

## **Inhalt**

<b>Zivil-militärische Beziehungen in den baltischen Staaten</b>	
Einleitung / Anmerkung des Herausgebers <i>Tomas Jermalavicius</i>	1
Demokratische Kontrolle der estnischen Verteidigungskräfte <i>Jüri Luik</i>	5
Demokratische Kontrolle der Streitkräfte, der OSZE-Verhaltenskodex und der Fall Lettlands <i>Janis Karlsbergs</i>	19
Demokratische Kontrolle der Streitkräfte in Litauen <i>Algirdas Gričius &amp; Kestutis Paulauskas</i>	33
<b>Theorie und Forschung</b>	
Beschreibung der Rolle der Zivilgesellschaft in Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten: Ein Forschungsprogramm <i>Marina Caparini &amp; Philipp Fluri</i>	57
Das Militär und sein ziviles Umfeld: Reflexionen über eine Theorie der zivil-militärischen Beziehungen <i>Gerhard Kümmel</i>	73
<b>Standpunkt</b>	
Grundsätze und praktische Umsetzung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte <i>Simon Lunn</i>	99
<b>Hervorragende Beiträge der Verteidigungsakademien</b>	
Private Militärunternehmen – sie sollten im heutigen internationalen System eine positive Rolle spielen <i>Ian D. Jefferies</i>	125



## **Einleitung / Anmerkung des Herausgebers**

*Tomas Jermalavicius*<sup>1</sup>

Anfang der Neunzigerjahre des 20. Jahrhunderts, als die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion ihre Unabhängigkeit wiedererlangten, tauchte auch das Thema der zivil-militärischen Beziehungen wieder in öffentlichen wie auch wissenschaftlichen Diskussionen auf. Plötzlich wurde es zu einem Studiengebiet, dem genauso viel Interesse entgegengebracht wurde wie den großen Veränderungen in internationalen Beziehungen, die durch den Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums ausgelöst wurden. Da der alte Gegner nun nicht mehr existierte und sich eine völlig neue Landschaft der internationalen Politik auftat, waren die Streitkräfte der westlichen Länder mit radikalen Veränderungen ihres innenpolitischen und internationalen Umfeldes konfrontiert, die die Notwendigkeit mit sich brachten, sich anzupassen und neue Formen der Wechselwirkung mit sozialpolitischen Akteuren zu suchen.

Außerdem begannen die postkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) einen Demokratisierungsprozess, der ihr Militär und ihre zivil-militärischen Beziehungen tief greifend beeinflusste. Die Neuordnung dieser Beziehungen schien ein wichtiger, wenn nicht sogar wesentlicher Schritt beim Übergang zur Demokratie zu sein. Rechenschaftspflichtige, unparteiische, loyale, transparente und in die im Entstehen begriffene Zivilgesellschaft gut integrierte Streitkräfte wurden zu einer Voraussetzung für die Konsolidierung der zerbrechlichen Demokratien. Noch weiter verstärkt wurde das wissenschaftliche Interesse an diesem Thema aufgrund der Tatsache, dass die Militärs der MOE-Staaten, abgesehen von der gewaltigen Aufgabe, sich als Bestandteile demokratischer Gesellschaften neu aufzustellen, den gleichen Herausforderungen wie ihre westlichen Kollegen in einem radikal veränderten internationalen und sozialpolitischen Umfeld ausgesetzt sind. Diese beiden Arten von Druck, die konvergieren und sich gegenseitig verstärken, wirken sich seit mehr als einem Jahrzehnt auf die Reformen der Streitkräfte in den MOE-Staaten aus und beeinflussen weiter die zivil-militärischen Beziehungen in diesen Ländern.

In diesem Zusammenhang befanden sich die baltischen Staaten in einer etwas anderen Situation. Da sie nach der Unabhängigkeit überhaupt keine Streitkräfte hatten, bestand in den baltischen Staaten die unmittelbare Notwendigkeit darin, rudimentäre militärische Strukturen aufzubauen anstatt riesige, schwerfällige und heimlichtuerische Armeen zu reformieren. Das bedeutete jedoch keinesfalls einen kompletten Neuanfang, der den Aufbau des ganzen Geflechts zivil-

---

<sup>1</sup> Tomas Jermalavicius ist Stellvertretender Dekan des Instituts für Verteidigungsstudien, Baltische Verteidigungs-Akademie, Tartu, Estland.

militärischer Beziehungen nach Gutdünken der politischen Entscheidungsträger und in einer mit den Aufgaben der Demokratisierung zu vereinbarenden Art und Weise ermöglicht hätte. Altlasten aus der Vergangenheit, post-sowjetische Einstellungen und mangelnde Erfahrungen mit der Demokratie haben die wirtschaftlichen, politischen, militärischen und sozialen Reformprozesse beeinflusst. Infolgedessen wurden die zivil-militärischen Beziehungen, die ja ein Teil dieses umfassenderen sozialpolitischen Phänomens sind, diesen Einflüssen ebenfalls unterworfen. Der schrittweise Aufbau völlig neuer Verteidigungssysteme bedeutete nicht, dass die Schaffung demokratischer zivil-militärischer Beziehungen reibungslos und ohne Komplikationen ablief. Durch Ausprobieren haben die baltischen Staaten jedoch ein einigermaßen effizientes und wohl durchdachtes Modell der zivil-militärischen Beziehungen geschaffen, dessen Kernstück die demokratische Kontrolle der Streitkräfte ist. Als Kandidaten für die NATO-Mitgliedschaft werden die baltischen Staaten gewöhnlich für ihre funktionierenden demokratischen Kontrollsysteme gelobt. Die drei der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte Estlands, Lettlands und Litauens gewidmeten Artikel in dieser Ausgabe der *Connections* zeugen von diesem Erfolg.

Diese Situation ist jedoch nicht so vollkommen, wie das nach der Lektüre dieser drei Beiträge erscheinen mag. Wie sie selbst indirekt zugeben, wurden die drei Systeme der demokratischen Kontrolle und Aufsicht des Militärs noch nicht in einer Krise getestet. Obgleich sie in Friedenszeiten gut funktionieren, können sie sich in einer militärischen Krise oder in Kriegszeiten doch als anfällig für gefährliche Abweichungen von demokratischen Praktiken erweisen. Ein weiteres Problem liegt im Umfang der Diskussion über die zivil-militärischen Beziehungen in den baltischen Staaten. Abgesehen von der Tatsache, dass es auf diesem Gebiet nur sehr wenige akademische Studien gibt, konzentriert sich der baltische Diskurs auf die demokratische Kontrolle der Streitkräfte ausschließlich mittels institutioneller und politischer Mechanismen und Verfahren – oder die Politik der zivil-militärischen Beziehungen, um die von Huntington gebrauchten Begriffe zu verwenden – obwohl dies nur ein kleiner Teil eines umfangreichen Studiengebietes der zivil-militärischen Beziehungen ist. Andere Dimensionen der zivil-militärischen Beziehungen, die in Gerhard Kümmels überzeugender Untersuchung der Theorie der zivil-militärischen Beziehungen, die den fünften Artikel dieser Ausgabe bildet, in knappen Zügen beschrieben werden, sind nur ein Nebenthema des in den baltischen Staaten geführten Diskurses.

Vor allem wird die Gesellschaft im Großen und Ganzen nur als kontextueller Faktor betrachtet, der hinsichtlich der öffentlichen Unterstützung für die Streitkräfte und des Vertrauens in sie beurteilt wird. Obwohl man in den baltischen Staaten versteht, dass die Streitkräfte Beziehungen zur Gesellschaft aufbauen müssen, ist das Verständnis der dafür notwendigen Mittel und Wege nach wie vor simplistisch und rudimentär. Es ist gewöhnlich auf die Schaffung einer stärkeren Transparenz und die Umsetzung verschiedener Strategien der Öffent-

lichkeitsarbeit beschränkt. Beide sind zwar wichtig, genügen aber nicht, um sich mit der Komplexität der sozialen Dimensionen in den zivil-militärischen Beziehungen zu befassen. Man kann sagen, wie Gerhard Kümmel es in seinem Artikel ausdrückte, dass zwar die "Hardware" der zivil-militärischen Beziehungen in den baltischen Staaten gut entwickelt ist, die Installation der "Software" aber gerade erst begonnen hat.

So genannte postmoderne Probleme, wie die immer tiefer werdende Kluft zwischen militärischen und zivilen Werten, die Situation der durch ihre sexuellen Neigungen oder ethnische Zugehörigkeit geprägten Minderheiten in den Streitkräften und Frauen in Führungspositionen wurden bisher im öffentlichen Diskurs kaum angesprochen. Ich erinnere mich, wie ein britischer Offizier sagte, dass diese "postmodernen" Fragen im Baltikum einfach nicht existieren und deswegen von der westlichen Gemeinschaft künstlich in die Debatte eingebracht wurden, die in den baltischen Staaten geführt wird. Folglich werden postmoderne Probleme der zivil-militärischen Beziehungen als Nebenwirkungen der Integration in die NATO und andere westliche Organisationen gesehen. Diese Meinung spiegelt unmittelbar das Fehlen einer leidenschaftlichen staatsbürgerlichen Debatte über solche Fragen wie die Rechte der Frauen oder die Rechte sexueller Minderheiten in den Gesellschaften im Allgemeinen wider. Dennoch sollte die akademische Untersuchung vorwärts blicken und sich in Erwartung derselben gesellschaftlichen Verschiebungen und Tendenzen wie im Westen (zu dem zu gehören die baltischen Staaten zu Recht behaupten) den komplexen Charakter der zivil-militärischen Beziehungen umfassend zu eigen machen und unter den politischen Entscheidungsträgern und in der Öffentlichkeit eine Diskussion über die Umsetzung dieser Veränderungen und Trends anregen.

In dieser Hinsicht trägt die vorliegende Nummer von *Connections* nur wenig dazu bei, die Grenzen der Untersuchung von Fallstudien zu erweitern, obwohl wir ursprünglich nicht die Absicht hatten, eine umfassende Darstellung der zivil-militärischen Beziehungen in den baltischen Staaten vorzulegen. Der Beitrag von Gerhard Kümmel gibt einen detaillierten Einblick in die Theorien der zivil-militärischen Beziehungen und den Umfang des Gegenstandes an sich sowie in die postmodernen Fragen, mit denen das Militär in allen Teilen der Welt konfrontiert ist. Er kann wertvolle Anregungen für weitere Untersuchungen der zivil-militärischen Beziehungen und besonders für die Verstärkung der Bemühungen in den baltischen Ländern liefern. Ihm folgt ein umfassender und neue Einblicke vermittelnder Artikel von Simon Lunn, der auf die demokratische Kontrolle der Streitkräfte abhebt und sie in den größeren Zusammenhang der zivil-militärischen Beziehungen stellt. Er legt das Fundament für die Fallstudien, in denen es in erster Linie um eine Diskussion der Politik der zivil-militärischen Beziehungen in den einzelnen baltischen Staaten geht.

Die Artikel über Estland (von Jüri Luik), Lettland (von Janis Karlsbergs) und Litauen (von Algirdas Gričius & Kestutis Paulauskas) sind nicht nur eingehende

Untersuchungen einzelner Fälle, sondern lenken die Aufmerksamkeit des Lesers auf zahlreiche beachtenswerte Punkte, die entweder ausführlich behandelt oder nur angerissen werden. Diese Punkte können als Ausgangspunkt weiterer Untersuchungen der zivil-militärischen Beziehungen im Baltikum dienen. Das historische Erbe und seine Folgen für die Legitimität der neu gebildeten Streitkräfte in den Augen der Gesellschaft, die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Verantwortlichkeiten und Funktionen der Zivil- und Militärbehörden und der Mangel an Sachkenntnis und Verständnis militärischer Angelegenheiten unter zivilen politischen Entscheidungsträgern sind alle interessante und zum Nachdenken anregende Fragen, die in dem theoretischen Diskurs, wie er in den Artikeln von Kümmel und Lunn geführt wird, widerspiegelt werden. Schließlich überrascht es nicht, dass trotz der einzigartigen Merkmale der baltischen Staaten, die von ihren historischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen diktiert werden, und trotz ihres Status als junge Demokratien eine Vielzahl verschiedener Probleme im Bereich der demokratischen zivilen Kontrolle des Militärs auch bei reifen Demokratien anzutreffen ist. Diese Tatsache kann möglicherweise die Bedeutung des Übergangs zur Demokratie als selbstständiger Faktor in den zivil-militärischen Beziehungen beim Studium der Erfahrungen der MOE-Länder mindern. Obgleich diese Fragen allen gemeinsam sind, gelten trotzdem verschiedene Lösungen, wie in diesen drei Fallstudien überzeugend dargestellt wird.

Schließlich freuen sich die Herausgeber, die Arbeit von Marina Caparini und Philipp Fluri von der Arbeitsgruppe für zivil-militärische Beziehungen des Konsortiums der Verteidigungsakademien und Institute für Sicherheitsstudien der Länder, die der Partnerschaft für den Frieden (PfP) angehören, aufnehmen zu können. Diese Initiative wird zweifellos dazu beitragen, den die Debatte über zivil-militärische Beziehungen thematisch zu erweitern, da sie sich auf die Rolle der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozessen über Verteidigung und Sicherheit konzentriert – einem Gebiet, dem in den MOE- und baltischen Staaten in den letzten zehn Jahren kaum Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Es ist zu hoffen, dass die Arbeitsgruppe für zivil-militärische Beziehungen des PfP-Konsortiums als Plattform für die Gestaltung der anschließenden Diskussion und Forschungsbemühungen in diesem Bereich dienen kann.

## Demokratische Kontrolle der estnischen Verteidigungskräfte

Jüri Luik<sup>1</sup>

Die Bildung der estnischen Verteidigungskräfte war ein entscheidendes Ereignis bei der Schaffung der Souveränität Estlands im Jahre 1991. Obwohl der estnische Generalstab bereits mehrere Monate vor dem Verteidigungsministerium gebildet wurde, sind die Grundsätze der demokratischen Kontrolle stets allgemein akzeptiert, wenngleich nicht immer völlig reibungslos umgesetzt worden. Die Republik Estland wurde 1991 als parlamentarische Republik mit allen damit verbundenen Auswirkungen auf die Entwicklung der Verteidigungskräfte wieder errichtet. Das Land wurde als Mehr-Parteien-Demokratie mit starker Betonung der Rechtsstaatlichkeit wiederhergestellt. Die ersten Regierungsbeschlüsse über die Wiederherstellung der Streitkräfte in Estland wurden 1991 erlassen und konzentrierten sich verständlicherweise auf praktische Fragen. Diese ersten Verordnungen befassten sich mehr mit der Schaffung eines strategischen militärischen Führungsstabes, dem Peastaap (Nationales Militärisches Oberkommando) und dem Beginn der Rekrutierung von Soldaten als mit demokratischer Kontrolle.<sup>2</sup>

Parallel dazu wurde die Frage der demokratischen Kontrolle von einem anderen Standpunkt aus diskutiert, bei dem es um die Ausarbeitung eines Grundgesetzes ging, das die wichtigsten Prinzipien der Eigenstaatlichkeit Estlands hervorhob. Nach Wiederherstellung der estnischen Unabhängigkeit wurde eine Verfassungsgebende Versammlung mit dem Ziel einberufen, die estnische Verfassung auszuarbeiten, da die alte Verfassung aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg eindeutig überholt war. Die Debatten über demokratische Kontrolle konzentrierten sich auf Paragraph 11 des estnischen Verfassungsentwurfs, der sich mit der Führung und der Kontrolle des Militärs befasst. In diesen Debatten wurden Verteidigungsfragen im Einzelnen diskutiert. Der Präsident der Republik wurde zum Obersten Befehlshaber ernannt, und das Recht zur Ernennung des militärischen Kommandeurs der Verteidigungskräfte (Oberbefehlshaber der Verteidigungskräfte) wurde dem Parlament übertragen. Die in der Versammlung geführten Debatten konzentrierten sich mehr auf die theoretische Rolle des Präsidenten und seine Führungsfunktionen als auf die praktische Führung der Verteidigungskräfte. Es gibt nur sehr wenige Länder, in denen das Parlament über die Ernennung des Oberbefehlshabers der Verteidigungskräfte abstimmt und ihm infolgedessen eine politische Rol-

---

<sup>1</sup> Botschafter Jüri Luik ist ehemaliger Verteidigungsminister der Republik Estland.

<sup>2</sup> Siehe Beschluss des Estnischen Obersten Rates, "Über die Schaffung der estnischen Verteidigungskräfte", S. 9, September 1991.

le und eine gewisse Unabhängigkeit von der Exekutive gibt. Aber genau das hat die Versammlung in der estnischen Verfassung festgelegt.

Die Ergebnisse stellten in einem gewissen Grad einen Kompromiss zwischen jenen, die einen starken Präsidenten mit richtigen Führungsvollmachten bevorzugten und jenen dar, die eine durch eine schwächere Exekutive charakterisierte Formulierung unterstützten. Nirgends wird dieser Kompromiss deutlicher sichtbar als in dem mit der demokratischen Kontrolle des Militärs befassten Abschnitt. Während die vollziehende Gewalt in allen Bereichen des estnischen Regierungssystems in den Händen der Regierung konzentriert ist – und das schließt die Verteidigung ein – wurden dem Präsidenten die Rechte eines Obersten Befehlshabers, jedoch nicht die Mittel zu ihrer Umsetzung gegeben. Das Verteidigungsministerium (MOD), das klassische Werkzeug demokratischer Kontrolle der Streitkräfte, untersteht nicht der Kontrolle des Präsidenten. Der Verteidigungsminister ist nicht verpflichtet, die Anweisungen des Präsidenten zu befolgen. Zweifellos bringen derartige gesetzliche Bestimmungen Probleme mit sich.

Die ersten Jahre des Aufbaus der estnischen Verteidigungskräfte (EDF) haben gezeigt, dass viele von der Versammlung vorgeschlagene Lösungen für die Umsetzung in der Praxis viel zu kompliziert waren. Während die Regierung und der Präsident versuchten, Punkte zu machen und sich in der Führungsrolle zu positionieren, litt der Aufbau der EDF. Andere Instrumente der demokratischen Kontrolle waren ebenfalls schwach. Nach seiner Schaffung schenkte die politische Elite dem MOD nicht die notwendige Aufmerksamkeit, da es wegen seines unklaren Status als kompliziertes Ministerium angesehen wurde. Die zivilen Experten sowohl im MOD als auch im Parlament sowie die Experten in den Medien waren nicht ausreichend qualifiziert, was zu einer unprofessionellen und häufig unfairen Behandlung des Ministeriums und seiner Angelegenheiten führte.

Im Allgemeinen muss festgestellt werden, dass die Entwicklung der EDF – ihre Richtung, Ziele und Politiken – eng mit der Schaffung der demokratischen Kontrolle verknüpft ist. Nur sehr wenige der mit der Schaffung dieser Kontrolle verbundenen Fragen sind rein technischer oder militärtechnischer Art. Alles – von der Struktur, Politik, Ausbildung bis zur Befehlsgewalt – steht auch mit Fragen der demokratischen Kontrolle in Zusammenhang. Deshalb ist die Geschichte der Schaffung einer angemessenen demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in Estland mit dem Aufbau derselben verbunden. Die sowjetischen Streitkräfte hatten offensichtlich sehr wenig mit demokratischer Kontrolle zu tun. In einer autoritären Gesellschaft waren die Streitkräfte normalerweise ein in sich geschlossenes Gebilde, das der sie umgebenden Gesellschaft gegenüber antagonistisch eingestellt war. Das Verhältnis zwischen der Gesellschaft und den Männern hinter dem grünen Zaun (sowjetische Armee-Stützpunkte waren gewöhnlich von einem hohen grünen Zaun umgeben) war minimal, und alles auf der anderen Seite des Zauns war geheimnisumwittert. Militärangehörige waren ein Geheimorden und Außenstehenden blieb verborgen, was sie trieben. Deswegen war die Änderung



der Wahrnehmung des Militärs durch die Öffentlichkeit sowie der Selbstwahrnehmung des Militärs eine wichtige Aufgabe der ersten estnischen Regierungen.

In der Debatte über die demokratische Kontrolle in Estland gab es zudem seit langem bestehende historische Konnotationen. Wie bekannt ist, wurde Estland von der Sowjetunion 1940 besetzt. Im Jahr zuvor hatte die UdSSR die Errichtung sowjetischer Stützpunkte auf estnischem Boden gefordert, was 1940 im Wesentlichen alle anderen Optionen als die Kapitulation ausschloss. Nach der Wiederherstellung der estnischen Unabhängigkeit kam es zu einer historischen Debatte darüber, wer diese endgültige Entscheidung getroffen hatte. Da die Frage nicht im Parlament debattiert wurde, waren der Präsident und die Regierungsmitglieder die einzigen, die diesen Beschluss gefasst haben konnten. Anscheinend trug Präsident Konstantin Päts die formale Verantwortung für diese Entscheidung. Deswegen wird im heutigen Estland allgemein die Meinung vertreten, dass die Politiker Estland "verkauften", während das Militär bereit war, das Richtige zu tun und gegen die sowjetischen Invasionstruppen Widerstand zu leisten. Eine solche Meinung wird jedoch nicht durch Fakten gestützt. Der Befehlshaber der estnischen Truppen im Jahr 1939, Generalleutnant Johannes Laidoner, war an dem Entscheidungsprozess beteiligt, als Estland von den Sowjets geschluckt wurde. Ja, seine pessimistische Beurteilung des Zustands der estnischen Streitkräfte veranlasste erst die Politiker, den berüchtigten Vertrag über militärische Zusammenarbeit mit der UdSSR, der sich aus dem sowjetischen Ultimatum ergab, zu unterzeichnen, ohne militärischen Widerstand ernsthaft in Betracht zu ziehen. In Finnland, zum Beispiel, wurde ernst zu nehmender Widerstand organisiert, der zum Winterkrieg führte. Infolgedessen bewahrte das Land seine Souveränität, wenn auch nicht die uneingeschränkte Entscheidungsgewalt.

Das größte Hindernis für eine angemessene demokratische Kontrolle war intellektueller Natur. Die ersten Offiziere der Streitkräfte beendeten ihren dreimonatigen Lehrgang, der im Dezember 1991 begonnen hatte, mit wenig mehr als einer äußerst oberflächlichen Ausbildung, die auf der anfänglichen Begeisterung für die Unabhängigkeit beruhte. Die Schaffung eines angemessenen Bildungsmodells war deswegen von entscheidender Bedeutung bei der Entwicklung der Streitkräfte sowie der demokratischen Kontrolle. Die Schule, in der die Kurzlehrgänge stattfanden, war zweckmäßigerweise eine Zivilschutzeinrichtung, in der Polizisten, Zollbeamte und Gefängnispersonal ausgebildet wurden. Am 17. März 1998 richtete die Regierung ein eigenes militärisches Bildungszentrum, die Gemeinsame Militärische Bildungseinrichtung (JMEI oder Estnische Verteidigungsakademie, wie sie jetzt genannt wird) in Tartu ein. Die Qualität der Offiziere und Unteroffiziere, ihr Bildungsniveau und ihr Verständnis für internationale Angelegenheiten sind äußerst wichtig, damit sich im Militär ein Bewusstsein für die Zivilgesellschaft und für seine Rolle in einem demokratischen Land herausbildet.

Die Situation verbesserte sich spürbar, als im estnischen Parlament die ersten Gesetze verabschiedet wurden, die den ernsthaften Versuch unternahmen,

die Struktur der EDF effizienter zu organisieren. Das Gesetz über Verteidigung in Friedenszeiten und das Gesetz über Verteidigung in Kriegszeiten wurden 1996 vom Parlament verabschiedet. Diese beiden wichtigen Dokumente enthielten Antworten auf einige existenzielle Fragen. Die die Verteidigung betreffenden Befugnisse des Präsidenten wurden eindeutig auf symbolische Funktionen beschränkt; mit der Ausnahme, dass er dem Parlament die Ernennung und Abberufung des Militärbefehlshabers (Oberbefehlshabers der Verteidigungskräfte) vorschlagen kann. Das neue Verteidigungsrecht, das am 15. August 2002 in Kraft trat, trägt zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der demokratischen Kontrolle bei, indem es versucht, klar umrissene Verantwortungsbereiche für verschiedene staatliche Institutionen, die mit Verteidigungsfragen befasst sind, festzulegen.

### **Herausforderungen des militärischen Umstellungsprozesses**

Wie die Verteidigungskräfte anderer Länder, die Anwärter auf die NATO-Mitgliedschaft sind, haben die EDF sehr schnell einen Umstellungsprozess durchlaufen. Die Aufgaben der Verteidigungskräfte der drei baltischen Staaten unterscheiden sich in gewisser Hinsicht von denen ihrer mittel- und osteuropäischen Kollegen. Während die Mitteleuropäer vor der Notwendigkeit standen, ihre großen Streitkräfte zu verkleinern und zu rationalisieren, begannen die baltischen Staaten fast bei null. In beiden Fällen – der Reduzierung oder dem Aufbau völlig neuer Strukturen – waren die Probleme, denen sie sich stellen mussten, im Wesentlichen politischer Natur. Die Lösungen sind abhängig von der Bereitschaft der Gesellschaft, ihren Streitkräften zu vertrauen und sie zu unterstützen sowie von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel. Und sie hängen von der Qualität der von den Politikern ernannten strategischen Befehlshaber ab. Der Übergang zu modernen Streitkräften kann nur durch das reibungslose Zusammenwirken aller politischen Voraussetzungen mit den militärischen Erfordernissen gelingen.

Probleme bei der demokratischen Kontrolle in Estland machten sich bald als Probleme des Umstellungsprozesses bemerkbar. Viele Fragen, die eigentlich sehr schnell hätten entschieden werden müssen, um den Übergang zu befördern, stauten sich auf, weil die zu ihrer Lösung notwendigen Mechanismen fehlten. Bei einigen dieser Fragen handelte es sich um Personalfragen, andere betrafen die strategische Auswahl eines Modells der EDF, Entscheidungen über den Erwerb notwendiger Ausrüstungen und so weiter. Eine der wichtigsten Fragen betraf das geeignete Modell für die Entwicklung der Streitkräfte. Anfangs wurde das sowjetische Modell genutzt, das für das kleine Estland in hohem Maße irrelevant, aber der Truppe wegen der Anwesenheit ehemaliger sowjetischer Offiziere vertraut war. Parallel dazu wurde ein finnisches Modell entwickelt, das durch zahlreiche finnische Berater und die Tatsache verstärkt wurde, dass Finnland die Ausbildung der meisten Offiziere und Unteroffiziere, die im Ausland ausgebildet wurden, übernahm. Das sowjetische Modell legte das Hauptaugenmerk auf große Formationen und die Ausbildung zahlreicher Reservisten, schenkte jedoch der Reaktionszeit

oder der tatsächlichen Fähigkeit, große Verbände in einem Operationsgebiet einzusetzen, der Erziehung, technologischen Entwicklung und der Interoperabilität mit den Streitkräften anderer demokratischer Länder kaum Aufmerksamkeit. Die umfassende Anwendung des für Estland besser geeigneten finnischen Modells war wegen seines Ursprungs in einer anderen politischen und gesellschaftlichen Landschaft und wegen der finanziellen und politischen Rahmenbedingungen Estlands ebenfalls problematisch.

Diese Situation nährte den Wunsch, eine Stabsstruktur zu entwickeln, die in diesem Stadium im Wesentlichen eine Mobilmachungs- und Zivilverteidigungsstruktur ohne tatsächliche Fähigkeit zur Durchführung eines kohärenten Kriegesplanes gewesen wäre. Dies stand auch im Widerspruch zum erklärten Wunsch mehrerer estnischer Regierungen, der Organisation des Nordatlantischen Vertrages beizutreten. Erst mit der Durchsetzung der demokratischen Kontrolle in Estland und der Schaffung einer aktiveren Schnittstelle zwischen der politischen und der militärischen Ebene wurde die Aufstellung eines umfassenden langfristigen Entwicklungsplanes möglich, der den Streitkräften eine ausreichende politische Anleitung vermittelte, auf der sie aufbauen konnten.

Das ausgewählte Modell war ein logischer Kompromiss zwischen den gegenwärtigen Bedürfnissen der estnischen Verteidigung und der Fähigkeit des Landes, sie zu unterstützen. Es sah eine ernst zu nehmende Territorialverteidigung vor, die das gesamte Land mit operativen Land-, See- und Luftüberwachungsstreitkräften abdeckte und so für ausreichend Flexibilität sorgte. Die vom Parlament bzw. der Regierung gebilligten Sicherheits- und Militärstrategien liefern einen politischen und strategischen Rahmen für die Entwicklung der EDF. Der Plan für die mittelfristige Entwicklung dient als notwendige Grundlage für den Aufbau spezifischer Kommando- und Kontrollstrukturen bis hinunter zur Ebene der Einheiten und liefert auch einen kohärenten Plan für die Entwicklung der Infrastruktur. Er wurde gemeinsam mit NATO-Behörden ausgearbeitet und stellt eine logische Richtungsweisung für die künftige Entwicklung dar.

Ohne die gesunde, konstruktive Wechselwirkung und Debatte zwischen der politischen und der militärischen Ebene wären diese Entwicklungen nicht möglich gewesen. Die politischen Behörden arbeiteten zusammen und trafen einige sehr wichtige Entscheidungen, die einen klaren politischen Rahmen für die Militärpläne darstellten. Beispielsweise beschloss die Regierung, den Verteidigungshaushalt auf 2 % des BIP aufzustocken und ihn jedes Jahr um 0,2 % zu erhöhen. Sie beschloss zudem den Aufbau einer durch Qualität und nicht durch Quantität gekennzeichneten Armee, indem sie die Bereitstellung von Geld auf weniger, aber besser vorbereitete Infrastrukturprojekte und weniger Einheiten mit klarer definierten Aufgaben und höherer Einsatzbereitschaft konzentrierte. Die Regierung beschloss, die anfänglich ins Auge gefasste Zahl von 60.000 Soldaten auf 25.000 plus die für keine speziellen Aufgaben gebundenen Soldaten der Reserve zu reduzieren. Ebenfalls beschlossen wurde, zumindest einige einsatzbereite Einheiten

zu schaffen, was besonders in der Entwicklung der Infanterie eine Neuheit darstellte. Bei diesen Einheiten handelte es sich um ein schnelles Einsatz-Bataillon mit Berufssoldaten und eine voll ausgerüstete Manöverbrigade mit Reservisten in höherer Einsatzbereitschaft und einer größeren Zahl von Berufsoffizieren. Erst als dieser politisch-militärische Rahmen endlich existierte, begann das Militär, detaillierte Pläne zur Umsetzung auszuarbeiten und spezielle Projekte zu starten. Mit Ausnahme des vertraulichen Teils fand eine umfassende öffentliche Diskussion der Pläne statt und ermöglichte es der Öffentlichkeit, sich ein Bild davon zu machen, worum es sich bei ihrem Militär handelt.

### **Das Kurkse-Unglück**

Eine der schwierigeren Fragen der demokratischen Kontrolle wurde durch das Kurkse-Unglück aufgeworfen. Am 11. September 1997 führten 24 junge Auszubildende des gemeinsamen baltischen Friedensbataillons BALTBAT zusammen mit ihrem Ausbilder, einem Unterleutnant namens Jaanus Karm, ein Überlebens-training durch. Teil dieses Trainings war die Durchquerung einer flachen Bucht (der Kurkse), die eine kleine Insel (Pakri) vom Festland trennte, zu Fuß. Auf halbem Wege wurden die Männer von einem Sturm überrascht und von ihrem Kurs abgetrieben, sodass sie das sichere Ufer nicht erreichen konnten. Die halbe Gruppe – dreizehn Männer – kam im eisigen Wasser um. Diese fehlgeschlagene Übung entwickelte sich zu einer großen politischen und die Öffentlichkeitsarbeit betreffenden Katastrophe, in deren Verlauf es zu einer öffentlich ausgetragenen Fehde zwischen dem Präsidenten und dem Ministerpräsidenten sowie dem Verteidigungsminister und dem Chef des Generalstabes kam. Verschiedene wichtige Fragen mussten diskutiert werden, unter anderem, bei wem die wichtige politische Entscheidungsbefugnis über die Streitkräfte lag und wer letztendlich die politische Verantwortung für das Unglück trug. Während verschiedene Parteien normalerweise sehr schnell eine Vormachtstellung in verschiedenen Verteidigungsangelegenheiten für sich fordern, hielten sie sich diesmal zurück und versuchten, sich gegenseitig die Schuld zuzuschieben.

