Krieg um Terrorismus“) (<http://pewforum.org/events/1005/>); James Turner Johnson, *Ideology, Reason, and the Limitation of War: Religious and Secular Concepts 1200 – 1740* (Princeton: Princeton University Press, 1975); James Turner Johnson, *Just War Tradition and the Restraint of War: A Moral and Historical Inquiry* (Die Tradition des gerechten Krieges und die Begrenzung von Krieg. Eine moralische und historische Anfrage) (Princeton: Princeton University Press, 1981); Johnson, *The Quest for Peace: Three Moral Traditions in Western Cultural History* (Die Suche nach Frieden. Drei Moraltraditionen in der westlichen Kulturgeschichte) (Princeton: Princeton University Press, 1987); Johnson, *Morality and Contemporary Warfare* (Moral und moderne Kriegsführung) (New Haven: Yale University Press, 1999); Johnson und John Kelsay, eds., *Cross, Crescent, and Sword: The Justification and Limitation of War in Western and Islamic Tradition* (Kreuz, Halbmond und Schwert. Die Rechtfertigung und Begrenzung von Krieg in westlicher und islamischer Tradition) (New York: Greenwood Press, 1990); Majid Khadduri, *War and Peace in the Law of Islam* (Krieg und Frieden im islamischen Recht) (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1955); John Kelsay und James Turner Johnson, eds., *Just War and Jihad: Historical and Theoretical Perspectives on War and Peace in Western and Islamic Tradition* (Gerechter Krieg und Dschihad. Historische und theoretische Sichtweisen von Krieg und Frieden in westlicher und islamischer Tradition) (New York: Greenwood Press, 1991); Terry Nardin, ed., *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives* (Die Ethik von Krieg und Frieden. Religiöse und weltliche Sichtweisen) (Princeton: Princeton University Press, 1996); William V. O’Brien, *The Conduct of War and Limited War* (Kriegsführung und begrenzter Krieg) (New York: Praeger, 1981); Rudolf Peters, *Jihad in Classical and Modern Islam* (Dschihad im klassischen und im modernen Islam) (Princeton: Markus Wiener, 1996); Paul Ramsey, *Speak Up for Just War or Pacifism* (Aufstehen für gerechten Krieg oder Pazifismus) (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1988); Michael Walzer, *Just and Unjust Wars* (Gerechte und ungerechte Kriege) (New York: Basic Books, 1977) und Richard Wasserstrom, ed., *War and Morality* (Krieg und Moral) (Belmont, CA: Wadsworth, 1970).

Menschen, oft unter Berufung auf Realismus, darauf, dass Krieg im Wesentlichen eine Frage von Eigennutz und Notwendigkeit sei und machen damit die meisten Versuche einer moralischen Analyse irrelevant.<sup>21</sup> Wir teilen diese Meinung nicht.<sup>22</sup> Der Verzicht auf moralische Artikulation im Angesicht des Krieges ist bereits eine moralische Haltung, eine, die die Möglichkeit von Vernunft verneint, das Fehlen von Normen in den internationalen Beziehungen akzeptiert und vor Zynismus kapituliert. Der Versuch, objektive moralische Argumente auf Krieg anzuwenden, bedeutet, die Möglichkeiten einer zivilen Gesellschaft und einer Weltgemeinschaft auf der Grundlage von Gerechtigkeit zu verteidigen.

Die Prinzipien des gerechten Krieges lehren uns, dass Angriffs- und Expansionskriege niemals zu akzeptieren sind. Es können auch keine legitimen Kriege für den nationalen Ruhm, aus Rache für Unrecht in der Vergangenheit, zur Gebietsvergrößerung oder für jeden anderen Zweck, der nicht der Verteidigung dient, geführt werden.

Die primäre moralische Rechtfertigung eines Krieges ist, Unschuldige vor sicherem Leid zu bewahren. Augustinus, dessen Buch *Das Reich Gottes* (*De civitate Dei*) aus dem fünften Jahrhundert ein ergiebiger Beitrag zum Denken vom

---

<sup>21</sup> Das lateinische Axiom lautet: *Inter arma silent leges* (Im Krieg schweigen die Gesetze). Zu den klassischen Vertretern dieser Sichtweise gehören Thucydides, Niccolò Machiavelli und Thomas Hobbes; zu einer neueren Behandlung des Themas siehe Kenneth Waltz, *Man, the State and War* (Der Mensch, der Staat und der Krieg) (Princeton: Princeton University Press, 1978). Einen sensiblen, aber kritischen Überblick über den Beitrag dieser Denkschule zur internationalen Theorie bietet Jack Donnelly, *Realism and International Relations* (Realismus und internationale Beziehungen) (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

<sup>22</sup> Intellektuelle und moralische Ansätze gegenüber Krieg als einem menschlichen Phänomen können in vier Denkschulen aufgeteilt werden. Die erste kann als Realismus bezeichnet werden: der Glaube, dass Krieg hauptsächlich eine Frage von Macht, Eigeninteresse, Notwendigkeit und Überleben sei, womit abstrakte moralische Analysen weitgehend irrelevant werden. Die zweite Denkschule kann als "heiliger Krieg" bezeichnet werden: der Glaube, dass Gott die Nötigung und das Töten von Ungläubigen erlauben kann oder dass eine bestimmte säkulare Ideologie über letzte Fragen die Nötigung und das Töten von Ungläubigen erlauben kann. Die dritte Richtung kann als Pazifismus bezeichnet werden: der Glaube, dass jeder Krieg existenziell unmoralisch sei. Und die vierte Richtung heißt bezeichnenderweise "gerechter Krieg": der Glaube, dass universale moralische Argumentationen oder das, was einige als moralisches Naturgesetz bezeichnen, auf Kriegshandlungen angewandt werden kann und angewandt werden sollte. Die Unterzeichner dieses Briefes stimmen mit der ersten Denkrichtung weitgehend nicht überein. Wir weisen unmissverständlich die zweite Denkschule zurück, unabhängig davon, welche Form sie annimmt oder ob sie in unserer eigenen Gesellschaft entstanden ist und vorgibt, diese zu unterstützen ("unsere Seite") oder die Seite derjenigen, die uns Schlechtes wünschen. Einige der Unterzeichner haben große Achtung für die dritte Denkschule (insbesondere ihr Bestehen darauf, dass der Verzicht auf Gewalt nicht Rückzug oder Passivität oder die Weigerung für Gerechtigkeit einzustehen bedeute, sondern oft genau das Gegenteil), auch wenn wir in Hochachtung und mit einem gewissen Maß an Furcht und Zittern von ihr abweichen. Als Gruppe versuchen wir weitgehend, die vierte Richtung zu vertreten und auf ihrem Denken aufzubauen.

gerechten Krieg ist, argumentierte (im Sinne von Sokrates<sup>23</sup>, dass es für einen Christen als Individuum besser sei, Leid zu ertragen als Leid zuzufügen. Aber ist ein moralisch verantwortlicher Mensch auch dazu verpflichtet oder hat er das Recht dazu, für *andere* unschuldige Menschen ein Engagement zum Verzicht auf Selbstverteidigung einzugehen? Für Augustinus und für die allgemeinere Tradition des gerechten Krieges ist die Antwort „nein“. Wenn es den zwingenden Beweis gibt, dass unschuldige Menschen, die nicht in der Lage sind, sich selbst zu schützen, schweren Schaden nehmen werden, wenn nicht Zwang ausgeübt wird, um den Angreifer aufzuhalten, dann ruft uns das moralische Prinzip der Nächstenliebe zur Anwendung von Gewalt auf.

Legitime Kriege können nicht geführt werden gegen Gefahren, die gering oder fraglich sind oder deren Auswirkungen unklar sind, sowie gegen Bedrohungen, die sich durch Verhandlungen ausräumen lassen, durch Appelle an die Vernunft, durch Vermittlung Dritter oder andere nichtgewaltsame Mittel.<sup>24</sup> Doch wenn die Gefahr für unschuldiges Leben real und gewiss ist und besonders wenn der Aggressor von unversöhnlichem Hass getrieben ist – wenn es also nicht sein Ziel ist, Verhandlungen oder Nachgeben zu erreichen, sondern die Zerstörung des Gegners –, dann ist ein der Situation entsprechendes Maß an Gewalt gegen ihn als letzter Ausweg moralisch gerechtfertigt.

Ein gerechter Krieg kann nur von einer legitimen Autorität geführt werden, die Verantwortung für die öffentliche Ordnung trägt. Eine nichtstaatliche, opportunistische oder individuell begründete Gewalt ist niemals moralisch zu akzeptieren.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Sokrates' Urteil, dass es besser sei, Böses zu erleiden als es zu tun, ist uns durch Plato in dessen *Apologie* (32-c bis 32-e) überliefert und stellt ein Kernstück der Moralphilosophie dar.

<sup>24</sup> Einige argumentieren, die Anforderungen an den gerechten Krieg als letzten Ausweg – im Kern die Forderung, alle anderen vernünftigen und plausiblen Alternativen zum Einsatz von Gewalt zu nutzen – seien nicht erfüllt, solange nicht ein international anerkanntes Gremium wie die Vereinten Nationen dem Waffeneinsatz zugestimmt hat. Diese Auffassung ist problematisch. Erstens beruht sie auf einer Fiktion: historisch galt die Zustimmung eines internationalen Gremiums bei Theoretikern des gerechten Krieges nicht als erforderlich für die Verteidigung einer gerechten Sache. Zweitens ist fraglich, ob ein internationales Gremium wie die UN in der Lage ist, die letzte Entscheidung darüber zu treffen, wann und unter welchen Bedingungen ein Waffeneinsatz als letzter Ausweg gerechtfertigt ist, oder ob der Versuch eines solchen Gremiums, derartige Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, unvermeidlich seine primäre Aufgabe humanitärer Arbeit gefährden würde. Nach Aussagen eines Beobachters, eines früheren stellvertretenden Generalsekretärs der UN, „könnte es selbstmörderisch sein“, die UN zu „einer blassen Imitation eines Staates“ zu machen mit dem Ziel, „den internationalen Gebrauch von Gewalt zu regeln“. Siehe Giandomenico Picco, „The U.N. and the Use of Force (Die UN und der Einsatz von Gewalt),“ *Foreign Affairs* 73 (1994): 15. Siehe auch Thomas G. Weis, David P. Forsythe und Roger A. Coate, *United Nations and Changing World Politics* (Die Vereinten Nationen und die Veränderungen in der Weltpolitik) (Boulder, CO: Westview Press, 2001), 104–106; und John Gerard Ruggie, *The United Nations and the Collective Use of Force: Whither? Or Whether?* (Die Vereinten Nationen und der kollektive Einsatz von Gewalt. Wenn ja, wofür dann?) (New York: United Nations Association of the USA, 1996).

<sup>25</sup> In der Theorie vom gerechten Krieg zielt diese Forderung nach einer legitimen Autorität vor al-

Ein gerechter Krieg kann nur gegen Personen, die Kombattanten sind, geführt werden. Autoritäten des gerechten Krieges aus der Geschichte und aus der ganzen Welt – ob Moslems, Juden, Christen oder Vertreter anderer Glaubensstraditionen oder säkular – lehren uns unermüdlich, dass Nichtkombattanten gegen vorsätzliche Angriffe geschützt sind. Daher ist das Töten von Zivilisten aus Rache oder sogar als Mittel, um Aggression von Menschen, die mit ihnen sympathisieren, abzuwenden, moralisch falsch. Obwohl es unter bestimmten Umständen und innerhalb strenger Grenzen moralisch zu rechtfertigen sein kann, Militärationen zu unternehmen, die zum unbeabsichtigten, aber vorhersehbaren Tod oder der Verletzung von Nichtkombattanten führen können, ist es moralisch nicht zu akzeptieren, die Tötung von Nichtkombattanten zum operativen Ziel einer Militäration zu machen.

Diese und andere Prinzipien<sup>26</sup> des gerechten Krieges lehren uns, dass, wann

---

lem darauf, die Anarchie von privater Kriegsführung und privaten Kriegsherren zu verhindern – eine Anarchie, die heute in einigen Teilen der Welt existiert und die von den Angreifern des 11. September verkörpert wird. Auf der anderen Seite lässt sich die Forderung nach einer legitimen Autorität nicht klar oder direkt auf Unabhängigkeitskriege oder Sukzessionskriege anwenden. Erstens treten diese Konfliktarten innerhalb eines Staates und nicht zwischenstaatlich auf. Außerdem ist in vielen derartigen Konflikten gerade die Frage öffentlicher Legitimität umstritten. Beispielsweise weisen Analytiker des gerechten Krieges oft darauf hin, dass im Unabhängigkeitskrieg, der zur Gründung der Vereinigten Staaten führte, die aufbegehrenden Kolonien selbst eine legitime öffentliche Autorität darstellten und dass außerdem die Kolonien zu dem vernünftigen Schluss gekommen waren, dass die britische Regierung, in den Worten unserer Unabhängigkeitserklärung, den Aufgaben einer legitimen Regierung nicht gerecht geworden war und deshalb nicht länger als zuständige staatliche Autorität funktionierte. Tatsächlich wird sogar in Fällen, wo die kriegführende Seite nicht im direkten Sinne eine momentan funktionierende staatliche Autorität darstellt – Beispiel: der Aufstand polnischer Juden im Warschauer Ghetto von 1943 gegen die nationalsozialistische Besetzung – die Forderung der Theorie vom gerechten Krieg nach einer legitimen Autorität nicht durch den Waffeneinsatz derer, die illegitime Macht zu stürzen versuchen, moralisch entkräftet.

<sup>26</sup> Zum Beispiel gilt nach den Prinzipien des gerechten Krieges oft, dass legitime Kriegsführung von der Absicht getragen sein muss, die Wahrscheinlichkeit von Frieden zu mehren und die Wahrscheinlichkeit von Gewalt und Zerstörung zu mindern; dass sie proportional sein muss, so dass die sozialen Güter, die aus einem gewonnenen Krieg resultieren würden, erkennbar das Böse überwiegen, das den Krieg begleiten wird; dass Krieg die Wahrscheinlichkeit eines Erfolges in sich tragen muss; dass Leben nicht sinnlos ausgelöscht und geopfert wird; dass Krieg der Prüfung vergleichender Gerechtigkeit standhalten muss, d.h. dass die menschlichen Güter, die verteidigt werden, wichtig genug sind und ernsthaft genug gefährdet sind, um mehr Gewicht zu haben als das, worin viele Theoretiker des gerechten Krieges die ständige moralische Anmaßung gegen den Krieg sehen. Letztere betont vor allem Prinzipien der Gerechtigkeit bei der Erklärung von Krieg (in der Terminologie vieler christlicher Vertreter des gerechten Krieges *jus ad bellum*) und bei der Kriegsführung (*jus in bello*). Andere Prinzipien konzentrieren sich auf die Gerechtigkeit bei der Beendigung von Krieg und Wiederherstellung von Frieden (*jus post bellum*). Siehe Jean Bethke Elshtain, ed., *Just War Theory* (Theorie des gerechten Krieges) (Oxford: Blackwell, 1992); U.S. Conference of Catholic Bishops, *The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response* (Die Herausforderung des Friedens. Gottes Versprechen und unsere Antwort) (Washington, D.C.: United States Catholic Conference, 1983) und andere in Anm. 20 zitierte Quellen.



immer Menschen Krieg in Erwägung ziehen oder führen, es möglich wie notwendig ist, die Unantastbarkeit menschlichen Lebens zu bekräftigen und das Prinzip gleicher menschlicher Würde einzuhalten. Nach diesen Prinzipien gilt es, sogar inmitten der Tragik von Krieg die fundamentale moralische Wahrheit zu bewahren und zu reflektieren, dass „andere“ – diejenigen, die uns fremd sind und sich von uns in Rasse oder Sprache unterscheiden, diejenigen, deren Religion wir vielleicht für unwahr halten – das gleiche Recht auf Leben haben wie wir und die gleiche Menschenwürde, die gleichen Menschenrechte haben wie wir.

Am 11. September 2001 hat eine Gruppe von Individuen vorsätzlich die Vereinigten Staaten angegriffen. Sie entführten Flugzeuge und nutzten sie als Waffen, mit denen sie in weniger als zwei Stunden über 3000 amerikanische Bürger<sup>27</sup> in New York City, im Südwesten von Pennsylvania und in Washington, D.C töteten. Die überwiegende Mehrheit derer, die am 11. September starben, waren Zivilisten, keine Kombattanten, und waren denen, die sie töteten, überhaupt nicht bekannt, es sei denn als Amerikaner. Diejenigen, die am Morgen des 11. September starben, wurden gesetzeswidrig, schamlos und in böswilliger Absicht getötet – eine Art des Tötens, die man um der Genauigkeit willen nur als Mord beschreiben kann. Die Ermordeten waren Menschen aller Rassen, Vertreter vieler Ethnien und der meisten großen Religionen. Unter ihnen waren Tellerwäscher wie Konzernmanager.