Eine weitere wichtige Frage betraf die Verantwortung des einzelnen Führers und was seine militärischen Vorgesetzten von diesem bestimmten Einsatz wussten. Es ging um die richtige Eintragung der Manöverpläne und -parameter. Die ganze Angelegenheit wurde noch durch die Tatsache kompliziert, dass die fragliche Einheit Teil des BALTBAT war, eines aus estnischen, lettischen und litauischen Kompanien bestehenden Bataillons. Deswegen waren Befehlskette und Verantwortung noch verschwommener als das bei einem normalen estnischen Bataillon der Fall gewesen wäre. Die Verantwortung der Regierung für die Verabschiedung entsprechender Gesetze und die Unterzeichnung entsprechender Verträge zur Gewährleistung der Befehlskette wurde ebenfalls im Einzelnen diskutiert. Die ganze Situation wurde noch durch die Tatsache verschärft, dass Menschenleben zu beklagen waren. Die internationale militärische Kooperation, die in Estland nor-

malerweise sehr populär ist, wurde infolgedessen zum Thema einiger sehr ernster Fragen. Während das Kurkse-Unglück viele Wunden schlug und ein Meilenstein in den estnischen politischen Grabenkämpfen war, trug es jedoch kaum zur Lösung der zahlreichen Probleme im Zusammenhang mit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte bei. Eine Untersuchung von Dokumenten aus dieser Zeit verdeutlicht, wie wenig die an der Debatte Beteiligten von den Grundsätzen demokratischer Kontrolle wussten. Insbesondere waren sowohl den Politikern als auch dem Militär die Präzedenzfälle in der westlichen Gemeinschaft völlig unbekannt. Deswegen dauerte es einige Zeit und die Wunden mussten erst verheilt sein, bis die beteiligten Parteien die Krise hinter sich lassen konnten. Der Einzige, der tatsächlich bestraft wurde, war der Kompanieführer. Er wurde zu einer Gefängnisstrafe verurteilt, aber später von Präsident Lennart Meri begnadigt. Dennoch hinterließ der Zwischenfall bleibende Narben bei den Verantwortlichen für die estnische Sicherheitspolitik.

### **Ausbildung und Erziehung**

Die Ausbildung und Erziehung des Militärs sowie der Zivilisten wurde als entscheidende Voraussetzung für die Schaffung einer funktionierenden demokratischen Kontrolle angesehen. Das MOD beteiligt sich an der Schulung von Gruppen von Zivilisten, die auf politischer Seite an der Entwicklung der Streitkräfte mitwirken werden. Es handelt sich dabei um Mitarbeiter des Ministeriums sowie Parlamentsabgeordnete und Journalisten. Es gibt dafür einige wichtige Instrumente, beispielsweise spezielle auf höchster Ebene durchgeführte Lehrgänge zur Verteidigungspolitik. Diese zweimal pro Jahr stattfindenden Lehrgänge werden genutzt, um Parlamentsabgeordnete (von allen Ausschüssen und allen Parteien), Journalisten sowie Personen, die nicht unmittelbar mit Verteidigungsfragen befasst sind (wie Vertreter aus anderen Ministerien) die Verteidigungspolitik zu erläutern. Dies geschieht durch eine Reihe von Vorträgen, die von Mitarbeitern des estnischen Sicherheitsbereichs gehalten werden, sowie durch Besuche verschiedener Einheiten der EDF.

Die estnische Regierung hat noch weitere entscheidende Maßnahmen zur Unterstützung der demokratischen Kontrolle eingeleitet. Es gibt eine Vielzahl wichtiger Dokumente, die den Präsidenten und die Regierung befähigen, die Streitkräfte politisch zu führen. Es handelt sich dabei um die Sicherheitspolitische Strategie und die Estnische Militärstrategie, die eine konzeptionelle Basis für die Streitkräfte schaffen sollen. Sie liefern einen Entwicklungsrahmen, der den EDF helfen wird, die vorgegebene Richtung einzuhalten, sowie dem Parlament helfen wird, die entsprechenden Mittel bereitzustellen. Die Beratungen über diese Dokumente haben eine allgemeine Diskussion über die Richtung angeregt, die von den EDF eingeschlagen werden soll.

Ziviles Bewusstsein ist eine weitere wichtige Komponente der demokratischen Kontrolle. Die hoch entwickelte Informationsstrategie des MOD hat die

Aufgabe übernommen, der Öffentlichkeit die Bedürfnisse, Rollen und Aufgaben der EDF zu erläutern und dabei auf die demokratischen Methoden abzuheben, die bei ihrem Aufbau und ihrer Tätigkeit genutzt werden. Die Medien erhielten ebenfalls eine gründliche Ausbildung, da auf Verteidigungsfragen spezialisierte Journalisten den Minister auf verschiedenen Reisen im In- und Ausland begleiteten. Journalisten wurde zudem die Möglichkeit eröffnet, an Schulungen und Kursen teilzunehmen, die mit NATO-Programmen in Zusammenhang stehen, wie beispielsweise die Canadian Military Language School. Darüber hinaus wurden Journalisten weitere wichtige Anreize geboten, ihre Kenntnisse über die Streitkräfte zu vertiefen. Andere entscheidende Elemente der demokratischen Kontrolle wurden ebenfalls weiterentwickelt, da in den estnischen Zeitungen eine nationale Debatte über die Bedeutung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte begonnen wurde. Während einige Diskussionsteilnehmer betonten, dass die Beschäftigung mit Fragen, die Soldaten betreffen, diesen vorbehalten sein sollten, und dass sich Zivilisten nicht in diesen komplizierten Sachverhalt einmischen sollten, kam es zu einem Konsens darüber, dass in europäischen Demokratien stets ein Zivilist an der Spitze der Streitkräfte steht. Dies führte auch zu einer Debatte über den Grad des politischen oder parteipolitischen Einflusses, den die Exekutive möglicherweise auf das Militär ausübt. Verschiedene Meinungen wurden geäußert, aber die Debatte reinigte die Luft und trug zur Herausbildung eines allgemeinen Verständnisses der Bedürfnisse und Beschränkungen der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte bei.

Ein wichtiger Aspekt der demokratischen Kontrolle war die Erziehung sowohl von hohen Offizieren als auch Offizieren, die erst am Beginn ihrer militärischen Laufbahn standen. Etliche höhere Offiziere durchliefen eine Ausbildung an westlichen Militärakademien, wie dem U.S. Army War College oder der Schwedischen Nationalen Verteidigungsakademie. Demokratische Kontrolle und zivilmilitärische Beziehungen waren integraler Bestandteil dieser Ausbildung. Höhere Stabsoffiziere absolvierten ihre Ausbildung an der Baltischen Verteidigungsakademie, einer gemeinsamen Generalstabsakademie der baltischen Staaten, wo die grundlegenden Merkmale einer demokratischen Gesellschaft ein wichtiges Studiengebiet waren. Einige estnische Offiziere arbeiteten als Praktikanten oder Verbindungsoffiziere in verschiedenen NATO-Stäben und brachten Kenntnisse über Entscheidungsprozesse und politische Aufsicht, wie sie in reifen Demokratien praktiziert werden, mit nach Hause. Das Programm Partnerschaft für den Frieden und insbesondere sein Planungsteil, der Planungs- und Überprüfungsprozess (PARP), waren wichtige Hilfsmittel bei der Gestaltung der demokratischen Kontrolle in Estland. Sie spielten auch eine wichtige Rolle bei der Entmystifizierung der Verteidigung und verdeutlichten die enge Verbindung zwischen den Fähigkeiten des Militärs und der Verwaltung der Mittel, die die Zivilgesellschaft dem Militär zuweist.

In diesem Prozess wurden umfangreiche Aufstellungen des Personal- und

Ausrüstungsbedarfs erarbeitet, die den Zusammenhang zwischen der Erhöhung der Personalstärke und der Erhöhung der tatsächlichen militärischen Fähigkeit verdeutlichen. Darüber hinaus wurden Transparenz und Rechenschaftspflicht durch die Schaffung eines einheitlichen Buchhaltungssystems, das es dem Ministerium ermöglicht, alle Bücher des Militärs zu prüfen, sowie durch den Aufbau eines einheitlichen Planungssystems, das unter der Bezeichnung Planungs-, Programm- und Budgetierungssystem (PPBS) bekannt ist, verbessert. Es liegt auf der Hand, dass diese Programme noch andere Aufgaben neben der demokratischen Kontrolle haben, aber Letztere ist ein wichtiger Aspekt des gesamten Unterfangens. In vielen Ländern tröstet sich das Militär oft mit dem Gedanken, dass sein Tätigkeitsbereich relativ undurchschaubar ist. Es gibt nur einige wenige Kriterien zur Messung seiner allgemeinen Leistung oder zur Beurteilung der Nachteile bzw. des Nutzens einer von einem bestimmten Kommandeur getroffenen Entscheidung. Ein transparentes Modell der Verteidigungsplanung war ein wichtiges Hilfsmittel bei der Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten Estlands und bei der Entmystifizierung der Arbeit des Militärs in den Augen der Gesellschaft.

### **Die neue Verteidigungsgesetzgebung**

Das neue Gesetz über Verteidigung in Friedenszeiten ist eine moderne, fein abgestimmte Variante des alten Gesetzes, die den Versuch unternimmt, einige der Probleme anzugehen, zu denen die alte Gesetzgebung nur verschwommene und unklare Regelungen enthielt. Es gab Versuche, die Verfassung zu ändern, die – wie bereits angedeutet wurde – nicht immer den modernen Erfordernissen demokratischer Kontrolle entspricht. Aber der gesetzgebende Prozess einer derartigen Veränderung, der durch die erforderlichen, nur mit Mühe zu überwindenden gesetzgeberischen Hürden (die vorsehen, dass Dreiviertel der Parlamentsabgeordneten zugunsten eines zügigen Prozesses stimmen) absichtlich kompliziert wurde, hat diese Versuche zum Stillstand gebracht. Bisher war es nur möglich, sich um die Verbesserung von Gesetzen, nicht aber um eine Verfassungsänderung zu bemühen.

Die Einschränkungen der Befugnisse des Präsidenten sind in dem neuen Verteidigungsgesetz folglich weiter ausformuliert. Die gesamte Verantwortung für die Entwicklung der EDF wurde direkt der Regierung zugeordnet. Die Regierung und insbesondere der Verteidigungsminister üben die rechtliche wie die funktionale Kontrolle (alles in allem die demokratische Kontrolle) über die Streitkräfte aus. Spezielle Fragen, wie z. B. der Einsatz der EDF in Friedenszeiten für Such- und Rettungseinsätze oder die Nutzung des Zuständigkeitsbereichs des Befehlshabers über die Luftverteidigung sind wichtige Fragen, die im Rahmen des neuen Gesetzes über die Verteidigung in Friedenszeiten angesprochen wurden. Die neue Gesetzgebung grenzt die Verantwortung der Zivilbehörden in Estland klar ab. Die Rolle des Präsidenten als Oberster Befehlshaber wurde auf eindeutig festgelegt.

te Aktivitäten begrenzt: Er kann Anordnungen über militärische Auszeichnungen und Dienstgrade erlassen, er leitet den Staatlichen Sicherheitsrat und er wirkt als Autorität zur Genehmigung der Anwendung von Gewalt in den Fällen, in denen das Parlament nicht zusammentreten kann. Bei der Erfüllung dieser begrenzten Aufgaben muss er die Regierung einschalten, deren verfassungsgemäße Aufgabe darin besteht, die vom Präsidenten getroffenen Beschlüsse umzusetzen. Das ist keine radikale Abkehr vom Verteidigungsfragen betreffenden Entscheidungsprozess in Estland. Es ist vielmehr eine Formalisierung der bereits früher bestehenden Verfahren. Aber die ganze Aufgabe der Vorbereitungen und der täglichen Führung der EDF in Friedenszeiten wurde der Regierung und im Besonderen dem Verteidigungsminister überlassen.

Dieses Gesetz wurde durch die langsam zunehmende politische Erfahrung in Estland sowie die Tatsache ermöglicht, dass mehrere politische Parteien (die Zentrumspartei, Isamaa, die Koalitionspartei) den Posten des Verteidigungsministers bekleideten, wodurch für alle die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes sichtbar wurde. Verschiedene Regierungen haben in ihren Beziehungen zu den EDF verschiedene Katastrophen bezüglich der demokratischen Kontrolle und der Öffentlichkeitsarbeit (die eine ergibt sich fast zwangsläufig aus der anderen) erlebt. In der politischen Führung hat sich bereits ein Konsens über die Verfassungsänderung und die Vereinfachung der hier beschriebenen komplizierten Befehlsverhältnisse herausgebildet. Einzig und allein die Tatsache, dass eine Dreiviertelmehrheit aller Abgeordneten für die Verfassungsänderung stimmen muss und dass andere Verfassungsfragen, wie z. B. die Direktwahl des Präsidenten (gegenwärtig wird er vom Parlament gewählt), auch angesprochen werden müssen, bewirkte die Suche nach einem das gesamte politische Spektrum umfassenden Konsens. Abänderungen der Verfassung wurden von einer Mehr-Parteien-Kommission vorbereitet, und nun wartet man ab, bis der politische Wille für die Durchsetzung der Verfassungsänderungen ausreicht.

Es liegt auf der Hand, dass die Fragen der demokratischen Kontrolle durch kein Gesetz allein gelöst werden können. Erst nach der Verabschiedung der neuen Gesetze wird sich herausstellen, ob andere für die demokratische Kontrolle notwendige Faktoren, wie das Bildungsniveau des Militärs, das Wissen und die Sachkenntnis der Zivilisten im Parlament und in der Exekutive, das in der Öffentlichkeit vorhandene allgemeine Verständnis sowie andere wichtige Faktoren wirksam werden und dazu führen, dass das System der demokratischen Kontrolle ordnungsgemäß funktioniert. Im Idealfall sollte versucht werden, diese neue Verhaltensweise auf allen Ebenen (d. h. Öffentlichkeit, Bürokratie, Militär) gleichzeitig einzuführen, damit ein Neuanfang gewährleistet ist. Die demokratische Kontrolle zählt zu den entscheidendsten Faktoren für das Funktionieren der Zivilgesellschaft (ähnlich wie die Pressefreiheit) und sollte deshalb mit Fingerspitzengefühl umgesetzt werden, damit sie reibungslos funktioniert.



### **Die Zukunft der demokratischen Kontrolle**

Die Zukunft der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in Estland sollte in erster Linie im Zusammenhang mit dem Verständnis für den neuen Geist und die neuen Aufgaben der demokratischen Kontrolle in der Welt von heute gesehen werden. Einige dieser Fragen betreffen zwar speziell die Situation in Estland, aber sie haben in Bezug auf andere PfP-Länder eine größere Bedeutung. Etliche Länder beteiligen sich an internationalen Friedenseinsätzen, also erfolgt die demokratische Kontrolle in diesen Fällen doppelt: in Gestalt der Kenntnis der nationalen Parlamente und Regierungen von der Rolle und den Aufgaben ihres Militärs in einem bestimmten Einsatz, der oftmals über verschiedene NATO-Strukturen abgewickelt wird, und der Bereitschaft, die verschiedenen politischen Genehmigungen so schnell wie nötig zu erteilen. In modernen Konfliktsituationen spielt das Tempo oft eine entscheidende Rolle. Während des Kalten Krieges wurden viele Entscheidungen, die schnell getroffen werden mussten, an das Militär übertragen, das spezielle Einsatzvorschriften hatte. Heute sind diese Entscheidungen oft politischer Art und sollten über politische Kanäle abgewickelt werden. Sogar die Festlegung klarer Einsatzregeln ist in Friedenserhaltungs-Situationen, die solides politisches Urteilsvermögen bis hinunter zum kleinsten Detail erfordern, zunehmend schwieriger. Aus militärischer Sicht sind in diesem Fall sowohl solides politisches Urteilsvermögen erforderlich, was uns wieder zu der Frage der militärischen Bildung zurückbringt, als auch ein schnelles, technisch gut funktionierendes und auf Erfahrungen beruhendes Verfahren der demokratischen Kontrolle, die das Militär in die Lage versetzt, die zivile Führung rechtzeitig zu konsultieren. Gebraucht werden auch politische Berater, die militärisch kompetent sind und die man in Konfliktgebiete, wie beispielsweise Afghanistan, Kosovo und Bosnien, mitnehmen kann.

Die NATO selbst wird sich auch stark auf die Interoperabilität der demokratischen Kontrollverfahren konzentrieren müssen. Zweifellos existieren in den verschiedenen Ländern des Bündnisses, von den PfP-Ländern ganz zu schweigen, unterschiedliche Vorschriften für die demokratische Kontrolle ihrer Streitkräfte und unterschiedliche historisch und kulturell geprägte Erfahrungen, die berücksichtigt werden müssen. Während des Kalten Krieges war diese Frage nicht so wichtig, da die Einsatzbereitschaft der Truppen von einem allgemeinen "Kampfbefehl" des Bündnisses abhängig war. Glücklicherweise kam es nie dazu. Seltsamerweise hat nach dem Ende des Kalten Krieges die Zahl der tatsächlichen Einsätze unter Führung der NATO zugenommen. Diese Tatsache erfordert ebenfalls ein viel realistischeres Herangehen an die Frage des militärischen Befehls und der militärischen Kontrolle sowie der politischen Anleitung und Aufsicht.

Das soll nicht heißen, dass die Frage der demokratischen Kontrolle während des Kalten Krieges nicht wichtig war. Von dem komplizierten Rücktritt General McArthurs bis zur Beilegung der kubanischen Raketenkrise durch Präsident John

F. Kennedy spielte dieses Problem in der Sicherheitspolitik lange Zeit eine große Rolle. Aber dabei handelte es sich in erster Linie um amerikanische Probleme, während sie im Kosovo zu einem NATO-Problem wurden. Der Verteidigungsminister der Vereinigten Staaten, Donald Rumsfeld, und andere haben den von der NATO gewählten Ansatz als "einen im Ausschuss geführten Krieg" bezeichnet. Das ist eine Anspielung auf den Luftkrieg der NATO gegen Jugoslawien, bei dem der Militärausschuss der NATO alle Ziele, besonders in Belgrad, genehmigen musste. Die Amerikaner haben ein derartiges System als zu kompliziert und politisch polarisierend bezeichnet. Wie sagte doch Rumsfeld: "Der Auftrag muss die Koalition bestimmen, die Koalition darf nicht den Auftrag bestimmen."<sup>3</sup>

Länder, die ihre führenden Diplomaten an den Tisch der NATO entsenden, sollten bereit sein, sie mit möglichst umfangreichen militärischen und zivilmilitärischen Kenntnissen auszustatten. Ihre Hauptaufgabe sollte darin bestehen zu versuchen, trotz der komplizierten Sprache der NATO-Dokumente zu den Kernfragen durchzudringen und Mittel und Wege für die angemessene Garantie der demokratischen Kontrolle über ihre Truppen in Einsätzen unter der Führung der NATO zu finden. Wichtig ist ebenfalls, den Kontakt der nationalen Regierungen und der Führung der nationalen Streitkräfte zu ihren Soldaten zu gewährleisten. Für kleinere Länder, einschließlich Estland, besteht ein Problem darin, den Kontakt zu den außerhalb des Landes eingesetzten Truppen zu verlieren, was sich sowohl auf die Moral der Soldaten als auch auf die Moral des entsendenden Landes negativ auswirkt.

Eine andere komplexere zeitgenössische Frage steht im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus. Manchmal ist die Anwendung militärischer Gewalt gegen das Eindringen von Terroristen in ein Land ein notwendiges Element des Kampfes gegen den Terrorismus. Sie wird von der gegenwärtigen estnischen Gesetzgebung eindeutig verboten. Eine freiwillige paramilitärische Organisation, die *Kaitseliit*, ist jedoch aktiv in den Katastrophenschutz und den Schutz wichtigen Staatsvermögens eingebunden. Der Einsatz der Streitkräfte im eigenen Land war offensichtlich aus Sicherheitsgründen lange Zeit undenkbar, aber die gegenwärtigen Umstände erfordern gelegentlich die Einbeziehung der Streitkräfte, entweder allein oder – in einem wahrscheinlicheren Szenario – zusammen mit der Polizei oder anderen Sicherheitskräften. Seit dem 11. September sind in den Vereinigten Staaten bewaffnete Einheiten der Nationalgarde als Sicherheitsbeamte auf Flugplätzen und in anderen Einrichtungen im aktiven Einsatz. Wie wird unter diesen schwierigen Umständen die demokratische Kontrolle gewährleistet? Wie würden die Zivilbehörden, in erster Linie der Innenminister und das MOD, zusammenarbeiten? Wie würden die Kosten geteilt? Wer nimmt die Schuld auf sich, wenn etwas passiert?

---

<sup>3</sup> Donald Rumsfeld, "Riding Into the Future", *Foreign Affairs* (Mai-Juni 2002).

Abschließend möchte ich die folgenden Argumente vorbringen. Die voll entwickelte demokratische Kontrolle der Streitkräfte beweist die Reife einer bestimmten Gesellschaft. Es versteht sich von selbst, dass demokratisch gewählte Zivilbehörden eine klare Mitsprache und das letzte Wort in allen Verteidigungsangelegenheiten haben sollten. Sie sind die Träger legitimer demokratischer Befugnisse, die in allen demokratischen Gesellschaften verfassungsgemäß der Nation gehören. Einerseits sollten diese Behörden über genügend Erfahrungen verfügen, um eine vernünftige und angemessene Arbeitsteilung zwischen ihren eigenen Aufgaben und den Aufgaben rein militärischer Art zu entwickeln. Es gibt hier keine klare Linie, da alle militärischen Aktionen einen politischen, ökonomischen oder finanziellen Aspekt haben. Der Trick besteht nun darin zu versuchen, ein politisches Mandat bzw. eine Direktive festzulegen, das/die dem Militär genügend Freiheit zur Durchführung seiner Aufgabe lässt. Das ist manchmal gar nicht so einfach, noch nicht einmal im Frieden, von Kriegszeiten ganz zu schweigen. In diesem Zusammenhang fallen mir einige berühmte Beispiele ein. Das erste ist Präsident Kennedy an der Spitze der Marine der Vereinigten Staaten während der Kuba-Blockade, die verhängt wurde, um die sowjetischen Atomstreitkräfte von der Insel zu verdrängen. Kennedy war nicht bereit, die Kontrolle an die militärische Führung der Vereinigten Staaten zu übertragen, sondern führte die Soldaten von seinem Büro im Weißen Haus aus, da er den möglichen Ausbruch eines nuklearen Krieges befürchtete. Ein anderes, zeitnäheres Beispiel ist der Luftkrieg gegen Jugoslawien. Mehrere NATO-Verbündete forderten die vorherige Genehmigung der Ziele, insbesondere im eigentlichen Serbien (weniger im Kosovo, wo die Ziele als militärische und damit legitime Ziele angesehen wurden), bevor sie unter Beschuss genommen wurden. General Wesley Clark, vormals SACEUR und Kommandeur des Einsatzes, hat diese zivil-militärischen Friktionen in den Entscheidungsprozessen, die den Einsatz betrafen, in seinem lebendig geschriebenen Buch *Waging Modern War*<sup>4</sup> ausführlich erläutert.

Solche Friktionen und Konflikte können in Friedenszeiten, wenn Länder militärische Mittel gegen einen imaginären Gegner entwickeln, immer öfter auftreten. Die Bestimmung einer möglichen Bedrohung und die Festlegung der notwendigen Mittel zu ihrer Abwehr sind eine politische Entscheidung. Da mit Planungsvoraussetzung gearbeitet wird, ist das Potenzial für Debatten darüber, wer wofür die Verantwortung trägt, oft größer als in Konfliktzeiten, wenn verschiedene Optionen weniger theoretisch und deswegen klarer sind. Bei dem Versuch, politische von rein militärischen, taktischen Entscheidungen abzugrenzen, ist Fingerspitzengefühl gefragt. Diese Aufgabe ist nicht immer so einfach wie sie aussieht. Man sollte auch verstehen, dass es sogar in den stabilsten Ländern und in reifen Demokratien zu Konflikten zwischen Zivilbehörden und der militärischen Führung kommt.

---

<sup>4</sup> General Wesley K. Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York: Public Affairs, 2001).

Der bekannte Konflikt zwischen dem Präsidenten der Vereinigten Staaten Harry Truman und General McArthur während des Korea-Krieges, der zur plötzlichen Entlassung des berühmten Kriegshelden führte, der bittere Konflikt zwischen dem Verteidigungsminister der Vereinigten Staaten William Cohen und General Wesley Clark oder der schnelle Rücktritt des Chefs der dänischen Verteidigungskräfte General Christian Hvidt wegen seines offenen Konflikts mit dem dänischen Verteidigungsminister können als anschauliche Beispiele dienen. All diesen Fällen ist eines gemeinsam: Obwohl es *post factum* schwierig ist zu klären, wer Recht und wer Unrecht hatte, gewannen die Zivilisten letzten Endes immer die Oberhand. Das unterscheidet eine wahre Demokratie von einer falschen – die demokratische Führung setzt sich immer durch. Estland hat beim Aufbau seiner Verteidigungskräfte und der demokratischen Kontrolle über sie eine schwierige Zeit durchgemacht. Auf diesem Wege gab es positive wie negative Entwicklungen, die häufig auf das begrenzte Verständnis der geänderten Position der Streitkräfte in einer modernen Gesellschaft, die erst vor kurzem ihre Unabhängigkeit zurückgewonnen hat, zurückzuführen sind. Aber nach mehr als zehn Jahren Unabhängigkeit und in der Hoffnung, während des Prager Gipfels im November 2002 eine Einladung als NATO-Kandidat zu erhalten und 2004 vielleicht Mitglied zu werden, kann Estland als ein Land mit modernen Streitkräften und mit angemessener demokratischer Kontrolle angesehen werden.

## **Demokratische Kontrolle der Streitkräfte, der OSZE-Verhaltenskodex und der Fall Lettlands**

*Janis Karlsbergs*<sup>1</sup>

Dieser Artikel befasst sich mit einem Thema, das in politisch-militärischen Diskussionen immer aktueller wird. Heute stellen wir fest, dass es nicht mehr ausreicht, die Werte und Grundsätze heutiger Demokratien, wie beispielsweise freie Wahlen, Achtung der Menschenrechte, Selbstbestimmung, Rechtsstaatlichkeit und so weiter, wie sie in der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris festgelegt wurden, zu teilen. Ereignisse in der uns umgebenden Welt erinnern uns daran, dass wir auch über Mittel und Möglichkeiten zur Umsetzung dieser Werte im Alltagsleben nachdenken müssen. Um das zu erreichen, müssen wir eingestehen, dass es – zumindest teilweise – notwendig ist, über das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten hinauszugehen und dass wir uns Diskussionen über die innerstaatliche Zuständigkeit in Bezug auf Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten stellen müssen.

Einige dieser Prinzipien wie gemeinsame Märkte, offene und demokratische Gesellschaften und Menschenrechte sind Gegenstand der Diskussion in zahlreichen internationalen Foren – dem Europäischen Rat, der OSZE, den Vereinten Nationen, der EU und sogar der NATO – und bestimmen häufig die Schlagzeilen der Zeitungen. Einige Fragen werden jedoch weniger häufig behandelt, obwohl sie sogar innerhalb Europas nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt haben. Ein Thema, das sich als Ausgangspunkt zahlreicher Untersuchungen erweist, ist die Rolle der Streitkräfte und ihr Verhältnis zur Zivilgesellschaft, besonders in Konfliktsituationen. Obgleich sie nur ein Teil eines umfassenderen Konzepts des Aufbaus einer modernen Gesellschaft ist, ist sie doch ein wesentlicher Bestandteil desselben. Allgemein wird akzeptiert, dass es eine strenge Trennung zwischen den Aufgaben und Verantwortlichkeiten der zivilen und militärischen Behörden geben sollte, aber wo genau soll man die Trennlinie zwischen den beiden Bereichen ziehen?

Das Ziel dieses Artikels besteht darin, die grundlegenden Merkmale der Verteilung von Macht und Verantwortung zwischen den Zivil- und Militärbehörden in Lettland zu umreißen. Dies kann einige Einblicke bieten, wie die Streitkräfte unter demokratischer Kontrolle richtig zu strukturieren sind, wie ihre Aufgaben entsprechend den lokalen Bedürfnissen festzulegen sind, wie ein Rechtsrahmen zu entwickeln ist und wie das Auftreten von “Kriegsfürsten” oder unkontrollierten bewaffneten Institutionen, die die demokratische Struktur des Staates und der

---

<sup>1</sup> Janis Karlsbergs ist Mitglied der lettischen Delegation bei der OSZE. Der in diesem Artikel vertretene Standpunkt entspricht der Meinung des Verfassers und stimmt nicht unbedingt mit der offiziellen Position lettischer Institutionen überein.

Gesellschaft bedrohen, verhindert werden kann. Diese und viele andere Fragen fallen einem ein, wenn man über das Thema nachdenkt; aber ich habe nicht die Absicht, ausführliche Antworten zu liefern. Ich möchte vielmehr zum Nachdenken anregen, um die weitere Diskussion über die Angemessenheit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in Lettland voranzubringen. Ich nutze den Verhaltenskodex der OSZE zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit als Mittel zur Strukturierung meiner Präsentation über Lettland. Im ersten Teil des Artikels gebe ich einen geschichtlichen Abriss der Geburt der lettischen Nationalen Streitkräfte und im zweiten Teil werde ich den bestehenden Rechtsrahmen unter dem Aspekt des Verhaltenskodex behandeln.

### **Historische Grundlagen**

Wenn man das Thema der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in Lettland untersucht, kann man nicht umhin, einen Blick auf die historischen Grundlagen zu werfen; und das sage ich nicht nur, um die Aufmerksamkeit auf historische Ungerechtigkeiten zu lenken. Erstens ist es für die Letten ganz normal, jede Diskussion mit einer Geschichtsstunde zu beginnen und zweitens müssen wir versuchen die Vergangenheit zu verstehen, damit wir die Gegenwart verstehen. Es ist sehr wichtig zurückzuverfolgen, wie Meinungen und Wahrnehmungen durch historische Ereignisse beeinflusst wurden und wie sich das zivil-militärische Verhältnis herausgebildet hat.

Wenn wir uns die Geschichte ansehen, stellen wir fest, dass Letten jahrhundertlang unter der Herrschaft ausländischer Herren gelebt und in fremden Armeen gedient haben. Erst 1918, nach dem Zusammenbruch des zaristischen Russlands und dem Ende des Ersten Weltkrieges, wurde Lettland ein freies Land. Von 1918 bis 1940, während der ersten Unabhängigen Republik, wuchs und gedieh Lettland und spielte in der europäischen Wirtschaft und Gemeinschaft seine eigene Rolle. Lettland war aktives Mitglied des internationalen Systems und hatte einen mit anderen wohlhabenden kleineren europäischen Nationen vergleichbaren Lebensstandard. Während dieser Zeit wurden zum ersten Mal in der Geschichte der Nation Streitkräfte geschaffen, die lettischen Interessen dienen sollten.

Leider hielt diese Periode der Selbstbestimmung nicht lange an. Als Folge des schändlichen, 1939 zwischen dem faschistischen Deutschland und der Sowjetunion unterzeichneten Molotow-Ribbentrop-Paktes wurde Lettland 1940 von sowjetischen Truppen besetzt und danach von der Sowjetunion gewaltsam annektiert. Die politischen und militärischen Führer Lettlands wurden entweder ohne viel Federlesen hingerichtet oder nach Sibirien in Arbeitslager deportiert. Zu wenige und ungeeignete Waffen, fehlende militärische Kooperation mit seinen baltischen Nachbarn und die Entscheidung von Präsident Karlis Ulmanis, gegen die sowjetischen Invasionstruppen 1940 keinen Widerstand zu leisten, brachten eine unbeschreibliche Katastrophe über die annähernd 20 000 Mann starken lettischen Streitkräfte und die gesamte lettische Nation. Die nach Russland vordringenden

deutschen Truppen vertrieben die Sowjets 1941, und Lettland wurde danach als Teil der eroberten "Ostland"-Gebiete verwaltet. Viele Männer wurden gezwungen, sowohl dem faschistischen wie dem kommunistischen Regime zu dienen und von beiden ohne Rücksicht auf Menschenleben eingesetzt. Wie die Bewohner anderer von Faschisten und Kommunisten besetzter Länder wurden 200 000 Letten gezwungen, in den Besatzungsarmeen zu dienen. Viele kamen bei den Kämpfen um und kämpften tragischerweise sogar gegeneinander auf verschiedenen Seiten. Am Ende des Zweiten Weltkrieges besetzte die Sowjetunion Lettland erneut. Massendeportationen folgten; die größte fand 1949 statt, als etwa 43 000 Menschen in die sibirischen Lager geschickt wurden. Als Folge der sowjetischen Deportationen, der Kriegsverluste und der Flüchtlinge, die das Land verließen, verlor Lettland annähernd ein Drittel seiner Gesamtbevölkerung.