Die Einzelpersonen, die diese Kriegshandlungen begingen, handelten nicht allein oder ohne Unterstützung oder aus unbekanntem Gründen. Sie waren Teil eines internationalen islamistischen Netzwerks, das in 40 Ländern aktiv ist und als Al-Quaida international bekannt ist. Diese Gruppe wiederum bildet nur einen Arm einer größeren radikalen islamistischen Bewegung – die über Jahrzehnte gewachsen ist und in einigen Fällen von Regierungen toleriert und sogar unterstützt wird –, die sich offen zu ihrem Wunsch bekennt und ihre Fähigkeit demonstriert, Mord als Mittel zur Erreichung ihrer Ziele einzusetzen.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Bis zum 4. Januar 2002 waren nach offiziellen Angaben 3.119 Menschen von den Attentätern des 11. September getötet, davon 2.895 in New York, 184 in Washington und 40 in Pennsylvania. Obwohl in diesem Brief von „unseren Bürgern“ die Rede ist, waren unter den am 11. September Ermordeten viele Bürger anderer Länder, die zum Zeitpunkt des Angriffs in den USA lebten. „Dead and Missing (Tote und Vermisste),“ *New York Times*, 8. Januar 2002.

<sup>28</sup> Zusätzlich zu den Morden vom 11. September sind Mitglieder radikaler islamischer Organisationen offensichtlich verantwortlich für: das Bombenattentat auf die US-Botschaft in Beirut vom 18. April 1983, bei dem 63 Menschen getötet und 120 verletzt wurden; das Bombenattentat auf den PanAm-Flug Nr. 103 vom 21. Dezember 1988 mit 259 Toten; das Bombenattentat auf das Welthandelszentrum in New York City vom 26. Februar 1993 mit 6 Toten und 1000 Verletzten; das Bombenattentat auf die Khobar Towers, einen Wohngebietskomplex des US-Militärs in Dhahran, Saudi-Arabien, vom 25. Juni 1996 mit 19 getöteten US-Soldaten und 515 Verwundeten; das Bombenattentat auf die US-Botschaft in Nairobi, Kenia und Dar es Salaam, Tansania, vom 7. August 1998 mit 224 Toten und mehr als 5.000 Verletzten und das Bombenattentat auf das amerikanische Kriegsschiff USS *Cole* in Aden, Jemen, vom 12. Oktober 2000 mit 17 getöteten US-Matrosen und 39 Verwundeten. Diese Liste ist unvollständig. (Siehe *Significant Terrorist*

Wir verwenden die Begriffe "Islam" und "islamisch", um über eine der großen Weltreligionen zu sprechen, die etwa 1,2 Milliarden Anhänger hat, darunter mehrere Millionen US-Bürger, von denen einige am 11. September ermordet wurden. Eigentlich ist es unnötig zu sagen – doch sprechen wir es hier einmal in aller Klarheit aus -, dass die überwältigende Mehrheit der Moslems in der Welt sich in hohem Maße von den Lehren des Korans leiten lässt und anständig, gläubig und friedliebend ist. Wir benutzen die Begriffe "Islamismus" und "radikale Islamisten", wenn wir über die gewalttätige, extremistische und radikal intolerante religiös-politische Bewegung sprechen, die jetzt die Welt bedroht, auch die moslemische Welt.

Diese radikale, gewalttätige Bewegung bekämpft nicht nur die Politik der USA und bestimmter westlicher Länder (einige der Unterzeichner bekämpfen ebenfalls die Politik bestimmter Länder), sondern auch das Gründungsprinzip der modernen Welt, die religiöse Toleranz, sowie die grundlegenden Menschenrechte, insbesondere die Gewissens- und Religionsfreiheit, die in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen festgelegt sind und die Grundlage jeder Zivilisation sein müssen, die auf menschliche Entwicklung, Gerechtigkeit und Frieden hin angelegt ist.

Diese extremistische Bewegung erhebt den Anspruch, für den Islam zu sprechen, verrät jedoch fundamentale islamische Prinzipien. Der Islam richtet sich gegen moralische Grausamkeiten. Zum Beispiel haben moslemische Gelehrte, nach den Lehren des Koran und dem Beispiel des Propheten, jahrhundertlang verkündet, dass der Kampf auf dem Weg zu Gott (d.h. Dschihad<sup>29</sup>) die vorsätzliche Tö-

---

*Incidents, 1961 – 2001* (Größere terroristische Zwischenfälle 1961 – 2001) (Washington, D.C.: U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, 31. Oktober 2001). Außerdem sind Mitglieder von Organisationen aus dieser Bewegung ebenfalls für zahlreiche fehlgeschlagene Versuche von Massenmord verantwortlich, sowohl in den USA als auch in anderen Ländern, darunter für den versuchten Bombenanschlag auf die Vereinten Nationen und auf die Lincoln- und Holland-Tunnels in New York von 1993 und den versuchten Bombenanschlag auf den Internationalen Flughafen von Los Angeles am Silvesterabend 2000.

<sup>29</sup> Das Verhältnis zwischen dem *Dschihad* und den Traditionen des gerechten Krieges ist komplex. Die Sichtweisen des vor-modernen *Dschihad* und des gerechten Krieges überschneiden sich in wichtigen Punkten. Beide konnten Kriege legitimieren, deren Ziel die Religionsverbreitung war, und beide bemühten sich deutlich, solche Kriege von Kriegen mit willkürlichen und unverhältnismäßigen Taktiken zu unterscheiden. In der heutigen Zeit hat der *Dschihad* seine konfessionelle Komponente weitgehend bewahrt – d.h. das Ziel, den Islam als Religion zu schützen und zu verbreiten. Die konfessionelle Dimension des Dschihad-Denkens wiederum scheint eng verbunden mit der Sicht des Staates, wie sie von muslimischen Autoritäten eingenommen wird, eine Sicht, die wenig oder gar nicht auf eine Trennung von Religion und Staat abzielt. Im Gegensatz dazu tendiert modernes christliches Denken über den gerechten Krieg dazu, seine konfessionellen Elemente herunterzuspielen (wenige christliche Theologen betonen heute den Wert von "Kreuzzügen") und ersetzt sie durch eher religiös neutrale Argumente über Menschenrechte und gemeinsame moralische Normen oder das, was einige christliche und andere Denker "natürliches Moralgesetz" nennen. Einige moslemische Wissenschaftler versuchen heute, im Fall des *Dschihad*, den Begriff wieder mehr im Sinne von "Gutes tun" oder "Streben nach dem Guten"

tung von Nichtkombattanten verbiete und vorschreibe, dass Militäraktionen nur auf Anordnung von rechtmäßigen öffentlichen Autoritäten unternommen werden dürfen. Sie erinnern uns eindringlich<sup>30</sup> daran, dass der Islam, nicht weniger als Christentum, Judentum und andere Religionen, von diesen Gotteslästerern bedroht und potentiell degradiert sei, die Gottes Namen missbrauchen, um ohne Unterschied zu töten.

Wir erkennen an, dass Bewegungen, die den Deckmantel der Religion für sich beanspruchen, auch komplexe politische, soziale und demographische Dimensionen haben, die gebührende Aufmerksamkeit verdienen. Gleichzeitig ist Philosophie wichtig, und die zentrale Philosophie dieser radikalen islamistischen Bewegung negiert – in ihrer Verachtung von menschlichem Leben und ihrer Sicht der Welt als Kampf auf Leben und Tod zwischen Gläubigen und Ungläubigen (ob nichtradikale Moslems, Juden, Christen, Hindus oder anderen) – deutlich die Tatsache, dass alle Menschen die gleiche Würde haben, womit sie die Religion verrät und das Fundament zivilisierten Lebens und die Möglichkeit von Frieden unter den Völkern ablehnt.

Das Schlimmste aber ist dies: Die Massenmorde vom 11. September haben wohl zum ersten Mal gezeigt, dass diese Bewegung nicht nur die offen geäußerte Absicht, sondern auch die Kapazitäten und das Fachwissen hat – einschließlich des möglichen Zugangs zu chemischen, biologischen und atomaren Waffen sowie der Bereitschaft, sie einzusetzen –, um massive und schreckliche Verwüstungen anzurichten.<sup>31</sup>

---

im Dienst an Gott zu füllen, und spielen dabei in ähnlicher Weise seine konfessionellen Elemente herunter und betonen, für unsere zunehmend pluralistische und interdependente Welt, die eher universalen Dimensionen und Anwendungen des Begriffs. Siehe z.B. Sohail M. Hashmi, "Interpreting the Islamic Ethics of War and Peace (Interpretation der islamischen Ethik von Krieg und Frieden)," in *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives*, ed. Terry Nardin (Princeton: Princeton University Press, 1996), 146 – 166; und Hilmi Zawati, *Is Jihad a Just War? War, Peace, and Human Rights under Islamic and Public International Law* (Ist der Dschihad ein gerechter Krieg? Krieg, Frieden und Menschenrechte im islamischen und im internationalen öffentlichen Recht) (Lewiston, NY: Edwin Mellen, 2001).

<sup>30</sup> Zum Beispiel haben moslemische Wissenschaftler, die der moslemischen Weltliga angeschlossen sind, kürzlich bei einem Treffen in Mekka bekräftigt, dass der *Dschihad* "die Tötung von Nichtkombattanten" und Angriffe auf "Einrichtungen, Plätze und Gebäude ohne Bezug zum Kampf" streng verbiete. Siehe "Muslim scholars define 'terrorism' as opposed to legitimate jihad (Moslemische Gelehrte bezeichnen 'Terrorismus' als unvereinbar mit dem rechtmäßigen Dschihad)," *Middle East News Online* [[www.middleeastwire.com](http://www.middleeastwire.com)], posted January 14, 2002. Siehe auch Bassam Tibi, "War and Peace in Islam (Krieg und Frieden im Islam)," in Nardin, ed., 128 – 145.

<sup>31</sup> Der Historiker Eric Hobsbawm warnt uns in seiner 1995 erschienenen Studie zum 20. Jahrhundert am Beginn des neuen Jahrtausends besonders vor der aufkommenden Krise eines "nicht-staatlichen Terrorismus", der durch die zunehmende „Privatisierung von Zerstörungsinstrumenten“ möglich werde, z. B. organisierte Gruppen, die zumindest bis zu einem gewissen Grade unabhängig von staatlichen Autoritäten operieren und zunehmend bereit und in der Lage sind, "Gewalt und Verwüstung überall auf der Welt" anzurichten. Eric Hobsbawm, *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914 – 1991* (Zeit der Extreme. Das kurze Zwanzigste Jahrhundert

Diejenigen, die am 11. September mehr als 3.000 Menschen umgebracht haben und die sich, nach ihren eigenen Worten, nichts mehr wünschen als dies wieder zu tun, stellen für alle Menschen guten Willens überall in der Welt, nicht nur in den Vereinigten Staaten, eine deutliche und allgegenwärtige Gefahr dar. Solche Taten sind eindeutige Beispiele purer Aggression gegen unschuldige Menschenleben, ein die Welt bedrohendes Übel, das klar den Einsatz von Gewalt erfordert, damit dieses Übel beseitigt werden kann.

Organisierte Killer mit globalem Einfluss bedrohen uns nun alle. Im Namen der universalen menschlichen Moral und im vollen Bewusstsein der Begrenzungen und Anforderungen eines gerechten Krieges unterstützen wir die Entscheidung unserer Regierung und unserer Gesellschaft, Waffengewalt gegen sie einzusetzen.

### **Schlussfolgerung**

Wir verpflichten uns, alles uns Mögliche gegen die schädlichen Versuchungen zu tun, zu denen Nationen im Krieg neigen, besonders gegen die der Arroganz und des Chauvinismus. Gleichzeitig erklären wir feierlich und einstimmig, dass es für unsere Nation und unsere Verbündeten darauf ankommt, diesen Krieg zu gewinnen. Wir kämpfen, um uns selbst zu verteidigen, aber wir glauben, dass wir dabei auch kämpfen, um die universalen Prinzipien der Menschenrechte und der menschlichen Würde zu verteidigen, die die größte Hoffnung der Menschheit darstellen.

Eines Tages wird dieser Krieg zu Ende sein. Wenn dies der Fall sein wird – und in mancher Hinsicht sogar vor seinem Ende –, wartet auf uns die große Aufgabe der Versöhnung. Wir hoffen, dass dieser Krieg die Chancen auf eine Weltgemeinschaft auf der Grundlage von Gerechtigkeit vermehrt, indem er einem globalen Erzübel Einhalt gebietet. Doch wir wissen, dass nur die Friedensstifter unter uns, in jeder Gesellschaft, gewährleisten können, dass dieser Krieg nicht vergeblich gewesen sein wird.

Wir möchten besonders die Hand zu unseren Brüdern und Schwestern in moslemischen Gesellschaften ausstrecken. Wir sagen Euch offen: wir sind nicht Eure Feinde, sondern Freunde.<sup>32</sup> Wir dürfen keine Feinde sein. Wir haben so viel gemeinsam. Eure Menschenwürde nicht weniger als die unsrige – Eure Rechte und Chancen auf ein gutes Leben, nicht weniger als die unsrigen – sind das, wofür wir zu kämpfen meinen. Wir wissen, dass einige von euch uns gegenüber großes Misstrauen empfinden, und wir wissen, dass wir Amerikaner zum Teil die Verantwortung für dieses Misstrauen tragen. Doch wir dürfen keine Feinde sein. Hoffnungsvoll möchten wir uns mit euch und allen Menschen guten Willens zusammenschließen, um einen gerechten und dauerhaften Frieden aufzubauen.

---

1914 – 1991 (London: Abacus, 1995), 560.

<sup>32</sup> Aus: Abraham Lincoln, *First Inaugural Address* (Erste Amtsantrittsrede), März 1861.

**Unterzeichner**

**Enola Aird** *Director, The Motherhood Project; Council on Civil Society*

**John Atlas** *President, National Housing Institute; Executive Director, Passaic County Legal Aid Society*

**Jay Belsky** *Professor and Director, Institute for the Study of Children, Families and Social Issues, Birkbeck University of London*

**David Blankenhorn** *President, Institute for American Values*

**David Bosworth** *University of Washington*

**R. Maurice Boyd** *Minister, The City Church, New York*

**Gerard V. Bradley** *Professor of Law, University of Notre Dame*

**Margaret F. Brinig** *Edward A. Howry Distinguished Professor, University of Iowa College of Law*

**Allan Carlson** *President, The Howard Center for Family, Religion, and Society*

**Khalid Durán** *Editor, TransIslam Magazine*

**Paul Ekman** *Professor of Psychology, University of California, San Francisco*

**Jean Bethke Elshtain** *Laura Spelman Rockefeller Professor of Social and Political Ethics, University of Chicago Divinity School*

**Amitai Etzioni** *University Professor, The George Washington University*

**Hillel Fradkin** *President, Ethics and Public Policy Center*

**Samuel G. Freedman** *Professor, Columbia University Graduate School of Journalism*

**Francis Fukuyama** *Bernard Schwartz Professor of International Political Economy, Johns Hopkins University*

**William A. Galston** *Professor, School of Public Affairs, University of Maryland; Director, Institute for Philosophy and Public Policy*

**Claire Gaudiani** *Senior research scholar, Yale Law School, and former president, Connecticut College*

**Robert P. George** *McCormick Professor of Jurisprudence and Professor of Politics, Princeton University*

**Neil Gilbert** *Professor, School of Social Welfare, University of California, Berkeley*

**Mary Ann Glendon** *Learned Hand Professor of Law, Harvard University Law School*

**Norval D. Glenn** *Ashbel Smith Professor of Sociology and Stiles Professor of American Studies, University of Texas at Austin*

**Os Guinness** *Senior Fellow, Trinity Forum*

**David Gutmann** *Professor Emeritus of Psychiatry and Education, Northwestern University*

THE QUARTERLY JOURNAL

- Kevin J. “Seamus” Hasson** *President, Becket Fund for Religious Liberty*
- Sylvia Ann Hewlett** *Chair, National Parenting Association*
- James Davison Hunter** *William R. Kenan, Jr., Professor of Sociology and Religious Studies and Executive Director, Center on Religion and Democracy, University of Virginia*
- Samuel Huntington** *Albert J. Weatherhead, III, University Professor, Harvard University*
- Byron Johnson** *Director and Distinguished Senior Fellow, Center for Research on Religion and Urban Civil Society, University of Pennsylvania*
- James Turner Johnson** *Professor, Department of Religion, Rutgers University*
- John Kelsay** *Richard L. Rubenstein Professor of Religion, Florida State University*
- Diane Knippers** *President, Institute on Religion and Democracy*
- Thomas C. Kohler** *Professor of Law, Boston College Law School*
- Glenn C. Loury** *Professor of Economics and Director, Institute on Race and Social Division, Boston University*
- Harvey C. Mansfield** *William R. Kenan, Jr., Professor of Government, Harvard University*
- Will Marshall** *President, Progressive Policy Institute*
- Richard J. Mouw** *President, Fuller Theological Seminary*
- Daniel Patrick Moynihan** *University Professor, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University*
- John E. Murray, Jr.** *Chancellor and Professor of Law, Duquesne University*
- Michael Novak** *George Frederick Jewett Chair in Religion and Public Policy, American Enterprise Institute*
- Rev. Val J. Peter** *Executive Director, Boys and Girls Town*
- David Popenoe** *Professor of Sociology and Co-Director, National Marriage Project, Rutgers University*
- Robert D. Putnam** *Peter and Isabel Malkin Professor of Public Policy, Kennedy School of Government, Harvard University*
- Gloria G. Rodriguez** *Founder and President, AVANCE, Inc.*
- Robert Royal** *President, Faith & Reason Institute*
- Nina Shea** *Director, Freedom’s House’s Center for Religious Freedom*
- Fred Siegel** *Professor of History, The Cooper Union*
- Theda Skocpol** *Victor S. Thomas Professor of Government and Sociology, Harvard University*

**Katherine Shaw Spaht** *Jules and Frances Landry Professor of Law, Louisiana State University Law Center*

**Max L. Stackhouse** *Professor of Christian Ethics and Director, Project on Public Theology, Princeton Theological Seminary*

**William Tell, Jr.** *The William and Karen Tell Foundation*

**Maris A. Vinovskis** *Bentley Professor of History and Professor of Public Policy, University of Michigan*

**Paul C. Vitz** *Professor of Psychology, New York University*

**Michael Walzer** *Professor, School of Social Science, Institute for Advanced Study*

**George Weigel** *Senior Fellow, Ethics and Public Policy Center*

**Charles Wilson** *Director, Center for the Study of Southern Culture, University of Mississippi*

**James Q. Wilson** *Collins Professor of Management and Public Policy Emeritus, UCLA*

**John Witte, Jr.** *Jonas Robitscher Professor of Law and Ethics and Director, Law and Religion Program, Emory University Law School*

**Christopher Wolfe** *Professor of Political Science, Marquette University*

**Daniel Yankelovich** *President, Public Agenda*

*Die Unterzeichner danken Dan Cere von der McGill University in Montreal für seine Unterstützung unserer Forschungs- und Redaktionsarbeiten.*





## **Die EU als Sicherheitsakteur im Mittelmeerraum: Probleme und Perspektiven**

Dr. Claire Spencer<sup>1</sup>

### **Einführung und Überblick**

Der Titel dieses Aufsatzes legt nahe, dass es wahrscheinlich nicht gerade ihre Rolle als Sicherheitsakteur ist, in der sich die Europäische Union (EU) als Institution besonders wohl fühlt. Die Vermutung, dass diese Rolle eher eine Konfrontation mit „Problemen“ als mit den attraktiveren „Herausforderungen“ mit sich bringt, weist auf die Art der sich innerhalb und außerhalb der EU vollziehenden Veränderungen, die eine Erreichung ihrer Sicherheitsziele schwierig machen. Einer der Gründe hierfür ist, dass die EU neben anderen internationalen Organisationen von einer Reaktion auf die Symptome und Äußerungen von mangelnder Sicherheit zu dem Versuch übergegangen ist, die tieferen Gründe für Instabilität und Unsicherheit sowohl an ihrer Peripherie als auch anderswo zu identifizieren und anzugehen.

Über verschiedene nationale Stellen und Institutionen der Gemeinschaft zu einer gemeinsamen Analyse dessen zu gelangen, was diese tieferen Ursachen sein könnten, sogar bevor man eine angemessene Form der Reaktion in Erwägung zieht, ist eine Aufgabe von enormer Komplexität. Vor allem bedeutete dies, dass eine *Definition* (im konzeptionellen Sinne) der gemeinsamen sicherheitspolitischen Ziele der EU ebenso problematisch geworden ist wie eine Koordination der daraus folgenden Antworten in der Praxis. Die Zielmarken von Europas Sicherheitsdebatte haben sich seit Ende der 1990er Jahre verändert, und diesen Veränderungen muss die Haltung der EU gegenüber Regionen wie dem Mittelmeerraum Rechnung tragen.

Dieser Aufsatz wird der Frage nachgehen, in welcher Weise es mit dem sich wandelnden Charakter der EU schwieriger geworden ist, die politischen Prioritäten im Mittelmeerraum der EU zunächst zu erkennen und dann anzugehen. Ich werde den Standpunkt vertreten, dass die EU die europäische Mittelmeerpolitik (EMP) in einem Zusammenhang neu überdenken muss, der über die Parameter von Barcelona hinausgeht. Dies ist notwendig, weil Veränderungen in diesem weiteren Kontext der Sicherheitsplanung nun direkte Auswirkungen auf die künftigen Perspektiven der EU haben. 1995 war die sicherheitspolitische Situation im Mittelmeerraum anders als die Situation im Jahre 2001, ebenso wie die Aufgaben der EU im Bereich der Verteidigungs- und Sicherheitsplanung über das hinausgewachsen sind, was man sich vor fünf Jahren vorgestellt hatte. Die Verbindung

---

<sup>1</sup> Dr. Claire Spencer ist Leitende wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Verteidigungsstudien, King's College, London.

dieser Entwicklungen mit der Situation im Mittelmeerraum ist von der EU jedoch nur langsam hergestellt worden.

Es könnte zum Beispiel sein, dass der Begriff des „Mittelmeers“ als einer Region – gegenwärtig verstanden als aus den zwölf südlichen Partnerstaaten der EU bestehend – daraufhin überprüft werden muss, ob er weiterhin als funktionsfähige regionale Einheit sinnvoll ist. Wenn die EU ihre Prioritäten grundlegender zu bestimmen hätte, könnte es strategisch sinnvoller sein, die Region eher nach thematischen als nach rein geopolitischen Kriterien zu behandeln. Wenn, was zunehmend der Fall zu sein scheint, die aufkommenden und höchst drängenden Sorgen der EU in der Region subnationaler wie übernationaler Art sind, so kann es sein, dass der schwerfällige gegenwärtige Politikstil von Regierung zu Regierung sich andere Akteure und Formen der Kooperation suchen muss als die, die unter dem gegenwärtigen EMP-Modell existieren. Man kann die destabilisierenden Folgen ungleicher wirtschaftlicher Entwicklung in Staaten ohne demokratische Verantwortlichkeit als ein subnationales Problem und die transnationalen Verbindungen organisierter krimineller Netzwerke, die im Menschen-, Drogen- und Waffenhandel aktiv sind, als ein übernationales Problem anführen. Um die eigentlichen Ursachen beider Probleme anzugehen, sind flexiblere Reaktionsmechanismen erforderlich als diejenigen, die sich durch die multilateralen und staatszentrierten Mechanismen des Barcelona-Prozesses entwickelt haben; eben dieser Bereich muss dringend in eine Überprüfung der EMP einbezogen werden.

### **Sicherheit: Probleme der Konzeption**

Eine angemessene Reaktion auf diese Schwerpunktverlagerung wird auch erfordern, dass die Europäer sich fragen, was sie konkret mit Sicherheit meinen angesichts der spezifischen (und weitgehend nicht-militärischen) Herausforderungen, mit denen sich Europa im Mittelmeerraum und im Nahen Osten konfrontiert sieht. Das anfängliche Ziel des Barcelona-Prozesses war, wie es Bechir Chourou sehr treffend formuliert hat, dass „Europa einen sicheren Zugang zu Öl und Gas und einen Schutz vor Emigrantenströmen wollte.“<sup>2</sup> Dies geht jedoch nicht aus dem Kapitel über „Politik und Sicherheit“ der Deklaration von Barcelona hervor. Hier liegt der Schwerpunkt vielmehr auf der Zusammenarbeit im Bereich der eher üblichen Agenda von „harten“ sicherheitspolitischen Zielen wie Rüstungskontrolle, friedliche Beilegung von Konflikten, Vertrauensbildung und Konfliktprävention. Im südlichen Mittelmeerraum dagegen wird Sicherheit fast schließlich ökonomisch definiert, wobei das Hauptziel darin besteht, die finanzielle und technische Unterstützung Europas bei der Verfolgung bestehender Entwicklungsziele zu sichern, wobei man die Umstrukturierung von Märkten akzeptiert, um den Erfordernissen wachsenden internationalen Wettbewerbs (wenn nicht den direkten

---

<sup>2</sup> Bechir Chourou, in schriftlicher Form an das Komitee der Europäischen Union, Unterausschuss C (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik), Oberhaus, London, November 2000.

Bedürfnissen von Bürgern und Subjekten einzelner Staaten) gerecht zu werden. Die politischen und diplomatischen Aspekte von Barcelona sind nur akzeptabel, insofern sie unbestimmt, allgemein und auf reale Krisen oder internationale Politik nicht anwendbar bleiben.

In Diskussionen über die Lücken zwischen diesen Visionen wird weniger häufig davon gesprochen, wie schwierig es für die EU gewesen ist, ihren eigenen Sicherheitsbegriff abzustimmen und zu operationalisieren. Die erste Herausforderung für die EU-Koordination der umfassenden Ziele von Barcelona im politischen, institutionellen und bürokratischen Bereich ist, dass die Kerntätigkeit der Sicherheitsplanung eher in den Verteidigungs- und Außenministerien als in Handels- oder Entwicklungsministerien liegt. Sogar innerhalb der gleichen Ministerien sind die für den Mittelmeerraum zuständigen Schreibtischoffiziere nicht immer im Gespräch darüber, wo der Schwerpunkt für eine kohärente Sicherheitsplanung zu liegen hat. In der Tat kann es sogar vorkommen, dass einzelne Ministerien aneinander vorbeiarbeiten, wenn eine Abteilung des Verteidigungsministeriums z.B. damit beschäftigt ist, Waffenverkäufe in den Nahen Osten zu fördern, während eine andere mit Rüstungskontrolle in derselben Region befasst ist. Nicht alle EU-Regierungen versuchen explizit, diese Fragen zu koordinieren, und wenige koordinieren sie gut.

Es gibt auch ein Problem verschiedener Kulturen innerhalb von Sicherheitsgemeinschaften. Das Militär zum Beispiel tendiert dazu, die Dinge auf die Art des „geht schon“ zu sehen, während Zivilbeamte im Bewusstsein von Budgets und öffentlichen Reaktionen als vorsichtiger wahrgenommen werden. Es gibt auch eine Diskrepanz zwischen der theoretischen oder akademischen Diskussion über Sicherheit und den Erfordernissen praktischer Politik. Wissenschaftler mögen Sicherheit in der Welt nach dem Kalten Krieg „neu definiert“ haben und in diese Definition Menschenrechte, „gesellschaftliche“ Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit eingeschlossen haben. In der Praxis jedoch haben Regierungen die Tendenz, bestehende Instrumente, bestehende Politik den herrschenden Umständen anzupassen, in der Hoffnung, dass ihre Wiederbelebung und Umbenennung – wie in der Verteidigungsdiplomatie Großbritanniens der Fall – schon irgendwie Verbesserungen in den gesamten Sicherheitsbereich bringen wird.

Eine weitere Divergenz, die bei der Definition von „Sicherheit“ auftaucht, liegt darin, dass nicht alle EU-Regierungen Sicherheit in der gleichen Weise sehen. Im Fall des Mittelmeers haben wie gesagt diejenigen Länder, die der Mittelmeerregion am nächsten liegen, mit praktischen Problemen wie der illegalen Einwanderung und der organisierten Kriminalität umzugehen, die in Nordeuropa nur von Ferne widerhallen. Wo gemeinsame Herausforderungen und Probleme bestehen, unterscheiden sich diese in Umfang und Auswirkungen auf die einzelnen europäischen Gesellschaften. Aus historischen und anderen Gründen legen einige EU-Mitgliedsstaaten mehr Wert auf Menschenrechte als andere – gewöhnlich umgekehrt proportional zu ihrer Entfernung von der betreffenden Region -, wo für

andere der Zugang zu Öl, Gas und andere kommerzielle Interessen die Parameter für die Diskussion bestimmen. Es gibt auch spezielle Fälle, wie Frankreichs Beziehungen zu Algerien, die aus verschiedenen sich überschneidenden Gründe, die Handhabung von Sicherheitsfragen extrem problematisch machen.

Ebenso gibt es auch Differenzen – oder eher unterschiedliche Gewichtungen – darüber, wie strittige Bereiche wie der Friedensprozess im Nahen Osten zu behandeln seien. Es sind zwar eine Reihe von “gemeinsamen Positionen” der EU formuliert worden, doch Frankreich hat es traditionell vorgezogen, aktiver an der politischen Front zu sein als Großbritannien oder Deutschland, Großbritannien wegen des Vorrangs einer politischen Konvergenz mit den USA, Deutschland aus historischer Sensibilität gegenüber Israel. Wo, wie beim Barcelona-Prozess der Fall, verschiedene Akteure auf Seiten der EU (Nationen, Gemeinschaften, EU-Präsidentschaft) mit mindestens zwölf Akteuren auf der südlichen Seite zu tun haben, ist es eine große Herausforderung, auch nur eine Vereinbarung zu erreichen, bevor man sich überhaupt Gedanken über die Art ihrer Implementierung macht. Wenn sich dann die Implikationen der Sicherheit auf eine oder mehr Parteien einschränkend auswirken oder auf grundsätzlich divergierenden Interpretationen des Begriffs „Sicherheit” beruhen, wundert es nicht, dass aus diesem Prozess wenig überzeugende Initiativen hervorgegangen sind oder gegenüber unabhängig abgestimmten Kriterien erkennbar waren.

Wahrscheinlich gibt es keine einfachen Antworten auf diese Überlegungen, betreffen sie doch alle Bereiche der EU-Außenpolitik. Die Aufrechterhaltung eines Prozesses mit dem alleinigen Zweck, die Kommunikation über Sicherheitsfragen offen zu halten, hat jedoch seit dem Beginn von Barcelona immer weniger Gewinn gebracht. Das Scheitern der europäischen Mittelmeerpartner beim Versuch, die Charta für Frieden- und Stabilität im November 2000 zu verabschieden, wurde von den oben geschilderten konzeptionellen Widersprüchen ebenso wie von den unmittelbaren Auswirkungen der Situation im Nahen Osten begünstigt. Sollte jedoch der künftige Prozess niedriger dimensioniert oder auf die Aufnahme spezifischer Fragen auf verschiedenen regionalen Ebenen eingestellt werden, so könnten durchaus Möglichkeiten entstehen, über allgemeine Ziele hinauszugelangen. Das Problem ist, dass auch in den sehr kritischen Einschätzungen von Barcelona wie dem Referat des EU-Kommissars für Außenbeziehungen über eine „Wiederbelebung” des Barcelona-Prozesses von September 2000 nicht die Rede davon war, das Barcelona-Modell geopolitisch anzupassen oder umzugestalten mit inhaltlicher Neuausrichtung.

Nach den Regeln der EU ist es Aufgabe der Mitgliedsstaaten, diese Neueinschätzung vorzunehmen. Ihr Beitrag in Form der Gemeinsamen Mittelmeerstrategie (GMS), beim Europäischen Rat in Feira im Juni 2000 vereinbart, übernahm nicht nur ohne weiteres den geographischen Schwerpunkt von Barcelona, sondern nahm Libyen in seinen Aufgabenbereich auf. Als allgemeines Programm bestehender Formen von EU-Politik im Mittelmeerraum, in das Verweise auf

die neue Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und Entwicklungen im JHA-Bereich aufgenommen wurden, verpasste die GMS eine geeignete Gelegenheit, die Grundprinzipien der EU-Beziehungen im Mittelmeerraum zu überarbeiten, ihre Instrumente besser an erreichbare Endziele anzupassen. Stattdessen, wie der Hohe Vertreter der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Javier Solana im Zusammenhang mit einer Einschätzung der Bedeutung „gemeinsamer Strategien“, von Strategien als Instrumenten zur Verbesserung der internationalen Koordination von außenpolitischen Aktivitäten der EU, schrieb:

„In Bezug auf den Mittelmeerraum haben das offensichtliche Fehlen einer Bedeutungssteigerung der GMS im Vergleich zu dem bereits umfassenden Barcelona-Prozess und die Schwierigkeiten bei der Definition der Beziehung zwischen der GMS und der Rolle der EU im Friedensprozess im Nahen Osten die Konsistenz der Haltung der EU gegenüber dieser Region in Frage gestellt. Die unausgesprochene Konkurrenz zwischen der GMS und den anhaltenden Bemühungen um den Entwurf einer ‚Charta für Frieden und Stabilität‘ im Rahmen des Barcelona-Prozesses hat zu dieser Verwirrung beigetragen.“<sup>3</sup>

### **Sicherheit: neue Zeiten, neue Instrumente**

Wenn sich auch die Realisierung politischer Koordination und Kohärenz bis heute als schwierig erwiesen hat, so hat die EU doch die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente erweitert, indem sie ihrem weitgehend „weichen“ Instrumentarium ergänzend eine militärische Dimension hinzufügte. Diese Erweiterung bietet Chancen zu einer Erhöhung der Effektivität der EU-Mittelmeerpolitik, aber auch Risiken. Die Hauptchance liegt darin, dass man in der Lage ist, mehr direkte Kontakte zwischen Militärs im Mittelmeerraum anzubieten, mit der Perspektive, die bereits auf bilateraler Ebene und in kleineren Formationen bestehende Art von Kooperation in Ausbildung und gemeinsamen Übungen um eine europäische Dimension zu erweitern. Die Schüsselfrage ist wie immer für EU-Staaten die Entscheidung, worin die Wertsteigerung einer europäischen Dimension liegen könnte, zumal nicht geklärt ist, wer bzw. welcher Haushaltstitel die Extrakosten abdecken würde, die den nationalen Streitkräften entstehen, wenn ihre möglicherweise schon zu nationalen Zwecken eingeplanten Ausbildungsaktivitäten um eine europäische Dimension erweitert werden.