Die Sowjetarmee vermittelte den Letten während des sowjetischen Regimes nur negative Erfahrungen mit dem Militär. Junge Letten wurden im Alter von 18 Jahren eingezogen und meistens weit weg von ihrem Heimatland eingesetzt, sie mussten während ihres Wehrdienstes eine fremde Sprache sprechen und waren nur wenig oder überhaupt nicht motiviert, ihr abstraktes und riesengroßes "Vaterland" zu verteidigen. Die Situation verschlechterte sich weiter zu Beginn des sowjetisch-afghanischen Krieges. Die Motivation, in den Streitkräften zu dienen, sank noch tiefer, und während dieser Zeit breiteten sich militärfeindliche Ansichten aus. Lettlands Erbe bei der Unabhängigkeit bestand aus diesen unglücklichen Erfahrungen und tief verwurzelten Gefühlen, die sich während der sowjetischen Vergangenheit angesammelt hatten. Erfahrungen mit der Sowjetarmee sowie seiner früheren Militärgeschichte haben zu der in der heutigen lettischen Gesellschaft weit verbreiteten Ansicht geführt, dass die Streitkräfte entweder ineffektiv waren, als sie mit einer überwältigenden äußeren Gefahr konfrontiert waren, oder für die Gesellschaft teuer und sogar gefährlich waren. Erst jetzt, elf Jahre nach der Wiedererlangung seiner Unabhängigkeit und nach bedeutenden Fortschritten bezüglich der NATO-Mitgliedschaft und der erfolgreichen Reform der Streitkräfte entsprechend westlichen Standards, beginnen sich die alten Wahrnehmungen zu ändern, und die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Streitkräfte nimmt allmählich zu.

Wenden wir uns wieder der Geschichte zu: Mit Beginn der *Perestroika* in der UdSSR schien die Unabhängigkeit für das lettische Volk ein weiteres Mal möglich zu sein. Im Jahr 1991 traten die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen als erste aus der UdSSR aus und erlangten wieder ihre Unabhängigkeit. Die neu gewählten Volksvertreter billigten die lettische Verfassung aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg und errichteten eine parlamentarische Form der repräsentativen Demokratie mit einer unabhängigen Justiz und der demokratischen Kontrolle des Militärs. In dem gerade erst unabhängig gewordenen Lettland nahmen alle Regierungsbehörden, einschließlich des *Saeima* (Parlament) ihre Arbeit unter Bedingungen auf, die durch kaum vorhandene Organisation, das Fehlen erfahrener

Führer und rudimentäre Strukturen gekennzeichnet waren. Bei der Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1991 ging es allen neuen Regierungseinrichtungen in erster Linie um die Erhöhung der nationalen Sicherheit. Der Aufbau der Streitkräfte war besonders schwierig, da es keine Waffen, keine Vorschriften, keine Verteidigungskonzepte und noch nicht einmal nutzbare militärische Einrichtungen gab. Außerdem standen auch nur wenige Personen mit angemessenen militärischen Erfahrungen zur Verfügung. Es wurde die endgültige politische Entscheidung getroffen, dass Lettland (wie andere baltische Staaten) kein Nachfolgestaat der Sowjetunion ist und deswegen nichts mit den Waffen und der militärischen Infrastruktur der Besatzungsarmee zu tun hat. Deshalb begann das Land damit, seine eigenen Verteidigungskräfte aus dem Nichts heraus aufzubauen. Wenn wir auf die letzten elf Jahre zurückblicken, können wir sagen, dass dies die richtige Entscheidung war, da sie verhinderte, dass der Staat gewaltige Summen für die Wartung einer veralteten Infrastruktur und den Einsatz unnötiger und teurer Waffen ausgab. Sie ermöglichte es der Führung des Landes zu prüfen, wie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel am besten und effektivsten für die Verteidigung genutzt werden konnten, und die für das Land am besten geeignete Art der Verteidigung frei auszuwählen.

Die erste militärische Organisation, die *Zemessardze* (Nationalgarde), wurde 1991 ins Leben gerufen, um die zum Schutz der neu gebildeten lettischen Regierung absolut erforderlichen militärischen Kräfte bereitzustellen. Es handelte sich dabei um eine der Nationalgarde der Vereinigten Staaten ähnelnde Organisation, deren Mitglieder sich aus Freiwilligen rekrutierten. Innerhalb eines Jahres betrug ihre Zahl 16.000, und sie bildete den Kern der heutigen nationalen Streitkräfte. Das erste Gesetz über die *Zemessardze* wurde am 23. August 1991 verabschiedet und legte deren Hauptaufgaben fest:

- Einbeziehungen der Bürger in die Verteidigung des Staates, Gewährleistung der öffentlichen Ordnung
- Gewährleistung der Kampf- und Mobilmachungsbereitschaft ihrer Einheiten
- Schaffung der rechtlichen und militärischen Einsatzbereitschaft der Heimatwehr
- Beitrag zur Schaffung der Rechtstaatlichkeit

Dieses Gesetz wurde in den folgenden Jahren mehrmals geändert, und bis 2002 waren wesentliche Veränderungen vorgenommen worden. Die *Zemessardze* wurde nämlich als Teil der Landstreitkräfte, in erster Linie als Reserveeinheiten, vollständig in die Struktur der lettischen Nationalen Streitkräfte (LNAF) integriert. Die Hauptaufgaben blieben unverändert, aber aus der Sicht der Kontrolle über das



Militär wurde ein strafferes und eindeutigeres Unterstellungsverhältnis durchgesetzt. Militärisch erhöhte es auch die Effektivität der LNAF, da die *Zemessardze* vor den Reformen eine etwas größere Autonomie genoss. Dennoch erleichtert die Tatsache, dass der Kern der LNAF aus einer Organisation freiwilliger Bürger, die eng mit der Festigung der Unabhängigkeit im Jahr 1991 verbunden waren, hervorging, den Abbau der in breiten Kreisen der lettischen Gesellschaft bestehenden negativen Ansichten über die Rolle und den Nutzen der Streitkräfte. Mittelfristig trug sie dazu bei, Verbindungen zwischen den Streitkräften und der Gesellschaft aufzubauen, hat sich aber langfristig in zunehmendem Maße als Methode der Förderung dieser Verbindungen überlebt. Das liegt daran, dass nunmehr auch Überlegungen zur militärischen Effektivität Eingang in die Gleichung gefunden haben und dass andere Instrumente zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung entwickelt wurden – und deswegen wurden 2002 Reformen durchgeführt.

Während der ersten Jahre der Unabhängigkeit wurden mehrere wichtige Gesetze und Dokumente auf den Weg gebracht, die die Aufgaben und die Verantwortlichkeiten der LNAF und des Verteidigungsministeriums (MOD) regelten, beispielsweise das Verteidigungskonzept der Republik Lettland (23. Mai 1992) und das Gesetz über die Verteidigung des Staates bzw. das Gesetz über die Verteidigungskräfte (4. November 1992). Am 13. Mai 1993 erließ der Verteidigungsminister Lettlands die Verordnungen des Verteidigungsministeriums, in denen die Weisungen und Aufgaben dieses Ministeriums festgelegt wurden. Hier werden wir uns nur mit einem der erwähnten Dokumente, nämlich dem Verteidigungskonzept, ausführlich befassen, da dieses Dokument alle wichtigen Ideen enthält, die in den späteren Gesetzen verankert wurden. Das Verteidigungskonzept war das erste konzeptionelle Dokument seit der Ausrufung der Unabhängigkeit, in dem die politischen und militärischen Grundlagen der Verteidigung des Staates festgelegt wurden. Bereits zu diesem Zeitpunkt sah das Konzept die Integration in europäische und globale Sicherheitsstrukturen vor, obwohl die NATO nicht ausdrücklich erwähnt wurde. Ein weiterer absolut wichtiger Aspekt der damaligen Sicherheitslage war die Anwesenheit ausländischer Truppen (aus der Russischen Föderation) auf lettischem Boden, was als ein ernst zu nehmendes Element der Unsicherheit angesehen wurde. Dieses Dokument legt die erste Gesamtstruktur eines Verteidigungs-Führungssystems fest und formulierte die Ziele, Aufgaben und die Zusammensetzung der Verteidigungskräfte und anderer relevanter Sicherheits-Institutionen.

Dieses erste Verteidigungskonzept enthielt ein sehr interessantes und wichtiges Kapitel über ein nichtmilitärisches Verteidigungssystem des Staates. Es umfasste nicht nur den Zivilschutz, sondern ein beträchtlicher Teil war dem friedlichen Widerstand gewidmet. Zum friedlichen Widerstand zählten Massenungehorsam, Sabotage und andere Aktivitäten gegen ein Besatzungsregime. Wie wir bereits erwähnt haben, herrschte in der lettischen Gesellschaft eine starke militärfeindliche Einstellung vor, und das Konzept des friedlichen Widerstandes war

ein deutlicher Ausdruck dieser Einstellung. Da Lettland zu diesem Zeitpunkt keine Waffen außer den Beständen der sowjetischen Miliz besaß, wurden friedlicher Widerstand und Ungehorsam als die einzigen realistischen Methoden zum Schutz der Unabhängigkeit Lettlands wahrgenommen. Paradoxerweise muss die Entstehung der LNAF im Kontext des Massenungehorsams und friedlichen Widerstandes gesehen werden, die für den Sturz des Sowjetregimes als notwendig angesehen wurden. Als die *Zemessardze* und die LNAF geschaffen waren, wurde der Gedanke des friedlichen Widerstandes aus den späteren Dokumenten des Verteidigungskonzepts (1995 bis 1999) gestrichen, obwohl er in den Köpfen der Menschen fest verwurzelt blieb. In dem Maße, wie sich das Verteidigungssystem entwickelt und immer mehr Unterstützung durch die Gesellschaft erfährt, wird die militärische Dimension der Verteidigung immer stärker von dem in der breiten Gesellschaft noch lebendigen Konzept des nichtmilitärischen Widerstandes ergänzt, jedoch nicht mehr bestimmt.

### **Der Verhaltenskodex und die lettische Gesetzgebung**

Es muss erwähnt werden, dass der am 3. Dezember 1994 in Budapest von der 91. Plenartagung des Besonderen Ausschusses des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation verabschiedete Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit in Lettland als ein symbolisches, lang erwartetes Dokument angesehen wurde. Anfang der 70er Jahre, als der Helsinki-Prozess begann, war Lettland zwar nicht Gegenstand internationaler Beziehungen, aber dieser Prozess setzte allmählich friedliche Bewegungen in Gang, die schließlich mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Wiedererlangung der Unabhängigkeit der baltischen Staaten endeten.

Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit wurde als Fortsetzung des Prozesses der Festigung der lettischen Unabhängigkeit gesehen. Er bekräftigt die Gültigkeit und die gemeinsamen Werte der Schlussakte von Helsinki und ergänzt die Akte um einige spezielle Merkmale im Bereich der Sicherheit und Verteidigung. Nicht vergessend, dass es nicht am Helsinki-Prozess teilnahm (obwohl dieser die Länder hinter dem Eisernen Vorhang betraf), hatte Lettland daher ein starkes Interesse daran, die Werte demokratischer Gesellschaften zu teilen und an dem neuen internationalen System teilzuhaben. Der Verhaltenskodex (CoC) war natürlich nur eine der Ausdrucksformen dieses Systems, aber er enthielt so wichtige Ideen wie das "umfassende Sicherheitskonzept" sowie die Überzeugung, dass "Sicherheit unteilbar ist und dass die Sicherheit eines jeden von ihnen mit der Sicherheit aller anderen untrennbar verbunden ist." Er beinhaltet den Gedanken, dass die "Sicherheit eines Staates nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten gefestigt werden darf"; er bekräftigt das Prinzip der souveränen Gleichheit – "das Recht, bilateralen oder multilateralen Verträgen anzugehören oder nicht anzugehören" – und erklärt die Entschlossenheit, "keinen [anderen] Teilnehmerstaat militärisch zu dominieren". Diese und viele

andere Prinzipien wurden von Lettland vollinhaltlich bekräftigt. Aus praktischer Sicht stellte die Umsetzung des CoC für Lettland kein Problem dar, da sämtliche Grundprinzipien bereits in seiner Gesetzgebung enthalten waren. Obwohl der CoC ein ausgezeichneter Ausdruck verantwortlicher und kooperativer Beziehungen ist, enthält er keine ernst zu nehmenden Instrumente zur Garantie der Rechte der kleineren Akteure im Falle unfreundlicher oder unkooperativer staatlicher Beziehungen. Er ist weitgehend ein "Schönwetter-Dokument". Deshalb ist der CoC mit einem Barometer vergleichbar, das es ermöglicht, die Witterungsbedingungen in den internationalen Beziehungen zu messen, und er zeigt, wie die Mitgliedstaaten ihre auf dem CoC beruhenden Pflichten verantwortungsvoll umsetzen. Der CoC enthält Leitlinien und allgemeine Normen, aber keinen Mechanismus, mit dem Staaten gezwungen werden könnten, ein funktionierendes System demokratischer Kontrolle zu etablieren.

Zur Darstellung des gegenwärtig in Lettland bestehenden Verteidigungssystems und der Form demokratischer Kontrolle der Streitkräfte nutzen wir den jährlich unter den OSZE-Staaten ausgetauschten Fragebogen, da er die wesentlichen im Kodex beschriebenen Punkte am besten strukturiert.

*Terrorismus:* Der erste Punkt des Fragebogens behandelt Fragen zu Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Terrorismus, besonders die Teilnahme an internationalen Verträgen. Auf den ersten Blick scheint diese Frage nichts mit der Kontrolle der Streitkräfte zu tun zu haben, aber wenn wir einen umfassenderen Ansatz wählen, erkennen wir, dass die wirksame Kontrolle aller bewaffneten Kräfte sämtliche staatlichen Zwangseinrichtungen einschließt, die über die Mittel zur Gewaltausübung verfügen, einschließlich der Kräfte der inneren Sicherheit, paramilitärischer Organisationen, Geheimdienste und der Polizei. Die verschiedenen Möglichkeiten der Terrorismusbekämpfung weisen auf die Notwendigkeit hin, die Diskussion nicht nur auf die militärischen Einrichtungen zu beschränken. Da andere, nicht ausschließlich militärische Instrumente viel häufiger zur Bekämpfung der terroristischen Bedrohung zum Einsatz kommen, werden demokratische Kontrolle und Aufsicht über diese Instrumente zwingend notwendig. Sonst können die demokratischen Gesellschaften und ihre Werte durch Exzesse der Antiterrorismus-Strategien gefährdet werden, die paradoxerweise ja zum Schutz dieser Gesellschaften und Werte entwickelt wurden. So drängt sich das Dilemma, das richtige Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Wirksamkeit einerseits und bürgerlichen Freiheiten und Grundrechten andererseits zu finden, das sich in den zivil-militärischen Beziehungen manifestiert, auch im Licht der terroristischen Gefahr vor.

Nach den tragischen Ereignissen des 11. September 2001 gewinnt dieser Teil der CoC zunehmend an Bedeutung. In der OSZE findet eine ständige Diskussion darüber statt, ob ein gesonderter Fragebogen über die Einhaltung internationaler Verträge und Normen zur Bekämpfung des Terrorismus durch die Mitgliedstaaten eingeführt werden soll. Lettland hat Terrorismus in allen seinen Formen und

Manifestationen unabhängig von den Motiven und Tätern stets verurteilt. Es betrachtet Terrorismus als schweres Verbrechen, das strafrechtliche Verfolgung und Bestrafung oder Auslieferung gemäß seinen Straf- oder anderen Gesetzen nach sich zieht. Das derzeitige Strafrecht (seit 1. April 1999 in Kraft) enthält einen besonderen Artikel 88 über Terrorismus. Bis jetzt hat Lettland sechs internationale Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert und ist gegenwärtig dabei, sechs weitere internationale Übereinkommen und Protokolle über Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zu übernehmen. Obwohl die lettischen Behörden alle gesetzlichen Maßnahmen übernehmen und Anti-Terror-Strategien entwickeln, sind sie sich doch der Gefahr bewusst, die deren Durchsetzung durch Institutionen, die über Mittel zur Überwachung und legitimen Gewaltausübung verfügen, mit sich bringt. Ihre wirksame politische Kontrolle, Beaufsichtigung und Rechenschaftspflicht sind von entscheidender Bedeutung um zu verhindern, dass das demokratische Gefüge der Zivilgesellschaft durch das Streben nach mehr Sicherheit beschädigt wird. Dabei können wir uns auf wertvolle Erfahrungen stützen, nämlich die Lehren, die aus dem Aufbau der demokratischen Kontrolle über das Militär gezogen wurden.

Der CoC-Fragebogen behandelt besonders Fragen zu den verfassungsgemäßen Behörden und Verfahren zur Gewährleistung einer wirksamen demokratischen politischen Kontrolle der Streitkräfte, paramilitärischen Kräfte, Kräfte der inneren Sicherheit, Nachrichtendienste und der Polizei. Ein kurzer Blick auf den Sicherheits-, Nachrichtendienst- und Polizeiapparat verdeutlicht, dass Lettland – zumindest was den gesetzlichen Rahmen betrifft – über einen recht guten Mechanismus zur politischen Kontrolle und Beaufsichtigung verfügt. Das Gesetz über die nationalen Streitkräfte legt in Artikel 3 fest, dass der Sicherheitsdienst des Parlaments und des Staatspräsidenten Bestandteil der Nationalen Streitkräfte ist. Das nationale Sicherheitssystem umfasst zudem drei getrennte Nachrichtendienste: das Büro für Verfassungsschutz, den Militärischen Abwehrdienst und die Sicherheitspolizei. Das Gesetz über die Nationale Sicherheit definiert das Büro für Verfassungsschutz und die Sicherheitspolizei als für die innere Sicherheit zuständige Behörden, und ihre Aktivitäten unterliegen speziellen Gesetzen. Der Militärische Abwehrdienst ist eine staatliche Behörde unter der Aufsicht des Verteidigungsministeriums. Das Büro für Verfassungsschutz gewährleistet die operative Kontrolle der anderen Sicherheitsdienste. Der Nationale Sicherheitsrat übt die politische Kontrolle über alle diese Dienste aus, während der Parlamentsausschuss für Nationale Sicherheit die parlamentarische Kontrolle über die Geheimdienste ausübt.

Die Verfassung, das Gesetz über Einrichtungen der Nationalen Sicherheit, das Polizeigesetz, das Gesetz über Handlungen im Einsatz, weitere Gesetze und innenpolitische Regelungen sowie den Schutz der nationalen Sicherheit und ökonomischen Souveränität regelnde internationale Verträge bilden die rechtliche Grundlage für die Aktivitäten der Polizei. Gemäß Artikel 38 des Polizeigeset-

zes kontrollieren die Regierung, der Innenminister und die örtlichen Behörden die Polizei im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeit. Zudem gewährleisten der Generalstaatsanwalt und die von ihm bevollmächtigten Staatsanwälte die gesetzliche Rechenschaftspflicht und Integrität der Institutionen, denen die nationale Sicherheit obliegt, einschließlich der Polizei. Alle diese Institutionen unterliegen zudem gemäß dem Gesetz über Handlungen im Einsatz der nationalen Kontrolle der Justiz. In der innenpolitischen Debatte wurde das Problem der paramilitärischen Kräfte kontroverser diskutiert; es ging dabei um die Frage, ob Lettland solche Kräfte überhaupt hat. Der einzige in Frage kommende Kandidat für diesen Status war die *Zemessardze*. Da sie aber unter einem streng definierten und einheitlichen Kommando- und Kontrollsystem vollständig in die LNAF integriert worden war, wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass Lettland über keine paramilitärischen Kräfte verfügt. Trotzdem muss unter dem Untertitel "paramilitärisch" darauf hingewiesen werden, dass das Gesetz über die Nationalen Streitkräfte die Vollmacht erteilt, dass den lettischen Streitkräften in Kriegszeiten oder bei einem Notfall die Sicherheitsabteilung der Bank Lettlands und in Kriegszeiten die Grenztruppen unterstellt werden.

*Demokratische Kontrolle der LNAF:* Abschnitt VII des Verhaltenskodex behandelt eine Reihe von Fragen, die die demokratische Kontrolle des Militärs, die wirksame Anleitung des Militärs, Maßnahmen zum Schutz vor einem versehentlichen oder nicht autorisierten Gebrauch militärischer Mittel, nationale Planungs- und Entscheidungsprozesse, den Prozess der Festlegung der militärischen Struktur und viele andere wichtige Elemente der demokratischen Führung des Militärs betreffen. Wir werden uns zuerst der Rolle des Parlaments, des Präsidenten und der Regierung zuwenden.

Die Republik Lettland verfügt über ein System parlamentarischer Demokratie, das auf freien Wahlen beruht, die alle vier Jahre abgehalten werden. Das gewählte Parlament, der *Saeima*, ernennt die Regierung und kontrolliert ihre Tätigkeit gemäß der Verfassung Lettlands. Das Parlament legt die Aufgaben der Streitkräfte durch die nationale Gesetzgebung fest. Es bestimmt die Größe der LNAF in Friedenszeiten und bestätigt die Ernennung und Entlassung des Befehlshabers der LNAF. Wichtige Elemente der Kontrolle sind die Zuweisung der Haushaltsmittel durch das Parlament zusammen mit der Kontrolle der Verwendung des Jahresbudgets durch das MOD. Die parlamentarische Kontrolle sorgt für die Transparenz des Finanzplanungsprozesses, während die Regierung befugt ist, in dem vom Parlament festgelegten Rahmen Entscheidungen über die gesamte Organisation der nationalen Verteidigung zu treffen. Das MOD formuliert die Verteidigungspolitik der Regierung und setzt sie um, während der Verteidigungsminister dem Parlament politisch verantwortlich ist. Die Regierung ernennt und entlässt den Kommandeur der *Zemessardze*. Der vom Parlament gewählte Präsident ist Oberster Befehlshaber der LNAF. Er verleiht den Offizieren Dienstgrade. Die Verkündung der Kriegserklärung (gemäß Beschluss des Parlaments) zählt zu den Aufgaben

des Präsidenten. In Kriegszeiten ernennt der Präsident den Oberbefehlshaber der LNAF. Der Befehlshaber der LNAF ist dem Verteidigungsminister direkt unterstellt. Der Stellvertretende Befehlshaber der LNAF hat entsprechend der gegenwärtig laufenden Reform der LNAF die Einsatz- Befehlsgewalt über die LNAF. Die Aufgabenteilung wird im Gesetz über die Streitkräfte und im Gesetz über die Nationale Sicherheit geklärt. Somit werden die gesamte Planung der nationalen Verteidigung, ihre Abwicklung sowie das Kommando und die Kontrolle letztendlich im politischen Entscheidungsprozess und dem von der Verfassung und Gesetzgebung geschaffenen Rahmen bestimmt. Der verfassungsgemäße und rechtliche Rahmen ermöglicht Transparenz und eine klare Gewaltenteilung zwischen dem Präsidenten, dem Parlament und der Regierung einschließlich des Verteidigungsministers.

In den letzten Jahren hat Lettland gute Fortschritte bei der Angleichung und Verbesserung seiner Verteidigungsgesetzgebung gemacht. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der für das nationale Sicherheitssystem zuständigen Behörden oder Institutionen und die Grundsätze und Verfahren der Koordinierung, Umsetzung und Kontrolle ihrer Aktivitäten wurden im Nationalen Sicherheitsgesetz ausgearbeitet. Dieses Gesetz legt die Arbeitsteilung zwischen der militärischen und der zivilen Führung fest und weist die notwendige Transparenz auf, die der Öffentlichkeit ein klares Bild davon vermittelt, wie das Verteidigungsministerium arbeitet. Das Gesetz über die Nationalen Streitkräfte legt die Zusammensetzung, den Auftrag, die Aufgaben, Leitungsstruktur und Finanzierung der nationalen Streitkräfte sowie deren Unterstellung unter zivile Kontrolle fest. Das Parlament hat vor kurzem das Gesetz über die Mobilmachung und das Gesetz über die Wehrpflicht verabschiedet. Letzteres kontrolliert die allgemeinen Regelungen des Wehrdienstes, die die Pflichten und Rechte der Soldaten, Beschaffungs- und soziale Garantien sowie Aspekte des Zivildienstes festlegen. Das Gesetz enthält die die Wehrpflicht betreffenden grundlegenden rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bestimmungen. Es dient dem Zweck, soweit erforderlich, mittels der allgemeinen Einberufung ein Heer aufzustellen und die Bürger Lettlands zur Verteidigung der Nation heranzuziehen. Diese Gesetze bilden die rechtliche Grundlage eines auf der demokratischen Kontrolle des Militärs gegründeten Verteidigungssystems.

Ein weiteres und natürlich wichtiges Element der wirksamen zivilen Kontrolle der Streitkräfte besteht darin, dass eine geeignete Institution dafür sorgt, dass sie ausschließlich im Rahmen der Verfassung handeln und ausschließlich die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen. Das Gesetz über die Nationalen Streitkräfte beschreibt in Kapitel II Artikel 6 die Aufgaben der Streitkräfte wie folgt:

- Wahrung und Verteidigung der Integrität und Souveränität des Staatsgebietes, der Territorialgewässer und des Luftraums
- Beteiligung an Friedenseinsätzen gemäß den nationalen Gesetzen und internationalen Verträgen

- Ausbildung von Militärpersonal und Reservisten
- Hilfe für die Öffentlichkeit im Fall von Gefahren und Notfällen gemäß den Gesetzen

Weitere Pflichten können mit Genehmigung der Regierung übertragen werden. Der Verteidigungsminister beaufsichtigt die Streitkräfte bei der Erfüllung der oben genannten Aufgaben und Aufträge. Er/Sie verfügt über geeignete Hilfsstrukturen zur Gewährleistung der Gesetzlichkeit der Handlungen der Streitkräfte, wie den Generalinspekteur und die Revisionsabteilung des MOD. Daneben gibt es noch die dem Befehlshaber der LNAF unterstehende Militärpolizei.

Abgesehen von diesen recht formaljuristischen Instrumenten verfügt das MOD über bestimmte komplexere Instrumente, die dazu beitragen, dass das Militär seine Aufgaben in Übereinstimmung mit demokratischen Normen und Werten und Lettlands internationalen Verpflichtungen wahrnimmt. Das humanitäre Kriegsvölkerrecht (Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle) wurde vom Parlament ratifiziert. Darüber hinaus wurden weitere internationale Regeln, Konventionen und Verpflichtungen über bewaffnete Konflikte in nationale Rechtsakte aufgenommen. Deshalb hat die Nationale Verteidigungsakademie einen Kurs über internationale Verteidigungsgesetzgebung, einschließlich des humanitären Völkerrechts, des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten und andere internationale Regeln, Konventionen und Verpflichtungen in Bezug auf den Einsatz der Streitkräfte in bewaffneten Konflikten eingeführt. So hat sich gezeigt, dass die Erziehung der Soldaten eines der wichtigsten Mittel zur Vermittlung demokratischer Werte und der Achtung derselben ist und dazu beiträgt, dass bei der Durchführung militärischer Einsätze die von der demokratischen lettischen Gesellschaft als akzeptabel angesehenen Grenzen nicht überschritten werden.

Aufmerksamkeit wurde auch auf die Förderung des Verständnisses der Öffentlichkeit und ihrer Unterstützung für die Streitkräfte durch Schaffung von Offenheit und Transparenz gelenkt. Offene Diskussionen über ihre Entwicklung, Transparenz bezüglich ihres Budgets und ihrer Finanzen, die Einhaltung der bestehenden Gesetze und Diskussionen über neue Konzepte, Pläne und Gesetze für die Streitkräfte haben die Einbeziehung der Öffentlichkeit erleichtert und zum Verständnis für die Streitkräfte beigetragen. Um hinsichtlich der Funktionen, Aktivitäten und Ausgaben der LNAF Transparenz zu erreichen, wurde im Jahr 2002 die Praxis der Berichterstattung über die staatliche Verteidigungspolitik und den Status der LNAF an das Parlament eingeführt. Der Jahresbericht, das so genannte Weißbuch, ist allgemein erhältlich. Eine detaillierte Erläuterung des Verteidigungshaushalts wird regelmäßig ausgearbeitet und alljährlich veröffentlicht. Sie erläutert dem Parlament und der Öffentlichkeit, wie die im Verteidigungshaushalt vorgesehenen Mittel verwendet wurden. Darüber hinaus wurde der Grundsatz der öffentlichen Zugänglichkeit offizieller Dokumente in der Verfassung verankert.

Er schreibt das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu von Behörden, einschließlich der Streitkräfte, aufbewahrten offiziellen Dokumenten fest. Dieses Recht wird nur eingeschränkt, wenn die Dokumente wesentliche Aspekte der nationalen Sicherheit, wirtschaftliche und politische Interessen oder Informationen betreffen, die im Zuge bilateraler Verhandlungen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen beschafft wurden. Innerhalb des Verteidigungssystems müssen Informationen, die Einzelpersonen und den Medien zur Verfügung gestellt werden, mit den Gesetzen über die Weitergabe von Informationen, über Staatsgeheimnisse, nationale Verteidigung, die Nationalgarde oder mit anderen Regierungsrichtlinien und militärischen Vorschriften in Einklang stehen.

Die Grundlage für die engen Verbindungen zwischen den Streitkräften, der *Zemessardze* und der lettischen Gesellschaft im Allgemeinen geht jedoch auf die Zeit der ersten Unabhängigkeit zurück. Der in der Gesellschaft tief verwurzelte Stolz auf die eigenen Streitkräfte schuf eine Bindung, die trotz der tiefen Abneigung der Letten gegen die sowjetische Besatzungsarmee bis heute wirkt. Die Popularität der Streitkräfte wird mit jedem Jahr größer. Der "Tag der offenen Tür" wurde zu einem beliebten Ereignis und wird jetzt von allen militärischen Einheiten durchgeführt. Die Eltern der jungen Rekruten werden zur Verteidigung eingeladen und haben Gelegenheit, sich mit den für das Wohlergehen ihrer Söhne verantwortlichen Offizieren und Unteroffizieren zu treffen. Besonders beliebt war im letzten Jahr die an Pressevertreter ausgesprochene Einladung, den ganzen Tag mit den Soldaten zu verbringen. Diese Veranstaltung war außerordentlich interessant und wurde von der Öffentlichkeit positiv bewertet. Derartige Aktivitäten helfen der Öffentlichkeit, die lettischen Nationalen Streitkräfte, ihr Alltagsleben und ihren Auftrag zu verstehen. Dieses Verständnis fördert Vertrauen und die Wechselbeziehung zwischen der Gesellschaft und ihren Streitkräften.

### **Schlussbemerkung**

Dieser Artikel – so positiv er auch sein mag – sollte nicht beweisen, dass das System der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in Lettland so perfekt und ideal ist, dass es nicht noch verbessert werden kann. Es befindet sich noch im Aufbau, wenngleich es schon recht gut funktioniert. Die Hauptprinzipien der demokratischen Kontrolle sind Bestandteil des Systems, und jetzt besteht die Aufgabe darin, spezielle Vorschriften auszuarbeiten, die die Gesetze im Detail erläutern und die ständige Beachtung dieser Normen im Alltagsleben gewährleisten. Das Unterstellungsverhältnis und die Aufgabenteilung zwischen dem Parlament, dem Präsidenten, der Regierung, dem Verteidigungsminister und dem Befehlshaber der lettischen Nationalen Streitkräfte sind in den Gesetzen recht gut definiert und festgelegt. Während der letzten elf Jahre erwies sich das System als ziemlich logisch, und es kam zu keinen schweren Zwischenfällen oder Missverständnissen.