Die Hauptgefahr liegt in einer potentiellen Vernachlässigung der Mittelmeerpartner der EU, wenn die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die im Dezember 1999 auf der Sitzung des Europäischen Rats in Helsinki beschlossen wurde, zum Einsatz kommt. Bis jetzt hat sich die Entwicklung der ESVP weitgehend auf institutionelle Vereinbarungen, Potentiale und Prozesse

<sup>3</sup> Bericht des Generalsekretärs/Hohen Vertreters, *Gemeinsame Strategien*, Rat der Europäischen Union, Dok., Nr. 1487/100, 21. Dezember 2000 (freigegeben 30/01/01), Art. 16.

konzentriert, mehr als auf die operationale Seite der Politik, insbesondere hinsichtlich ihrer geographischen Reichweite. Von den verschiedenen potentiellen Szenarien für einen Einsatz der Schnellen Eingreiftruppe der EU hat keines speziell den Mittelmeerraum als Schwerpunkt gehabt. Stattdessen hatte man in den Planungsstadien das Ziel, für allgemeine Einsatztypen (dargestellt als vier Typen von „Petersberger Aufgaben“) ohne spezifischen regionalen Schwerpunkt zu planen, auch wenn Bodeneinsätze wie auf dem Balkan (Bosnien, Kossowo, Albanien) ohne Zweifel ihren potentiellen Auftrag geprägt haben.

Während die Konzentration der EU auf internationale Vereinbarungen, Verpflichtungen und Potentiale vor dem konzeptionellen Hintergrund dieser Politik völlig verständlich ist, könnten daraus doch externe Probleme entstehen – besonders im Mittelmeerraum –, wenn diese Potentiale Gestalt annehmen. Multilaterale und bilaterale Dialoge (wie der Umgang der WEU mit dem Thema EUROFOR und EUROMARFOR Mitte der 1990er Jahre gezeigt hat) sind oft bezeichnend für die Art, wie oft nicht rechtzeitig konkret darüber diskutiert wird, was die Menschen beschäftigt. Gerade hier können die Bemühungen von Barcelona um Vertrauensbildung am besten wirksam werden, mit einer Betonung von vorherigen (nicht nachträglichen) Konsultationen und gemeinsamem Engagement, wo einzelne Mittelmeerstaaten oder ihre internationalen Gewässer betroffen sein können.

Die Gemeinsame Mittelmeerstrategie hat in der Tat den Aufgabenbereich des Barcelona-Prozesses aktualisiert, indem sie auf die Notwendigkeit verwies, Entwicklungen in der ESVP durch Förderung der Sicherheit im Mittelmeerraum „Rechnung zu tragen“ (Artikel 13). Noch expliziter hat die Strategie festgestellt, dass „die EU die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Überlegungen zu nutzen gedenkt, wie man, gemeinsam mit den Mittelmeerpartnern, die Sicherheitszusammenarbeit in der Region verstärken kann“ (Artikel 8).<sup>4</sup> Worin dies bestehen könnte, ist jedoch noch zu erarbeiten, ebenso wie die Strategie keinen ausdrücklichen Zusammenhang zwischen der EVSP und dem Barcelona-Prozess herstellt.

Angesichts der Forderungen, zunächst einmal die ESVP selbst aufzubauen, ist die Erklärung ihrer potentiellen Effekte auf oder ihrer Bedeutung für den Mittelmeerraum deutlich keine Priorität für ihre Hauptverantwortlichen.

Bis heute lag der außenpolitische Schwerpunkt der EU in Bezug auf die ESVP darin, ihr Verhältnis zur NATO zu klären und aufzubauen, was kurzfristig bedeutete, dass man sich auf ausführliche Erklärungsanstrengungen an die Adresse der Vereinigten Staaten konzentrierte, und zwar sowohl vor wie nach dem Regierungswechsel in den USA. In geringerem, wohl aber nicht weniger wichtigem Maße waren diese Erklärungsanstrengungen auch an die Türkei, Russland und NATO-

---

<sup>4</sup> Europäischer Rat, *Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für den Mittelmeerraum*, Anhang V, Resümee der Präsidentschaft, Europäischer Rat, Feira, Juni 2000 (SN 200/0 ADD I).

Partner außerhalb der EU gerichtet. Bei denjenigen jedoch, die außerhalb dieser Kreise stehen, hat das Fehlen eines bestimmten regionalen Schwerpunkts für den Einsatz der Schnellen Eingreiftruppe der EU an der Peripherie Europas Besorgnis geweckt. Trotz aller gegenteiligen Versicherungen herrscht immer noch das Gefühl vor, dass Regionen wie das Mittelmeer sehr wohl Gegenstand einer EU-inspirierten Militäraktion sein könnten, und sei es auch nur als "Teststrecke" für diese Potentiale zum Beispiel.

Noch einmal: das konzeptionelle Problem liegt hierbei darin, dass die ESVP wie die Gemeinsame Mittelmeerstrategie und die JHA-Agenda der EU im wesentlichen Europa zum Thema haben, nicht aber seine Nachbarn. Eine weitere Trennung zwischen der inneren und äußeren Sicherheitspolitik der EU kann jedoch dazu beitragen, wenig hilfreiche negative Eindrücke von den Intentionen der EU an ihren unmittelbaren Grenzen entstehen zu lassen, wenn diese Intentionen nicht deutlich artikuliert werden in Prozessen wie dem von Barcelona, wo die betroffenen Seiten ihre Besorgnis äußern können. Eine Vorbedingung für diesen Grad an Klarheit ist jedoch, dass die EU eine intensive Überprüfung ihrer bestehenden Prioritäten und politischen Rahmenbedingungen in der hier skizzierten Art vornimmt.

### **Schlussfolgerungen**

Es mag den Anschein haben, als sei diese Diskussion von den eher verbreiteten oder traditionellen Diskussionen über Sicherheitsfragen etwas abgekommen, doch sie soll helfen zu erklären, warum den erwähnten Ambitionen der EU in der Praxis nicht immer entsprechende Taten folgen. Ihr Fortschritt hängt weitgehend von Problemlösungen ab, die andernorts erarbeitet werden und deren Ergebnisse erst allmählich in die Sicherheitsprozesse Eingang finden, die man für den Mittelmeerraum selbst entworfen hat. Es gibt auch die immer wieder gestellte Frage nach der Koordination innerhalb der EU, auf der Ebene der Gemeinschaft wie auch auf der Ebene der Nationalstaaten, die extrem belastend bleibt. Hier geraten die Kompliziertheiten der Entscheidungsprozesse in der EU ins Blickfeld, da die Art, in der politische Entscheidungen zustande kommen, oft großen Einfluss auf die Art hat, in der sie zum Ausdruck gebracht und umgesetzt werden, oder auf die Frage, ob sie je über unerfüllbare Absichtserklärungen hinausgelangen oder ob nicht. Die ungleiche Anwendung von Außenpolitik ist infolgedessen keineswegs auf fehlenden guten Willen oder fehlenden Weitblick *per se* zurückzuführen oder mangelnde Versuche, alle Bereiche eines Orchesters zusammenspielen zu lassen, oft ohne einen klar definierten Dirigenten. Das eigentliche Problem, die eigentliche Herausforderung einer EU-Erweiterung liegt darin, die bestehende Formulierung von Politik zu überprüfen und ihre Instrumente so zu verfeinern, dass sie flexibel genug und je nach Anwendungsgebieten unterschiedlich eingesetzt werden können.

Ein Ansatz könnte darin liegen, die Ambitionen eines regionalpolitischen Rahmens herunterzuschrauben und sich auf Schwerpunkte, auf konkretere Strategien zu konzentrieren. Im Vergleich zu der länderspezifischen Politik der EU (gegenüber Russland und der Ukraine zum Beispiel) oder sogar Initiativen gegenüber kleineren regionalen Konfigurationen (wie zum Beispiel der "Norddimension") ist der Mittelmeerraum vielleicht immer ein zu sperriges Thema gewesen, um eine voll integrierte, konzentrierte oder ausgewogene europäische Außenpolitik zu ermöglichen. Dies einzuräumen bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass der Barcelona-Rahmen vollständig aufgegeben werden sollte. Wie bei der OSZE ist auch in einem so dimensionierten Rahmen Spielraum für die Behandlung einer Reihe von sicherheitsrelevanten Fragen, selbst wenn bei bestimmten Fragen messbare Ergebnisse schwer zu erreichen sind.

So weit es um eine wirksamere Implementierung von Politik geht, sollte sich der gewählte Rahmen eher nach den Zielen richten als umgekehrt. Der Kampf gegen transnationale Kriminalität zum Beispiel erfordert Koordination über regionale Grenzen hinweg (Zentralasien und der Balkan wie auch der Mittelmeerraum wären hier zu nennen), wo die entsprechenden Netzwerke und Aktivitäten konzentriert sind.<sup>5</sup> Für die längerfristigen Ziele von Barcelona wiederum ist eine eher abgestufte, länderspezifische Auswahl von Prioritäten erforderlich, vor allem um die Entstehung von stabilen Veränderungsprozessen zu unterstützen. Neben gezielter und dezentralisierter Entwicklungshilfe würden im Zentrum dieses abgestimmten Ansatzes Initiativen stehen, die die Fähigkeit der jeweiligen regionalen Bevölkerung stärken, über ihr politisches und ökonomisches Schicksal selbst zu bestimmen, nicht zuletzt um heftigeren Reaktionen auf demographische und andere interne Zwänge zuvorzukommen. Das Gegenstück hierzu besteht für die EU darin, jede unnötige Verstärkung zentralisierender – und letztlich undemokratischer – Tendenzen bei einigen der gegenwärtigen politischen Führungen der Region zu verhindern. Das Grundprinzip sollte sein, Reaktionen eher auf objektiv definierte Bedürfnisse von Sicherheitszusammenarbeit als auf die Forderungen und Erwartungen eines vorgefertigten Rahmens wie Barcelona abzustimmen.

Bei einer Überprüfung des *modus operandi* der EU im Mittelmeerraum ist Zeit von entscheidender Bedeutung, gerade weil eine EU-Erweiterung die Parameter der Diskussion darüber, was Sicherheit für Europa bedeutet, ändern wird. Territoriale und kulturelle Schranken können nicht länger als "Torhüter" darüber entscheiden, was den europäischen Raum betritt und was ihn verlässt. Dies gilt insbesondere für Regionen wie das Mittelmeer unmittelbar an den Grenzen der EU, wo der Preis für ein Ignorieren der Forderungen der Völker der Region, im Gegensatz zu denen ihrer Regierungen, schon zu spüren ist. Die Mehrheit der Bevölkerungen dieser Region sind bei der Zunahme der organisierten Kriminalität

---

<sup>5</sup> Zur Diskussion von Fragen der Sicherheit und organisierten Kriminalität im Mittelmeerraum siehe Claire Spencer, "Das Mittelmeer ist wichtig – wichtiger als früher," *World Today* 57:3 (März 2001).



und des Menschenhandels weniger Handelnde als deren Opfer. Falls die EU eine Strategie neu formulieren sollte, die direkt an die Belange dieser Bevölkerungen gerichtet wäre anstatt sie zu übergehen, könnte man sich für die Zukunft eine echte Partnerschaft auf verschiedenen, besser integrierten Ebenen vorstellen. Erst dann wäre Sicherheit im Mittelmeerraum wirklich "unteilbar."



## Friedenskonsolidierung auf dem Balkan. Müssen wir durchhalten?

Frederic Labarre<sup>1</sup>

Vor einem Jahr veröffentlichte Thomas L. Friedman einen inzwischen berühmten Artikel, in dem er behauptete, dass die Demokratie in den ethnisch reinen Staaten des ehemaligen Jugoslawiens vorsichtig wachse, während die demokratische Entwicklung im multiethnischen Bosnien weiter denn je vom Ziel des Dayton-Abkommens entfernt sei. Friedman vertritt die These, dass die Bestimmungen von Dayton aufgegeben werden sollten, die Bosnier (was immer ihr Wahlbezirk ist) selbst entscheiden sollten, wo sie leben wollten, und dann die Demokratie Fuß fassen lassen sollten, nachdem sich die Bevölkerungsgruppen „getrennt hätten.“ Nur dies, meint Friedman, könne den Bosniern helfen, über ihre Stammesinteressen hinauszudenken, und kommt zu dem Schluss, dass es „kein Zufall sei, dass McDonald sich immer noch weigere, [dort] tätig zu werden.“<sup>2</sup>

Diese Aufforderungen, auf jegliche Verantwortung für die Förderung des Ideals multiethnischer Koexistenz im Sinne des Friedensvertrags von Dayton (DPA) zu verzichten, sind nicht selten. Die Internationale Krisengruppe (ICG) wies in ihrem Bericht vom Dezember 2000 darauf hin, dass Wahlen nur dazu beitragen würden, die Gräben zwischen den Bevölkerungsgruppen zu vertiefen, indem sie Extremisten die Möglichkeit gäben, ihren Zugriff auf die Macht aufrechtzuerhalten.<sup>3</sup> Die ICG meint, dass es an der Zeit sei, die Strategie des Dayton-Abkommens zu überdenken, wonach Wahlen ein Mittel seien, die demokratische Entwicklung zu beschleunigen und den Abzug der NATO zu erlauben. Sie befürwortet, dass die internationale Gemeinschaft alle vom Dayton-Abkommen zugelassenen Maßnahmen trifft, um eine Einhaltung durch die Parteien durchzusetzen, anstatt blind auf ein demokratisches Ethos zu vertrauen, das einfach nicht entstehen will. Diese Einschätzung schließt die Vorstellung ein, dass angesichts der offensichtlichen Schwierigkeiten bei der Implementierung des Dayton-Abkommens die Zweckmäßigkeit dieses Abkommens infolgedessen fraglich wird. Daraus er-

---

<sup>1</sup> Frederic Labarre, ein früherer Berater des esthnischen Verteidigungsministeriums, arbeitet gegenwärtig am Royal Military College, Kingston, Ontario, Canada. Dieses Referat wurde ursprünglich beim 2. Seminar der Arbeitsgruppe des PfP-Konsortiums „Krisenmanagement in Südosteuropa“ in Reichenau gehalten.

<sup>2</sup> Thomas L. Friedman, „Not Happening (Was nicht geschieht),“ *New York Times*, 23. Januar 2001, Abschnitt A, S. 21. Der Kommentar über McDonalds bezieht sich auf eine Untersuchung, die (mit Recht) feststellt, dass noch nie zwei Länder, in denen Mc Donalds Restaurants vertreten sind, gegeneinander gekämpft haben.

<sup>3</sup> ICG Balkan Report #104, „Bosnia’s November Elections: Dayton Stumbles (Die November-Wahlen in Bosnien. Dayton steckt fest)“, Sarajevo/Brüssel, 18. Dezember 2000, Zusammenfassung.

gibt sich, dass eine Änderung des Dayton-Abkommens oder seine Annulierung die Möglichkeit von Multiethnizität auf Null reduzieren würde. Die Position der ICG läuft auf eine Revision des Abkommens hinaus.

Diese Positionen sind ähnlich, und doch gibt es Unterschiede in Nuancen. Friedman möchte die internationale Gemeinschaft einen mehr oder weniger formalen „Bevölkerungsaustausch“ leiten sehen, bei dem Kroatien und Serbien eine Art „Einflusszone“ bezogen auf ihren jeweiligen Bevölkerungsanteil in Bosnien erben würden, während die NATO eine Bürgschaft für einen „moslemischen Ministaat von Sarajevo“ übernehmen würde.<sup>4</sup> Dieser Ansatz würde sechs Jahre von Dayton-Bemühungen zunichte machen für etwas, was die internationale Gemeinschaft vor allem anderen zu verhindern gesucht hat: einen chauvinistischen Nationalismus, der danach strebt, verschiedene ethnische Gruppen wieder innerhalb der von ihnen beanspruchten „historischen Gebiete“ anzusiedeln. Demgegenüber tritt die ICG dafür ein, zunehmenden Druck im Rahmen des Dayton-Abkommens auszuüben. Mit anderen Worten, sie schlägt die Einrichtung von Mandaten hoher Bevollmächtigter der internationalen Gemeinschaft vor, wie zum Beispiel das Amt des Hohen Vertreters der UNO.<sup>5</sup> Die beiden Positionen können in folgender Frage zusammengefasst werden: Muss der Prozess der Friedenskonsolidierung auf dem Balkan (im Rahmen des Dayton-Abkommens) durchgehalten werden oder nicht?

Für die Antwort auf diese Frage und die ihr zugrunde liegenden Annahmen ist es von zentraler Bedeutung, dass es Gründe gibt, das Ideal der Multiethnizität zu verteidigen, Gründe, die über das Kräftegleichgewicht auf dem Balkan hinausgehen. Wenn der Balkan so viele Präzedenzfälle von Sezessionen und territorialen Zusammenschlüssen zulässt wie es Nationen gibt, dann können sich andere unzufriedene Gruppen außerhalb des Balkans mit ihren eigenen Forderungen auf diese Präzedenzfälle berufen und damit die territoriale Integrität von Ländern bedrohen, die jahrhundertlang nationale Minderheiten friedlich beherbergt haben. Hier geht es darum, dass der Friedensprozess von Dayton, wie er ist, angemessen ist und dass eine erfolgreiche Implementierung eher vom politischen Willen abhängt als vom Dayton-Abkommen selbst als einem Dokument. Wenn diejenigen, die das Dayton-Abkommen annullieren oder revidieren wollen, den mangelnden Fortschritt vor Ort kritisieren, schieben sie die Schuld zu sehr auf den Rahmen, ohne die Taten zu berücksichtigen, die zu seiner Unterstützung erfolgen (sollten), sowohl vonseiten der Bevölkerungsgruppen als auch vonseiten der internationalen Organisationen, die an der Friedenssicherung arbeiten.

Dieser Aufsatz ist in drei Abschnitte unterteilt. Der Erste befasst sich mit den Behauptungen der „Verzichtler“: sie müssen angesprochen werden, da nicht alle diese Behauptungen zutreffen. Der Zweite antwortet auf die Behauptungen der „Revisionisten“, indem er Theorien zur Konfliktlösung mit den Leistun-

---

<sup>4</sup> Friedman, *op. cit.*

<sup>5</sup> ICG #104, *op. cit.*

gen des Systems von Dayton vergleicht. Der dritte Abschnitt vergleicht die Leistungen verschiedener Organisationen, die mit den Bestimmungen des Dayton-Abkommens für den Frieden arbeiten. Er zeigt, dass es zahlreiche Durchbrüche gegeben hat und dass die Situation für weitere Verbesserungen reif ist, auch wenn sich keine absoluten Erfolge abzeichnen.

Der Aufsatz schließt damit, dass nicht nur Frieden und Demokratie *nicht* im Gegensatz zu multiethnischer Koexistenz stehen, sondern dass die Aussicht, diese auf dem Balkan implementiert zu sehen, real ist, da die jüngsten Rückschläge weder die Folge von ethnischem Hass noch eines falschen Friedensabkommens ist.

### **TEIL 1: Antwort auf vorgefasste Meinungen und Behauptungen**

Thomas Friedmans Analyse ist beispielhaft für die Meinung derer, die einen raschen Truppenabzug und ein Abrücken vom Dayton-Abkommen als einer Möglichkeit der dauerhaften Friedenssicherung in der Balkan-Region befürworten. Diejenigen, die diese Meinung vertreten, können als "Verzichtler" beschrieben werden, da sie auf jede Verantwortung für eine Förderung des Friedens auf dem Balkan verzichten. In dieser Position gibt es eine gewisse Übereinstimmung, doch ist dies in vielerlei Hinsicht nicht zutreffend. Es gilt, ihre Grundzüge zu skizzieren und zu versuchen, einige von ihnen zu widerlegen.

Zuerst sollte gesagt werden, dass das übergreifende Ziel auf dem Balkan darin besteht, eine weitere staatliche Desintegration und die Entstehung von separatistischen Parteien wie im Kosovo zu verhindern. Die Existenz dieser Parteien widerlegt die Vorstellung, dass Serbien ethnisch rein sei; die Mehrheit im Kosovo sind ethnische Albaner, und das Kosovo ist immer noch eine Provinz des eigentlichen Serbiens (zumindest rechtlich, wenn nicht sogar de facto). Die Annahme, dass die Regierung Koštunica einen friedlichen Übergang hatte, enthält ebenfalls eine gewisse Verzerrung der Fakten. Der Übergang war so friedlich nicht, und auch wenn die Regierung Koštunica eine außerordentliche und willkommene Verbesserung gegenüber dem Milošević-Regime darstellt, ist sie doch mit vielen Herausforderungen konfrontiert, so dass es unvernünftig wäre, so früh ihre "Anständigkeit" exakt beurteilen zu wollen. Serbische Regierungsvertreter trafen sich mit NATO-Generalsekretär Lord Robertson,<sup>6</sup> die serbische Regierung versucht aktiv, die Sicherheitssituation im südlichen Kosovo zu verbessern,<sup>7</sup> und das Land

<sup>6</sup> NATO Presseveröffentlichung (2001) 020, 15. Februar 2001, "Statement by the Secretary General (Erklärung des Generalsekretärs)."

<sup>7</sup> NATO Presseveröffentlichung (2001) 017, 9. Februar 2001, "Statement by the Secretary General on the Covic Peace Plan (Erklärung des Generalsekretärs über den Covic-Friedensplan)." Siehe auch Jolyon Naegele, "Yugoslavia: Serbia Offers Peace Plan for Presevo Valley (Jugoslawien: Serbien bietet Friedensplan für das Preševo-Tal an)," *Radio Free Europe/Radio Liberty* 5. Februar 2001, [www.rferl.org](http://www.rferl.org).

kommt schnell aus seiner Isolation heraus, doch die Verzögerung bei der Auslieferung von Slobodan Milošević ließ Zweifel aufkommen. Diese Verzögerung war nicht allein vom Willen von Präsident Koštunica abhängig, sondern vom Ereignis der Novemberwahlen in Bosnien, bei denen Milošević die SDS unterstützte, eine Partei, die gegen Dayton resistent ist und deren bekanntestes Mitglied (und Gründer) kein anderer als der als Kriegsverbrecher angeklagte Radovan Karadžić ist.<sup>8</sup> Die Frage lautet daher: Besitzt Milošević Reste von persönlicher oder politischer Macht mit einer Unterstützung, die für Koštunica bedrohlich werden könnte? Das Ausmaß der Unterstützung für Slobodan Milošević kann jetzt, wo er unter Arrest steht, leichter eingeschätzt werden als während der Wahlen im letzten Herbst, und die Ereignisse scheinen bisher darauf hin zu deuten, dass eine Herausforderung für Präsident Koštunica wenig wahrscheinlich ist. Gleichzeitig lassen die Besonderheiten der Balkanpolitik es nicht ratsam erscheinen, Politikern, die Ansichten unterstützen, die für den westlichen Geschmack schwer verdaulich sind, böse Absichten zuzuschreiben.

Es ist nicht richtig zu sagen, dass Demokratie und Pluralismus in Bosnien zurückgehen. Flüchtlinge kehren zurück, und es werden Wahlen abgehalten. Zwar werden bei den Wahlen nach wie vor Kandidaten gewählt, deren die westlichen Staaten überdrüssig sind, doch auch dies trifft jetzt weniger zu, wo Bosnien sich zum ersten Mal seit zehn Jahren einer nichtnationalistischen Regierung würdig erwies.<sup>9</sup> Aber sollte dies das Erfolgskriterium sein? Friedman verwechselt in seiner Analyse sicherlich Ziele und Folgen. Ziel des Dayton-Abkommens ist nicht, die NATO-Truppen so bald wie möglich abzuziehen. Es ist ziemlich wahrscheinlich, dass die Truppen noch eine lange Zeit in Bosnien und im Kosovo bleiben werden, selbst dann, wenn die demokratische Entwicklung die Erwartungen übertrifft.

Ziel des Abkommens ist, eine stabile Demokratie und Wirtschaftsentwicklung zu sichern, doch Truppenabzüge sollten die Folge von *eindeutigen* Verbesserungen der lokalen Sicherheitssituation sein. Und Verbesserungen der Sicherheitssituation sind nicht abhängig von homogenen ethnischen Volksgruppen. Vielmehr hat, wie Friedman selbst sagt, der Abtritt von Franjo Tudjman and Slobodan Milošević von der politischen Bühne freie und faire Wahlen ermöglicht. Friedman verwendet zwei unterschiedliche Konzepte, um Kroatien und Serbien mit Bosnien zu vergleichen. Er stellt mit Recht fest, dass der Sturz der Diktatoren den ersten beiden Demokratie gebracht habe, doch dass man in Bosnien die Multiethnizität wegen ihrer mangelnden Fortschritte in Richtung Demokratie kritisieren müsse. Das Friedensinstitut der Vereinigten Staaten (USIP) behauptet dagegen in

---

<sup>8</sup> ICG, *op. cit.*

<sup>9</sup> "Bosnia Gets First Non-nationalist Government in 10 Years (Bosnien erhält die erste nichtnationalistische Regierung seit 10 Jahren)", Reuters, Sarajevo, 22. Februar 2001, via [www.centraleurope.com/news.php?id=295540&brief=text](http://www.centraleurope.com/news.php?id=295540&brief=text).

einem neueren Bericht, dass das Ende der Diktatoren neue Gelegenheiten biete, das Dayton-Abkommen stecken bleiben zu lassen.<sup>10</sup>

Offizielle Obstruktionspolitik, nicht Multiethnizität als Konzept, behindert aktiv den Fortschritt in Bosnien und macht die Implementierung des Dayton-Abkommens so schwierig. Eine Analyse der Friedensbemühungen legt Folgendes nahe:

Individuen – und nicht Volksgruppen – sind für den mangelnden Fortschritt verantwortlich; eine entschiedener Implementierung des Mandats und die Ausübung von Druck auf diese resistenten Individuen ist erforderlich; und dies ist nur ein Stadium des Friedensprozesses. In dieser Hinsicht lässt sich nicht sagen, *wo wir* in fünf Jahren *stehen sollten*, weil man nicht wissen kann, wie lange es dauert, bis der *ersehnte Friede* erreicht ist. Doch kann die Theorie der Friedenskonsolidierung sagen, *wo wir stehen*.

Die von den Verzichtlern verwendeten Konzepte tragen nicht dazu bei, die Schwierigkeiten zu verstehen, mit denen sich die internationale Gemeinschaft vor Ort in Bosnien (und in anderen Konflikten in der Welt) konfrontiert sieht. Ein Abrücken von Dayton zu diesem Zeitpunkt wäre für Bosnien ein Signal, dass es die Bemühungen nicht wert sei, dass das Leben von Millionen nicht die bisher investierten 5 Billionen \$ wert sei (während nach dem 2. Weltkrieg viele Millionen von Westeuropäern das Geld für den Marshall-Plan wert waren). Es wäre ein Signal an Tausende zum Teil unbezahlt arbeitender Praktiker, dass die rechtliche Grundlage ihrer Bemühungen falsch ist und fallen gelassen wird. Ein Abrücken von Dayton würde Zweifel an der Fähigkeit der Großmächte auslösen, ein einsatzfähiges Abkommen zustande zu bringen, geschweige denn es zu implementieren. Es hieße für Soldaten, die ihr Leben im Dienste des Friedens aufs Spiel gesetzt haben, dass ihre Bemühungen unwirksam waren, und für die geliebten Menschen derjenigen, die schon das höchste Opfer erbracht haben, dass dies vergeblich gewesen ist. Es würde Folgen für die Gemeinschaft der NGOs haben, die ihren neuen Status als rechtmäßiger internationaler Akteur in der Zeit nach dem Kalten Krieg verlieren könnte. Es würde Spender und Philanthropen davon abhalten, ihre Großzügigkeit zu entfalten, da sie ihre Ausgaben für umsonst halten würden. Und es würde öffentliche Apathie gegenüber der Not der Nachbarn im globalen Dorf rechtfertigen.

Gewiss ist das Dayton-Abkommen nicht perfekt. Dr. Mihailo Crnobrnja hat richtig gesagt, dass es kein "Übereinkommen" sei, sondern eher, dass man an diesen Punkt kommen sei, weil die "Amerikaner langsam, aber sicher von der Konfliktvermittlung zur Durchsetzung einer Übereinkunft" übergegangen seien.<sup>11</sup> Eine Fortsetzung der Präsenz von UNO und Soldaten wird noch über eine

<sup>10</sup> Jon W. Western, "Bosnia's Next Five Years: Dayton and Beyond (Bosnien in den nächsten fünf Jahren. Dayton und darüber hinaus)" (Washington, D.C.: USIP, USIP, September 2000), [www.usip.org/oc/sr/sr001103/sr001103.html](http://www.usip.org/oc/sr/sr001103/sr001103.html)

<sup>11</sup> Mihailo Crnobrnja, "Moving Towards the End Game in Bosnia (Vor dem Endspiel in Bosnien)," Canadian Secret Intelligence Service, Commentary #64, Dezember 1995,

lange Zeit auf dem Balkan erforderlich sein. Dies würde auch dann wahr erscheinen, wenn es das Dayton-Abkommen nicht gäbe, sogar wenn es ein perfektes Abkommen gäbe. Um einen Sinn für die Dimensionen der vor uns liegenden Aufgabe zu vermitteln, brauchen wir nur die Anstrengung von Dayton mit traditionellen Bemühungen der Friedenskonsolidierung zu vergleichen. Die UNO ist fast 40 Jahre auf Zypern gewesen<sup>12</sup> und hat dort garantiert Gewalt verhindert; daher stellt niemand die Effizienz der UNFICYP in Frage. Doch das Dayton-Abkommen ruft nicht nur zu einem Ende der Gewalt auf. Es ruft zu einem dauerhaften, vollständigen oder positiven Frieden auf.

## **TEIL 2: Theorie und Aspekte der Konfliktlösung**

Die Implementierung des Dayton-Abkommens, ob sie sich nun frei ergeben hat oder erzwungen wurde, ist notwendig, um positiven Frieden (Freiheit von Mangel und Furcht) anstelle von negativem Frieden (dem bloßen Fehlen von Gewalt zwischen beiden Seiten) zu erreichen. Positiven Frieden auf dem Balkan zu erreichen, ist wie die Titanic zu heben *und* wieder die Segel zu setzen, eine Aufgabe, die sehr viel komplizierter ist als das schon mühsame Unternehmen, aus dem Abgrund aufzusteigen! Ziel dieses Abschnitts ist, zu zeigen, dass das Dayton-Abkommen und das begleitende Projekt multiethnischer Koexistenz ohne Abänderungen erfolgreich sein kann.

Es ist nicht das erste Mal, dass moderne Konfliktlösungspraxis auf Kritik stößt. Tom Woodhouse hat erfolgreich die Behauptungen dreier Kritiker von Friedenseinsätzen (besonders von Friedenseinsätzen in Afrika) widerlegt und dabei herausgefunden, dass viele nicht die verschiedenartigen aufeinander folgenden Phasen eines Friedensprozesses zur Kenntnis nehmen. Dies ist auch ein Problem von Friedmans Analyse. Er meint, dass NATO-Truppen und freiwillige Helfer nach fünf Jahren wieder zu Hause sein sollten, ebenso wie Michael O'Hanlon, mit dem Unterschied, dass O'Hanlon anerkennt, welcher Prozess in Bosnien bereits stattgefunden hat.<sup>13</sup> Außerdem betonen die Kritiker zu sehr, dass das Problem von außen gelöst werden müsse, und behaupten, dass „aus der Sicht der Friedenskonsolidierung *von unten* Lösungen aus lokalen Mitteln gewonnen und aufgebaut werden müssen.“<sup>14</sup> Nach Meinung des USIP war die übertriebene Betonung der

---

[www.csis.scrs.gc.ca/eng/comment/com64\\_e.html](http://www.csis.scrs.gc.ca/eng/comment/com64_e.html).

<sup>12</sup> Alex Morrison, ed, "Global Situation Report of Current UN Peacekeeping and Related Operations (Gesamtbericht über laufende Friedenseinsätze und ähnliche Einsätze der UN)" in *Peacekeeping and International Relations* 27:3–4 (Doppelausgabe, Juli-Oktober 1998), (Clementsport, Nova Scotia: Pearson Peacekeeping Centre): 14–15.

<sup>13</sup> Michael O'Hanlon, "Troops Partly Come Home (Ein Teil der Truppen kehrt nach Hause zurück)," *Foreign Affairs* 80:2 (März-April 2001): 4.