Das geringe Alter der lettischen Demokratie und ihrer Streitkräfte ist jedoch sowohl ein Vorteil als auch ein Nachteil. In den letzten zehn Jahren wurde zwar



viel erreicht, doch gelegentlich kennen die Menschen immer noch nicht ihre Rechte und Pflichten. Dieses Problem ist administrativer und organisatorischer Art und steht meistens im Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Gesetzgebung sich schneller entwickelt hat als die Fähigkeit, mit den Veränderungen und neuen Entwicklungen Schritt zu halten. Ähnliche Schwierigkeiten gibt es bei der Entwicklung des Verteidigungssystems, das oft neue Gesetze oder Vorschriften verlangt. In dieser Hinsicht waren die letzten zwei Jahre sehr produktiv und anstrengend. Mehrere wichtige Gesetze und Verordnungen wurden in die endgültige Form gebracht und verabschiedet, wie zum Beispiel das Mobilmachungsgesetz, das Gesetz über die Wehrpflicht, das Gesetz über den Wehersatzdienst und das Handbuch über die militärische Disziplin der Soldaten. Veränderungen wurden am Gesetz über die Nationalen Streitkräfte und am Gesetz über Nationale Sicherheit vorgenommen. Zweifellos verbessern diese Veränderungen das System, indem sie verschiedene Aufgaben näher beschreiben und klarstellen, aber es wird einige Zeit dauern, bis sie vollständig umgesetzt sind. Der Gesetzgebungsapparat, die Kontrollmechanismen und die Umsetzungsstrukturen sind in der Lage, einen Dialog miteinander zu führen, um die besten Lösungen für zahlreiche Probleme zu finden, aber es dauert eine gewisse Zeit, bis diese Lösungen Eingang in das gesamte System finden. Im Zusammenhang damit sei schließlich darauf hingewiesen, dass es kein universelles Modell der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte gibt, das auf jeden Staat angewendet werden kann. Während der ersten Jahre der Unabhängigkeit wurden in Lettland die verschiedensten Modelle anderer Staaten ausprobiert, aber alle schlugen fehl. Am wichtigsten ist, dass die Hauptprinzipien eingehalten werden; die Entscheidung, wie sie in die innerstaatliche Gesetzgebung und die Alltagspraxis eingebaut werden, liegt jedoch in der Verantwortung jedes einzelnen Staates.



## Demokratische Kontrolle der Streitkräfte in Litauen

*Algirdas Gričius & Kestutis Paulauskas*<sup>1</sup>

Mit der Demontage des Warschauer Paktes und der Sowjetunion selbst zu Beginn der Neunzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts standen die mittel- und osteuropäischen (MOE) Staaten, einschließlich der baltischen Staaten, vor der großen Herausforderung, die mit dem Übergang zur Demokratie einherging. Die MOE-Länder (besonders die baltischen Staaten) mussten ihre politische, Wirtschafts- und vor allem Sozialordnung reformieren, indem sie die Überreste des sowjetischen Erbes, das in vielen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens und besonders in der Mentalität der Menschen tief verwurzelt war, beseitigten. In diesem Zusammenhang war das post-sowjetische Erbe in den Streitkräften eines der Hauptprobleme der Übergangszeit. Paradoxerweise hatten die baltischen Staaten, die ehemalige Sowjetrepubliken waren, weniger Probleme bei der Durchsetzung der zivilen Kontrolle über ihr Militär als die ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten, die größtenteils souveräne Staaten waren. Die baltischen Staaten hatten vor 1990 einfach keine nationalen Streitkräfte. Sie mussten ihre jeweilige nationale Verteidigung aus dem Nichts heraus aufbauen und konnten deshalb die umstrittenen, mit der Reform des Verteidigungssektors in Zusammenhang stehenden Probleme vermeiden, mit denen sich die anderen MOE-Staaten auseinandersetzen mussten. Andererseits verfügten die baltischen Staaten kaum über Erfahrungen mit der Demokratie, und dieser Mangel erschwerte den demokratischen Transformationsprozess der Neunzigerjahre. Dieser Aufsatz ist eine Fallstudie der Herausbildung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in Litauen.

### Der historische Kontext

Die historischen Zeugnisse der zivil-militärischen Beziehungen in der Zeit zwischen den Weltkriegen sind ziemlich mehrdeutig. Einerseits bestanden die litauischen Streitkräfte aus Freiwilligen, die 1914 – 1918 für die Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit Litauens gekämpft hatten. Diesen Freiwilligen gelang es, den Angriffen der russischen Invasoren und einiger polnischer Einheiten zu trotzen, und dieser Sieg war ein Ruhmesblatt für das litauische Militär und sicherte ihm die Dankbarkeit der ganzen Nation. Die zivil-militärischen Beziehungen verschlechterten sich jedoch mit dem Militärputsch im Jahr 1926. Das Parlament (*Seimas*) wurde aufgelöst, und Antanas Semtona, der Führer einer rechten nationalistischen Partei, wurde als Präsident eingesetzt und war der autoritäre Staatsführer bis zur sowjetischen Besetzung im Jahr 1940. In dieser Zeit waren politische Parteien verboten, und die Medien wurden zensiert. Das Militär genoss weitgehen-

---

<sup>1</sup> Dr. Algirdas Gričius und Herr Kestutis Paulauskas sind am Institut für Internationale Beziehungen und Politikwissenschaft, Universität Vilnius, Litauen, beschäftigt.

de Unabhängigkeit von den Zivilbehörden und war gleichzeitig eine der Stützen des autoritären Regimes. Diese Ereignisse beeinflussten zwangsläufig die zivil-militärischen Beziehungen im Land<sup>2</sup>. Die Kluft, die sich zwischen dem Militär und der Gesellschaft herausgebildet hatte, schloss sich aber allmählich und war vor dem zweiten Weltkrieg praktisch verschwunden. Die Medien spielten dabei eine positive Rolle: Rundfunk, Zeitungen und Zeitschriften lieferten der Gesellschaft große Mengen an Informationen über die Streitkräfte, ihre Lebensbedingungen, militärischen Ausrüstungen und so weiter. Viele gesellschaftliche Veranstaltungen (besonders im Bereich des Sports und der Kultur) erleichterten ebenfalls die Annäherung von Militär und Gesellschaft<sup>3</sup>. Als die politischen Behörden 1940 versäumten, die bewaffnete Verteidigung gegen die sowjetische Aggression zu befehlen, markierte dieses Versäumnis das Ende sowohl der Existenz des unabhängigen Staates Litauen als auch seiner Streitkräfte. Einige Militärangehörige begannen jedoch nach dem Ende des zweiten Weltkrieges den bewaffneten Widerstand. Der folgende Guerilla-Krieg in den litauischen Wäldern dauerte über zehn Jahre.

Unter dem Sowjetregime war das Militär eng mit der Kommunistischen Partei verbunden und ihr unterstellt. Solche Beziehungen zwischen dem Militär und der staatlichen Behörde konnten keinesfalls als demokratische Kontrolle bezeichnet werden, weil es zum einen keine Zivilgesellschaft gab und dem System zum anderen demokratisch gewählte Vertreter fehlten. Die Beziehungen zwischen den Litauern und der Roten Armee konnten bestenfalls als kalt bezeichnet werden. Die meisten in Litauen dienenden Soldaten waren Wehrpflichtige aus anderen Sowjetrepubliken, während die Einheimischen ihren Wehrdienst gewöhnlich außerhalb Litauens ableisten mussten. Die Spannungen zwischen der litauischen Gesellschaft und der Besatzungsarmee erreichten ihren Höhepunkt während der Ereignisse im Januar 1991. Sie wurden als Versuch der sowjetischen Truppen angesehen, die demokratisch gewählte rechtmäßige Regierung Litauens zu stürzen und die Unabhängigkeitsbewegung zu unterdrücken.<sup>4</sup>

Nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit mussten sich die baltischen Staaten – wie auch die MOE-Staaten – bemühen, neue demokratische Institutionen und neue Streitkräfte aufzubauen und die Mechanismen der zivilen Kontrolle des Militärs zu etablieren. Der Aufbau der nationalen Verteidigung Litauens begann bereits in den ersten Tagen nach der Wiedererlangung der Unabhängig-

<sup>2</sup> Die Verfasser nehmen Bezug auf die Memoiren des ehemaligen Befehlshabers der litauischen Streitkräfte (1935 – 1940), Gen. Stasys Ra\_tikis; siehe litauische Ausgabe: S. Ra\_tikis *„Kovose dėl Lietuvos?“* (Vilnius: Lituanus, 1990), 380. [Author: please be sure to correct these missing characters, which my computer for some reason will not translate.]

<sup>3</sup> A. o. a. O.

<sup>4</sup> Am 13. Januar 1991 überrollten sowjetische Panzer unbewaffnete Menschen, die friedlich in der Nähe des Fernsehturms von Vilnius protestierten. 13 Menschen starben, und es gab zahlreiche Verletzte. Obwohl Litauen am 11. März 1990 seine Unabhängigkeit erklärt hatte, wurde es erst nach dem fehlgeschlagenen Militärputsch in Russland im August 1991 international anerkannt.

keit. Die Regierung Litauens schuf die Abteilung für Nationale Verteidigung bereits am 25. April 1990 – kaum eineinhalb Monate nach der Unabhängigkeitserklärung. 1991 wurde die Abteilung als Ministerium der Nationalen Verteidigung (MND) neu organisiert. Gleichzeitig wurde die Schaffung der litauischen Streitkräfte (LAF) vorangetrieben. Zu Beginn bestanden sie aus Freiwilligen und früheren Offizieren der Sowjetarmee. Obwohl anfangs noch ein gewisser Einfluss der sowjetischen Militärschule in einigen Kreisen des Offizierskorps spürbar war, verblasste er doch schließlich, und die LAF wurden gestärkt und zu gut ausgebildeten nationalen Streitkräften westlichen Stils aufgestockt.

Zwölf Jahre Freiheit und Unabhängigkeit stellen eine mehr oder weniger ausreichende empirische Grundlage für eine kritische Untersuchung der Fortschritte dar, die Litauen auf dem steinigem Weg der Festigung der Demokratie und seinem Endziel – einer sicheren und wohlhabenden Zivilgesellschaft – zu verzeichnen hat. Darüber hinaus kann auch eine genaue Beurteilung der Errungenschaften und Misserfolge demokratischer Regierungsweise bei der Schaffung und Aufrechterhaltung des nationalen Verteidigungssystems vorgenommen werden. Bisher gibt es nur wenige nationale Untersuchungen zum Thema der zivil-militärischen Beziehungen im Allgemeinen und der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte im Besonderen.<sup>5</sup> Einerseits war die Zeit der Unabhängigkeit zu kurz, um ausführliche Schlussfolgerungen zu ziehen. Andererseits waren die zivil-militärischen Beziehungen angeblich nie ein so wichtiges Thema auf der politischen Tagesordnung Litauens, dass ihnen angemessene akademische Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die Verfasser möchten einen Beitrag zur Erforschung dieses Themas leisten, indem sie einen groben Abriss der Entwicklung der demokratischen Kontrolle der LAF seit der Wiederherstellung der Unabhängigkeit Litauens geben und sich dabei vor allem auf die gegenwärtige Lage konzentrieren.

Das Konzept demokratischer Kontrolle des Militärs ist, um es milde zu sagen, komplex und vielgestaltig. Wenn man die demokratische Kontrolle der Streitkräfte einfach als politische Kontrolle des Militärs durch legitimierte, demokratisch gewählte Behörden des Staates verstehen will, braucht man sich nur die Verfassung und die anderen grundlegenden Gesetze eines bestimmten Landes anzuschauen, um herauszufinden, ob eine demokratische Kontrolle existiert.<sup>6</sup> Man

<sup>5</sup> Einer der neuesten Artikel zu diesem Thema ist: V. Urbelis und T. Urbonas, "The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces: the Case of Lithuania" (Die Herausforderung der zivil-militärischen Beziehungen und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte: der Fall Litauens), in *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*, herausgegeben von A. Cottey, T. Edmunds und A. Forster (Houndmills: Palgrave Publishers Ltd., 2002), S. 108–125. Dieser Artikel gibt einen ausgezeichneten geschichtlichen Überblick über die Entwicklung der LAF und der zivilen Kontrolle des Militärs in Litauen während der letzten zehn Jahre. Er geht jedoch nicht näher auf die gegenwärtig bestehenden Probleme der zivilen Kontrolle der LAF im nationalen Sicherheitssektor ein.

<sup>6</sup> Die Autoren stützen sich auf die Definition von A. Cottey, T. Edmunds und A. Forster in "Introduction: The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe,"

muss jedoch noch viel mehr berücksichtigen, wenn man verstehen will, wie erfolgreich die demokratische Kontrolle in der Praxis umgesetzt wird. Um diese Frage beantworten zu können, muss man den historischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Kontext untersuchen. Die weitere Analyse muss sich mit zwei miteinander verbundenen Dimensionen befassen: 1) dem gesetzlichen und institutionellen Rahmen der demokratischen Kontrolle des Militärs und 2) dem funktionellen Verhältnis zwischen dem nationalen Verteidigungssystem und der Verteidigung des Staates und der Außenpolitik sowie der allgemeinen Rolle des Militärs in der Innenpolitik und in der Gesellschaft.

### **Demokratische Kontrolle der Streitkräfte: Theorie und Praxis**

In der Theorie mag die demokratische Kontrolle ganz einfach erscheinen. Gewählte Vertreter und die Regierung müssen alle wichtigen Entscheidungen zur Verteidigungspolitik und zu den Streitkräften eines bestimmten Landes treffen. In einer Demokratie sollte das zumindest der Fall sein. In der Praxis ist es leider nicht so einfach. Jeder Staat, gleichgültig, ob er eine reife Demokratie oder ein autoritäres Regime ist, muss sich mit der Frage befassen, wie und mit welchen Mitteln Zivilisten ihre Militärs kontrollieren sollen. Erstens muss man den besonderen sozialen Status der Streitkräfte als einer Zwangsinstitution berücksichtigen, in deren Obhut sich die Mittel der legitimen Gewalt, über die der Staat das Monopol hat, befinden. Die Struktur der Streitkräfte, ihre strenge, auf Gehorsam beruhende Hierarchie, die Wehrpflicht und konservative Traditionen scheinen den Werten, für die die Demokratie steht, in gewissem Maße entgegenzustehen. Angesichts der den Streitkräften übertragenen entscheidenden Aufgabe – der Verteidigung des Vaterlandes – ist die Gesellschaft normalerweise bereit, ein gewisses Demokratiedefizit gegenüber dem Militär und seinem außergewöhnlichen und – in einigen Fällen – privilegierten Status zu akzeptieren.

Da sie die Mittel zur Gewaltausübung besitzen, können die Streitkräfte gleichzeitig eine große Gefahr für die demokratische politische Ordnung sein, wie sich leider allzu oft in den verschiedenen Teilen der Welt gezeigt hat. Militärputsche waren in der Zeit zwischen den Weltkriegen in Europa, einschließlich Litauens, und in der ganzen Welt üblich. Den Rekord aller Zeiten hält Lateinamerika mit neunzehn Regierungen, an deren Spitze 1979 in verschiedenen Ländern des Kontinents – von Argentinien bis Mexiko – Offiziere standen.<sup>7</sup> Sogar in älteren Demokratien nutzt das Militär möglicherweise bestimmte politische Befugnisse oder genießt eine gewisse Autonomie. Obwohl in der Zeit nach dem Kalten Krieg Put-

---

(Einführung: Die Herausforderung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte im postkommunistischen Europa) in *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe*, herausgegeben von A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster, S. 6.

<sup>7</sup> Siehe: L. W. Goodman, "Civil-Military Relations in the Post-Cold War Era" (Zivil-militärische Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges), *USIA Electronic Journal* 2: S. 3 (Juli 1997), unter <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0797/ijde/goodman.htm>.

sche und Militärregierungen ein seltenes Phänomen sind (das bekannteste Beispiel ist heute vielleicht Pakistan), gibt es viele andere Möglichkeiten für das Militär, die demokratische Herrschaft zu unterminieren (dies schließt autoritäre Regime aus, in denen das Heer ein wichtiges Hilfsmittel zur Ausübung der Kontrolle der Bevölkerung ist). Bereits Platon hatte in seiner *Politeia* die Frage aufgeworfen, die seitdem immer wieder gestellt wurde: "Wer bewacht die Wächter?". Versäumnisse bei der Ausübung der demokratischen Kontrolle über die "Wächter" werfen schwierige theoretische Fragen über die Art der zivil-militärischen Beziehungen und ihre Auswirkungen auf die Werte der postmodernen Zivilgesellschaft auf.<sup>8</sup>

Einerseits kann die zivile Kontrolle des Militärs als Voraussetzung der demokratischen Herrschaft angesehen werden. Andererseits ist die demokratische Kontrolle selbst ein Ergebnis eines gefestigten demokratischen politischen Systems. Der Daseinszweck der demokratischen Kontrolle besteht darin, Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten den größeren Zielen einer bestimmten Nation unterzuordnen und nicht umgekehrt. Der Zweck der Streitkräfte besteht darin, der Gesellschaft, aus der sie hervorgegangen sind, zu dienen und sie zu verteidigen, anstatt sie zu bestimmen.<sup>9</sup> Deshalb müssen relevante Verfahren und Hilfsmittel für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte unbedingt entwickelt werden.

Wenn die demokratische Kontrolle der Streitkräfte wirksam sein soll, müssen drei Erfordernisse erfüllt sein:

1. Ein funktionierender demokratischer Rahmen des Staates, einschließlich der Rechtstaatlichkeit, Trennung der Befugnisse der Exekutive, Legislative und Judikative, Achtung der Menschen- und Bürgerrechte und Grundfreiheiten und freie demokratische Wahlen (die alle entscheidende Elemente für das Funktionieren der demokratischen Kontrolle sind).
2. Die eindeutige Unterstellung der Streitkräfte unter die Regierung und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament (was wiederum Rechenschaftspflicht gegenüber dem Volk impliziert).
3. Die politische Neutralität der Streitkräfte und ihr Verzicht auf jegliche Einmischung in die inneren politischen Angelegenheiten, was durch gesetzlich festgelegte Strafen für die Verletzung der demokratischen Kontrolle, die

<sup>8</sup> Bezüglich der vielleicht umfassendsten allgemeinen Theorie zivil-militärischer Beziehungen verweisen wir auf die klassische Arbeit von Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957).

<sup>9</sup> Diese Klausel ist fest im litauischen Recht verankert. Kapitel 18 des Gesetzes über die Grundlagen der Nationalen Sicherheit stellt ausdrücklich fest, dass die Streitkräfte der Republik Litauen und ihrer Verfassung gegenüber loyal, dem Staat und der Gesellschaft dienen und der durch die litauischen Bürger demokratisch gewählten Regierung gehorsam sein müssen. Eine englische Übersetzung des Gesetzes ist zu finden unter: <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>.

durch wirksame Vollzugseinrichtungen glaubhaft unterstützt werden, gewährleistet wird.

Der Übergang zu demokratischen Strukturen und Verfahren in Litauen war weitgehend erfolgreich: Eine verfassungsgemäße demokratische Ordnung ist etabliert, die militärische Führung wurde der zivilen Behörde unterstellt und ist dem Gesetzgeber gegenüber rechenschaftspflichtig. Angesichts der in den Streitkräften relativ stark ausgeprägten politischen Neutralität besteht keine Frage bzw. kein Zweifel darüber, ob eine formale demokratische Kontrolle der Streitkräfte in Litauen existiert. Die Umsetzung steht jedoch auf einem anderen Blatt und bedarf genauerer Untersuchung.

Die weitere Analyse konzentriert sich auf drei institutionelle Dimensionen der Theorie und Praxis der demokratischen Kontrolle der litauischen Streitkräfte: die verfassungsgemäße und gesetzliche Grundlage der demokratischen Kontrolle, die Kontrolle der LAF durch die Exekutive und die Beaufsichtigung der sowohl für die Verteidigungspolitik als auch für die Streitkräfte zuständigen vollziehenden Behörden durch das Parlament.

### **Der gesetzliche Rahmen**

Die Rechtstaatlichkeit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der demokratischen Kontrolle.<sup>10</sup> Zudem ist die Rechtstaatlichkeit eine wichtige Prämisse für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte sowohl in alten Demokratien wie auch in Reformstaaten. Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen zu den Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verschiedener staatlicher Institutionen bezüglich der Verteidigungskräfte und die Mechanismen der Beaufsichtigung und Rechenschaftspflicht sind für alle demokratischen Staaten von entscheidender Bedeutung.

Es liegt auf der Hand, dass es vor der Verabschiedung der litauischen Verfassung am 13. Oktober 1992 keinerlei rechtliche Grundlage für die Regelung der nationalen Sicherheit und militärischer Angelegenheiten gab.<sup>11</sup> Die Verfassung enthielt keine ausdrücklichen Ausführungen zu diesem Thema. Kapitel XIII der Verfassung legte jedoch die Grundbestimmungen der nationalen Verteidigung fest. Nach Artikel 140 dieses Kapitels diskutiert und koordiniert der Staatliche Verteidigungsrat, der sich aus dem Präsidenten (Vorsitzender des Rates), dem Ministerpräsidenten, dem Vorsitzenden des Parlaments (*Seimas*), dem Minister der Nationalen Verteidigung und dem Befehlshaber der Streitkräfte zusammensetzt, die wichtigsten Fragen der nationalen Verteidigung. Dieser Artikel legt klar und

---

<sup>10</sup> Eine umfassende Untersuchung der rechtlichen Aspekte der zivilen Kontrolle des Militärs findet sich in: B. Vankovska, Herausg., *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies* (Belgrad: Goragraf, 2001).

<sup>11</sup> Eine englische Fassung der Verfassung der Republik Litauen ist unter folgender Webadresse zugänglich: <http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=21892&Condition2=>.



eindeutig fest, dass die Regierung, der Minister der Nationalen Verteidigung und der Befehlshaber der Streitkräfte dem Parlament für die Führung der Streitkräfte Litauens rechenschaftspflichtig sind. Diese Bestimmung kann als rechtlicher Eckpfeiler der demokratischen Kontrolle in Litauen angesehen werden. Artikel 140 benennt den Präsidenten als Obersten Befehlshaber der Streitkräfte Litauens und untersagt die Ernennung eines aktiven Angehörigen der Streitkräfte zum Minister der Nationalen Verteidigung. Ferner legte die Verfassung neben anderen wichtigen Bestimmungen das Recht und die Pflicht des *Selmas* zur Ausrufung des Kriegsrechts, zur Mobilmachung und zum Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung des Vaterlands gegen ausländische Bedrohung und für die Durchführung internationaler Verpflichtungen fest (siehe Artikel 142 der Verfassung).

Nachdem diese grundlegenden Bedingungen festgelegt worden waren, entwickelte sich eine explizitere und detaillierte Gesetzgebungsgrundlage nur langsam, was gewisse praktische und technische Schwierigkeiten bei der Bildung des Systems der nationalen Verteidigung verursachte. Trotz des Fehlens einer rechtlichen Grundlage und eines klaren Verständnisses darüber, was die Idee der demokratischen Kontrolle beinhaltet, war die demokratische Kontrolle paradoxerweise das Leitprinzip bei der Entwicklung des litauischen nationalen Verteidigungssystems. Wie bereits festgestellt wurde, hatten Litauen und die beiden anderen baltischen Staaten damit begonnen, ihre jeweiligen Streitkräfte aus dem Nichts heraus aufzubauen. Es ist überflüssig darauf hinzuweisen, dass dieser Prozess von Zivilbehörden geführt wurde. So verhinderte beispielsweise die zivile Führung Litauens die anfechtbare Praxis, den Befehlshaber der Streitkräfte als diejenige Person zu benennen, die in erster Linie für die Führung und Kontrolle der Streitkräfte zuständig ist. Obwohl eine solche Position 1993 in der Struktur der nationalen Verteidigung auftauchte (zum Teil wegen des historischen Erbes), war sie dem Minister der Nationalen Verteidigung direkt unterstellt.<sup>12</sup>

Erst mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Grundlagen der Nationalen Sicherheit im Jahre 1996 wurden die praktischen Errungenschaften der demokratischen Kontrolle in einem Gesetz verankert, das jetzt als wesentliches Gesetz zur nationalen Sicherheit Litauens angesehen wird. Kapitel 8 dieses Gesetzes entwickelte die die demokratische Kontrolle betreffenden Bestimmungen der Verfassung weiter. Dieses Kapitel bekräftigt die Verfassungsbestimmung, dass sämtliche die Verteidigungspolitik und die Streitkräfte betreffenden Entscheidungen von der demokratisch gewählten Zivilregierung zu treffen sind und legt fest, dass die Verteidigungspolitik und die Verteidigungsausgaben bekannt zu machen sind. Darüber hinaus wird festgestellt, dass nicht nur der Minister der Nationalen Verteidigung kein aktiver Angehöriger der Streitkräfte sein darf, sondern dass dies auch

<sup>12</sup> In westlichen Ländern ist es üblich, dass der Führer der Streitkräfte Oberbefehlshaber der Verteidigungskräfte (CHoD) ist. In Litauen sind die Pflichten des CHoD zwischen dem Chef des Verteidigungsstabes, dem Befehlshaber der Streitkräfte und dem Befehlshaber der Land-(Feld-)Streitkräfte geteilt.

für den Innenminister, ihre Stellvertreter und den Generaldirektor der Abteilung für Staatssicherheit (Auslandsgeheimdienst und Abwehrdienst) zutrifft. Das Gesetz legt ausdrücklich die Hauptprinzipien und -verfahren der von der Regierung ausgeübten Kontrolle der Streitkräfte fest. Der *Seimas* ist aus eigenem Recht berechtigt, die parlamentarische Kontrolle auszuüben, die Aktivitäten der Streitkräfte und anderer nationaler Sicherheitsinstitutionen, einschließlich der Abteilung für Staatssicherheit und der Polizei, durch Gesetzgebung und Disziplinarvorschriften zu regeln. Das Gesetz enthält jedoch keine klare Definition der parlamentarischen Aufsicht und sieht nur beschränkte Instrumente zur Durchsetzung der Rechenschaftspflicht und Kontrolle vor.

Die gesetzliche Grundlage der nationalen Sicherheit Litauens wurde mit der Annahme des Gesetzes zur Organisation der Nationalen Verteidigung und des Militärdienstes im Jahr 1998 weiter gefestigt. Obwohl dies in der Praxis längst vor der Verabschiedung des Gesetzes der Fall war, wurde erst jetzt in dem Gesetz ausdrücklich festgelegt, dass der *Seimas* die Mittel für den Aufbau der Streitkräfte, die Anschaffung von Waffen und andere Versorgungserfordernisse festlegt. Dieses Gesetz hob erneut hervor, dass die nationale Verteidigungspolitik und die Zuweisung der vom *Seimas* für die Verteidigung genehmigten Mittel in öffentlich zugänglichen Akten vermerkt sein müssen. Das Gesetz führte hinsichtlich der Kontrolle durch die Exekutive nichts Neues ein, sondern umschrieb lediglich die vom Gesetz zu den Grundlagen der Nationalen Sicherheit festgelegten Bestimmungen.

Die vom Staatlichen Verteidigungsrat im Oktober 2000 gebilligte Militärische Verteidigungsstrategie enthielt nichts Neues in Bezug auf die speziellen, die demokratische Kontrolle betreffenden Bestimmungen. Das Dokument legte jedoch die demokratische zivile Kontrolle der LAF zusammen mit Abschreckung, vollständiger und bedingungsloser Verteidigung und der euro-atlantischen Solidarität als eines der vier Grundprinzipien der litauischen Verteidigungspolitik fest. Erwähnenswert ist, dass der demokratischen Kontrolle unter diesen Zielen der Vorrang eingeräumt und sie somit als Eckpfeiler der litauischen Verteidigungspolitik hervorgehoben wurde.

Das die nationale Verteidigung betreffende Rechtssystem wurde durch die Verabschiedung der Nationalen Sicherheitsstrategie am 28. Mai 2002 zusammengefasst. Da sämtliche die demokratische Kontrolle der LAF betreffenden gesetzlichen Bestimmungen bereits existierten, bekräftigte dieses Dokument nur die Tatsache, dass die demokratische Kontrolle eine der Grundkonzeptionen der litauischen Verteidigungspolitik ist. Im Frühjahr 2002 erklärten Beamte des MND die Umsetzung des Partnerschaftszieles des NATO-Planungs- und Überprüfungsprozesses (PARP) zur Anpassung des Rechtssystems für beendet. Der Prozess der Schaffung der rechtlichen Grundlage verlief jedoch nicht so glatt wie man vielleicht annimmt; es dauerte zwölf Jahre bis die nationale Sicherheitsstrategie angenommen wurde, die eigentlich das erste grundlegende Dokumente für die nationale Sicherheitspolitik und deren Planung hätte sein sollen. Schließlich handelt es

sich bei der Gestaltung eines Rechtssystems eher um einen fortlaufenden Prozess als um ein endgültiges Ergebnis.

Allein schon die Existenz eines verfassungsgemäßen und rechtlichen Rahmens der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte kann als eine ausreichende Bedingung für die Erfüllung formaler Kriterien angesehen werden. In der Praxis funktioniert er möglicherweise jedoch überhaupt nicht, wenn er nicht in einem demokratischen Umfeld mit effizienten demokratischen politischen Institutionen und einer im Entstehen begriffenen, wenn nicht schon bestehenden, ganz bewussten Zivilgesellschaft geschaffen wird. Das Hauptproblem, vor dem die Reformstaaten, einschließlich Litauens, stehen, ist nicht das Fehlen rechtlicher Normen, sondern vor allem ihre unbefriedigende oder schlecht definierte Umsetzung. Hinsichtlich des rechtlichen Rahmens als Mittel zur Einführung der demokratischen Kontrolle über den nationalen Sicherheitssektor gibt es eine Reihe politischer, sozialer, technischer und sogar kultureller Einschränkungen. Diese werden im Folgenden untersucht.

### **Kontrolle durch die Exekutive**

Das zentrale Prinzip der demokratischen Kontrolle des Militärs sieht vor, dass die Streitkräfte unter allen Umständen der Regierung unterstellt sein müssen. Die Verfasser betrachten die folgenden Prinzipien als Minimalanforderungen, damit die Kontrolle der Streitkräfte durch die Exekutive funktioniert:

1. Klares Unterstellungsverhältnis mit zivilen Führern an der Spitze
2. Ein ziviler Verteidigungsminister und wenigstens ein Teil des Personals des Ministeriums sollen Zivilisten sein
3. Unterstellung des Verteidigungsstabes unter das Verteidigungsministerium

Alle diese Elemente existieren im nationalen Verteidigungssystem Litauens. Die Befehlskette des nationalen Verteidigungssystems Litauen wird in der folgenden Grafik dargestellt.

In demokratischen Ländern sind die Streitkräfte letztendlich dem Staatsoberhaupt als Verkörperung der Nation zur Treue verpflichtet.<sup>13</sup> Litauen bildet keine Ausnahme; der Präsident der Republik Litauen ist der Oberste Befehlshaber der litauischen Streitkräfte. Im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen den Staat oder einer Gefahr für die Souveränität oder territoriale Integrität des Staates beschließt der Präsident unverzüglich die Verteidigung gegen die bewaffnete Aggression, ruft das Kriegsrecht aus, verkündet die Mobilmachung und legt diese

---

<sup>13</sup> M. Quinlan, "The Role and Oversight of Armed Forces Within Democratic Societies" (Die Rolle und Beaufsichtigung der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften), *NATO Review* 41: S. 5 (Oktober 1993).



Beschlüsse dem *Seimas* zur Genehmigung vor.<sup>14</sup> Neben dieser geteilten Verantwortung leitet der Präsident den Staatlichen Verteidigungsrat. Nach Genehmigung durch den *Seimas* ernennt er zudem den Befehlshaber der Streitkräfte und, nach Genehmigung durch den Minister der Nationalen Verteidigung, nominiert er den Befehlshaber der Land-(Feld) Streitkräfte und verleiht die höchsten militärischen Dienstgrade (ab Oberst).