<sup>14</sup> Tom Woodhouse, "International Conflict Resolution: Some Critiques and a Response (Internationale Konfliktlösung. Einige Kritiken und eine Antwort)," Zentrum für Konfliktlösung, Arbeitspapier #1, Juni 1999, S. 26 (zitiert nach: International Alert, Goodhand & Lewer, Goodhand & Hume).



„Ausstattung der lokalen Bevölkerung mit Machtbefugnissen“ ein Grund für den ausbleibenden Fortschritt.<sup>15</sup> Dies ist nur eine weitere Bekräftigung des Standpunkts, dass wichtige Organisationen ihre Bemühungen fortsetzen und den Zugriff lokaler Machthaber auf die Massen mäßigen sollten.

Diese letzte Feststellung scheint unvereinbar mit den vielen Aufrufen des UN-Generalsekretärs zu neuem Engagement und neuer Unterstützung vonseiten der *internationalen* Gemeinschaft. Zusätzlich zu den verschiedenen Phasen der Konfliktverringerung gibt es eine Arbeitsteilung zwischen den internationalen Akteuren und den NGOs; Woodhouses bezog sich hauptsächlich auf die NGOs.<sup>16</sup> Und es gibt keinen Zweifel daran, dass die Arbeit der NGOs nicht im gleichen Maße behindert worden ist wie die von UNO, OSZE oder NATO, weil die NGOs nicht als politisch gefährlich eingestuft werden. Doch um unsere Antwort auf die Annahmen von Verzichtlern und Revisionisten abzustimmen, wird sich dieser Abschnitt auf die Intervention wichtiger Organisationen der internationalen Gemeinschaft beziehen, um den Einfluss von „Außenseitern“ auf die Erreichung eines dauerhaften Friedens zu prüfen.

### Zwei Doktrinen

Zwei allgemeine Doktrinen sind bei der Suche nach einem positiven Frieden aufgestellt worden. Die eine beruht auf einem einvernehmlichen Verfassungsprozess, gefolgt von international überwachten Wahlen. Die andere fordert eine provisorische Regierung, deren Aufgabe die Einführung von vertrauensbildenden Maßnahmen unter internationaler Überwachung zur Wiederherstellung von Vertrauen ist, um von dort aus die Aufgabe der Friedenskonsolidierung anzugehen, angefangen von einer liberalen Verfassung, gefolgt von Wahlen.<sup>17</sup>

In Bosnien kam eine Variante der ersten Doktrin zur Anwendung. Es war jedoch eine Perversion dieser Doktrin, hauptsächlich weil die Parteien nicht in gutem Glauben verhandelten und weil ihnen die Bedingungen der Verhandlungen aufgezwungen wurden, mit dem Ergebnis, dass Hindernisse oder Schwierigkeiten vielleicht absichtlich in das Schlussdokument eingefügt worden sind. Doch wenn es die Absicht der amerikanischen Vermittler war, dafür zu sorgen, dass das Dayton-Abkommen zu einer Gerechtigkeit führe, die einen lediglich negativen Frieden übersteigt, ist es keine Frage, dass diese Ideale implementiert werden, selbst wenn man das Dayton-Abkommen nicht einfach *als solches* betrachtet. Als ein Plan zur Herbeiführung von Gerechtigkeit gewährleistet das Dayton-Abkommen, dass Reste eines *gesunden* Nationalstolzes der Krieg führenden Parteien gerettet werden, indem man die Kritik dort anbringt, wo sie hingehört, und auf einer strafrechtlichen Verfolgung von Kriegsverbrechern besteht. Dies scheint wesentlich, wenn sich ein dauerhafter, multiethnischer Friede verwurzeln soll.

<sup>15</sup> Western, *op. cit.*

<sup>16</sup> Woodhouse, *op.cit.*, S. 22.

<sup>17</sup> *Ibid.*, S.4–5.

Schon die administrativen Erfolge, die die internationale Gemeinschaft erzielen konnte, tragen zu einem Sinn für Normalität bei.<sup>18</sup>

Dies erleichtert die Arbeit des Haager Gerichtshofs, da das Dayton-Abkommen Ausdruck einer (wenn auch erzwungenen) Übereinkunft aller Disputanten ist. Infolgedessen wird die Arbeit verschiedener im Dayton-Abkommen genannter Organisationen vor dem Hintergrund dessen getan, dass Einzelpersonen, nicht Organisationen, für die Probleme auf dem Balkan zu kritisieren sind. Dies untergräbt innerhalb der Volksgruppen den Glauben, dass die „andere Seite“ für den Krieg verantwortlich sei und weist dagegen darauf hin, dass ein pervertiertes Element dieser Volksgruppe, übel wegen eigennütziger Motive – und das deshalb nicht mit den Zielen der Gemeinschaft in Verbindung gebracht werden kann – der Verursacher ist. Dies schafft auch die Grundlage für eine rechtzeitige Versöhnung.

Einige Bestimmungen des Dayton-Abkommens, insbesondere die Bestimmungen über Wahlen, erlaubten der Internationalen Krisengruppe vorherzusagen, dass es für die Bosnier zu früh sei, zu den Wahlen zu gehen. Sie argumentierte richtig, dass das Ergebnis die ethnische Trennung einfach nur durch einen Bleistiftstrich bestätigen würde.<sup>19</sup> Nach dem Eingeständnis der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in einem Bericht von 1996 sind Wahlen damals (und seitdem) nicht frei und fair gewesen.<sup>20</sup> Kürzlich wurde das Wahlsystem geändert mit der ausdrücklichen Absicht, korrupte Kandidaten auszuschalten, eine Initiative, die vom USIP gefördert wurde.<sup>21</sup> Doch man muss sagen, dass allein schon der Griff nach dem Wahlzettel moralisch höher zu bewerten ist als der Griff nach einem Munitionsstreifen.

Konflikt wird in Form einer Welle gesehen, die gewöhnlich in einem Waffenstillstand gipfelt. Im Falle Bosniens wurde dieser Waffenstillstand mehr oder weniger aufgezwungen. Dennoch folgt im Allgemeinen ein Nachlassen der Gewalt, wenn nicht sogar ein Rückgang der Spannungen. Traditionelle Friedenskonsolidierung ist auf der Grundlage eines Waffenstillstandes möglich. Die UNO versuchten traditionelle Friedenskonsolidierung – die bloße Trennung der Krieg führenden Parteien mit ihrer Zustimmung – erfolglos zwischen 1991 und 1994. In den folgenden Jahren kam es zum ersten Versuch der NATO, Frieden durchzusetzen bzw. zu erwingen.<sup>22</sup> Nach den Erklärungen von Verzichtlern und Revisionisten zu urteilen, sind die Ergebnisse bescheiden. Moderne Friedenssicherung – die Art von

---

<sup>18</sup> Western, *op. cit.*

<sup>19</sup> ICG Bosnia Report #16: “Elections in BiH (Wahlen in Bosnien-Herzegowina)”, Sarajevo, 22. September 1996, S.1.

<sup>20</sup> *Ibid.*, S.59–62.

<sup>21</sup> Western, *op. cit.*

<sup>22</sup> Martin A: Smith, “On Rocky Foundations: NATO, the UN and Peace Operations in the Post Cold War Era (Auf felsigem Grund. NATO, UN und Friedenseinsätze nach dem Kalten Krieg)”, Bradford, Bradford University, Peace Research Report #37, September 1996, S.58.

Mission, die auch Entwicklungen wie friedenskonsolidierende und friedensschaffende Maßnahmen berücksichtigt (Begriffe, die im Gefolge der Veröffentlichung von Butros Ghali's „Friedensagenda“ öffentliche Akzeptanz erwarben) – verwendet den Begriff traditioneller Friedenssicherung als Teil eines Prozesses, der friedenserzwingende, friedenserhaltende, friedensschaffende und friedenskonsolidierende Maßnahmen umfasst. Sie interveniert, bevor andere Kräfte in Bewegung gesetzt werden, im Dienst von Konfliktlösung mit dem Ziel, positiven Frieden zu erreichen. Ähnlich interveniert Friedenskonsolidierung – der Terminus, mit dem die konzertierte Aktion der internationalen Gemeinschaft und die Arbeit von NGOs und internationalen Organisationen beschrieben wird –, wenn sich der Nebel des Krieges gelichtet hat. Manchmal sind Organisationen darauf aus zu helfen und oft warten sie nicht, bis die Feindseligkeiten beendet sind. Dies trifft für den Roten Halbmond und das Rote Kreuz zu, für *Ärzte ohne Grenzen* und einige sogar weniger gut finanzierte NGOs wie die Conflict Resolution Catalysts (CRC). Sehr oft geschieht Friedenskonsolidierung nicht notwendigerweise am Ende von Gewalt, aber es sind friedenserzwingende Maßnahmen erforderlich, wenn die Arbeit der kleinsten NGO Früchte tragen soll. Es ist sicher, dass die Aktionen der internationalen Gemeinschaft, so fehlerhaft sie auch immer sein mögen, Lob verdienen und nicht eingestellt werden sollten.

Wie David Last es formuliert, wird der Terminus Friedenskonsolidierung für Organisationen verwendet, die eine neue Rolle in Bosnien suchen. In Bosnien bezieht er sich auf die Notwendigkeit, Vertrauen zwischen den Parteien aufzubauen, eine Vorstellung, die „von dem Glauben abhängig ist, dass Interessen nicht fundamental schädlich sind.“<sup>23</sup> Die Aktionen der internationalen Gemeinschaft lassen uns glauben, dass die in Bosnien zu leistende Arbeit keine Frage der ethnischen Identität ist – eine Frage, die zu Kontroversen und Diskussionen führen könnte –, sondern von handfesten verhandelbaren Fragen. Das USIP stimmt Crnobrnja zu, dass ethnische Säuberung mit all ihren Schrecken sich doch als eine schwere Aufgabe erwiesen habe, und diese Tatsache bestätigt die Möglichkeit eines Zusammenlebens.<sup>24</sup>

Es gibt Hinweise darauf, dass bestehende Feindschaft nicht direkt oder indirekt ethnischer Natur ist, sondern strategisch, ökonomisch bedingt oder eine Verbindung verschiedener Elemente sein kann. Das Problem des Posavina-Korridors und der Stadt Brcko bieten sich gut für eine solche Interpretation an, da dieses Gebiet Zugang zur Donau verschafft. Ostslawonien ist ebenfalls ein einschlägiger Fall, da es den Ruf hat, reich an Öl zu sein.<sup>25</sup> Ähnliche Aussagen können über

<sup>23</sup> Major David M. Last, *Theory and Practice of Conflict De-Escalation* (Theorie und Praxis der Konfliktdeeskalation) (Clementsport, Nova Scotia: Pearson Peacekeeping Centre Press, 1996), 27.

<sup>24</sup> Western, *op. cit.*

<sup>25</sup> Hans Binnendijk, ed., *Strategic Assessment 1997* (Strategische Lagebeurteilung) (Institute for National Strategic Studies, Fort Lesley J. McNair, 1997), S. 150 – 151.

die Kosovo-Region gemacht werden, die das Tor für Öl vom Kaspischen und vom Schwarzen Meer wäre. Aber nicht weil die UNO oder eine andere Macht daran glaubt, dass bei genügend gutem Willen eine Übereinkunft möglich ist, sollte das Dayton-Abkommen beibehalten werden. Dayton ist nur ein Stadium<sup>26</sup> in einem Friedensprozess, der lang und langwierig zu sein verspricht. Außerdem schließen verhandelbare Fragen multiethnische Koexistenz nicht aus.

Wenn humanitäre Arbeit und bewaffnete Gruppen gleichzeitig aktiv sind, kann der Eindruck entstehen und entsteht auch, dass nichts geregelt ist und das nicht geregelt werden kann. Die Parteien dazu zu bringen, die Kämpfe einzustellen, ist natürlich Sache der Parteien selbst. Aber es ist auch Sache der internationalen Gemeinschaft, wenn sie ein Mandat hierfür hat.

Verzichtler und Revisionisten sagen mit Recht, dass in Bosnien nicht alles gut sei, doch wenn sie betonen, dass zwischen den Bevölkerungsgruppen nach wie vor Restspannungen bestehen, entsteht der Eindruck, dass jeder den Kampf einer friedlichen Lösung vorzieht.

Dies ist nicht ganz zutreffend. Ein Grund für Behinderungen bei der Implementierung von Dayton ist, dass die internationale Gemeinschaft erst jetzt beginnt, das Problem entschlossener anzugehen. Vor einer Verurteilung des Dayton-Abkommens wäre man daher gut beraten, den internationalen Organisationen Zeit zu geben, alle verfügbaren Instrumente einzusetzen. Die UNO und andere Kräfte versuchen sich an einem Balance-Akt, der erhebliches Geschick verlangt: den Balkan (und andere Brennpunkte in der Welt) von Kriegsverbrechern zu befreien, ohne Methoden anzuwenden, die als Präzedenzfälle für die Existenz des Nationalstaats, so wie wir ihn kennen, noch größeren Schaden anrichten könnten. Dies erklärt weitgehend die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft. Aber wie ich später zeigen werde, sind solche Sorgen gegenüber dem Ziel von Frieden und Gerechtigkeit für den Balkan zweitrangig.

David Last argumentiert, dass die Schwierigkeiten in dieser Phase des Friedensprozesses vorhersehbar waren und normal sind. Er kommt zu dem Schluss, dass die Gewalt, die zum Friedensabkommen von 1995 führte, unvermeidlich zu einer Segregation führen würde. In dieser Teilphase der Friedenskonsolidierung wird dies gegenwärtig überwunden. Segregation wird früher oder später zu einer Entpolarisierung führen, vielleicht in weiteren fünf Jahren, vielleicht mit Kosten von weiteren 5 Billionen \$. Es gibt Hinweise darauf, dass in Bosnien mit der Wahl der neuen Regierung und der Tatsache, dass die nationalistische Gegenreaktion, die sie auf kroatischer und serbischer Seite ausgelöst hat, in den entsprechenden ethnischen Volksgruppen in Bosnien keinen Widerhall gefunden hat, bereits eine

---

<sup>26</sup> Jeremy King, "The Dayton Agreement: Perspectives on Dayton (Das Dayton-Abkommen. Dayton aus verschiedener Sicht)," Entwurf eines Readers für den Ausbildungskurs MND Southwest HQ, Kingston, Ontario, 8.-20. August 2000, S. 2 (zit. nach Xavier Bougarel).

Entpolarisierung stattfindet.<sup>27</sup> In kroatisch dominierten Regionen Bosniens haben Mitglieder der HDZ angeblich begonnen, gemäßigte Kräfte einzuschüchtern, und haben Mitglieder von Polizei und Armee dazu aufgerufen, aus dem Dienst der Föderation auszuschneiden, nachdem SFOR-Truppen versucht hatten, eine Bank zu schließen, die angeblich aggressive Nationalisten in Bosnien bezahlte. Interessanterweise spielte diese Initiative auch im Denken derjenigen eine Rolle, die im USIP an Dayton glaubten.<sup>28</sup> Diese Versuche haben sich als Fehlschlag erwiesen; die Armee verliert nicht so viele Überläufer wie die HDZ hofft, und vorübergehende Deserteure erneuern jetzt ihre Verträge mit der gemäßigten Föderationsregierung auf eine Weise, die einer Einschüchterung vorbeugt.<sup>29</sup> Die Regierung im eigentlichen Kroatien signalisiert den Separatisten in der benachbarten Föderation keine Unterstützung. Diese waren nach den Wahlen, deren Regeln von der OSZE überarbeitet wurden, politische Außenseiter.<sup>30</sup> Die von EU-Vertretern als „undemokratisch“ kritisierten Regeln waren eigens dazu geschaffen, radikale Elemente auszuschließen. Man geht davon aus, dass solche Elemente jetzt kein Geld und keine Unterstützung mehr haben und dass dies, mehr als das Wahlsystem, zu ihrer Radikalisierung beiträgt.<sup>31</sup> Was mehr wiegt (und der Vorstellung zu Hilfe kommt, dass ethnische Koexistenz möglich ist), ist die Tatsache, dass die Radikalen in hohem Maße örtlich begrenzt sind. Dies bestätigt den Glauben, dass Feindseligkeit eher geschaffen als angeboren ist. Die Macht internationaler Akteure effektiver (d.h. „aggressiver“) zu nutzen ist ebenso eine Frage des gesunden Menschenverstands wie eine logische Folge. Geht man mit den wenigen resistenten Elementen so um wie die SFOR, so hält man andere davon ab, das radikale Modell einzusetzen, um die regionale Stabilität zu beeinträchtigen. Die Tatsache, dass dieses Modell die Stabilität beeinträchtigen kann, wird gerade geprüft, während diese Zeilen geschrieben werden, insofern als die serbische Volksgruppe, höchstwahrscheinlich unter dem Einfluss fremdenfeindlicher Anführer, den Wiederaufbau einer Moschee in Bosnien behindert.<sup>32</sup> Es ist nicht zu bestreiten, dass

<sup>27</sup> “Bosnian Croats in Show of Support for Self-Rule (Bosnische Kroaten demonstrieren Unterstützung für Selbstbestimmung)”, *AFP*, 12. April 2001, [www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=367544](http://www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=367544). Dieser Artikel erwähnt nur “einige hundert Menschen,” ein Hinweis darauf, dass die Demonstrationen vor Ort organisiert waren.

<sup>28</sup> Western, *op. cit.*

<sup>29</sup> “One Quarter of Bosnian Croat Soldiers Claim Loyalty to Moderate Government (Ein Viertel der der bosnisch-kroatischen Soldaten halten der gemäßigten Regierung die Treue)”, *AFP*, 25 April 2001, [www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=388041&brief=text](http://www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=388041&brief=text).

<sup>30</sup> “OSCE Bosnia Election Rule Aided Radical Croats (Das System der OSZE für die bosnischen Wahlen half den radikalen Kroaten),” Reuters, 19. April 2001, [www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=382726](http://www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=382726).

<sup>31</sup> “Bosnian Croat Nationalists Stir Violence – US Envoy (Der US-Gesandte: Bosnisch-kroatische Nationalisten stacheln Gewalt an),” Reuters, 23. April 2001, [www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=385543](http://www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=385543).

<sup>32</sup> “Serbs Scuttle Bosnia Mosque-building Ceremony (Serben verhindern Grundsteinlegung zum

sie den jüngsten Taktiken der separatistischen HDZ nacheifern. Doch im Bezirk Mostar, wo die HDZ sehr bekannt ist, führen die Aktionen der internationalen Gemeinschaft, die noch vor wenigen Monaten kritisiert worden sind, zum Erfolg. Die HDZ schickt eine Delegation von Parlamentariern zurück in die Regierung, um sie dort ihren Groll auf legitime Art äußern zu lassen. Dieser Schritt war von Aufrufen an die Deserteure begleitet, wieder in ihre Kasernen zurückzukehren.<sup>33</sup>

In ähnlicher Weise gehen jüngste Berichte, wonach es von Serben organisierte Demonstrationen zum Schiedsspruch gegeben habe, der einen Teil von Sarajevo an die moslemischen Kroaten geben würde, fast auf die gleiche Weise vor und geben dem Hohen Beauftragten Wolfgang Petritsch Recht.<sup>34</sup>

Erst wenn die Entpolarisierungsschwelle überschritten ist, kann die internationale Gemeinschaft auf Versöhnung hoffen.<sup>35</sup> In diesem Fall gehen wir vielleicht von weiteren fünfzehn bis zwanzig Jahren Engagement auf dem Balkan aus, und dies ist völlig normal. Ein Zeichen, dass die Dinge sich der Theorie entsprechend (um nicht zu sagen nach Plan) entwickeln, ist die Tatsache, dass die militärische Präsenz trotz der oben beschriebenen jüngsten Schwierigkeiten reduziert wird. Mit Hilfe eines ständigen Kontingents des Internationalen Polizeispezialverbandes (IPTF), das eine zunehmende Zahl von einheimischen Polizeibeamten ausbildet, nimmt die Polizeipräsenz weiter zu. Als die NATO 1995 das Feld betrat, gab es dort anfangs 60.000 Soldaten, eine Zahl, die im folgenden Jahr um fast die Hälfte – und planmäßig – auf 32.000 zusammengestrichen wurde. Im vorigen Jahr wurden die Zahl weiter auf 20.000 reduziert, ein Zeichen für einen spürbaren Erfolg in diesem Bereich.<sup>36</sup> In ähnlicher Weise hat die Zahlenstärke der IPTF, die 1998 2011 erreichte,<sup>37</sup> seitdem abgenommen und soll auf Anordnung des Generalsekretärs 1850 nicht übersteigen.<sup>38</sup>

Aufrufe zu einem massenhaften Rückzug würden nicht nur gegen die Theorie verstoßen, sondern auch gegen den gesunden Menschenverstand der Friedensbemühungen in Bosnien. Die Hinweise, die man finden kann, um zu entscheiden, ob die Friedensbemühungen zu etwas führen, können aus dem Erfolg der UNMIBH und der militärischen Unterstützung, die sie erhalten hat, abgeleitet werden. Wichtiger ist jedoch, dass die Einzelheiten der Mission und Informationen

---

Moscheebau in Bosnien),” Reuters, 6. Mai 2001,

<http://www.europeaninternet.com/centraleurope/news.php3?id=406180&brief=text>.

<sup>33</sup> “Bosnian Croat Grouping Seeking Return to Government (Bosnisch-kroatische Gruppierung sucht Rückkehr in die Regierung),” *AFP*, 4. Mai 2001, [www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=402623](http://www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=402623).

<sup>34</sup> Interview mit dem Hohen Beauftragten (UNHR) Wolfgang Petritsch über “Simpson’s World,” *BBC World*, 4. Mai 2001, 0700 GMT.

<sup>35</sup> Last, *op. cit.*, S.122.

<sup>36</sup> [www.nato.int/sfor](http://www.nato.int/sfor).

<sup>37</sup> S/1998/227 und S/1998/491.

<sup>38</sup> S/2000/1137, para.35. Gleichzeitig wird erwartet, dass die UNMIBH ihre Mission im Dezember 2002 unter Dach und Fach gebracht hat.

aus verschiedenen Berichten die eigentliche Quelle der Reibungen bei der Implementierung von Dayton und den Bemühungen um realisierbare ethnische Beziehungen erkennen lassen. Deshalb schlage ich vor, sich den nächsten Abschnitt anzusehen.

### **TEIL 3: Aufbau von Vertrauen und Ordnung**

Die einzige Chance, multiethnische Koexistenz zu erreichen, liegt im Aufbau von Vertrauensbeziehungen zwischen den Volksgruppen. Dies wiederum ist nur möglich durch die Art von guter Regierungsführung, wie sie in den Bestimmungen des Dayton-Abkommens vorgeschrieben ist. Mit anderen Worten, die Volksgruppen müssen lernen, ihren Institutionen zu vertrauen, bevor sie einander vertrauen können. Dieser Doktrin liegt das Verständnis zugrunde, dass Institutionen in verantwortungslosen Händen mehr Schaden anrichten als angebliches jahrhundertelanges ethnisches Misstrauen.

Für gute Regierungsführung sind gute Leute sehr viel wichtiger als gute Institutionen. Jeremy King kam in einem Überblick über die Reform des Sicherheitsbereichs in Bosnien zu dem Schluss, dass eine Veränderung unwahrscheinlich sei, solange politische Parteien von kriminellen Elementen bezahlt werden. In einer anderen Arbeit argumentieren er und der ehemalige kanadische Verteidigungsminister Jean-Jacques Blais, dass ein Wiederaufbau vom Krieg zerrissener Gesellschaften fast unmöglich sei, wenn das "politische, soziale und wirtschaftliche Umfeld, in dem die wieder aufgebauten Institutionen arbeiten müssen, der Rechtsstaatlichkeit fundamental feindlich gegenüberstehe."<sup>39</sup> Was die Autoren meinen, sind die Kennzeichen einer funktionsfähigen Gesellschaft, die unter den Bedingungen positiven Friedens handelt. Wir werden sehen, dass sich der Restwiderstand in Bosnien um den politischen Bereich dreht. Man kann vorsichtig annehmen, dass Individuen, nicht Gemeinschaften Probleme mit dem Friedensprozess haben. Wir wollen sehen, ob diese Wahrnehmung der Wirklichkeit standhält.

Mihailo Crnobrnja räumt als Erster ein, dass Dayton nur eine halb fertige Lösung sei. Er sagt, dass "die politischen und militärischen Führungen kontinuierlich daran arbeiten, die Menschen glauben zu machen, dass ein Übereinkommen nicht zu erreichen sei wegen der 'anderen Seite.'"<sup>40</sup> Es gibt Beweise dafür, dass diese Dayton-resistente Führung gegenwärtig in Bosnien kampfbereit ist. Sogar die Berichte der ICG und des UN-Generalsekretärs bestätigen dies und kommen zu dem Schluss, dass bestimmte Individuen und Gruppen dazu beitragen würden, die Spannungen auf hohem Niveau zu halten.

<sup>39</sup> Jean-Jacques Blais und Jeremy King, *The Military, Human Security and the Rule of Law: Civil Military Cooperation in Post-Conflict Peace Processes* (Militär, Sicherheit der Menschen und Rechtsstaatlichkeit. Zivil-militärische Zusammenarbeit in Friedensprozessen nach Konflikten), (Clemensport, Nova Scotia: Pearson Peacekeeping Centre, 2000). Unterrichtsmaterial vom Pearson Peacekeeping Centre (PPC).

<sup>40</sup> Crnobrnja, *op. cit.*

Ist es möglich, die Behinderungen dieses Prozesses physisch zu entfernen? Anfangs versuchte die UNO, mit den Symptomen des Konflikts fertig zu werden, in dem Glauben, dass der gesunde Menschenverstand sich durchsetzen würde und die Dinge sich von selbst erledigen würden. Das war nicht so. Um die rasche Vermehrung von illegalen Kontrollpunkten in den ersten Tagen nach dem Krieg unter Kontrolle zu bringen, führte die IPTF der UNO eine Polizei ein, wobei die

Republika Srpska und die Behörden der Föderation eine Genehmigung dafür brauchten, Kontrollen von maximal 30 Minuten in der Trennzone durchführen zu können. Dies führte zwischen Juni und September 1997 zu einem erheblichen Rückgang.<sup>41</sup> Die Einführung eines gemeinsamen „interethnischen“ Autokennzeichens erhöhte die Bewegungsfreiheit und reduzierte die Fälle von illegalen Kontrollpunkten.<sup>42</sup> Als die Einführung der Schilder abgeschlossen war, ging die Obstruktion nicht vom Gefechtsfeld aus, sondern von kroatischen Beamten in von ihnen kontrollierten Bezirken.<sup>43</sup> Dies mag mehr mit dem Wunsch einiger Kroaten zu tun gehabt haben, die (nach Dayton-Vorgaben) illegale kroatische Republik „Herceg-Bosna“ zu verwirklichen.<sup>44</sup> Der Streit um die Frage von Abzeichen für die Föderationspolizei gehört ebenfalls zu der Vorstellung von einem „unabhängigen Herceg-Bosna.“<sup>45</sup> Im Juni 1999 berichtete der Generalsekretär, dass die Bewegungsfreiheit in Bosnien kein dringliches Problem mehr sei.<sup>46</sup>

Doch die Veränderung, die das gemeinsame Autokennzeichen im Leben der Menschen bewirkt hatte, arbeitete in ihren Köpfen; es ist unbestreitbar, dass es die Spannungen in Verbindung mit der Fortbewegung im Lande wesentlich verringerte und zu einem Eindruck von Normalität beitrug. Auch wenn es zugegebenermaßen vielleicht nur ein Eindruck bleibt, so sind doch seine Effekte nicht zu bestreiten. Es mag hier Raum geben für die Idee, dass administrative Multiethnizität den Weg für zivile Multiethnizität bereiten kann. Selbst wenn kleine Veränderungen durch die internationale Gemeinschaft erzwungen werden, werden diese Veränderungen dennoch die Spannungen zwischen den Gruppen abbauen, weil resistente Elemente nicht in der Lage sein werden, andere einzuschüchtern, da ethnische Grenzen durch egalitäre rechtliche und administrative Reformen verwischt werden.

Eine andere Folge war, dass die IPTF damit beginnen konnte, der Ausbildung lokaler Polizei in demokratischer Rechtspflege mehr Zeit zu widmen. Selbst gesetzt den Fall, dass es die entsprechenden Gesetze gibt, so ist die Vorstellung, dass Polizisten darin ausgebildet werden können, Rechtsstaatlichkeit zu wahren, nicht

---

<sup>41</sup> S/1997/966, para. 14.

<sup>42</sup> *Ibid.* Siehe auch S/1997/966, para. 10.

<sup>43</sup> S/1998/491, para. 16.

<sup>44</sup> Gerald Knaus und Marcus Cox, „Wohin, Bosnien?“ *NATO Review* 3 (Winter 2000–2001), Online-Version. [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>45</sup> S/1999/284, para. 3.

<sup>46</sup> S/1999/670, para. 21.



offensichtlich, und die Polizei wird von der internationalen Gemeinschaft kontinuierlich überprüft werden müssen. Es reicht wohl, wenn man sagt, dass dies kein willkürliches Ziel ist; Bosnien braucht eine Polizei, der alle Seiten trauen können. Die Polizei muss im Sinne des Gesetzes und nicht der Volksgruppe tätig sein. Auf jeden Fall konnte die IPTF nicht weiter die unwichtige Aufgabe der Überwachung von Kontrollpunktverstößen erfüllen. Die zunehmende Zahl von Bewerbern für den Polizeidienst machte es dringend erforderlich, Ausbildungsprogramme und Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Das andere Problem war, dass die IPTF den klaren Auftrag hatte, an der Schaffung einer echten Polizei mitzuwirken, die autonom dem Recht Geltung verschaffen würde. Ihre Stärke sollte für ganz Bosnien bei 18.438 Mann liegen.<sup>47</sup> Die Tatsache, dass einige Polizeibeamte der IPTF aus dem Dienst in Bosnien in das Kosovo versetzt werden konnten, bedeutet zwangsläufig, dass die Polizei schon ein wenig vertrauenswürdig ist.<sup>48</sup>

Die Betonung einer unabhängigen und demokratischen Polizei folgt der Logik, dass zwei Dinge einen massiven Rückzug ausländischer Truppen aus Bosnien erlauben werden. Das Erste ist mittelfristiger, das Zweite langfristiger Natur. Mittelfristig besteht die Hoffnung, dass die Schaffung einer kompetenten Polizei Vertrauen in die Behörden wecken wird. Damit ein solches Vertrauen entstehen kann, ist die absolute und gewissenhafte Einhaltung von demokratischen Polizeiprinzipien und -praktiken von entscheidender Bedeutung. Es wird weniger lange dauern, ein Polizeikorps aufzubauen als Vertrauen zu schaffen, das sich nur langfristig entwickeln kann, doch einen anderen Weg gibt es nicht. Zu Recht glaubt man, dass eine demokratische Polizei als Selbstzweck anzustreben ist, doch die Bestimmungen des Dayton-Abkommens förderten die Initiative anfangs als eine Möglichkeit, zu demonstrieren, dass die Staatsmacht repräsentativen Charakter hat und alle Volksgruppen gleich behandelt. Dies ist ein weiteres Beispiel „administrativer“ Multiethnizität.

Wenn ausreichende Polizeikapazitäten geschaffen sind und wenn ihr Kompetenzniveau für befriedigend gehalten wird, dann wird die internationale Gemeinschaft einen Truppenabzug ins Auge fassen können. Anfang 2000 hat der Generalsekretär substanziellen Fortschritt bei der Umstrukturierung der Polizei festgestellt, aber noch auf Störungen auf der amtlichen Ebene hingewiesen.<sup>49</sup> Was die Erfahrungen der IPTF zeigen ist, dass es eine Reihe von Leuten gibt, die aufrichtig daran interessiert sind, an der Wiederherstellung einer demokratischen Ordnung in Bosnien mitzuwirken. Außerdem sind die Aufrufe des Generalsekretärs, härtere Methoden anzuwenden<sup>50</sup>, um resistente Beamte an einer Verschleppung des Friedensprozesses zu hindern, nicht ein Hinweis auf die Frustration der interna-

---

<sup>47</sup> S/2000/1137, para. 10.

<sup>48</sup> S/1999/779, para. 60.

<sup>49</sup> S/2000/215, para. 31.

<sup>50</sup> S/1999/1260, para. 20 und 25, ebenso S/2000/215, para. 34.

tionalen Gemeinschaft, sondern auf die Möglichkeit, Bosnien von Unruhestiftern zu befreien, jetzt wo diese isoliert genug sind.