Es versteht sich von selbst, dass der Präsident nicht alle Aspekte der Streitkräfte persönlich leiten kann bzw. sollte. Die Regierung übt die direkte Kontrolle des Militärs über den Minister der Nationalen Verteidigung aus. Die Regierung an sich übt relativ wenige Kontrollfunktionen der Exekutive aus; aber diejenigen, die sie ausübt, sind wichtig. Das Kabinett oder die von ihm bevollmächtigten Institutionen verabschieden Entschlüsse über die Belieferung der Streitkräfte, die Beschaffung von Waffen und den Aufbau der logistischen Unterstützung innerhalb des nationalen Verteidigungssystems<sup>15</sup>. Neben diesen allgemeinen Aufgaben hat die Regierung keine andere spezielle Funktion bei der Durchführung der demokratischen Kontrolle. Schließlich ist dafür der Minister für Nationale Verteidigung da – es muss eine klar benannte Person geben, auf die sich einerseits die Nation und das Parlament und andererseits die Streitkräfte als diejenige

<sup>14</sup> Siehe das Gesetz über die Grundlagen der nationalen Sicherheit, Kapitel 13: <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

<sup>15</sup> Siehe Gesetz über die Organisation des Nationalen Verteidigungssystems und des Militärdienstes, Kapitel 7. Eine englische Fassung ist unter folgender Webadresse zu finden: <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

Person verlassen können, die in der Regierung die volle Verantwortung für alle Verteidigungsangelegenheiten trägt.<sup>16</sup>

Der Minister der Nationalen Verteidigung Litauens kann in der Tat als zentrale Figur des gesamten nationalen Verteidigungsapparats betrachtet werden, und folglich ist das Amt die zentrale Institution. Der Minister ist letztendlich für die Umsetzung der Verteidigungspolitik, den Aufbau des nationalen Verteidigungssystems und die internationale Kooperation im Bereich der Verteidigung verantwortlich.<sup>17</sup> Wie bereits festgestellt wurde, dürfen der Minister und der Stellvertreter des Ministers nicht aktive Angehörige der Streitkräfte sein. Die Erhöhung des Anteils der Zivilisten unter den Mitarbeitern des Ministeriums ist jedoch eine Herausforderung für die parlamentarische Kontrolle des Militärs. Der Mangel an zivilem Personal mit einschlägigen Erfahrungen in Verteidigungsfragen war während der letzten zehn Jahre ein weit verbreitetes Problem. Infolgedessen bekleiden aktive Angehörige des Militärs Schlüsselpositionen im Ministerium, und ihre Ratschläge zu wichtigen verteidigungspolitischen Beschlüssen dominierten die Beiträge, die dem Ministerium von Experten unterbreitet wurden<sup>18</sup>. Obwohl das Ziel der Personalführungspolitik darin besteht, ein optimales Gleichgewicht zwischen zivilen und militärischen Mitarbeitern zu erreichen, ist die gegenwärtige Personalzusammensetzung im Verhältnis von 52 % Zivilisten zu 48 % Militärangehörigen nicht zufriedenstellend. Außerdem ist die Praxis der Berufung aktiver Angehöriger der Streitkräfte als Leiter wichtiger politischer Abteilungen (beispielsweise der NATO-Abteilung oder der Abteilung für Verteidigungspolitik und -planung) kaum mit den Prinzipien der demokratischen Kontrolle zu vereinbaren. Ursache dieser Personalpolitik ist das Fehlen erfahrenen und qualifizierten zivilen Personals mit entsprechendem Werdegang. In Zukunft sollte dies jedoch keine Entschuldigung mehr sein, da die Zahl junger ziviler Spezialisten wächst, die an litauischen und/oder westlichen Universitäten eine entsprechende Ausbildung erworben haben und sich allmählich die notwendigen Erfahrungen im nationalen Verteidigungssystem aneignen. Die Politik der Erhöhung des Anteils der Zivilisten unter den Mitarbeitern des Ministeriums muss fortgesetzt werden; damit ist jedoch nicht gesagt, dass professionelle militärische Kenntnisse im Ministerium nicht gebraucht werden – in bestimmten Angelegenheiten sind sie unersetzlich. Für die demokratische Kontrolle ist es jedoch zwingend geboten, dass verteidigungspolitische Entscheidungen das Prärogativ von Zivilbeamten sind.

Eine weitere Ebene der durch die Exekutive ausgeübten Kontrolle der Streitkräfte umfasst den Befehlshaber der Streitkräfte und den Verteidigungsstab – das wichtigste militärische Gremium, das die Vorbereitung und die Aufstellung der

<sup>16</sup> M. Quinlan, a. o. a. O.

<sup>17</sup> Die Funktionen des Ministers sind ausdrücklich im Gesetz über die Organisation der Nationalen Verteidigung und des Militärdienstes, Kapitel 10, festgelegt, <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

<sup>18</sup> V. Urbelis und T. Urbonas, "The Challenges of Civil-Military Relations", S. 117 – 118.

Streitkräfte leitet. Angesichts der laufenden Überprüfung der Truppenstruktur gemäß den Standards und Anforderungen der NATO kann die Position des Befehlshabers als fraglich eingestuft werden.<sup>19</sup> Obwohl die Gesetze ursprünglich eine sehr wichtige Rolle für den Befehlshaber vorsahen, wird die Mehrzahl der drei- und zwanzig Funktionen dieser im Gesetz zur Organisation der Streitkräfte und des Militärdienstes genannten Position in der Praxis entweder an den Chef des Verteidigungsstabes oder den Befehlshaber der Feld-(Land-)Streitkräfte delegiert. Der Verteidigungsstab wird als "integraler Bestandteil des MND" betrachtet. Obwohl der Grundsatz der Unterordnung des Verteidigungsstabes unter die zivilen Behörden (d. h. den Minister und den Stellvertreter des Ministers) eingehalten wird, können sich in der Praxis doch bestimmte, die "Integrität" betreffende Fragen ergeben. Tatsächlich scheinen gelegentlich der Verteidigungsstab und das Ministerium als zwei getrennte Institutionen und nicht als ein Gremium zu arbeiten. Einige dieser Probleme sind auf fehlende Koordinierung zurückzuführen. In der Theorie ist der Verteidigungsstab dem Befehlshaber unterstellt, der seinerseits dem Minister unterstellt ist. In der Praxis bedeutet dies eine zwischengeschaltete Befehlsstufe, die die Wechselbeziehung zwischen dem Ministerium und dem Verteidigungsstab eher komplizierter gestaltet als erleichtert. Im schlimmsten Fall kann diese Funktion zum Ausgangspunkt von Reibereien werden. Der Befehlshaber der Streitkräfte ist ein politischer Amtsträger, der nach Zustimmung des *Seimas* vom Präsidenten für eine Amtszeit von fünf Jahren bestellt wird, während der Minister für eine vierjährige Amtszeit ernannt wird. Die Amtszeit des Ministers ist von der politischen Lage im Parlament abhängig, die bestenfalls als ungewiss bezeichnet werden kann (in den zwölf Jahren Unabhängigkeit gab es zwölf Regierungen).

Abschließend soll klargestellt werden, dass die bestehenden Mängel der Kontrolle durch die Exekutive die stabile und positive Gesamtsituation der zivil-militärischen Beziehungen im Allgemeinen und der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte im Besonderen in keiner Weise gefährden.

### **Parlamentarische Aufsicht**

Wenn es für die Kontrolle durch die Exekutive klar identifizierbare Anforderungen gibt, die normalerweise den meisten demokratischen Staaten mit geringen Abstufungen gemeinsam sind, so existieren große Unterschiede in der Umsetzung der parlamentarischen Aufsicht durch die verschiedenen gewählten gesetzgebenden Organe. Die Rolle des Parlaments kann von der aktiven Einbeziehung in alle Aspekte der Verteidigungspolitik und der militärischen Angelegenheiten (wie z. B. Waffenbeschaffung oder Teilnahme an einem internationalen Einsatz) bis zur bloßen Überwachung und Kenntnisnahme der Bemühungen der Regierung reichen. Gleichgültig, wie die konkreten Vereinbarungen aussehen, das Parlament

---

<sup>19</sup> In den meisten NATO-Mitgliedstaaten existiert die Position des Befehlshabers der Streitkräfte nicht.

übt gewöhnlich eine doppelte Kontrolle aus: einerseits sorgt es für die allgemeine Beaufsichtigung der Streitkräfte und gleichzeitig muss es die Kontrolle der Umsetzung der Verteidigungspolitik durch die vollziehende Gewalt gewährleisten.

Heute existieren in Litauen alle rechtlichen Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle des Sicherheitssektors. Es gibt genug Gesetze und Rechtsnormen von ausreichender Qualität zur Festlegung der Verfahren der parlamentarischen Aufsicht. Trotz seiner wichtigen Rolle ist dieser Bereich der demokratischen Kontrolle jedoch in der konkreten Praxis mit einigen großen Schwierigkeiten und Mängeln konfrontiert. Es muss von vornherein festgestellt werden, dass einige dieser Probleme auch in vielen anderen demokratischen Staaten, sowohl den "reifen" wie den Reformstaaten, anzutreffen sind.

Das Gesetz zu den Grundlagen der Nationalen Sicherheit legte die wichtigsten Aufgaben des Parlaments bei der Gewährleistung der demokratischen Kontrolle über den Verteidigungssektor fest. Der *Seimas* bestimmt die Organisation, den Aufbau, den Rüstungsbedarf und die Einsätze der Streitkräfte, wie J. K. Giraldo es so anschaulich beschreibt: "Die Macht der Brieftasche stellt für die Zivilisten einen entscheidenden Kontrollhebel über das Militär dar: die Präferenzen der Regierung werden mit größerer Wahrscheinlichkeit berücksichtigt, wenn sie durch die Bereitstellung oder Verweigerung von Ressourcen untermauert werden."<sup>20</sup> Das Parlament trifft in der Tat die endgültige Entscheidung über die Zuteilung von Haushaltsmitteln. Doch wenn es um die eigentliche Verwaltung der Finanzmittel für die Verteidigung geht, wird das Bild auch hier wieder etwas unscharf. Obgleich die endgültige Genehmigung des Staatshaushalts, einschließlich der Bewilligung der Mittel für die Verteidigung, dem *Seimas* obliegt, sind in der Praxis die Möglichkeiten der Abgeordneten, die Mittelzuweisungen wesentlich zu ändern, wegen fehlender Kenntnisse und Erfahrungen recht beschränkt. Es liegt auf der Hand, dass die zivilen und militärischen Beamten des MND besser über die speziellen Bedürfnisse der Streitkräfte informiert und besser vorbereitet sind, die finanziellen Ansprüche des Militärs zu wahren. Klar ist aber auch, dass bestimmte, die Bereitstellung staatlicher Mittel betreffende Ansprüche des Ministeriums übertrieben oder nicht besonders dringend sein können. Angesichts der beschränkten verfügbaren Geldmittel Litauens und der Notwendigkeit, für einen ausgeglichenen Staatshaushalt zu sorgen, ist die effiziente und rationelle Mittelbereitstellung für Verteidigungszwecke dringend geboten.

Man kann feststellen, dass die nationalen Verteidigungskräfte sich festigen und zu einer starken Lobby-Institution wird. Das ist ein Prozess, der sehr widersprüchliche Gedanken auslöst. Beispielsweise legt das MND am Ende eines jeden Jahres den Gesetzentwurf über die Grundstruktur der Streitkräfte der Republik Litauen vor. Die sich daraus ergebenden Aktivitäten können als weiterer Beweis

<sup>20</sup> J. K. Giraldo, "Defence Budgets and Civilian Oversight", Gelegenheitspapier Nr. 9, Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, Monterey, 2001.

dafür angesehen werden, dass das MND sich mehr wie eine Lobbygruppe als eine unparteiische Regierungsinstitution verhält. Der Gesetzentwurf ist ein wichtiges jährliches Dokument, das die Grenzen für den Personalbestand der Streitkräfte, d. h. sowohl Wehrpflichtige als auch Berufssoldaten, festlegt. Jedes Jahr wird dieses Gesetz im Parlament hitzig diskutiert, wobei verschiedene Meinungen darüber geäußert werden, welche Art Militär Litauen braucht – eine kleine Berufsmarine oder eine große aus Wehrpflichtigen bestehende Armee. Alle Versuche der Abgeordneten, den Entwurf zu ändern, stoßen gewöhnlich auf heftige Opposition der Vertreter des MND, die argumentieren, dass jede Änderung der vorgeschlagenen Zahlen die langfristige Verteidigungsplanung gefährden und katastrophale Folgen für die gesamte nationale Verteidigung haben würden. Schließlich und endlich billigt der *Seimas* gewöhnlich das Gesetz ohne irgendwelche Veränderungen. Die Schlussfolgerungen aus diesem Beispiel sind recht ambivalent. Einerseits ist offensichtlich, dass die nationalen Verteidigungskräfte sich zu einer starken Lobbygruppe entwickeln, die versucht, ihre Autonomie in bestimmten verteidigungspolitischen Angelegenheiten zu wahren. Andererseits sieht es so aus, als ob die Beamten des nationalen Verteidigungssystems die von den demokratisch gewählten Behörden festgelegten Regeln des politischen Prozesses einhalten und nach ihnen arbeiten. Sie verstoßen nicht gegen die Regeln, die für die Vertretung der legitimen Interessen ihrer Institution festgelegt wurden. Dies sollte als positiver Trend in der Herausbildung des politischen Systems angesehen werden, aber es dauert seine Zeit, bis ein solches Verhalten in der bürgerlichen politischen Kultur Litauens zur Routine geworden ist. Darüber hinaus ist die Trennungslinie zwischen legitimer Lobbyarbeit und rechtswidriger Einmischung sehr schmal und sollte deshalb mit angemessener Vorsicht beobachtet werden.

Der Prozess der Ausarbeitung und Genehmigung der Nationalen Verteidigungsstrategie –des wichtigsten Dokuments zur nationalen Sicherheit – kann als ein weiteres symptomatisches Beispiel für das unausgewogene Verhältnis zwischen der Regierung/dem MND und dem Parlament angesehen werden. Der *Seimas* hat kaum Gelegenheit, irgendeinen Aspekt des Prozesses zu beeinflussen. Der eigentliche Entwurf wird von einer kleinen Gruppe von Fachleuten aus Regierungseinrichtungen (MND, Innenministerium, Außenministerium und Abteilung für Staatssicherheit) ausgearbeitet, die die Belange der Öffentlichkeit kaum wahrnehmen und so gut wie nicht mit dem Parlament zusammenarbeiten. Die Regierung legt dem *Seimas* das Endprodukt zur mehr oder weniger symbolischen Genehmigung vor. Die Frage, die sich hier stellt, betrifft das Verhältnis zwischen Effizienz und Legitimität: Erstere sollte nicht auf Kosten der Letzteren durchgesetzt werden. Eine ausgewogene Kombination der beiden muss gefunden werden.

Die Verfasser dieses Papiers glauben, dass fehlende Erfahrungen die Ursache der vorstehend diskutierten Probleme sind. Der Mangel an Experten und Beratern der Abgeordneten ist wirklich ein akutes Problem. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass dieses Problem in vielen jungen demokratischen Staaten auftritt. In



den meisten Reformdemokratien gibt es nur eine kleine Zahl von Zivilisten, die über so viel Wissen und Verständnis militärischer Angelegenheiten verfügen, dass sie als zivile verteidigungspolitische Experten eingesetzt werden können.<sup>21</sup> Angesichts des gegenwärtigen Sicherheitsumfeldes nach dem Kalten Krieg ist es aber unbedingt erforderlich, dass Zivilisten über entsprechende Sachkenntnis verfügen. Die Revolution, die derzeit in der ganzen Welt bezüglich militärischer Angelegenheiten stattfindet, beruht auf komplexen Hightech-Technologien und bevorzugt kleinere, mobilere Streitkräfte. Das ist auch das erklärte Ziel der derzeit laufenden Überprüfung der LAF. Jede Reform (besonders die Reform im Verteidigungssektor) kann sensible soziale, beispielsweise Lohn und Beschäftigung betreffende, Fragen aufwerfen. Obwohl die Verkleinerung der LAF nicht auf der Tagesordnung der litauischen Verteidigungspolitik steht, verfolgt die Politik unter anderem das Ziel, die Personalausgaben auf höchstens 50 % des Verteidigungshaushalts zu begrenzen und die Mittel für Beschaffung und Verteidigungsinfrastruktur umzuverteilen.<sup>22</sup> Damit die Reform problemlos durchgezogen werden kann, müssen die zivilen Behörden die Bedürfnisse des Militärs verstehen und den Offizieren muss ihrerseits klar sein, dass die politischen Entscheidungen von Zivilisten getroffen werden müssen. Deshalb ist es für die effektive Funktionsweise der demokratischen Kontrolle äußerst wichtig, dass Zivilisten über entsprechende Sachkenntnis verfügen.

Eine weitere problematische Frage der demokratischen Kontrolle betrifft die Transparenz bei der Beschaffung. Das Parlament ist am Beschaffungsprozess überhaupt nicht beteiligt. Das soll nicht heißen, dass das Parlament sich in irgendeiner Weise einmischen *sollte*, wenn die Regierung Funkgeräte oder Stiefel für die Streitkräfte kauft. Wenn jedoch für den anstehenden Erwerb wichtiger Waffensysteme Kosten in Höhe eines beträchtlichen Teils des Verteidigungshaushalts anfallen, sollte das Parlament zumindest unterrichtet werden und am besten den Beschluss über die Beschaffung selbst treffen. Dies ist in vielen westlichen Gesellschaften und in einigen MOE-Ländern üblich. Obwohl dieser Ansatz den Beschaffungsprozess verlängern und möglicherweise zu Zurückstellungen und sogar zu Stornierungen führen kann, würde er die Transparenz und Rechenschaftspflicht gewährleisten und so zweifelhafte Ausschreibungen verhindern und die Korruption einschränken. Aber auch hier fehlt dem *Seimas* wieder die notwendige Sachkenntnis, und die LAF würden wegen einer transparenteren und angeblich "besseren" demokratischen Aufsicht leiden.<sup>23</sup> Würde die Verbesserung mit mehr ent-

<sup>21</sup> Weitere Argumente finden sich in Goodman, "Civil Military Relations in the Post-Cold War Era".

<sup>22</sup> Siehe "Die Leitlinien für die Entwicklung des litauischen Nationalen Verteidigungssystems für die Jahre 2002–2005 (Verteidigungs-Leitlinien)". Ministerium der Nationalen Verteidigung der Republik Litauen, Vilnius 2001, S. 18.

<sup>23</sup> Die Verfasser möchten auf das Beispiel des Parlaments der Tschechischen Republik verweisen, das vor kurzem eine wichtige Ausschreibung für die Beschaffung schwedischer Jäger vom Typ

sprechender Sachkenntnis im Parlament einhergehen, wäre eine Rolle des *Seimas* im Beschaffungsprozess dringend geboten.

Ein weiteres Problem, das im Rahmen der parlamentarischen Aufsicht angesprochen werden muss, ist die demokratische Kontrolle der nicht zu den LAF zählenden Sicherheitsstrukturen, vor allem der Nachrichtendienste. Die Rolle des Parlaments ist auch in diesem Bereich beschränkt, was zum Teil auf objektive Gründe zurückzuführen ist. Die Aktivitäten der Nachrichtendienste betreffen sensitive Fragen der nationalen Sicherheit sowie Staatsgeheimnisse. Deshalb erfordert die demokratische Kontrolle dieser Dienste andere Vorkehrungen als die Kontrolle der Streitkräfte oder der Polizei. Kapitel 20 des Gesetzes zu den Grundlagen der Nationalen Sicherheit legt fest, dass die Abteilung für Staatssicherheit, eine mit der Durchführung von Auslandsnachrichtendienst und Abwehr beauftragte Institution, dem *Seimas* und dem Präsidenten der Republik rechenschaftspflichtig ist. Das Budget, die Mittel, Methoden und Ausrüstungen der Abteilung gelten als Staatsgeheimnis. Deswegen übt der *Seimas* die parlamentarische Kontrolle der Aktivitäten dieser Abteilung gemäß den Erfordernissen des Schutzes von Staatsgeheimnissen aus. Die Zweite Abteilung Operative Dienste unter der Schirmherrschaft des MND ist eine Institution, die den militärischen Nachrichtendienst und Abwehrdienst abwickelt. Bis jetzt war das Parlament nicht in die Beaufsichtigung dieser Abteilung eingebunden, die direkt dem Minister der Nationalen Verteidigung untersteht. Ohne eine parlamentarische Aufsicht kann diese Abteilung unter bestimmten Umständen aber zu einer Quelle ungezügelter politischer Macht und eventuell sogar in unangemessener Weise genutzt werden. Deswegen muss ein relevanter und akzeptabler Mechanismus der parlamentarischen Aufsicht über diese Institution gefunden werden, der wahrscheinlich dem zuvor beschriebenen ähnelt.

### **Außen- und Verteidigungspolitik – der internationale Kontext**

Institutionelle Absprachen zur demokratischen Kontrolle des Militärs sind nur eine Seite der Medaille. Die Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik des Staates ist eine weitere wichtige Dimension demokratischer Kontrolle, die gelegentlich übersehen wird.<sup>24</sup> Während die zivil-militärischen Beziehungen im Fall der Innenpolitik keine großen Schwierigkeiten bereiten (das Militär wird mehr oder weniger wirksam daran gehindert, sich in innere politische Angelegenheiten einzumischen), sind die Außenpolitik und besonders die Verteidigungspolitik umstrittenere Bereiche.

---

“Gripen” nicht bis zu Ende durchzog. Die Entscheidung wurde wegen der Politisierung der Frage und des offenbaren Fehlens von Verteidigungsexperten im tschechischen Parlament zurückgestellt. Die neu gewählte Regierung wird sich wahrscheinlich für einen anderen Lieferanten entscheiden.

<sup>24</sup> Beispielsweise behandelt der oben zitierte Artikel von V. Urbelis und T. Urbonas dieses Problem überhaupt nicht.

Betrachtet man die Verteidigungspolitik, allgemein ausgedrückt, als Gesamtentwicklung der Streitkräfte, die den Verteidigungshaushalt, die Truppenstruktur und die Waffenbeschaffung sowie die militärische Verteidigungsstrategie und -planung umfasst, so sind die meisten dieser Elemente in diesem Papier bereits diskutiert worden. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Grundmerkmal der litauischen Verteidigungspolitik ein Gleichgewicht zwischen einer starken zivilen Führung der allgemeinen politischen Leitlinien und dem Militär ist, wobei Letzteres in bestimmten ausschließlich professionellen militärischen Fragen relativ autonom ist. Da Zivilisten die Spitzenpositionen des nationalen Verteidigungssystems bekleiden, haben Offiziere wenig oder keine Gelegenheit, die allgemeine Richtung der Verteidigungspolitik wesentlich zu ändern. Gleichzeitig erfordern bestimmte Fragen, z. B. die Struktur der Streitkräfte, Verteidigungspläne oder Nachrichtendienst, professionelle militärische Sachkenntnisse, und die Tätigkeit der Zivilisten sollte hier auf reine Aufsichtsfunktionen beschränkt werden.

Im Mai 2001 unterzeichneten die im litauischen Parlament vertretenen Parteien eine Vereinbarung über verteidigungspolitische Prioritäten für den Zeitraum 2001 – 2004.<sup>25</sup> Diese nationale Übereinkunft beendete ein für alle Mal einen zehn Jahre dauernden Streit über die Richtung der litauischen Verteidigungspolitik. Das Dokument legt fest, dass “die nationale Sicherheit und das Verteidigungssystem Litauens als Teil der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und transatlantischen Verteidigungssysteme entwickelt werden.” Die Parteien stimmten auch einer stabilen Finanzierung der Verteidigung in Höhe von 2 % des BIP von 2002 bis 2004 zu.

Hinsichtlich der Außenpolitik ist die Rolle des Militärs viel stärker eingeschränkt, bleibt aber trotzdem ziemlich wichtig. Erstens hat die Außenpolitik oft etwas mit dem Einsatz militärischer Gewalt außerhalb des Landes zu tun. Das Klischee ist weit verbreitet, dass das Militär militärische Gefahren eher erkennt als zivile Beamte und dass es stärker dazu neigt, internationale Streitfälle mit Waffengewalt zu lösen. Deshalb, so wird argumentiert, ist eine starke zivile Kontrolle für die Bewahrung des Friedens so wichtig. Ob diese Annahme nun richtig ist oder nicht, sie stellt für Litauen kein Problem dar. Alle außenpolitischen Entscheidungen liegen fest in der Hand ziviler Behörden. Nach der Verfassung (Kapitel 84) trifft der Präsident die wichtigsten Entscheidungen zur Außenpolitik und setzt sie zusammen mit der Regierung um. Alle Entscheidungen über den Einsatz von Waffengewalt werden vom Parlament und im Notfall vom Präsidenten (vorbehaltlich der späteren Genehmigung durch das Parlament) getroffen. Obwohl die LAF nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit an keinen Gefechten mit einem Feind beteiligt waren, haben litauische Truppen seit 1994 an Friedensmissionen teilge-

<sup>25</sup> Siehe “Vereinbarung zwischen den parlamentarischen Parteien Litauens über die Verteidigungspolitik 2001 – 2004”, Ministerium der Nationalen Verteidigung Litauens, Vilnius, 2001.

nommen, einschließlich UNPROFOR, IFOR, SFOR und in jüngster Zeit KFOR. Die Verteidigungskräfte sind im Ausland auch durch Verteidigungsattachés vertreten.<sup>26</sup> Die Tätigkeiten der Letzteren sind jedoch auf die bilaterale Kooperation im Bereich der Verteidigung beschränkt.

Die genaue Analyse der Auswirkungen der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte auf die Außen- und Verteidigungspolitik Litauens kann nicht aus dem internationalen Zusammenhang herausgelöst werden. Die demokratische Kontrolle steht in Reformstaaten vor zwei Herausforderungen: sie muss im nationalen Rahmen zum ersten Mal eingeführt und umgesetzt werden und gleichzeitig mit neuen, von der westlichen Sicherheitsgemeinschaft ausgehenden Entwicklungen im supranationalen Rahmen Schritt halten.<sup>27</sup> Die auf die Kooperation mit der NATO zurückzuführenden Anreize haben eine wichtige Rolle bei der Schaffung des gesetzlichen Rahmens für die demokratische Kontrolle über die Verteidigungssektoren in Litauen und den MOE-Staaten gespielt. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass westliche Vorbilder in den Reformstaaten weder blind kopiert noch direkt übernommen wurden, was zu den unterschiedlichen lokalen Ausprägungen und Besonderheiten der nationalen Verteidigungssysteme geführt hat.

Manchmal wird das Konzept der demokratischen Kontrolle von der Öffentlichkeit oder den Medien als ein von der NATO formuliertes Erfordernis interpretiert, das der Staat sonst nicht einzuhalten brauchte. Es ist jedoch eine entscheidende Voraussetzung für ein funktionierendes demokratisches System und die verfassungsgemäße Ordnung, die unabhängig von der möglichen NATO-Mitgliedschaft geschaffen werden muss. Der internationale Kontext und die Auswirkungen des von außen ausgeübten Druckes dürfen jedoch nicht vernachlässigt werden. Unter den NATO-Mitgliedstaaten besteht der Grundkonsens, dass das Bündnis anderen Ländern keine gemeinsamen Lösungen und Modelle der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte aufzwingt. Die NATO versucht, die Prinzipien der staatlichen Souveränität, demokratischen Kontrolle und multinationaler Militärstrukturen miteinander zu vereinbaren und zusammenzufassen. Der Planungs- und Überprüfungsprozess (PARP) der NATO im Rahmen des Programms Partnerschaft für den Frieden (PfP) kann zusammen mit dem Membership Action Plan (MAP) als Mittel angesehen werden, das die Einführung demokratischer Normen in die Verteidigungskräfte der Partner- und Kandidatenländer erleichtert. Deswegen hat das Streben nach NATO-Mitgliedschaft als strategisches Ziel der litauischen Verteidigungspolitik nach wie vor beträchtlichen Einfluss auf die Entwicklung der zivil-militärischen Beziehungen im Land.

Der Prozess der Integration Litauens in die EU ist ein weiterer äußerer Einflussfaktor auf die Außen- und Verteidigungspolitik. Litauen rechnet damit, der

---

<sup>26</sup> Bisher hat Litauen acht Verteidigungsattachés in sechzehn NATO-Mitgliedstaaten sowie neun in Partnerländern akkreditiert und verfügt über Militärvertreter bei der NATO und der EU.

<sup>27</sup> Siehe Vankovska, Herausg., *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces*, S. 11.

EU 2004 beizutreten. Wegen des supranationalen Charakters der EU können sich die Auswirkungen der Mitgliedschaft auf die litauische Außen- und Verteidigungspolitik von denjenigen der NATO-Mitgliedschaft unterscheiden. Litauen hat die Verhandlungen über das Kapitel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bereits abgeschlossen und geht derzeit entsprechende Verpflichtungen ein. Angesichts des latenten Charakters des Herausbildungsprozesses der GASP und des Fehlens von Bestimmungen über die kollektive Verteidigung wird die NATO-Mitgliedschaft als Eckpfeiler der künftigen nationalen Sicherheit Litauens angesehen, und deshalb setzen sich die militärischen Standards des Bündnisses in der laufenden Entwicklung der LAF durch.

### **Militär und Gesellschaft**

Die innenpolitische Funktion und die Position des Militärs in der Gesellschaft bilden einen der Kernbestandteile der zivil-militärischen Beziehungen.<sup>28</sup> Die Streitkräfte müssen in erster Linie der Gesellschaft, zu deren Verteidigung sie geschaffen wurden, rechenschaftspflichtig sein.

Das Gesetz zu den Grundlagen der Nationalen Sicherheit legt fest: "die nationale Verteidigungspolitik und die Verteidigungsausgaben sind der Öffentlichkeit bekannt zu geben". Im Einklang mit dieser Bestimmung hat das MND eine Strategie gewählt, die "als Schritt an die Öffentlichkeit" bezeichnet werden kann. Verschiedene Broschüren und Poster dienen dem Ziel, das öffentliche Bewusstsein über Verteidigungsfragen im Allgemeinen und die NATO-Integration im Besonderen zu erhöhen. Das Ministerium finanziert darüber hinaus spezielle Literatur, wie Newsletters – *Krašto apsauga* ("Nationale Verteidigung"), *NATO žinios* ("NATO News") sowie monatlich und vierteljährlich erscheinende Zeitschriften – *Karys* ("Der Soldat"), *Kardas* ("Das Schwert") und *Trimitas* ("Die Trompete"). Das Verhältnis zwischen den nationalen Verteidigungskräften und den öffentlichen Medien ist zwar nicht gerade freundschaftlich, aber es gibt auch keine Hinweise für Spannungen zwischen ihnen. Die Medien unterstützen im Allgemeinen den Kurs der Integration Litauens in die euro-atlantischen Institutionen und vermeiden deswegen harsche Kritik an der nationalen Verteidigung und der Sicherheitspolitik. Offensichtlich ist jedoch das Fehlen analytischer Artikel über die LAF, die NATO-Integration und ähnliche Angelegenheiten. Kleineren Unfällen in den Streitkräften wird gewöhnlich viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt als internationalen Manövern, die auf litauischem Boden stattfinden. Dieses Problem ist auf den Mangel an Journalisten mit militärischer Sachkenntnis und dem noch nicht ausreichend entwickelten Journalismus in Litauen insgesamt zurückzuführen.

Die Streitkräfte verfolgen ihrerseits eine Politik der "offenen Tür", indem sie zahlreiche gesellschaftliche Veranstaltungen bei verschiedenen förmlichen (natio-

<sup>28</sup> Siehe: Cottey, Edmunds und Forster, "Introduction", S. 6.

nenen Festivals) und zwanglosen Gelegenheiten (beispielsweise Vorführung von Filmen zu militärischen Themen) in erster Linie am Tag der Armee, dem 23. November, organisieren und an ihnen teilnehmen. Während solcher Veranstaltungen haben sowohl Militärangehörige als auch Zivilisten Gelegenheit, direkt miteinander ins Gespräch zu kommen. Ausstellungen militärischer Transportmittel und Waffen sowie militärischen Materials, die Riesenschüssel Eintopf und ähnliche Attraktionen tragen mehr als alles andere zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses und des Vertrauens zwischen der Gesellschaft und den Streitkräften bei.

Ein anderer weniger sichtbarer, aber sehr wichtiger Bereich der zivil-militärischen Kooperation sind Such- und Rettungsoperationen. Ab und zu bitten zivile Institutionen die Streitkräfte bei Naturkatastrophen und Unglücken, beispielsweise bei Überschwemmungen, Stürmen und so weiter, um Hilfe. Gelegentlich helfen einige Militärangehörige den Menschen als Zeichen guten Willens oder im Rahmen einer Übung, indem sie Pontonbrücken bauen oder ähnliche Hilfe leisten.

Die letzte, aber sicherlich nicht die unbedeutendste Frage der zivil-militärischen Beziehungen ist die Rolle des so genannten dritten Sektors, d. h. der Nichtregierungsorganisationen (NROs). Obwohl die Beteiligung der NROs am Diskurs über die zivil-militärischen Beziehungen und ihr Einfluss auf ihn bisher ziemlich begrenzt waren, nimmt ihre inoffizielle Rolle zu. Eine der prominentesten NROs ist die Litauische Vereinigung für den Atlantischen Vertrag (LATA), die Runden Tische und Konferenzen zu verschiedenen Aspekten der Integration Litauens in die NATO organisiert. Das Institut für Internationale Beziehungen und Politische Wissenschaft an der Universität Vilnius und das Institut für Strategische Studien unter der Schirmherrschaft der Kriegsakademie entwickeln sich als Wissensschmieden für strategische Fragen der nationalen Sicherheit und Verteidigung. So hat das Institut für Internationale Beziehungen und Politische Wissenschaft gemeinsam mit dem in Washington D. C. beheimateten Center for Strategic and International Studies im Juni 2002 ein Grundsatzpapier über "Litauens Sicherheits- und Außenpolitische Strategie" erarbeitet.

Alle diese Bemühungen tragen zur zunehmend positiven Einstellung der Gesellschaft gegenüber den LAF und der NATO bei. Die Dynamik der Meinungsumfragen zeigt, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Militär in den letzten zehn Jahren ständig gestiegen ist. Gegenwärtigen Umfragen zufolge belegen die Streitkräfte Litauens mit einer Zustimmung zwischen 40 und 46 % unter den staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen stets den vierten Platz (und liegen damit nur hinter der Kirche, den Medien und dem Präsidenten, schneiden aber besser ab als Gesundheitswesen, Sozialversicherung, Polizei, Gerichte und

die Regierung).<sup>29</sup> Darüber hinaus unterstützen zwei Drittel der Bevölkerung die Bewerbung Litauens um die NATO-Mitgliedschaft.

Einer der Indikatoren der wachsenden Popularität der Streitkräfte und des Militärberufes selbst ist der schärfer werdende Wettbewerb um einen Platz an der Kriegsakademie Litauens. Die Aufnahmekriterien für diese akademische Einrichtung gehören zu den anspruchsvollsten im ganzen Land. Man kann sogar sagen, dass der Offiziersberuf sich zu einem angesehenen Beruf entwickelt und dass die Streitkräfte selbst zu einem unverzichtbaren Teil der litauischen Gesellschaft werden.

Erwähnenswert ist jedoch, dass in den Anfangsjahren der Unabhängigkeit eine öffentliche Desillusionierung und negative Einstellungen gegenüber den Streitkräften weit verbreitet waren.<sup>30</sup> Dies war auf einige Straftaten wie Korruption und Finanzmanipulationen zurückzuführen, die von Funktionären, die für das Militär oder die Verteidigung zuständig waren – in erster Linie solchen, die in der Sowjetarmee gedient hatten – begangen wurden. Andere Zwischenfälle standen im Zusammenhang mit der hohen Politisierung des Freiwilligen Dienstes für Nationale Verteidigung (VSND), einer paramilitärischen Truppe, die damals der rechtsgerichteten Vaterlandsunion und ihrem Führer Vytautas Landsbergis treu ergeben war. Auf dem Höhepunkt des politischen Engagements dieser paramilitärischen Truppe im Jahr 1993, als die Vaterlandsunion in den Parlamentswahlen von der vormals kommunistischen Litauischen Demokratischen Arbeiterpartei geschlagen wurde, zog sich eine Gruppe bewaffneter Freiwilliger in ein abgelegenes Waldgebiet zurück und erklärte, dass sie gegen die neue Administration und ihre Versuche, "die litauische Unabhängigkeit zu unterminieren" Widerstand leisten werde. Seit der Ernennung von Linas Linkevičius zum Minister der Nationalen Verteidigung Ende 1993 wurde ein Kurs in Richtung vollständige und unumkehrbare Entpolitisierung der LAF eingeschlagen (die VSND wurden schließlich reorganisiert und in die Struktur der regulären Streitkräfte integriert).

Heute darf das litauische Militär nicht am politischen Leben des Landes teilnehmen. Das hat vor allem etwas mit der Mitgliedschaft in politischen Parteien zu tun. Die Trennung zwischen Bürger und Soldat ist keine einfache Frage, noch nicht einmal für gefestigte Demokratien. Es besteht kein Zweifel darüber, dass bestimmte Dinge, die Zivilisten tun dürfen, dem Militär nicht gestattet sind. Einer anderen Sichtweise zufolge dürfen die grundlegenden Menschenrechte unter keinen Umständen unterminiert werden. Redefreiheit und das Recht auf Selbstdarstellung sind Werte, die zu den Kernwerten jeder Demokratie zählen. Demokratie als solche impliziert den Schutz und die Durchsetzung der Grundrechte von Personen, unabhängig davon, ob sie Zivilisten oder Militärangehörige sind. In die-

<sup>29</sup> Am 18. Mai 2002 erhielten die Streitkräfte Litauens in einer Meinungsumfrage zum Vertrauen der Öffentlichkeit 42,6 % (siehe: *Lietuvos rytas*, 18. Mai 2002, No. 113).

<sup>30</sup> Weitere Einzelheiten sind zu finden in: V. Urbelis und T. Urbonas, "The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces: the Case of Lithuania", S. 110–11.

sem Sinn ist die Teilnahme des Militärs am gesellschaftlichen und politischen Leben eine der am heftigsten umstrittenen Fragen. Die Lösung ist abhängig von der Entwicklungsstufe der politischen Kultur und des politischen Bewusstseins einer bestimmten Zivilgesellschaft. Es wird eine gewisse Zeit dauern, bis demokratische Normen und Werte im politischen Alltagsleben der litauischen Gesellschaft verankert sind.

### **Schlussbemerkung**

Die demokratische Kontrolle des Militärs wurde in den letzten zwölf Jahren erfolgreich durchgesetzt, aber bestimmte ungelöste Fragen der zivil-militärischen Beziehungen erfordern die weitere Konsolidierung des demokratischen politischen Systems und die Herausbildung der Zivilgesellschaft im Land. Einige dieser Fragen haben mit dem spezifischen sozial-politischen Kontext Litauens zu tun, während andere Fragen allgemeinerer Art sind und in den meisten demokratischen Gesellschaften und den Reformstaaten auftreten.

Das Erbe der zivil-militärischen Beziehungen aus der Zeit zwischen den Weltkriegen (1918 – 1940) und der Militärputsch 1926 übten keinen wesentlichen Einfluss auf den Herausbildungsprozess der modernen Streitkräfte Litauens in den Neunzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts aus. Nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit gelang es Litauen in sehr kurzer Zeit, auf dem Modell und den Tugenden der westlichen Demokratien beruhende moderne Streitkräfte zu schaffen. Der Einfluss des sowjetischen Erbes, der im Militär anfangs noch vorhanden war, verblasste allmählich. Der Mangel an historischen Erfahrungen mit demokratischer Regierungsführung war kein so großes Hindernis wie einige anfangs befürchtet hatten. Alle notwendigen gesetzlichen Mechanismen für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte sind fest in der Verfassung und anderen Gesetzen, die die Aktivitäten der nationalen Verteidigungskräfte und der LAF regeln, verankert. Eine gründliche Analyse der demokratischen Kontrollen über die Streitkräfte in Litauen ermöglichte es jedoch den Verfassern dieses Artikels, bestimmte Mängel (keine schwerwiegenden Probleme) der demokratischen Kontrolle, die in den nationalen Verteidigungskräften Litauens noch vorhanden sind, herauszustellen.

Das Parlament (*Seimas*) hat mit einiger Verzögerung alle wichtigen Dokumente verabschiedet, die die Aktivitäten des nationalen Verteidigungssystems und der Streitkräfte festlegen und regeln, einschließlich des Gesetzes über die Grundlagen der Nationalen Sicherheit und die Nationale Verteidigungsstrategie. Angesichts ihrer entscheidenden Bedeutung für die Festlegung der Leitlinien für die nationale Sicherheit wurden die beiden zuletzt genannten Gesetze vor ihrer Verabschiedung im Parlament nicht ausführlich genug diskutiert. Einige schlecht formulierte gesetzliche Bestimmungen oder ihre ungenügende Umsetzung stellen Hindernisse für die effektive demokratische Kontrolle des nationalen Verteidigungssystems dar.



Die wichtigsten Prinzipien der von der Exekutive ausgeübten Kontrolle über die nationalen Verteidigungskräfte entsprechen den Erfordernissen demokratischer Kontrolle: Nur ein Zivilist kann zum Minister der Nationalen Verteidigung ernannt werden. Er ist die Person, die für die Umsetzung der Verteidigungspolitik verantwortlich ist. Die Mitarbeiter des Ministeriums selbst sind Zivilisten, und der Verteidigungsstab ist dem Ministerium unterstellt. An der weiteren Erhöhung des Anteils der Zivilisten im Ministerium und an der Verbesserung der Koordinierung der Aktivitäten des Verteidigungsstabes und des Ministeriums muss gearbeitet werden.

Das Parlament ist auch mit einigen objektiven Schwierigkeiten bei der Ausübung der effektiven Aufsicht über die Aktivitäten der Institutionen, die die nationale Sicherheits- und Verteidigungspolitik umsetzen, sowie der LAF konfrontiert. Diese Schwierigkeiten sind in erster Linie auf das Fehlen anwendbarer Sachkenntnisse über militärische Angelegenheiten im nationalen Parlament zurückzuführen. Der Mangel an zivilen Fachleuten führt seinerseits zu anderen Problemen, die von ungenügender Transparenz bei der Beschaffung von Waffen und der sich daraus ergebenden Möglichkeit von Bestechung bis zur relativen Autonomie der nationalen Verteidigungskräfte in solchen Fragen wie der Struktur der Streitkräfte reichen. Der demokratischen Aufsicht über die Aktivitäten der anderen bewaffneten Strukturen, besonders der Nachrichtendienste, und ihrer Kontrolle wird von den führenden Entscheidungsträgern und Abgeordneten nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt, was künftig zu einigen Schwierigkeiten im demokratischen politischen Prozess des Landes führen kann.

Trotz ihres Strebens nach Sensationsnachrichten und des Fehlens professioneller Kenntnisse auf militärischem Gebiet sind die Massenmedien dem litauischen Militär gegenüber positiv eingestellt. Auch die NROs spielen eine immer wichtigere Rolle in den zivil-militärischen Beziehungen. Nicht zuletzt tragen die von den LAF organisierten gesellschaftlichen Veranstaltungen zu der relativ hohen öffentlichen Akzeptanz (über 40 %) bei. Trotzdem muss man berücksichtigen, dass diese Unterstützung nie in einer realen Krise oder bei der Verteidigung des Vaterlandes auf einem realen Schlachtfeld getestet wurde. So unerwünscht es auch sein mag, die Betrachtung eines an die Ereignisse von 1940 erinnernden Szenarios wirft in der Gesellschaft Zweifel über die Glaubwürdigkeit und Bereitschaft der LAF zur Verteidigung Litauens auf (ob diese Zweifel berechtigt sind oder nicht, ist eine andere Frage). Zumindest die Ereignisse von 1993, als eine kleine Gruppe Freiwilliger des Freiwilligen Dienstes für die Nationale Verteidigung in die Wälder floh und versuchte, die Autorität einer demokratisch gewählten Regierung in Frage zu stellen, sind heute unverständlich.

Ungeachtet der noch bestehenden Mängel bei der demokratischen Kontrolle der litauischen Streitkräfte stellen sich die Gesamtsituation der zivil-militärischen Beziehungen und die Rolle der Streitkräfte in Litauen heute positiver denn je in der modernen Geschichte Litauens dar.

### Bibliografie

- Born, H.** "Learning From Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector", Serie Arbeitspapiere, Nr. 20, Geneva Center for *DCAF*, April 2002.
- Cottey, A., T. Edmunds, A. Forster** "Introduction: The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe", in *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*. Herausgegeben von A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster. London: Palgrave Publishers Ltd., 2002.
- Donnelly, Ch.** "Defence Transformation in the New Democracies: A Framework for Tackling the Problem", *NATO Review* 45:1 (Januar 1997).
- Giraldo, J. K.** "Defence Budgets and Civilian Oversight", Gelegenheitspapier Nr. 9, The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, Monterey, 2001.
- Goodman, L.W.** "Civil-Military Relations in the Post-Cold War Era", *USIA Electronic Journal* 2:3 (July 1997). <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0797/ijde/goodman.htm>.
- Hadžić, M., Hrsg.** *Civilian Control of the Army and Police*, Belgrad: Media Center, 2000.
- Huntington, S. P.** *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957.
- Joo, R.** "The Democratic Control of Armed Forces", Chaillot-Papier Nr. 23, WEU Institute for Security Studies, Februar 1996.
- Quinlan, M.** "The Role and Oversight of Armed Forces Within Democratic Societies", *NATO Review* 41:5 (Oktober 1993).
- Raštikis, S.** *Kovose dėl Lietuvos*. Vilnius: Lituanus, 1990.
- Rose, Ch.** "Democratic Control of the Armed Forces. A parliamentary role in partnership for peace", *NATO Review* 42:5 (Oktober 1994).
- Vankovska, B., Hrsg.** *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies.*, Belgrad: Goragraf, 2001.
- Vitas, R. A.** "Civil-Military Relations in Lithuania", in *Civil-Military Relations in the Soviet and Yugoslav Successor States*, herausgegeben von C. P. Danopoulos und D. Zirker. Boulder: Westview Press, 1996.
- Urbelis, V.** "Democratization and Integration: Democratic Control of Armed Forces in the Baltic State", in *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Reality/ies*, herausgegeben von B. Vankovska. Belgrad: Goragraf, 2001.
- Urbelis, V. and T. Urbonas** "The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces: the Case of Lithuania", in *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*, herausgegeben von A. Cottey, T. Edmunds und A. Forster. London: Palgrave Publishers Ltd., 2002.

# **Beschreibung der Rolle der Zivilgesellschaft in Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten: Ein Forschungsprogramm**

*Marina Caparini & Philipp Fluri<sup>1</sup>*

## **Die Relevanz der Zivilgesellschaft für den Verteidigungs- und Sicherheitssektor**

Die Zivilgesellschaft ist in der politischen Analyse zu einem populären Begriff geworden. Im Zusammenhang mit diesem Begriff ist mittlerweile schon eine beträchtliche Anzahl von Informationsmaterialien und Forschungsarbeiten entstanden. Das heißt, dass die Schlüsselrolle der Zivilgesellschaft für die Konsolidierung und Aufrechterhaltung der Demokratie jetzt sowohl von Akademikern als auch von Politikern weitgehend anerkannt wird. Auch die fortlaufenden Demokratisierungswellen in Lateinamerika sowie in Mittel- und Osteuropa haben die Experten zu der Ansicht kommen lassen, dass die Zivilgesellschaft ein entscheidendes Mittel für die Einschränkung autoritärer Regierungsformen, für die Stärkung der Fähigkeit der Menschen zur Eigenverantwortung und für die Durchsetzung der Rechenschaftspflicht der Politiker ist. Die Zivilgesellschaft wird also jetzt als entscheidender Faktor für die Verbesserung der Qualität der Regierungsarbeit und für die Einbeziehung aller Bürger in die Ausübung der Regierungsgewalt angesehen.

Dennoch wird dieser Begriff oft noch etwas locker und ungenau als gängiger Ersatz für den allgemeineren Begriff "Gesellschaft" gebraucht. Das ist besonders im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich der Fall, wo es bis jetzt noch wenig Untersuchungen gab, die sich ausdrücklich auf die Relevanz der Zivilgesellschaft und des regierungsunabhängigen Bereiches im Allgemeinen für diesen besonderen Sektor der staatlichen Politik konzentrieren. Der Zweck, der mit diesem Artikel verfolgt wird, besteht also darin, den Begriff der Zivilgesellschaft zu beschreiben und darüber zu diskutieren, wie sie – unserer Meinung nach – zu einer erfolgreichen Kontrolle der Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten beitragen kann. Wir werden danach ein Forschungsprogramm schildern, das wir zur Zeit im Zusammenhang mit der Tätigkeit der für die zivil-militärischen Beziehungen zuständigen Arbeitsgruppe des Konsortiums der Partnerschaft für den

---

<sup>1</sup> Marina Caparini ist Koordinatorin der SWG einer Arbeitsgruppe, die sich mit Fragen der Zivilgesellschaft beschäftigt. Und Philipp Fluri ist Kovorsitzender der Arbeitsgruppe, die sich im Rahmen des Konsortiums der Militärakademien und Institute für Sicherheitspolitische Studien der Partnerschaft für den Frieden (PfP) mit den Beziehungen zwischen dem zivilen und militärischen Bereich einer Gesellschaft (zivil-militärische Bez.) beschäftigt.

Frieden in Angriff nehmen, um unsere Erkenntnisse über die Rolle der Zivilgesellschaft zu verbessern.

Die Zivilgesellschaft bezieht sich auf freiwillige Interessenverbände einer Gesellschaft und auf die öffentliche Manifestierung der Interessen, Prioritäten, Unzufriedenheiten und Wertvorstellungen, derentwegen solche Verbände entstehen. Mit anderen Worten ausgedrückt, Menschen schließen sich freiwillig zu Gruppen zusammen, um ihre Wertvorstellungen und Interessen geltend zu machen und im öffentlichen Leben außerhalb der Familie und des normalen Alltagsbereiches aktiv zu werden. Die Zivilgesellschaft als Wirkungskreis unterscheidet sich vom Staat und ist vom Staat unabhängig. Das bedeutet aber nicht, dass sie voneinander isoliert sind. Im Gegenteil, der Begriff impliziert die Existenz einer Öffentlichkeit, die in der Lage ist, sich mit der Politik des Staates zu beschäftigen und aktiv zu werden, um im Rahmen von Bürgerinitiativen Forderungen zu artikulieren und Interessen durchzusetzen. Dafür werden staatsbürgerliche Aktionen zur Durchsetzung von Werten und Normen ausgelöst, die in einer vielschichtigen Gesellschaft wahrscheinlich äußerst verschiedenartig sind. Sie werden durch Informations- und Gedankenaustausch in Gang gehalten. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs) dienen in einer Demokratie als Sprachrohre zur Bekundung unterschiedlicher und manchmal widersprüchlicher sozialer Interessen. Außerdem ist staatsbürgerliches Engagement nicht immer oder nicht unbedingt "zivil", da es Demonstrationen, Boykotte, Streiks, friedliche Proteste und sogar gewalttätige Proteste, aber auch die sanfteren Formen der Selbsthilfe, ehrenamtlichen Tätigkeit und Aufbauarbeit in den Gemeinschaften umfassen kann, an die man gewöhnlich denkt, wenn die Zivilgesellschaft ins Spiel gebracht wird.

Unserer Ansicht nach ist die Zivilgesellschaft in intellektuellen und politischen Kreisen zu einem bedeutsamen Konzept geworden, da sie die Veränderungen bei den Erwartungen reflektiert, die in die Demokratie und Ausübung der Regierungsgewalt gesetzt werden. Die Menschen in gefestigten Demokratien neigen heutzutage zu höheren Erwartungen in Bezug auf die Rechenschaftspflicht und Legitimität der Regierung sowie hinsichtlich der Möglichkeit des Mitregierens, als das bei früheren Generationen der Fall war. Immer häufiger wird in voll entwickelten Demokratien die Wahlurne als notwendiges, aber stumpfes Instrument der Demokratie angesehen. Obwohl der Wille des Volkes direkt zum Ausdruck gebracht wird und Regierungen im Durchschnitt alle paar Jahre erneut gewählt werden, bedeutet das nicht, dass die Regierungen zu jeder Zeit und zu jeder Frage die Ansichten des Volkes vertreten. Die Zunahme der Unterstützung und Zustimmung für die Zivilgesellschaft als politisches Konzept beruht auf der Ansicht, dass in einer Demokratie den Menschen ermöglicht werden sollte, ihre Meinungen und Präferenzen auch zwischen den Wahlen zum Ausdruck zu bringen, und dass dieser Wille zum Gruppenengagement im sozialen und (manchmal) politischen Leben des Staates ein grundlegender Bestandteil der Demokratie ist. Aus diesem Grunde wird die Einmischung der zivilgesellschaftlichen Akteure in den

Bereich der staatlichen Politik als ein Gütezeichen der pluralistischen, liberalen Demokratie angesehen.

Eine der grundlegendsten Aufgaben des Staates besteht darin, für die Sicherheit seiner Bürger zu sorgen. Der Sicherheitssektor umfasst jene staatlichen Institutionen und Strukturen, deren Hauptfunktion es ist, die Gesellschaft und die Freiheit ihrer Bürger zu schützen. Der Begriff "Sicherheitssektor" weitet den Geltungsbereich der Sicherheit, deren Schwerpunkt bisher auf der militärischen und nationalen Sicherheit lag, soweit aus, dass auch die "öffentliche Sicherheit" oder der Schutz des Individuums vor den Bedrohungen durch Kriminalität, Aufruhr und Gewalt darin einbezogen wird. Da sich die Reform des Sicherheitssektors auf die Verwendung öffentlicher Mittel für die Gewährleistung der Sicherheit der Bürger konzentriert, gibt es hier eine notwendige Konzentration der Anstrengungen auf die staatlichen Institutionen (oft auf die Institutionen der Exekutive) und auf die staatliche Politik. Zu diesen Institutionen gehören auch die Streitkräfte, die Polizeibehörden und die sonstigen mit der Durchsetzung der Gesetze beauftragten Behörden, die paramilitärischen Kräfte, die Küstenwache, die Nachrichtendienste, das Justizwesen und die Strafvollzugseinrichtungen sowie die Regierungsbehörden und Ministerien, deren Aufgabe es ist, eine entsprechende Politik auszuarbeiten und diese Institutionen zu führen. Die meisten dieser Institutionen, die dem Sicherheitssektor angehören, sind bevollmächtigt, gegebenenfalls Gewalt anzuwenden oder die Anwendung von Gewalt anzudrohen, um so ihre Aufgaben zu erfüllen. Nichtsdestotrotz unterliegt in einer Demokratie die legitime Anwendung von Gewalt gegen die Bürger des Staates strikten gesetzlichen Regelungen.

Von allen Sektoren der staatlichen Politik hat sich aber bisher der Sicherheitssektor als der widerstandsfähigste gegen Einmischungen der Öffentlichkeit erwiesen. Das ist zum Teil eine Auswirkung der fundamentalen und überwältigenden Bedeutung der nationalen Sicherheit für den Fortbestand eines Staates und des Privilegs der vollziehenden Gewalt eines Staates, um den Schutz der nationalen Sicherheit zu gewährleisten. Das Recht der Staaten, bestimmte grundlegende Menschenrechte aus legitimen Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung einzuschränken, wird vom Völkerrecht im Grunde anerkannt. Überdies ergeben sich aus den Geheimhaltungserfordernissen bestimmte Zwänge, die die Art und den Umfang von Informationen betreffen, die von Institutionen des Sicherheitssektors der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen. Trotzdem haben Staaten die nationale Sicherheit immer wieder als Vorwand für die Zurückhaltung von Informationen oder für die Nichteinhaltung der Rechenschaftspflicht benutzt. Der Schutz von Staatsgeheimnissen aus Gründen der nationalen Sicherheit wurde als Rechtfertigung vorgeschoben, um politischen Peinlichkeiten aus dem Weg zu gehen bzw. um Korruption oder grobe Misswirtschaft im öffentlichen Bereich zu bemänteln. Dafür ist der Begriff der "*securitization*" geprägt worden, um einen Vorgang zu beschreiben, durch den Politiker Fragen der staatlichen Politik, die andernfalls Gegenstand streitbarer Auseinandersetzungen wären,

mit dem Etikett der nationalen Sicherheit versehen, um sie so über die Ebene der politischen Debatte zu erheben und unliebsamen Nachforschungen aus dem Wege zu gehen. Die traditionelle Geheimhaltung und die Exklusivität des Sicherheitsbereiches haben zu Einschränkungen der Transparenz, Rechenschaftslegung und zivilen Beaufsichtigung dieses äußerst wichtigen Sektors geführt.

Die Zivilgesellschaft kann und sollte eine wichtige, wenn auch oft indirekte Rolle in den Verfahren zur Regulierung, Beaufsichtigung und Beeinflussung der staatlichen Sicherheitsstrukturen spielen. Zivile Sachkenntnis in Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten wird vielfach als eine wichtige Voraussetzung anerkannt, um die demokratische Kontrolle der Streitkräfte und Sicherheitsstrukturen durch zivile Kapazitäten für die Überwachung, Untersuchung und Ausarbeitung einer bestimmten Politik auszuüben. Regierungsunabhängige Organisationen (NGOs) und andere Teile der Zivilgesellschaft sind die Schmelztiegel, in denen sich der größte Teil der zivilen Sachkenntnis über Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten herausbildet. Zu den Organisationen der Zivilgesellschaft, die für die Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten von besonderer Bedeutung sind, gehören die Fachbereiche der Universitäten, Menschenrechts- und Bürgerrechtsgruppen, Friedensgruppen und andere Interessengruppen sowie Akteure der Medien und Lobbygruppen. Die Befähigung der Zivilgesellschaft zur Eigenverantwortung ist von entscheidender Bedeutung für die Herausbildung von Sachkenntnis und die Entwicklung von Fähigkeiten auf ziviler Seite, um die Entscheidungen und Analysen der Regierung zu Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten sowie die Anforderungen, auf denen die Politik beruht, eigenständig bewerten, in Frage stellen oder billigen zu können. Auf praktischer Ebene, wenn wir mal einen derartig spezialisierten Bereich wie den Schauplatz der Sicherheits- und Verteidigungspolitik betrachten, nimmt das Engagement der Akteure der Zivilgesellschaft oft die Form öffentlicher Konsultationen durch die jeweilige Regierung zu wichtigen Fragen an, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind (beispielsweise während einer umfassenden Überprüfung der Außen- und Verteidigungspolitik).

Da der Schwerpunkt der Tätigkeit unserer Arbeitsgruppe auf den zivilmilitärischen Beziehungen sowie auf dem Sicherheitssektor liegt – einem spezifischen Bereich der Regierungspolitik – sind wir an zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs) interessiert, die bestrebt sind, den politischen Prozess oder die öffentliche Debatte über Sicherheitsfragen zu beeinflussen oder mitzugestalten. Das heißt, wir schauen uns die Schnittstelle zwischen den Entscheidungsträgern der Regierung im Sicherheitsbereich und den Akteuren der Zivilgesellschaft an. In den Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten spielen die meisten CSOs eine Doppelrolle. Sie bestehen gewöhnlich aus Vertretern der intellektuellen Elite, die zwischen der Regierung und der allgemeinen Öffentlichkeit stehen. Einerseits sollten die Mitglieder solcher CSOs die Regierung beim Finden der richtigen Antworten auf Fragen zur staatlichen Politik unterstützen und die Rolle übernehmen,

die Maßnahmen der Regierung einer konstruktiven Kritik zu unterziehen. Andererseits sollten die CSOs, die sich für den Verteidigungs- und Sicherheitsbereich zuständig fühlen, bei der Verbreitung von Kenntnissen helfen und ein Meinungsklima schaffen, das der Gestaltung einer klugen Politik dienlich ist.

Das aber ist nur ein Teil der Gleichung, die das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft erfasst. Denn es kommt auch darauf an, die Rolle des Staates bei der Unterstützung der Zivilgesellschaft und bei der Erleichterung des Engagements der Öffentlichkeit für die Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten zu verstehen. Welchen Charakter hat z. B. das Verhältnis zwischen CSOs und Staat? Ist es eine kooperative Partnerschaft oder verstehen sich die staatlichen Akteure und die zivilgesellschaftlichen Akteure als Gegner oder Kontrahenten? Einige zivilgesellschaftliche Akteure können vielleicht bestrebt sein, gegenüber dem Staat so eine Art Wächteramt wahrzunehmen und auf diese Weise als eine Kraft zu fungieren, die Rechenschaft fordert (um Regierungsbeamte der Öffentlichkeit erklären zu lassen, was sie tun, und um sie für das verantwortlich zu machen, was sie getan haben). Und es ist durchaus möglich, dass sie sogar einige politische Ziele und Entscheidungen des Staates anfechten. Von besonderer Bedeutung ist auch das Verständnis der Rolle, die der Staat jetzt unter postsozialistischen Rahmenbedingungen spielt. Der Umfang der staatlichen Unterstützung für die CSOs, die als notwendig und legitim angesehen wird, wird in der Regel kulturell determiniert. So unterscheiden sich beispielsweise die Erwartungen in den USA in dieser Hinsicht von denen in anderen westlichen Demokratien.

### **Bildung einer Unterarbeitsgruppe zum Thema "Zivilgesellschaft"**

Um diese Fragen in einer systematischeren und vergleichenden Art und Weise zu prüfen, haben wir auf dem Treffen der Arbeitsgruppe für zivil-militärische Beziehungen in der Zeit vom 13. bis 14. Dezember 2001 in Genf vorgeschlagen, eine Unterarbeitsgruppe (SWG) zum Thema "Zivilgesellschaft" zu bilden. Das PfP-Konsortium der Militärakademien und Institute für Sicherheitspolitische Studien mit seinen regelmäßigen Zusammenkünften, seiner unterschiedlichen Mitgliedschaft und dem Schwerpunkt seiner Arbeit auf Fragen der Verteidigung und Sicherheit wurde als ideales Forum angesehen, in dem man eine solche SWG bilden könne. Der Zweck der SWG zum Thema "Zivilgesellschaft" besteht darin, die Rolle zu prüfen, die zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) in den zivil-militärischen Beziehungen sowie bei der demokratischen Kontrolle und Aufsichtigung des Sicherheitssektors spielen oder potenziell spielen können, und zwar sowohl in Demokratien, die gerade dabei sind, sich zu festigen, als auch in ausgereiften Demokratien. Die SWG ist besonders am Verständnis der Frage interessiert, wie die Zivilgesellschaft mit dem Staat unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten zusammenwirkt. Sie will auch ein Modell für das Verhältnis der Zivilgesellschaft zum Staat in den unterschiedlichen Teilbereichen des Sicherheitssektors erarbeiten. Außerdem

ist sie daran interessiert, Möglichkeiten zu entwickeln, wie ein größeres Engagement und eine größere Mitwirkung der Bürger an den politischen und administrativen Entscheidungsprozessen jenes Teils des staatlichen Wirkungskreises gefördert werden kann, der mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik befasst ist.

Die SWG wird sich auf den Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure auf Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten in jenen Ländern konzentrieren, in denen sich der Übergang zu demokratischen Verhältnissen vollzieht. Die drei in Betracht kommenden Hauptgruppen zivilgesellschaftlicher Akteure werden die regierungsunabhängigen Organisationen (NGOs), die Bildungseinrichtungen und Forschungszentren sowie die Medien sein.

Im ersten Jahr werden sich die Anstrengungen der Gruppe auf die Forschungsarbeit und auf die Präsentation der Forschungsergebnisse über die Zivilgesellschaft und die zivil-militärischen Beziehungen in jedem Mitgliedsstaat sowie in den Übergangsländern (etwas allgemeiner) konzentrieren. Die SWG wird sich schließlich den drei Tätigkeitsfeldern zuwenden, die für die Arbeitsgruppe (*CMR Working Group*), die sich mit den zivil-militärischen Beziehungen beschäftigt, als Gebiete erkannt worden sind, die für sie von Interesse sind, d. h. die Forschungsarbeit, Informationsarbeit und die Heranbildung von Sachkundigen.