Die Ausübung von Zwang, die in letzter Zeit einigen Erfolg bewirkt hat, hat auch Nachteile: in einigen Fällen hat sie zu Gewalt gegen Verbände der IPTF geführt. Es fällt auf, dass solche Zwischenfälle so lange nach der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens vorkommen, doch derselbe Bericht stellt fest, dass die historischen Veränderungen in Serbien die Tür für reale und tiefergehende Sicherheit in der Region öffnen, indem sie die Vorstellung glaubwürdiger erscheinen lassen, dass Sicherheit vom guten Willen der Führung, von der Effektivität staatlicher Stellen und nicht von ihren jeweiligen Volksgruppen abhängt<sup>51</sup>

Diese Analyse gibt die Überzeugung wieder, die Crnobrnja immer vertreten hat: der Konflikt dreht sich mehr um die räuberischen Behauptungen der kroatischen und serbischen Führungen, die ihre jeweiligen Einflusszonen in Bosnien suchen, als um „alten Hass.“<sup>52</sup> „Es bedurfte einer langen Zeit und vieler konzentrierter Anstrengungen, bis die nationalistischen Fanatiker die ethnischen Differenzen in Bosnien für ihre Zwecke instrumentalisieren konnten,“ stellt Crnobrnja fest.<sup>53</sup>

Es ist eine Ironie, dass die von Verzichtlern befürwortete Lösung die Existenz dieser Einflusszonen rechtfertigen würde und die Ziele von Milošević und Tudjman besser realisieren würde, als es das Dayton-Abkommen je vermochte. Die Elemente, die ethnischem Separatismus fordern, melden sich weniger laut zu Wort, doch Ängste und Erinnerungen an den Krieg bringen die Leute dazu, entlang ethnischer Grenzen zu wählen. „Sicherheit in Zahlen“, ist die Logik, die hinter unverantwortlichen Hinweisen auf Gefahren in Wahlplattformen steht. Die kroatische HDZ hatte wegen solcher Taktiken in den bosnischen Wahlen von November 2000 noch gut abgeschnitten, und der Führer der nationalistischen Fraktion Ante Jelacic bleibt ein erbitterter Gegner des Dayton-Abkommens und Föderation.<sup>54</sup>

Doch die Wahlen in Serbien selbst haben den Charakter der Sicherheitssituation geändert. Die Stimmung in Bosnien mag sich noch für Dayton erwärmen und ein Eintreten für eine Aufgabe des Abkommens verfrüht erscheinen lassen. Die Absetzung von Milošević kann dazu beitragen, den Einfluss von Karadžić in der Republika Srpska zu beenden. Präsident Koštunica's Position kann wohl eine Plattform für eine Annäherung der Volksgruppen abgeben, und neuere Hinweise auf die Möglichkeit einer Waffenstillstands- und Versöhnungskommission<sup>55</sup> im Stile Südafrikas können die Ergebnisse bringen, die man sich für die Region

---

<sup>51</sup> S/2000/1137, para. 38.

<sup>52</sup> Crnobrnja, *op. cit.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Knaus und Cox, *op. cit.*, und ebenso ICG Report #104, S. 10.

<sup>55</sup> Interview mit Präsident Koštunica in Davos von Amir Tahiri, *London Al-Sharq al-Awsat*, 15. Feb. 2001, S.7, via FBIS NTIS-WNC.

erhofft. Entscheidend jedoch ist, dass damit die These gerechtfertigt wird, wonach die Fortdauer des Konflikts auf einige wenige Individuen und nicht auf die Unvereinbarkeit der Volksgruppen oder Mängel des Dayton-Abkommens zurückzuführen ist.

In ähnlicher Weise hat das Kroatien aus der Zeit nach Tudjman gelobt, Bosniens Souveränität nicht herauszufordern. Es gibt eine wachsende Diskrepanz zwischen den Aktivitäten der nationalistischen Partei in Kroatien und ihrem Pendant in Bosnien. Ante Jelacic kann bald die politische Elite in Kroatien selbst in Verlegenheit bringen, die es sich entschieden zur Aufgabe gemacht hat, die Integrationsziele der EU zu erfüllen. Diese wachsende Isolation erhöht die Erfolgsaussichten in Bosnien, da sie die Imponderabilien aus der Politik der Nachbarstaaten beseitigt. Sie kann auch zu einer Radikalisierung resistenter Elemente führen, aber noch einmal sei gesagt: die Volksgruppen selbst können nicht dafür kritisiert werden, und wir sollten nicht erwarten, dass ein Friedensvertrag die Tür vor einer politischen Eventualität verschließt, die dem Westen nicht gefällt.

Dies verweist auf die physische Beseitigung derer, die den Friedensplan als Schlüssel zum in Bosnien angestrebten Erfolg behindern. Diese Beamten beharren auf ihren Positionen wegen des materiellen Wohlstandes und der Gelder, die sie daraus gewinnen.<sup>56</sup> Dies würde nicht nur Hindernisse im Friedensprozess beseitigen; es würde auch wirtschaftliche Bedingungen fördern, die für einen dauerhaften Frieden erforderlich sind, indem diese Gelder an die Menschen zurückgehen. Trotz ihres Zynismus glaubt sogar die ICG, dass Bosnier zusammen leben können. Dies ist kein neues Konzept; Crnobraja beschreibt, wie tief der multinationale Charakter von Bosnien verwurzelt ist, doch er fügt hinzu, „seine [diese] Toleranz und kulturelle Mischung hätte höchstwahrscheinlich den Wandel des Landes zu einem demokratischen Staat überdauern können, wäre da nicht der aggressive, um sich greifende Nationalismus gewesen...“<sup>57</sup>

Im Ergebnis fordert die ICG eine konsequentere Anwendung der Vollmachten der internationalen Gemeinschaft.<sup>58</sup> Die UNO hat diese Forderungen erwartet und ihre Bereitschaft gezeigt, im Sinne des Dayton-Abkommens entschieden tätig zu werden. Sie betrieb aktiv den Beschluss von Maßnahmen, die die Schaffung einer Grenzpolizei erlaubten.<sup>59</sup> In einem privaten Gespräch betonte Jeremy King, dass diese Polizei das Einzige sei, was in Bosnien wie geplant arbeite. Ende 1999 wurden 22 Beamte, die absichtlich die Rückkehr von Flüchtlingen behinderten, entfernt.<sup>60</sup> Die Frage der Rückkehr von Flüchtlingen ist ebenfalls eine, die Schwierigkeiten machen kann, doch die UNHCR hat die Politik „offener Städte“

<sup>56</sup> ICG, *op. cit.*, S. 8 und S. 19.

<sup>57</sup> Crnobraja, *op. cit.* “The multi-ethnic character of Bosnia (Der multiethnische Charakter Bosniens)”.

<sup>58</sup> ICG, *op. cit.*, p.17.

<sup>59</sup> S/2000/215, para. 33.

<sup>60</sup> S/2000/1260, para. 18.

initiiert, indem sie hauptsächlich lokale Beamte mit Geldhilfen belohnt, wenn sie Rückführungsbemühungen unterstützen. Dies stimmt mit Kofi Annan's Überzeugung überein, dass Karotten besser arbeiten als Stöcke.<sup>61</sup> Während die Aufgabe sich als gewaltiger erwiesen hat als man je ahnen konnte, stellt sich Erfolg ein, und das Ausbleiben von Rückkehrern kann mit Sicherheit der Tatsache zugeschrieben werden, dass diejenigen, die weggegangen sind, nicht zurückkommen werden, vielleicht weil sie sich entschieden haben, dort zu bleiben, wo sie sind, entweder in der Gemeinschaft der Mehrheit anderswo in Bosnien oder im früheren Jugoslawien oder weil sie sich ihr Leben in anderen Ländern erfolgreich aufgebaut haben.

Nach einem Höhepunkt mit 253.000 Rückkehrern im Jahre 1996 ging deren Zahl bis 2000 zurück<sup>62</sup>, was wegen der zunehmenden Stabilität ein Rekordjahr für Rückkehrer war. Weitere Aufrufe wurden gestartet in der Hoffnung, weitere Rückkehrer zu bewirken, besonders in der Republika Srpska.<sup>63</sup> Die Besonderheit liegt hier nicht im Ausbleiben von Rückkehrern, sondern vielmehr in der seltsamen Bestimmung des Dayton-Abkommens, die Menschen erlaubt, in ihrem früheren Wohngebiet zu wählen (warum Rückkehr?). Hierdurch kann es zu einer unangemessenen Verschiebung des Wahlergebnisses kommen, so dass dieses nicht die neue Realität vor Ort widerspiegelt.<sup>64</sup> Weder die Quelle noch die Absicht dieser Bestimmung wurden je geklärt, doch es ist möglich, dass sie darauf abzielte, zum *status quo ante* zurückzukehren oder die Vergangenheit auszulöschen, indem man die Auswirkungen ethnischer Säuberungen annulliert. Ein solcher Versuch ist kontraproduktiv, weil er nur dazu dient, die Wähler an die Ereignisse zwischen 1991 – 1995 zu erinnern. Eine völlige Aufhebung ist unmöglich, wie Crnobrnja bemerkt.<sup>65</sup>

Die Rückkehr von Flüchtlingen ist eine Möglichkeit, die Macht nationalistischer Eliten, die Veränderungen gegenüber resistent sind, zu untergraben, indem man lokalen Pluralismus herbeiführt. Es geschieht nicht aus rein ethnischen, sondern aus politischen Gründen, dass Rückkehr verhindert wird. Es ist, als ob die Verhinderungstaktiker wüssten, dass die Demokratie vor der Tür steht, wenn sich Rückkehrer an den Wahlurnen äußern.

---

<sup>61</sup> Woodhouse, *op. cit.*, 14.

<sup>62</sup> Quelle: UNHCR Sarajevo.

<sup>63</sup> "Bosnian Croat Nationalists Stir Violence – US Envoy (Bosnisch-kroatische Nationalisten stacheln Gewalt an – US-Gesandter)," Reuters, 23. April 2001, [www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=385543](http://www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=385543).

<sup>64</sup> General Framework Agreements, Annex 3 (Allgemeines Rahmenabkommen, Anhang 3) §4.1. Während eine Stimmabgabe offiziell den Wunsch bestätigt, in das frühere Wohngebiet zurückzukehren, hält es Wähler nicht davon ab, ihre Rückkehrentscheidung aufzuschieben, und so können diese Personen etwas gesunden Menschenverstand üben, bevor sie sich erneut ihr Leben in einem Gebiet, dessen Stabilität noch nicht gesichert ist, aufbauen.

<sup>65</sup> Crnobrnja, *op. cit.*

Bis 2000 waren noch nicht so viele Flüchtlinge zurückgekehrt, dass ein rechtmäßiger Sieg über die Extremisten möglich war. Das ist es in Wirklichkeit, was die ICG und Friedman verurteilen. Dennoch ist unbestritten, dass „in fünf Jahren die Strukturen nationalistischer Macht zerfallen, untergraben von der Kriegsmüdigkeit der Bevölkerung und der unaufhaltsamen Rückkehr zur Normalität.“<sup>66</sup> Wir könnten gewiss darüber diskutieren, ob es der richtige Zeitpunkt für den Gebrauch des Begriffs „unaufhaltsam“ ist. Doch sicherlich schlägt positiver Friede Wurzeln, unabhängig davon, was die Kritiker sagen. Dies liegt hauptsächlich an dem energischeren Auftreten, zu dem sich das Amt des Hohen Vertreters entschieden hat. Es ist die Verbesserung der Leistung nationaler Institutionen, die Bosnien zu einem dauerhaften Frieden verhelfen wird, nicht ein Neuentwurf oder ein Abrücken vom Dayton-Abkommen. Und wie wir argumentiert haben, hängt die Leistung der Institutionen immer von der Integrität der Personen und Institutionen ab, die in Bosnien für sie verantwortlich sind, nicht von der Tatsache, dass eine Gesellschaft ethnisch rein ist.

### **Schlussfolgerung**

Es bleibt viel zu tun in Bosnien. Zugegeben, Schwierigkeiten liegen noch vor uns, doch sie werden mit dem Ausschluss von Verhinderungstaktikern aus dem Weg geräumt werden. Eher als mit einem fehlerhaften Friedensabkommen schlagen wir uns mit einer internationalen Gemeinschaft herum, die unsicher darüber ist, was zu tun ist, da ihre Aktionen Konsequenzen haben, die die Existenz des Nationalstaats weiter untergraben könnten. Wenn wir versuchen, für die Bosnier alles zu entscheiden, schaffen wir Präzedenzfälle für Hunderte von Entwicklungsländern, die Krieg hinter sich haben. Großmachtkolonialismus könnte durch den Kolonialismus internationaler Organisationen ersetzt werden, durch die Besetzung durch Sicherheitsorganisationen.

Außerdem, welche Legitimität wird der bosnische Staat haben, wenn alles von außen auferlegt ist? Die Bosnier müssen selbst über ihre Zukunft entscheiden.

Schließlich kann die Entpolarisierung, über die Last spricht, eine Form annehmen, die von der internationalen Gemeinschaft nicht gewollt ist, d. h. sie kann zu einer Zerstörung Bosniens führen und zum Ende des Wunsches zusammenzuleben. Aber wie sehr würde sich eine solche Entscheidung von der Entscheidung von Tschechen und Slowaken zu Beginn der 1990er Jahre unterscheiden? Natürlich kann dieses Ergebnis vermieden werden, wenn wir uns loyal an das Dayton-Abkommen halten. Dayton ist keine konkrete Handlungsanleitung und war auch nicht als solche gedacht. Demokratie verdient ihren Namen nur dann, wenn die Menschen die Möglichkeit erhalten, die Richtung ihres Landes zu beeinflussen. Die Entscheidung zu einer Aufteilung, wenn sie denn kommen sollte, wäre legitim, wenn sie in einem Klima ohne Drohungen und Einschüchterung getroffen

---

<sup>66</sup> Knaus und Cox, *op. cit.*

würde, wo der Diskurs ein politischer ist und nicht aus Zwang besteht. Ein Zerfall Bosniens (oder eigentlich jedes anderen Landes) ist nur dann zulässig, wenn die Staaten, die durch die Sezession entstehen, eine Chance haben, nach der Entscheidung als souverän anerkannt zu werden, und wenn die Entscheidung aus einer informierten, durchdachten, abgewogenen und verantwortungsvollen politischen Diskussion hervorgeht, nicht aus dem paranoiden Gefasel selbstsüchtiger und korrupter Beamter.

Die konflikttheoretische Analyse zeigt, dass der Friedensprozess sich noch nicht dem Ende nähert, nicht weil die Voraussetzungen, auf denen er beruht, falsch wären, sondern weil es lange dauert, vom Krieg zerrissene Gesellschaften wieder aufzubauen. Es ist die Natur des Prozesses und sein Ziel – positiver Friede – die über den Zeitpunkt seiner Beendigung entscheiden, nicht die Natur des Konflikts. Das Dayton-Abkommen stellt einen legalisierten und verbindlichen Waffenstillstand mit einem Wegweiser zum Frieden dar. Bosnien befindet sich jetzt in einer schwierigen Situation, an einem Scheideweg. Einige würden sagen, man solle umkehren, doch es gibt mehr Gründe, weiterzumachen.

Zeichen dafür, dass die internationale Gemeinschaft energischer vorgeht, sollten als ein Beispiel von verstärktem Erfolg, nicht von drohendem Misserfolg gewertet werden. Da die Implementierung des Abkommens systematischer wird und die Initiativen internationaler Organisationen nachdrücklicher werden, wird eine heilsame Unnachgiebigkeit, die den Prozess in sein Endstadium vorantreibt, möglich. Aber wie der UN-Generalsekretär es in fast all seinen Berichten formuliert hat, muss die Spendenmüdigkeit bekämpft werden und die Aussicht auf Erfolg stärker betont werden.

Die Entwicklung der Rolle der verschiedenen Sicherheitsorganisationen einschließlich der Rolle der NATO, die laut King allmählich in die Gestaltung von Politik hinein wächst,<sup>67</sup> ist nicht das Ergebnis von Frustration über den Prozess, sondern zeigt, dass der Konflikt vielleicht nicht so hartnäckig ist, wie man zunächst dachte, und dass praktische, handfeste Lösungen eingesetzt werden können. Da die Ergebnisse der internationalen Organisationen sich in den Augen der Bosnier eher sehen lassen können als die unerfüllten Versprechungen von Nationalisten, ist es durchaus wahrscheinlich, dass die Volksgruppen Hindernisse im Friedensprozess über Bord werfen.

Friedman denkt, dass das Debakel in Bosnien so vollständig ist, dass McDonalds dort keine Restaurants eröffnen wird. Dieser Aufsatz hat versucht zu zeigen, dass die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft Teil eines konzertierten Plans sind, in dem das Dayton-Abkommen harmonisch mit zahllosen NOGs aus dem privaten Bereich und anderen Akteuren funktioniert. Es hat gezeigt, dass diese Akteure nicht mit unüberwindbaren ethnischen Unterschieden konfrontiert

---

<sup>67</sup> Jeremy King, "Reviewing Security Sector Reform in Bosnia Herzegovina (Überprüfung der Reform des Sicherheitssektors in Bosnien-Herzegowina)", unveröffentlichter Entwurf aus dem Pearson Peacekeeping Center, 2000, S. 4.

sind, sondern mit kleinlichen Beamten. Das Problem ist sicherlich nicht der Inhalt oder der Geist des Dayton-Abkommens, eines bloßen Stadiums im Friedensprozess, sondern es sind diese Individuen. Aus diesem Grunde sollten wir trotz der Rückschläge mit dem Dayton-Abkommen durchhalten und uns daran erinnern, dass positiver Friede sich nicht so schnell und billig einstellt wie ein Burger und Fritten. Multiethnische Koexistenz ist möglich mit den richtigen Zutaten. Was ist schließlich ein Big Mac ohne Geheimrezept?