Als erstes werden sich die Ziele der anfänglichen Forschungsphase auf die Beurteilung des gegenwärtigen Entwicklungsstadiums der Zivilgesellschaft in jedem der beteiligten Mitgliedsländer konzentrieren, das von direkter Bedeutung für die Verteidigung und Sicherheit ist. Zweitens wird die SWG bestrebt sein, zu einer Einschätzung darüber zu kommen, wie effektiv die Unterstützung von ausländischen Demokratien bei der Förderung der Schaffung, der Befähigung und Beeinflussung von zivilgesellschaftlichen Gruppen in Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten gewesen ist. Drittens wird die SWG nach Strategien zur Vergrößerung der Mitgliedschaft regierungsunabhängiger Organisationen und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie zur Stärkung der Fähigkeit solcher Organisationen suchen, sich am politischen Diskurs und Einsatz zu beteiligen, der mit der Ausarbeitung der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik in jenen Ländern verbunden ist, in denen gegenwärtig der Übergang zur Demokratie erfolgt.

Die SWG macht es sich auch zur Aufgabe, die Rolle des Staates bei der Entwicklung der Zivilgesellschaft und bei der Förderung des Engagements der Öffentlichkeit für Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten zu untersuchen. Der Staat wird demzufolge als Kooperationspartner und nicht als Gegner der Zivilgesellschaft angesehen. Besonders kommt es aber darauf an, die Rolle des Staates unter postsozialistischen Bedingungen zu definieren und die Frage zu beantworten, welcher Umfang staatlicher Unterstützung für CSOs erforderlich ist und welche Erwartungen die Öffentlichkeit in die Rolle des Staates als Förderer setzt.

Das Ziel der SWG besteht außerdem darin, die Rolle zu untersuchen, die zivilgesellschaftliche Organisationen in den zivil-militärischen Beziehungen und bei



der Gewährleistung einer wirksamen Kontrolle über den Sicherheitssektor spielen. Das soll erstens durch die Beurteilung der Frage erreicht werden, ob CSOs Einfluss auf den politischen Prozess und politische Entscheidungen im Sicherheitsbereich haben. Zweitens wird sich die SWG mit der Frage beschäftigen, ob die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Akteure ein größeres Engagement und/oder eine größere Mitwirkung der Bürger an dem Teil des staatlichen Wirkungskreises fördern, der mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik befasst ist. Tragen die CSOs dazu bei, dass den Stimmen und Ansichten der Bürger Gehör verschafft wird? Wie sieht die Struktur und Rolle der Zivilgesellschaft in post-sozialistischen Demokratien aus? Inwieweit stimmt es, dass die Zivilgesellschaft (besonders der Einsatz und das Engagement der Bürger im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich) dazu beiträgt, Unzulänglichkeiten zu beseitigen, die sich darin äußern, dass eine Regierung ihrer Rechenschaftspflicht unzureichend nachkommt und den Willen ihrer Wähler mangelhaft vertritt? Oder mit anderen Worten ausgedrückt, inwieweit wird dieser Bereich von besonderen Interessengruppen beeinflusst (Rüstungsindustrie, intellektuelle politische Elite und so weiter)?

### **Forschungsprojekt zur Beschreibung der Rolle der Zivilgesellschaft in Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten**

Die erste Aktivität der SWG "Zivilgesellschaft" ist ein Forschungs- und Publikationsprojekt, das es sich zur Aufgabe macht, die Wesenszüge zivilgesellschaftlicher Organisationen zu beschreiben, die es sich zum Ziel gesetzt haben, die Politik im Sicherheitsbereich und die öffentliche Debatte über Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten zu beeinflussen. Mit diesem Projekt soll die Absicht verfolgt werden, die Phalanx zivilgesellschaftlicher Organisationen zu beschreiben, zu beurteilen und miteinander zu vergleichen, die für den Sicherheitssektor in verschiedenen gefestigten Demokratien und neu entstandenen Demokratien von Bedeutung sind, und dabei besonders diejenigen, die es in Mittel- und Osteuropa gibt. Das grundlegende Ziel besteht darin, die Entwicklung der Zivilgesellschaft in ihren Beziehungen zu den Entscheidungsträgern der Regierung und zur gesamten Öffentlichkeit innerhalb des Bereiches zu vergleichen und zu beurteilen, der unter der Bezeichnung "Sicherheitssektor" bekannt geworden ist. Das Projekt wird auch untersuchen, inwieweit zivilgesellschaftliche Akteure Regierungsentscheidungen auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik beeinflussen und inwieweit sie zur Information der Öffentlichkeit über diese Probleme beitragen.

Wir haben beschlossen, aus zwei Gründen unseren Betrachtungswinkel auszuweiten und mit ihm sowohl die zivil-militärischen Beziehungen als auch den Sicherheitssektor noch genauer zu erfassen. Erstens verlangt die immer komplizierter und vernetzter werdende Beschaffenheit des Sicherheitsproblems eine weitaus umfassendere Betrachtungsweise mit einer ausgewogeneren Definition des Sicherheitsbegriffes. Zweitens denken wir, dass der Vergleich des Einflusses der zivilgesellschaftlichen Akteure auf all die verschiedenen Teilbereiche des Si-

cherheitssektors dazu beitragen kann, unser Verständnis des eigentlichen Begriffes zu schärfen.

Die SWG "Zivilgesellschaft" ersucht alle Interessenten, einzelne Fallstudien beizusteuern, die den Einfluss der Zivilgesellschaft auf den Verteidigungs- und Sicherheitssektor in einem Staat ihrer Wahl veranschaulichen. Jede Fallstudie sollte ein Originalartikel sein (bisher nirgendwo veröffentlicht), der ca. 20 – 25 doppelzeilig beschriebene Seiten umfasst. Die Manuskripte sind bei den Redakteuren unter der Adresse des DCAF [Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces] einzureichen. Die Veröffentlichung wird in Englisch erfolgen und deshalb sind die Beiträge jedes Autors in Englisch einzureichen. Die Beiträge werden an die anderen Teilnehmer des Projektes verteilt und bei der nächsten Zusammenkunft der Arbeitsgruppe "Zivil-Militärische Beziehungen" besprochen. Der Termin für die Veröffentlichung ist auf Anfang 2003 festgelegt worden.

Zur Sicherstellung der Vergleichsaspekte der Beurteilungen sollte jedes Kapitel im Wesentlichen der empfohlenen Gliederung und den Grundzügen folgen, die von den unten aufgelisteten Hauptrubriken vorgegeben werden. Die nachstehend genannten Fragen und Themen zu jedem Hauptbereich spiegeln die Unterscheidungsmerkmale und Probleme wider, die in der Fachliteratur über die Zivilgesellschaft erwähnt wurden und Anlass zu weiterem Nachdenken und weiterer Forschung über die Rolle der Zivilgesellschaft im Verteidigungs- und Sicherheitssektor geben sollen.

### **Gestaltung der Kapitel und Probleme, die in den einzelnen landesspezifischen Kapiteln zu behandeln sind**

*I. Beschreiben Sie die Hauptarten der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die seit 1989 im Sicherheits- und Verteidigungsbereich aktiv gewesen sind.* Die Autoren sollten auch zu erklären versuchen, warum es eine besondere Art von CSO gegeben haben könnte, die alle anderen dominiert hat. Oder sie sollten das Entwicklungsmuster derjenigen CSOs erläutern, die in diesem Bereich aktiv gewesen sind.

Zu den erwähnten zivilgesellschaftlichen Organisationen können die nachstehend genannten Arten von Organisationen gehören. In den USA beheimatete Demokratieförderer neigten dazu, die Zivilgesellschaft mit dem spezialisierten Spektrum regierungsunabhängiger Organisationen gleichzusetzen, die öffentliche Unterstützungsarbeit und staatsbürgerliche Bildungsmaßnahmen auf solchen Gebieten durchführen, wie Wahlbeobachtung, Transparenz der Regierungsarbeit und Wahrung der politischen und staatsbürgerlichen Rechte. Bei diesem Projekt beabsichtigen wir aber, die Brennweite etwas zu vergrößern, um auch all jene CSOs zu erfassen, die einen gewissen Einfluss auf die Politik oder die öffentliche Debatte über Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten haben. Dabei ist zu beachten, dass das keine endgültige Liste ist und dass die Zivilgesellschaft ein äußerst breites Spektrum unterschiedlicher Gruppen umfassen kann. Aber die praktische

Erfahrung in den gefestigten Demokratien zeigt, dass das Spektrum relevanter CSOs im Verteidigungs- und Sicherheitssektor beträchtlich schmaler ist als in anderen Sektoren, die für die Bürger eine unmittelbarere Bedeutung haben, wie das Gesundheitswesen oder die Bildung. Nachstehend werden einige Typen relevanter zivilgesellschaftlicher Organisationen (CSOs) genannt:

a. Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten:

- Denkfabriken
- Forschungsinstitute, die sich mit Fragen der staatlichen Politik (parteilich gebundene und überparteiliche) beschäftigen
- An Universitäten angegliederte CSOs (akademische Fachbereiche, juristische Fakultäten, Universitätseinrichtungen zur Erlangung höherer akademischer Grade, staatliche Verwaltungsschulen oder Forschungsinstitute)
- Regierungsunabhängige Organisationen (NGOs)
  - Das sind Organisationen, die sich mit einem einzigen Problem befassen und deren Mitglieder sich einer Sache verschrieben haben – beispielsweise Gegner oder Befürworter der NATO-Mitgliedschaft, Gegner der Wehrpflicht, Kernwaffengegner. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit geht es um Gruppen, die sich auf Themen wie häusliche Gewalt oder Drogenschmuggel annehmen. Beispiel: Der Rat für kanadische Sicherheit im 21. Jahrhundert. Hierbei handelt es sich um eine Gruppe besorgter Bürger (Verteidigungsexperten, Institutsleiter, Forscher, pensionierte Soldaten), die die Regierung zu einer umfassenden Überprüfung der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik drängen.
  - Dachverband regierungsunabhängiger Organisationen (die Notwendigkeit einer einigenden Kraft und gemeinsamen Stimme, wenn es nur eine zersplitterte Gruppe kleiner NGOs mit minimalem Einfluss gibt, die sich mit einem bestimmten Problem befassen).
- Interessenvertretungs- und Einflussgruppen, die sich auf spezifische Fragen konzentrieren (Menschenrechte, Umweltschutz, Frieden, Korruptionsbekämpfung, Pressefreiheit, Rechenschaftspflicht der Regierung, Wächteramt der Medien)
- Kirchen
- Gewerkschaften
- Kulturelle Organisationen
- Ethnische Verbände

- Gemeinschafts- und Nachbarschaftsgruppen
  - Berufsverbände (z. B. Journalistenverbände, akademische Gesellschaften, Anwaltsverbände, Veteranenorganisationen, Verbände der Polizeibeamten)
  - Außerdem werden wir direkte Bürgeraktionen mit einbeziehen, d. h. Personen, die in irgendeiner Weise aktiv werden (in der Unternehmenspolitik; Personen, die Beschwerden an solche Stellen richten, wie z. B. die Ombudsmänner; Menschen, die mit Parlamentsabgeordneten sprechen oder ihnen schreiben).
- b. Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit:
- Bürgerwehren
  - Nachbarschaftsbeiräte und aus ortsansässigen Bürgern bestehende Beiräte der Polizei
  - Menschenrechtsgruppen und -netzwerke
  - Fakultäten für Kriminologie und Soziologie
  - Forschungsinstitute der Polizei, der Strafjustiz und für Rechtsfragen
  - Wirtschaftsverbände
  - Anwaltsverbände
  - Lokale Zweigstellen internationaler NGOs, z. B. von Amnesty International, Helsinki Watch, Transparency International.

*II. Beurteilung und Bewertung der Beziehungsmuster der CSOs zu folgenden Akteuren. Wie lenken zivilgesellschaftliche Organisationen die Aufmerksamkeit folgender Akteure auf ihre Aktivitäten und wie wecken sie deren Interesse?*

- Der Staat, speziell in dem zur Debatte stehenden Bereich (Sicherheit und Verteidigung oder öffentliche Sicherheit)
- Andere CSOs auf diesem Gebiet
- Auswärtige Akteure (ausländische Spender, Regierungen, internationale NGOs)
- Die Medien
- Die einheimische Öffentlichkeit

*III. Im Zusammenhang mit Versuchen, die Politik im Sicherheits- und Verteidigungsbereich zu beeinflussen, sollen hier das Stadium bzw. die Stadien des Gestaltungszyklus der Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschrieben werden, in*

*dem (in denen) lokale zivilgesellschaftliche Organisation dazu tendieren, Einfluss auszuüben. Wie wirksam sind ihre Versuche, die Politik zu beeinflussen?*

Beispiele für die Stadien des Gestaltungsprozesses der Sicherheitspolitik oder für die entsprechenden Einstiegsmöglichkeiten könnten Folgendes beinhalten:

- Beratung der Kandidaten für politische Führungsämter vor den Wahlen
- Vorschlag von Programmen und politischen Grundsätzen während der Amtseinführung einer neuen Regierung
- Beratung von Regierungen zu politischen Fragen oder über die Interessen zivilgesellschaftlicher Gruppen
- Auftritt vor Ausschüssen der Legislative
- Teilnahme an öffentlichen Anhörungen zu Sicherheitsfragen, die von der Regierung veranstaltet werden
- Befragungen und Zusammenkünfte mit Beamten der mittleren bis obersten Ebene und mit Ministern des Kabinetts
- Verteilung von Studien und politischen Argumentationen an politische Entscheidungsträger

*IV. Beurteilung und Bewertung von Aktivitäten, mit denen die Absicht verfolgt wird, die öffentliche Meinung und die öffentliche Debatte zu beeinflussen, an der lokale CSOs beteiligt sind. Wie effektiv sind die öffentlichen Informationsaktivitäten im Allgemeinen? Verteilen sie die Informationen in einem Bereich und über Fragen, die früher ein Monopol des Staates waren? Konnten die CSOs, die sich mit Verteidigungs- und Sicherheitsfragen beschäftigen, auf die Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit hinsichtlich spezifischer Fragen einwirken? Leisten sie einen Beitrag zur Schaffung eines Klimas gut informierter Entscheidungsfindung sowohl durch die Öffentlichkeit als auch durch die Regierung? Erleichtern sie eine Vernetzung zwischen Menschen mit ähnlichen Interessen?*

Zu solchen Aktivitäten können gehören:

- Durchführung von Untersuchungen, Herausgabe und Verteilung von Studien und Publikationen an politische Entscheidungsträger, Meinungsführer und Vertreter der Öffentlichkeit
- Schreiben von Leserbriefen und Artikeln zur Beeinflussung der öffentlichen politischen Debatte und des Entscheidungsfindungsprozesses
- Verfassen von Web-Seiten im Internet

- Unterhaltung von Datenbanken , die für interessierte Bürger zugänglich sind, durch die Legislative und Polizei
- Durch das Halten von Ansprachen und Vorträgen in der Öffentlichkeit oder durch die Veranstaltung öffentlicher Foren sollen dem Publikum sicherheitsrelevante Probleme bewusst gemacht werden
- Durchführung von Seminaren und Konferenzen
- Gewährung von Interviews für die Medien
- Ausbildung von Angehörigen der Sicherheitsbehörden (Polizei, Streitkräfte, Grenzschutz) und spezialisierter Gruppen (Medien, Studenten)
- Ausbildung der breiteren, politisch interessierten Öffentlichkeit durch Informationsaktivitäten

*V. Beschreibung und Beurteilung der Haltung politischer Führungskräfte sowie von Ministerien und Regierungsbeamten gegenüber den CSOs und der "interessierten Öffentlichkeit" in Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten. Was charakterisiert die Haltung dieser staatlichen Akteure gegenüber den CSOs?*

- Ignoranz
- Schwerpunktengagement (öffentliche Anhörungen zu bestimmten Fragen, mittelfristige Mietverträge)
- Konsultation mit Experten der CSOs und ihre Hinzuziehung durch die Ministerien
- Unterstützung der CSOs durch Forschungsverträge, Beraterstellen etc.
- Gründung von CSOs mit Hilfe finanzieller Mittel der Regierung (sind solche CSOs von der Regierung politisch unabhängig? Haben sie z. B. der Regierung Bericht zu erstatten?)
- Kooptierung von CSOs durch die Schaffung von Abhängigkeitsverhältnissen sowie durch die Ausübung von Druck, um Übereinstimmung mit den Ansichten der Regierung herzustellen
- Strategisches Engagement, um Kritiker zu entwaffnen und potenzielle Kritiker zu indoktrinieren
- Nutzung öffentlicher Anhörungen und Konsultationen mit dem Ziel, interessierte Bürger zu beraten

- Nutzung von Konsultationen, um Versuchsballons steigen zu lassen (neue politische Grundsätze oder Veränderungen der existierenden Grundsätze)
- Nutzung öffentlicher Konsultationen, um den Anschein zu erwecken, dass allen Mitgliedern der Gesellschaft die Möglichkeit der Mitwirkung gegeben ist (wird denn aber dadurch eine wirkliche Überprüfung der in der Vergangenheit betriebenen Politik gefördert? Und bleibt der Entscheidungsprozess auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik nicht in den Händen einiger weniger Mitglieder eines engeren elitären Kreises konzentriert?)
- Ist die Regierung gegenüber CSOs in der Rolle von Kritikern der Regierungspolitik aufgeschlossen? Bestrafen staatliche Akteure in irgendeiner Weise Mitglieder von CSOs, die die Regierungspolitik kritisiert haben?

*VI. Reflektieren lokale CSOs in ausreichendem Maße die Interessen und die Unterstützung ihrer Anhänger, nämlich der ortsansässigen Bürger und sozialen Gruppen? Das heißt, sind sie ausreichend "im Milieu verwurzelt"? In verschiedenen regierungsunabhängigen Organisationen (NGOs) Mittel- und Osteuropas zum Beispiel ist das Versäumnis, ein einheimisches Netzwerk zur Unterstützung einer bestimmten Politik durch die Öffentlichkeit zu schaffen, ein Hauptmangel der Hilfe aus dem Westen. Bestimmte Gruppen hatten keinen Anreiz, sich an der Mainstream-Politik zu beteiligen. Da sie zwar vom Staat unabhängig sind, aber abhängig von der internationalen Gemeinschaft, mangelt es ihnen an Verantwortlichkeit und Interesse am Aufbau einer bodenständigen Anhängerschaft. Außerdem bedeutet die Abhängigkeit von der internationalen Gemeinschaft, dass ihre Aktivitäten sich danach richten, was die internationale Gemeinschaft unterstützen will. Das schränkt die Effektivität und den Einfluss der Gruppen im Inland ein und hat zu einer Marginalisierung solcher Gruppen geführt, die weder nach einheimischer Unterstützung streben noch von ihr abhängen. Die Finanzhilfe aus dem Ausland kann auch zur Gründung neuer Gruppen statt zur Zusammenarbeit mit bereits existierenden Gruppen führen, wodurch ein intensiver Wettbewerb zwischen Gruppen mit ähnlichen Zielen angespornt wird. Oft mangelt es auch an Kontakten und der Zusammenarbeit zwischen konkurrierenden Gruppen und Personen mit ähnlichen Zielsetzungen.*

*VII. Woher versuchen die verteidigungs- und sicherheitsrelevanten CSOs gewöhnlich ihre Finanzmittel zu beschaffen und wie steht es mit ihren langfristigen Chancen, sich ihre Existenz zu sichern. Verlassen sich die CSOs vorwiegend auf ausländische Finanzhilfe? Wenn ja, haben sie Probleme mit der Sicherung ihrer Existenz? Das heißt, würden diese CSOs fortbestehen können, wenn die ausländischen Geber aufhören würden, ihnen Zuschüsse zu zahlen und/oder technische Hilfe zu leisten, oder wenn sie ihre Ziele und Prioritäten verlagern würden? Woher würden sie sonst ihre Finanzmittel bekommen? Haben die CSOs Erfolge bei ihren Bemühungen, örtliche Geldquellen zu erschließen? Stellt der Staat selbst*

Geldmittel zur Verfügung? Wenn ja, wie stark ist die Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit und/oder Kritikmöglichkeiten für die CSO, die Empfänger der Gelder ist? In einigen Fällen kann die staatliche Finanzierung der Glaubwürdigkeit und Leistungsfähigkeit bestimmter CSOs sehr abträglich sein. Am wahrscheinlichsten kann das bei solchen CSOs der Fall sein, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, Verletzungen der Menschenrechte durch den Staat und seine Beauftragten (Polizei, Militär etc.) zu beobachten.

*VIII. Bewertung der Wirksamkeit ausländischer Entwicklungshilfe bei der Förderung und Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen.*

- Haben ausländische Geldgeber CSOs nach ihrem eigenen Ebenbild geschaffen? Halten sich lokale CSOs an ihr eigenes Aktionsprogramm oder an das ihrer Geldgeber bzw. Sponsoren?
- Unterstützen die Geldgeber den gleichen Kreis vertrauter, verwestlichter Personen und Institutionen? In welchem Maße versuchen sie, ihren Aktionsradius über die Hauptstadt hinaus auszuweiten, um mit ländlichen und sonstigen regionalen Akteuren in Kontakt zu kommen?
- Welche Arten von Auslandshilfe werden CSOs gewährt, die im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich aktiv sind?
  - a. Technische Hilfe: Ausbildung, Beratung und Information über die Entwicklung und Führung der Organisation, Methoden der Unterstützung durch die Öffentlichkeit, Geldbeschaffung, Schreiben von Bewilligungsanträgen, Problemanalysen und Medienbeziehungen
  - b. Direktfinanzierung: Bereitstellung von Geräten und Ausrüstungen (besonders Computer, Faxgeräte, Fotokopiergeräte)
- Wird die Hilfe unter bestimmten Bedingungen gewährt, d. h. ist der politisch engagierte, aber überparteiliche Charakter der begünstigten CSO dadurch gefährdet?

*IX. Beschreibung und Beurteilung der Rolle der Medien bei der Erleichterung der Teilnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen an der Politik zur Förderung des Gemeinwohls und an der öffentlichen Debatte über Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten.* Obwohl die Medien streng genommen nicht als zivilgesellschaftliche Organisation, sondern richtiger als Teil von Wirtschaftsunternehmen anzusehen sind, spielen sie doch eine entscheidende Rolle bei der Übermittlung von Präferenzen und Meinungen der Öffentlichkeit an die Adresse politischer Entscheidungsträger. Die Medien sind auch ein wichtiges Mittel, mit dem zivilgesellschaftliche Organisationen versuchen, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger und der breiten Öffentlichkeit auf ihre Programme und Standpunkte zu lenken. Am wichtigsten ist es, dass die Medien als Wächter der



Demokratie fungieren. Das aber erfordert mehr als nur die Veröffentlichung von Tatsachen. Denn Journalisten haben auch die Möglichkeit, Informationen zu veröffentlichen, die die Menschen darüber nachdenken lassen, was richtig und was falsch ist, und dazu beizutragen, in ihren Gesellschaften eine kritische Debatte und einen Dialog über moralisches Verhalten in Gang zu bringen.

*X. Woher bekommen bzw. bekamen die Vertreter der Zivilgesellschaft ihr Wissen und ihre Sachkenntnis und was müsste schließlich getan werden, um die Qualität der zivilgesellschaftlichen Beiträge zur Ausübung der Regierungsgewalt zu steigern?*

Bei dieser Frage geht es darum, in welchem Umfang zivilgesellschaftliche Akteure wirkliche Beiträge zur Ausübung der Regierungsgewalt leisten können und wie die Qualität ihrer Erkenntnisse schließlich verbessert werden könnte. Beachten Sie auch, dass juristisches Grundwissen in einigen Staaten von großer Wichtigkeit ist, wo autoritäre Regierungen versuchen, die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Akteure einzuschränken und/oder zu überwachen.

*XI. Welche Erkenntnisse bringen uns die Beschreibungen und Bewertungen der zivilgesellschaftlichen Entwicklung?*

- Welche Probleme bleiben bestehen und müssen bewältigt werden?
- Erörtern Sie die Ursachen der Erfolge und Misserfolge bei der zivilgesellschaftlichen Entwicklung im Lande.
- Wie fügt sich der Zustand der zivilgesellschaftlichen Entwicklung im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich in die größeren gesellschaftlichen und politischen Veränderungen ein, die gegenwärtig vor sich gehen?

Dieses Projekt wird von Marina Caparini organisiert, die dem Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (*Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces* = DCAF) angehört. Sollten Sie weitere Informationen benötigen, kann sie telefonisch erreicht werden unter der Nr. +41 22 741 7721 oder Fax +41 22 741 7705, E-Mail: [m.caparini@dcaf.ch](mailto:m.caparini@dcaf.ch)



## **Das Militär und sein ziviles Umfeld: Reflexionen über eine Theorie der zivil-militärischen Beziehungen**

Gerhard Kümmel<sup>1</sup>

Die Untersuchung des Spannungsfeldes, das jetzt als zivil-militärische Beziehungen bezeichnet wird, ist im letzten Jahrzehnt wieder auf verstärktes Interesse gestoßen. Und meiner Meinung nach kann man ruhig von der Annahme ausgehen, dass es in den kommenden Jahren sogar noch mehr Aufmerksamkeit auf sich ziehen wird. Diese Situation rechtfertigt es, jetzt bereits von nichts Geringerem als einer Renaissance der Untersuchung der zivil-militärischen Beziehungen zu sprechen. Der Grund für diese Renaissance scheint darin zu bestehen, dass in den zurückliegenden Jahren die zivil-militärischen Beziehungen auf der ganzen Welt in eine turbulente Phase geraten sind, die die aus der Vergangenheit überkommenen Formen der zivil-militärischen Beziehungen – wenn auch mit erheblichen Schwankungen – in Frage stellen. Insbesondere “kann diese Renaissance in einer Frage, die nach Meinung einiger Akademiker schon ad acta gelegt zu sein schien, auf den Umstand zurückzuführen sein, dass nach dem Ende des Kalten Krieges in Ost- und Mitteleuropa neue demokratische Staaten entstanden sind. Sie wird aber auch dem (meistens) amerikanischen Streben zugeschrieben, die demokratischen Normen auf dem ganzen Erdball zu verbreiten. Diese Renaissance ist auch der Tatsache zuzuschreiben, dass es nach wie vor in vielen Staaten, und zwar besonders in solchen Staaten, in denen innere Konflikte endemisch zu sein scheinen, Probleme mit der Durchsetzung der zivilen Kontrolle über das Militär gibt. Aber sie ist wohl auch auf eine gar nicht so lange zurückliegende, aber kurze Phase amerikanischen Selbstzweifels über die Wirksamkeit der zivilen Kontrolle in den Vereinigten Staaten zurückzuführen.”<sup>2</sup> Don Snider und Miranda Carlton-Carew fügen diesen grundlegenden Umständen noch einige andere hinzu, wie die Veränderungen im internationalen System, die durch das Ende des Ost-West-Konfliktes ausgelöst wurden, der rapide Personalabbau in den Streitkräften, der sich daran anschloss, und der zunehmende Einsatz des Militärs für Operationen, die unterhalb der Schwelle des Krieges liegen.<sup>3</sup> Mit diesen Faktoren wird

---

<sup>1</sup> Gerhard Kümmel ist ein angesehener Forscher im Bundeswehr-Institut für Soziale Forschungen (SOWI), Strausberg, Deutschland; Präsident der deutschen Arbeitsgruppe “Streitkräfte und Sozialforschung” (AMS); Vorstandssekretär des Forschungsausschusses 01: Streitkräfte & Konfliktlösung im Rahmen des Internationalen Soziologenverbandes (ISA).

<sup>2</sup> Douglas L. Bland, “A Unified Theory of Civil-Military Relations”, *Armed Forces & Society* 26:1 (1999): 7.

<sup>3</sup> Don M. Snider und Miranda A. Carlton-Carew, “The Current State of U.S. Civil-Military Relations: An Introduction”, in *U.S. Civil-Military Relations in Crisis or Transition?*, herausgegeben von Snider und Carlton-Carew (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), 8–14, zitiert in der Arbeit von Sam C. Sarkesian und Robert E. Connor, Jr., *The*

sich der vorliegende Artikel befassen. Aber vorher sind einige naheliegende Fragen zu beantworten, die beim Leser durch die Erwähnung der Renaissance der Untersuchung der zivil-militärischen Beziehungen offen geblieben sind: Was ist eigentlich unter dem Begriff "zivil-militärische Beziehungen" (*civil-military relations*) zu verstehen? Worauf bezieht sich der Begriff "überkommene Formen"? In welcher Richtung bewegen sich die zivil-militärischen Beziehungen? Und *last but not least* liegt all diesen anderen Problemen die Frage zugrunde, ob es ein Erklärungsmodell oder sogar eine Theorie der zivil-militärischen Beziehungen gibt, das bzw. die in der Lage ist, all das zu erfassen. Das im Weiteren Dargelegte ist als Versuch zu betrachten, auf diese Fragen zu antworten.

### **Zivil-militärische Beziehungen: Annäherung an eine Definition**

Wie man aus dem oben verwendeten Ausdruck "Renaissance" schließen kann, ist die Untersuchung der zivil-militärischen Beziehungen keinesfalls auf die jüngste Vergangenheit beschränkt. Und in der Tat, die zivil-militärischen Beziehungen sowie die damit zusammenhängenden Fragen haben das Interesse einer großen Anzahl von Forschern geweckt, die aus unterschiedlichen Wissenschaftszweigen kommen und natürlich auch recht unterschiedliche Vorgehensweisen praktizieren. So ist zum Beispiel ein Thema der klassischen Soziologie die Debatte über das, was als die "Inkompatibilität" der hochentwickelten Industriegesellschaften und ihre militärische Gewaltanwendung bezeichnet wird. Diese Debatte kann bis auf Auguste Comte, Herbert Spencer und andere zurückverfolgt werden und ist erst vor kurzem (in den 80er Jahren) von Wolfgang Vogt radikalisiert worden, der die Idealtypus-Konstrukte der *zivilen Logik* und der *militärischen Logik* entwickelt hat, wobei sich jedes Konstrukt radikal von dem anderen unterscheidet. Und folglich schließen sie einander in wachsendem Maße aus.<sup>4</sup> Max Weber hat es sich dann in seinem Werk *Wirtschaft und Gesellschaft* zur Aufgabe gemacht, das Militär als einen *Stand* oder einen Berufsstand und als bürokratische Organisation zu untersuchen. Alfred Vagts, der seine klassische *History of Militarism* vor dem Zweiten Weltkrieg veröffentlichte, lieferte damit eine faszinierende Beschreibung

---

*U.S. Military Profession into the Twenty-First Century. War, Peace and Politics* (London: Frank Cass, 1999), 81.

<sup>4</sup> Angaben zur umfassenderen Erörterung finden Sie in der Arbeit von Günther Wachtler, Hrsg., *Militär, Krieg, Gesellschaft. Texte zur Militärsoziologie* (Frankfurt: Campus, 1983). Vogts radikalen Blickwinkel finden Sie bei Wolfgang R. Vogt, Hrsg., *Sicherheitspolitik und Streitkräfte in der Legitimationskrise. Analysen zum Prozeß der Delegitimierung des Militärischen im Kernwaffenzeitalter* (Baden-Baden: Nomos, 1983); Vogt, Hrsg., *Militär als Gegenkultur. Streitkräfte im Wandel der Gesellschaft I*. (Opladen: Leske & Budrich, 1986); und Vogt, Hrsg., *Militär als Lebenswelt. Streitkräfte im Wandel II* (Leverkusen: Leske & Budrich, 1988). Ebenso wie Wilfried von Bredow schließe ich mich nicht dem radikalen Blickwinkel von Vogt an, sondern schlage eher vor, dass in der empirischen sozialen und politischen Realität diese unterschiedlichen Arten von Logik nicht in reiner Form, sondern in Mischformen existieren. Siehe dazu auch von Bredow, *Die Zukunft der Bundeswehr. Gesellschaft und Streitkräfte im Wandel*. (Opladen: Leske & Budrich, 1995), 22.

des Militarismus.<sup>5</sup> Viel später untersuchte Stanislaw Andreski in seinem oft übersehenen Werk *Military Organization and Society* die Auswirkungen der Streitkräfte auf die soziale Struktur und soziale Schichtenbildung sowie ihre Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Stellung sozialer Eliten.<sup>6</sup>

Den bei weitem stärksten Einfluss auf die Richtung der Debatte über die zivil-militärischen Beziehungen hat aber der Politologe Samuel P. Huntington ausgeübt, der im Jahre 1957 sein richtungsweisendes Werk *The Soldier and the State* schrieb.<sup>7</sup> Durch die Konzentration auf das Offizierskorps machte er den potenziellen Konflikt zwischen dem Wunsch der Zivilisten nach Kontrolle der Streitkräfte und den Erfordernissen der militärischen Sicherheit deutlich. Seiner Ansicht nach könnte diese Spannung durch etwas bewältigt werden, was er als "objektive zivile Kontrolle" bezeichnete, zu der der Schlüssel im militärischen Professionalismus und in den damit verbundenen Vorstellungen von militärischer Autonomie, politischer Neutralität und freiwilliger Unterordnung liegt. Doch seitdem er während seiner Schreibezeit die gesellschaftlichen Parameter – um es gelinde zu sagen – als problematisch interpretiert hatte, und zwar wegen einer Erscheinung, die er als Überhandnehmen des amerikanischen Liberalismus beobachtete, hatte er für das amerikanische Militär keine optimistische Vision mehr und seine Voraussage für die nationale Sicherheit Amerikas war unheilvoll: "Denn das Spannungsverhältnis zwischen den Anforderungen der militärischen Sicherheit und den Werten des amerikanischen Liberalismus kann auf lange Sicht nur durch ein Nachlassen der Sicherheitsbedrohung oder ein Abgehen vom Liberalismus abgebaut werden."<sup>8</sup> Lässt man einmal seine Kritik an der amerikanischen Gesellschaft beiseite, ist es doch bemerkenswert, dass Huntingtons Studie dazu diente, den Schwerpunkt der Forschung zu den zivil-militärischen Beziehungen auf Probleme zu verlagern, die das Verhältnis zwischen Militär und Staat, d. h. die Regierung, betrafen, wodurch die überwiegende Bedeutung des militärischen Professionalismus als Instrument der zivilen, staatlichen Kontrolle über das Militär schlaglichtartig deutlich gemacht wurde.

<sup>5</sup> Alfred Vagts, *A History of Militarism. The Romance and Realities of a Profession*. (New York: W.W. Norton, 1937).

<sup>6</sup> Stanislaw Andreski, *Military Organisation and Society*, 2<sup>nd</sup> Hrsg. (London: Routledge & Kegan Paul, 1968).

<sup>7</sup> Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957). Peter Feaver behauptet, dass Huntingtons Buch "den größten und dauerhaftesten Einfluss gehabt hat. Teilweise erfreut es sich deshalb einer solchen Langlebigkeit, weil es eine reich strukturierte und erkenntnisreiche Untersuchung ist, und teilweise, weil das amerikanische Militär, das vielen (...) seiner allgemeinen Schlussfolgerungen zugestimmt hat, es zum Standardwerk für seine Lehrveranstaltungen über die zivil-militärischen Beziehungen gemacht hat." Feaver, "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control", *Armed Forces & Society* 23:2 (1996): 158.

<sup>8</sup> Huntington, *Soldier and the State*, 456.

Jedoch von anderen Autoren, wie Samuel Finer, Morris Janowitz und Bengt Abrahamsson<sup>9</sup>, ist festgestellt worden, dass die dem Huntingtonschen Denken innewohnende Gleichsetzung von militärischem Professionalismus und freiwilliger Unterordnung nicht unbedingt einer näheren Prüfung standhält, da sich zu viele Streitkräfte, die nicht nur nach ihren eigenen Maßstäben, sondern auch nach dem Urteil Außenstehender für professionell gehalten wurden, schon auf verschiedene Abenteuer, einschließlich Staatsstreiche, eingelassen haben, um die zivile Machtvollkommenheit zu untergraben. Das ist auch einer der Hauptgründe, warum Morris Janowitz, der zweite Hauptprotagonist in der Debatte über die zivil-militärischen Beziehungen, “die zivile Kontrolle eher im Sinne einer gesellschaftlichen Kontrolle als einer staatlichen oder institutionellen Kontrolle verstanden haben will. Denn staatliche Institutionen spielen als verlängerter Arm der Gesellschaft eine untergeordnete Rolle. Aber die gesellschaftliche Kontrolle, die teilweise als Verbundenheit mit der Gesellschaft beurteilt wird, war der normative und empirische Schwerpunkt der Forschungsarbeit von Janowitz.”<sup>10</sup> Trotzdem nahm Janowitz auch häufig Bezug auf den Gedanken vom Professionalismus, war aber auch bereit, ein gewisses Maß unausweichlicher Politisierung des Militärs zu akzeptieren, da nach seiner Ansicht das Militär in Anbetracht des internationalen Kontextes des Kernwaffenzeitalters zunehmend nach dem Handlungskonzept einer Polizeitruppe operieren müsse.<sup>11</sup> Sogar noch wichtiger ist es aber, zur Kenntnis zu nehmen, dass seine Vorstellung von einem “Berufsethos”, wie er es nennt, dynamisch ist und somit mit der Zeit Veränderungen unterliegt. Und sie ist auch weiter gefasst als Huntingtons Vorstellung vom Professionalismus. Nach Janowitz’ Auffassung unterliegt der Offizier nicht nur “wegen selbst auferlegter beruflicher Normen” der zivilen Kontrolle, sondern auch wegen einer “bedeutungsvollen Verbundenheit mit zivilen Werten”.<sup>12</sup>

Später dann war es Charles Moskos, der diese Feststellung nochmals aufgriff und am wohlbekanntem I/O-Modell des militärischen Professionalismus und den ihm zugrunde liegenden Unterschied zwischen Institution und Beruf weiterarbeitete. Er führte Beweise dafür an, dass eine Schwerpunktverlagerung beobachtet werden konnte, und zwar eine Verlagerung von einem Modell militärischer Pro-

<sup>9</sup> Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Pall Mall Press, 1962); Morris Janowitz, *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait* (New York: The Free Press, 1971 [1960]); Bengt Abrahamsson, *Military Professionalization and Political Power* (Beverly Hills, CA: Sage, 1972).

<sup>10</sup> Feaver, “Civil-Military Problematique”, 166.

<sup>11</sup> Siehe Janowitz, *Professional Soldier*, Kapitel 20.

<sup>12</sup> Janowitz, *The Professional Soldier*, 420. Das deutet auf beträchtliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Janowitz und Huntington bei ihrer Behandlung des Themas der militärischen Autonomie hin. Außerdem ist es bemerkenswert, dass sowohl Huntington als auch Janowitz die Begriffe “militärischer Professionalismus” und “militärisches Berufsethos” nur auf Offiziere anwenden; siehe Gwyn Harries-Jenkins, “The Concept of Military Professionalism”, *Defense Analysis* 6:2 (1990), 122.

fessionalität, das auf der Vorstellung vom Militär als einer Institution beruhte, die “im Sinne von Werten und Normen legitimiert wird, d. h. ein über das Ziel hinausgehendes, individuelles Eigeninteresse zugunsten eines angenommenen höheren Gutes”, zu einem anderen Modell, das auf der Vision vom Militär als einem Beruf beruht, der “von den Konditionen des Wirtschaftslebens legitimiert wird, d. h. die monetären Vergütungen für den Gegenwert von Sachkenntnissen und Fähigkeiten sind ausschlaggebend.”<sup>13</sup>

Dieser kurze Überblick über die Beiträge, die einen großen Einfluss auf die Debatte über die zivil-militärischen Beziehungen gehabt haben und immer noch haben, offenbart eine ganze Anzahl von Themen, die unter diese Überschrift eingeordnet werden können. Allerdings ist das nur die Spitze des Eisberges. Es gibt aber noch viel mehr Probleme und Themen auf diesem Gebiet. Das liegt daran, dass der Begriff der zivil-militärischen Beziehungen im weitesten Sinne als ein allumfassendes Beziehungsgeflecht zwischen Streitkräften und Soldaten auf der einen Seite sowie der nichtmilitärischen, zivilen Welt auf der anderen Seite interpretiert wird. Um aber diese verschiedenen Themen in eine bestimmte Gliederung einzuordnen, können die zivil-militärischen Beziehungen in mehrere Tätigkeitsfelder unterteilt werden, auf denen Zivilisten mit Soldaten aufeinander treffen können und umgekehrt.

Bevor diese unterschiedlichen Tätigkeitsfelder vorgestellt werden, ist es aber erforderlich, hier klarzustellen, dass diese Herangehensweise es mit sich bringt, dass die Streitkräfte von der übrigen Gesellschaft ausreichend unterscheidbar sein müssen, damit sie als ein erkennbar eigenständiges Gebilde aufgefasst werden können. Und tatsächlich weisen viele Wissenschaftler auf “die Notwendigkeit hin, dass die Streitkräfte eine Distanz zur übrigen Gesellschaft wahren, und zwar mit einer unverwechselbaren Organisationsstruktur und Kultur oder mit einem besonderen Ethos, um so ihren Auftrag zu erfüllen.”<sup>14</sup> Bernard Boëne hat das in einem faszinierenden Artikel als das Problem der militärischen Einzigartigkeit bezeichnet, d. h. “als die wesentliche Frage, wie einzigartig das Militär wirklich ist – und sein sollte.”<sup>15</sup> Die Antwort, die er gibt, ist nicht eindeutig und lautet: “Wenn überhaupt, so hat er [sein Artikel] gezeigt, dass das Thema, das sich mit der Besonderheit des Militärs beschäftigt, eine äußerst komplizierte Sache ist. Die Antwort fällt unterschiedlich aus, und zwar in Abhängigkeit davon, ob der Vergleich auf die Sozialstruktur, die Nachwuchsgewinnung, die Qualifikationsanforderungen, die Kultur, den Lebensstil, den Grad der sozialen und politischen Einbindung

<sup>13</sup> Charles C. Moskos, “From Institution to Occupation. Trends in Military Organization”, *Armed Forces & Society* 4:1 (1977): 42, 43.

<sup>14</sup> Christopher Dandeker, “The Military in Democratic Societies: New Times and New Patterns of Civil-Military Relations,” in *Military and Society in 21<sup>st</sup> Century Europe. A Comparative Analysis*, Hrsg. von Jürgen Kuhlmann und Jean Callaghan (Hamburg: Lit, 2000), 29.

<sup>15</sup> Bernard Boëne, “How ‘Unique’ Should the Military Be? A Review of Representative Literature and Outline of a Synthetic Formulation”, *European Journal of Sociology* 31 (1990): 3.

in die Herkunftsgesellschaft, den rechtlichen Status, oder irgendein anderes charakteristisches Merkmal Bezug nimmt". Trotzdem ist seine Antwort im Grunde bejahend, da er ein paar Zeilen weiter zu der Schlussfolgerung kommt: "Es gibt aber einige wenige permanente, universelle Wesensmerkmale, die für jede Gesellschaft, sobald sie sich auf einen solchen Weg begeben hat, wegen des heiligen Charakters des Krieges akzeptiert werden, z. B. Gehorsam, Loyalität, uneingeschränkte Dienstpflicht, eine stärkere Befugnis der Institutionen zur Ausübung von Zwang, und mit seinem gewalttätigen Charakter (Übertretung ziviler Tabus) verbunden sind."<sup>16</sup> Andere Autoren stimmen dem zu. So bemerkt z. B. Martin Edmonds, "dass die Streitkräfte [Edmonds zieht es vor, *armed services* zu sagen] eine äußerst spezialisierte Aufgabe erfüllen, durch die sie voll und ganz bzw. geografisch weitgehend von der Zivilgesellschaft getrennt werden."<sup>17</sup> Christopher Dandeker schreibt: "Das Militär ist einzigartig, was die Art und den Umfang der Anforderungen angeht, die es an sein Personal stellt. Es gehört zu seinen Pflichten, sich im Töten und in der Selbstaufopferung ausbilden zu lassen, Teil einer militärischen Gemeinschaft zu sein, in der man zusammen mit anderen Soldaten arbeitet, lebt und soziale Kontakte pflegt, und – falls erforderlich – rund um die Uhr dienstbereit zu sein hat, und zwar verbunden mit dem Risiko, sich kurzfristig von der Familie trennen zu müssen."<sup>18</sup>

Nach Meinung vieler Kenner der Materie bietet die Systemtheorie einen angemessenen theoretischen Rahmen für die Erfassung dieser Einzigartigkeit der Streitkräfte, auf die z. B. auch Martin Edmonds Arbeit *Armed Services and Society* [Streitkräfte und Gesellschaft] eingeht. Auf diese Weise können die Streitkräfte als ein System angesehen werden, das abgesondert von seiner Umwelt existiert und das – in seinen zusammenwirkenden und voneinander abhängigen Bestandteilen – nach seinem eigenen Logiksystem funktioniert. Folglich kann das System (oder vielmehr das Teilsystem) der Streitkräfte auf sein Verhältnis zu seiner Umwelt und zu anderen (Teil-) Systemen untersucht werden, die innerhalb dieser Umwelt funktionieren und wirksam sind.

Nachdem ich das hier gesagt habe, schlage ich aus analytischen Gründen vor, sechs voneinander abhängige und einander durchdringende Tätigkeitsfelder zu unterscheiden, um so zu versuchen, den ganzen Umfang der zivil-militärischen Beziehungen zu erfassen, d. h. also die Ökonomie, die Finanzwirtschaft, die Technologie, die Kultur, die Gesellschaft und die Politik.<sup>19</sup> Als nächstes ist es ratsam,

<sup>16</sup> Boëne, "How 'Unique'", 58.

<sup>17</sup> Martin Edmonds, *Armed Services and Society*, IUS Special Editions on Armed Forces and Society Nr. 2 (Boulder: Westview Press, 1990), 43. Gleichzeitig weist er auf die wichtigen Bindungen zwischen dem Militär und der Gesellschaft hin, die weiterhin bestehen bleiben.

<sup>18</sup> Christopher Dandeker, *Flexible Forces for the Twenty-First Century*, Facing Uncertainty Report Nr. 1 (Karlstad: Department of Leadership, Swedish National Defense College, 1999), 85.

<sup>19</sup> Das wird von Edmonds Arbeit *Armed Services and Society* inspiriert, 113; und Bernard Boëne, Wilfried von Bredow und Christopher Dandeker, "The Military in Common-Risk Societies. Elements of Comparison Among Nine Countries of West, Central, and East Europe", bei Kuhl-



immer daran zu denken, dass diese unterschiedlichen Tätigkeitsfelder der zivil-militärischen Beziehungen in Abhängigkeit vom Zeitpunkt, zu dem sie einer Betrachtung unterzogen werden, höchstwahrscheinlich auch recht verschieden aussehen können. Mit anderen Worten ausgedrückt heißt das, dass der Zeitfaktor in die Untersuchung einzubeziehen ist. An dieser Stelle möchte ich vorschlagen, eine Differenzierung vorzunehmen zwischen den zivil-militärischen Beziehungen (1) in Friedenszeiten, (2) in Krisensituationen, (3) bei traditionellen militärischen Handlungen (Verteidigung, Abschreckung, Angriff) und (4) bei nichttraditionellen militärischen Einsätzen (Friedenserhaltung, humanitäre Intervention etc.). Außerdem sind diese sechs Tätigkeitsfelder, da ja der zivile Bereich sowohl eine nationale bzw. innenpolitische als auch eine internationale Dimension hat, aus einer nationalen (innenpolitischen) Perspektive sowie in einem internationalen Zusammenhang zu betrachten. Entsprechend dem Schema, das sich aus dieser bildlichen Darstellung ergibt, können die zu untersuchenden Fragen in Gruppen zusammengefasst werden. Die folgende Tabelle gibt einige Beispiele für Untersuchungsthemen, die unter die verschiedenen Kategorien fallen und veranschaulichen, dass die Untersuchung der zivil-militärischen Beziehungen eine interdisziplinäre Aufgabe ist:

Wenn man diesen breiteren Blickwinkel wählt, ist die Untersuchung der zivil-militärischen Beziehungen umfassender als oft angenommen wird, da ja nach der landläufigen Meinung die Untersuchung der zivil-militärischen Beziehungen auf rein soziale Bereiche und besonders auf die Politik begrenzt ist. In erheblichem Maße wird dieser Eindruck durch die Tatsache bestätigt, dass sich der Großteil der Untersuchungen zu den zivil-militärischen Beziehungen mit diesen beiden Bereichen befasst. Es muss aber unterstrichen werden, dass es für die Forschung auf dem Gebiet der zivil-militärischen Beziehungen mehr als nur die Gesellschaft und Politik zu untersuchen gibt, obwohl der größte Teil der Forschung diesen beiden Gebieten gilt. Und dafür gibt es selbstverständlich gute Gründe.

### **Die zivil-militärische Problematik**

Die Gründe für diese besondere Konzentration der Forschung zu den zivil-militärischen Beziehungen auf gesellschaftliche und politische Fragen sind im Grunde auf etwas zurückzuführen, was Peter Feaver als die "zivil-militärische Problematik" bezeichnet hat. Dieses Problem ist keinesfalls ein neues Problem und es ist auch kein Problem der Neuzeit, denn schon eine ganze Reihe politischer Denker und Philosophen hat ihm seine intellektuelle und politische Aufmerksamkeit geschenkt. Unter ihnen befindet sich z. B. auch Platon, der im Dritten Buch seines Werkes *Politeia* (Das Gemeinwesen) darauf näher einging. Denn dieses Problem beruht auf zwei zentralen und potenziell widersprüchlichen Grundsät-

---

mann und Callaghan, Hrsg., besonders 319–325. Beide Arbeiten differenzieren zwischen den Bereichen Ökonomie, Politik, Gesellschaft und Kultur.

Tabelle: Die Bereiche der zivil-militärischen Beziehungen und Beispiele für Untersuchungsthemen

<b>Bereich</b>	<b>Nationaler Zusammenhang</b>	<b>Internationaler Zusammenhang</b>
Ökonomie	Die wirtschaftliche Relevanz des Militärs als Verbraucher von Gütern mit einer speziellen wirtschaftlichen Bedeutung für bestimmte Regionen, die zur ökonomischen Stabilität beitragen. Die Streitkräfte und die Rüstungsindustrie.	Die wirtschaftliche Relevanz des Militärs als Verbraucher von Gütern bei Friedenseinsätzen, die zum Wiederaufbau der Wirtschaft beitragen.
<b>Finanzwirtschaft</b>	Militärausgaben und der gesamte Staatshaushalt.	Die Streitkräfte als Empfänger internationaler Militärhilfe und internationaler Kredite.
<b>Technologie</b>	Das Militär als Förderer des technischen Fortschritts innerhalb eines Landes.	Export von Militärtechnik und Rüstungsgütern.
<b>Kultur</b>	Die Bedeutung des Militärs innerhalb der politischen Kultur eines Landes (das "Gewicht der Geschichte"). Darstellung der Streitkräfte in den kulturellen Produkten einer Nation (Literatur, Musik, Film, Theater etc.).	Auswirkungen der Anwesenheit ausländischer Streitkräfte auf die politische Kultur eines Landes. Darstellung der ausländischen Streitkräfte in den kulturellen Produkten einer Nation (Literatur, Film, Musik, Theater etc.).
<b>Gesellschaft</b>	Wahrnehmung der Streitkräfte innerhalb der Gesellschaft eines Landes. Die Unterscheidbarkeit des Militärs von der Gesellschaft eines Landes und seine Integration in diese Gesellschaft.	Die Streitkräfte und Zusammenstöße mit der Gesellschaft an einem ausländischen Einsatzort. Wahrnehmung der Friedenstruppen innerhalb der Gesellschaft des Landes, in dem der Friedenseinsatz stattfindet.
<b>Politik</b>	Politische Einflussnahme auf die Streitkräfte. Die Rolle des Militärs in der Politik.	Politische Einflussnahme auf multinationale Militäreinsätze. Politisch-militärische Schnittstelle in Bündnissen.

zen: "Erstens muss das Militär stark genug sein, um in den Kriegen, die die Gesellschaft führt, Siege zu erringen" und zweitens "muss das Militär, genauso wie es das Gemeinwesen vor Feinden schützen soll, auch seine eigenen Angelegenheiten so besorgen, dass es die Gesellschaft nicht zerstört, die es ja schützen soll." Aus diesem Grunde hält man es für richtig, dass das Militär sich der politischen Entscheidungsbefugnis des Staates unterzuordnen hat. "Obwohl das Militär groß genug sein sollte, um den Schutz vor Gefahren zu gewährleisten, muss seine Größe und die Inanspruchnahme der gesellschaftlichen Ressourcen in Grenzen gehalten werden."<sup>20</sup> Infolgedessen besteht das Problem darin, das richtige Gleichgewicht zwischen den funktionellen und sozialpolitischen Imperativen des Militärs herzustellen.<sup>21</sup>

Diese zivil-militärische Problematik hat ihren Ursprung in den Prozessen der funktionellen Differenzierung und Spezialisierung innerhalb der Gesellschaft, die sich im Laufe der Zeit vollzogen haben. Der Trend zur Arbeitsteilung in der Entwicklung der Gesellschaften bringt es mit sich, dass eine Gesellschaft oder vielmehr die Regierung, die eine bestimmte Gesellschaft gewählt hat oder mit der sie leben muss, die Aufgabe der Gewährleistung der Sicherheit für die jeweilige Gesellschaft einigen ihrer Mitglieder überträgt. Dieser Teil der Gesellschaft wurde als das Militär bezeichnet. Aber das Militär als Untergruppe der größeren Gesellschaft und als Instrument einer bestimmten Regierung verfügt über erhebliche Machtmittel, die im Allgemeinen die der Regierung übersteigen. Das wirft die Frage auf, warum die Streitkräfte sich danach richten sollten, was ihnen von den Zivilisten gesagt wird. Hierin liegt das, was Feaver als die zivil-militärische Herausforderung bezeichnet, bei der es darum geht, "ein Militär, das stark genug ist, etwas zu tun, worum die Zivilisten es bitten, mit einem Militär in Einklang zu bringen, das sich ausreichend unterordnet, um nur das zu tun, was es mit Genehmigung der Zivilisten tun darf. Das ist ein besonderes Problem der politischen Bevollmächtigung, das sich folgendermaßen formulieren lässt: Wie gewährleitest du, dass der von dir Beauftragte bzw. Bevollmächtigte deinen Willen erfüllt, besonders dann, wenn der von dir Beauftragte im Besitz von Waffen ist und so möglicherweise über eine größere Macht zur Zwangsausübung verfügt als du selbst?"<sup>22</sup> Bernard Boëne umschreibt dieses Dilemma folgendermaßen: "Wie kann eine Gesellschaft ihr Verhältnis zu denjenigen zufriedenstellend (d. h. sicher und harmonisch entsprechend ihren Bedingungen) gestalten, die für ihre Sicherheit verantwortlich sind?"<sup>23</sup> Das ist dann also das Hauptproblem der zivilen Kontrolle über das Militär, das sich in den größeren Rahmen der Untersuchung der zivil-militärischen Beziehungen einfügt.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Feaver, "The Civil-Military Problematique", 151, 152, 153.

<sup>21</sup> Siehe Boëne, "How 'Unique' Should the Military Be?"

<sup>22</sup> Feaver, "Civil-Military Problematique", 149.

<sup>23</sup> Boëne, "How 'Unique'", 27.

<sup>24</sup> Es ist hier wichtig anzumerken, dass der Begriff "zivile Kontrolle" in dem Sinne ein allgemeiner

Die zivile Kontrolle über die Streitkräfte ist ein grundsätzliches und wesentliches Problem für jene Gesellschaften, die Streitkräfte haben, und zwar ohne jetzt näher darauf einzugehen, ob die Regierung eine demokratische, monarchische, theokratische, autoritäre oder totalitäre ist.<sup>25</sup> Der Grund dafür besteht darin, dass das Militär von Natur aus einen ambivalenten Charakter hat. Aus der langen Geschichte des Militärs können wir ersehen, dass es dort zahlreiche Fälle gegeben hat, in denen die Streitkräfte nicht die Befehle befolgt haben, die ihnen von Zivilisten in Regierungsämtern erteilt wurden. Außerdem haben die Militärs sich manchmal auch undemokratisch oder sogar antidemokratisch verhalten. So beispielsweise wenn sie als Instrument für den Sturz demokratischer politischer Systeme dienten. Davon kann man sich überzeugen, wenn man sich manche lateinamerikanischen, afrikanischen, asiatischen und sogar westlichen Länder und besonders die ganze Reihe von Putschversuchen bzw. geglückten Staatsstreichen in diesen Regionen ansieht. Das ist aber nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist, dass es Fälle gegeben hat, in denen das Militär bei der Verteidigung der Demokratie gegen ihre Gegner als eine *conditio sine qua non* diente. In dieser Hinsicht sollte auch erwähnt werden, dass in bestimmten Fällen die Streitkräfte als Verfechter des Übergangs zur Demokratie gedient haben.<sup>26</sup>

Da die Streitkräfte offensichtlich ein doppelschneidiges Schwert sind, ist es sozusagen kein Wunder, dass das Verhältnis zwischen den Streitkräften und der Gesellschaft sowie das Problem der zivilen Kontrolle über das Militär von beträchtlichem sozialwissenschaftlichen und auch gesellschaftlichen und politischen Interesse ist. Das trifft besonders auf demokratische Gesellschaften zu, deren Anzahl sich seit dem Ende des Kalten Krieges erhöht hat, wie man ohne weiteres dem Jahrbuch *Freedom in the World* der Organisation Freedom House entnehmen kann. In den letzten Jahren ist die Frage einer zivilen Kontrolle leidenschaftlich diskutiert worden, besonders mit Blick auf die osteuropäischen Länder und

---

Begriff ist, dass er keine Unterschiede zwischen Gesellschaften hinsichtlich ihres Demokratisierungsstandes macht. Deshalb ist vorgeschlagen worden, für demokratische Gesellschaften bzw. auf dem Weg zur Demokratie befindliche Gesellschaften den aussagekräftigeren Begriff *demokratische Kontrolle* zu verwenden; siehe Wilfried von Bredow und Gerhard Kümmel, "New Roles for the Armed Forces and the Concept of Democratic Control", in *Civil-Military Relations in an Age of Turbulence: Armed Forces and the Problem of Democratic Control*, herausgegeben von Gerhard Kümmel und Wilfried von Bredow, SOWI-Forum International Nr. 21 (Strasbourg: SOWI, 2000), 126.

<sup>25</sup> Nachdem vor kurzem Osttimor seine Unabhängigkeit errungen hat, gibt es gegenwärtig (Juli 2002) 193 Staaten auf der Welt. Mehr als 10 Prozent von ihnen (22) haben keine ständigen Streitkräfte. Dies sind: Andorra, Costa Rica, die Dominikanische Republik, Grenada, Haiti, Kiribati, Liechtenstein, Malediven, Mauritius, Monaco, Nauru, Panama, Saint Lucia, Saint Vincent & die Grenadinen, San Marino, Salomoninseln, Samoa, St. Kitts & Nevis, Tuvalu, Vanuatu und – nicht zuletzt – die Vatikanstadt.

<sup>26</sup> Ein herausragendes Beispiel wären die Westmächte, besonders die Vereinigten Staaten, die Deutschland nach dem 2. Weltkrieg die Demokratie brachten, eine Anstrengung, in der die Streitkräfte von entscheidender Bedeutung waren.

die Nachfolgestaaten der Sowjetunion.<sup>27</sup> In Demokratien ist man der grundsätzlichen Meinung, dass die Existenz der Streitkräfte Institutionen, Mechanismen und Instrumente für die politische und demokratisch-gesellschaftliche Kontrolle des Militärs erforderlich macht, um die Isolierung des Militärs von der Gesellschaft zu verhindern und nicht zuzulassen, dass die Streitkräfte sich in einen Staat im Staate (*imperium in imperio*) verwandeln und dadurch eine potenzielle Gefahr für die politische Herrschaft einer bestimmten rechtmäßigen Regierung darstellen. Damit verbunden ist sowohl eine "Hardware"- als auch eine "Software"-Seite, wie Douglas Bland in überzeugender Weise begründet hat.<sup>28</sup> Für ihn erfasst die "Hardware"-Seite der zivil-militärischen Beziehungen (oder eher der zivilen Kontrolle über das Militär) solche Aspekte wie die Schaffung geeigneter Gesetze, die Bildung von Verteidigungsministerien, die von Zivilisten dominiert werden, die Institutionalisierung von parlamentarischen Aufsichtsgremien und die Ernennung ziviler Verteidigungsminister. Die "Software"-Seite der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte bezieht sich auf die Einbindung des Rahmentragwerkes aus demokratischen Ideen, Wertvorstellungen, Grundsätzen und Normen in die militärische Kultur, die politische Kultur und die verteidigungsrelevanten Institutionen neu entstandener Demokratien. Nach Ansicht von Douglas Bland wird die "Hardware"-Dimension gewöhnlich in neu entstehenden Demokratien in ausreichender Weise Beachtung geschenkt, wohingegen die "Software"-Dimension schwieriger in die Praxis umzusetzen ist, da sie mit der Denkweise der beteiligten Menschen zu tun hat und deren Änderung erforderlich macht.<sup>29</sup> Diese Einbeziehung kann erst dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die Änderung in der Denkweise und die Orientierung auf eine neue demokratische Zukunft nicht nur rhetorisch proklamiert wird, sondern auch in der Realität voranschreitet, was allerdings ein Prozess ist, der wahrscheinlich einige Zeit in Anspruch nehmen wird.

Diese Erwähnung der Notwendigkeit, demokratische Normen in die militärische Kultur einfließen zu lassen, zeigt uns, wie wichtig es ist, unseren Blickwinkel zu erweitern. Bisher ist das Problem der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte weitgehend aus einer zivilen Perspektive betrachtet worden. Da es aber ebenso eine militärische Perspektive für die Betrachtung des Problems der zivilen Kontrolle gibt, ist es auch notwendig, sich anzuschauen, wie der Standpunkt des Militärs zu

<sup>27</sup> Siehe unter anderem James Gow, *Legitimacy and the Military: The Yugoslav Crisis* (London: Pinter Publishers, 1992); Anton A. Bebler, Hrsg., *Civil-Military Relations in Post-Communist States* (London: Praeger, 1997); Constantine Danopoulos und Daniel Zirker, Hrsg., *Military and Society in the Former Soviet Bloc* (Boulder: Westview Press, 1998); Kuhlmann und Callaghan, Hrsg., *Military and Society in 21<sup>st</sup> Century Europe*; und Andrew Cottey, Timothy Edmunds und Anthony Forster, Hrsg., *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards* (New York: Palgrave, 2002).

<sup>28</sup> Douglas L. Bland, "Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations", *Armed Forces & Society* 27:4 (2001): 525.

<sup>29</sup> Eine Erörterung der Westminstertradition bzw. amerikanischen Tradition finden Sie bei Bland, "Patterns", bsd. 529 – 536.

ändern ist. Hier aber ist recht klar zu erkennen, dass die Streitkräfte ein starkes Interesse daran haben, keiner übermäßigen Einmischung von ziviler Seite ausgesetzt zu sein. Dieses Interesse bringt es wiederum mit sich, dass Bestimmungen existieren oder erlassen werden, mit denen die Absicht verfolgt wird, den politischen Missbrauch des Militärs für parteipolitische Ziele zu verhindern oder nicht zuzulassen, dass es zur Gewährleistung des politischen Fortbestandes einer bestimmten Regierung eingesetzt wird. Michael Howard sagte dazu, das Problem sei, "einer Regierung Herr zu werden, die im Besitz einer solchen Kraft [der Streitkräfte] ist."<sup>30</sup> In dieser Weise war die politische Herrschaft der sowjetischen Regierung über ihre Streitkräfte ein typisches Beispiel für etwas, was als exzessive Version politischer Machtausübung bezeichnet werden könnte. Und sie ist auch ein Beweis für die Tatsache, dass das Militär als eine staatliche Institution nicht in allen Fällen im Stande gewesen sein dürfte, übermäßige politische Eingriffe des Staates zurückzuweisen oder zumindest einzuschränken.<sup>31</sup> Dennoch *kann* man über die legitime zivile Kontrolle sagen, dass sie ohne Zweifel das Einvernehmen und die Zustimmung der Streitkräfte erforderlich macht, um durchführbar und wirksam zu sein. Demzufolge ist die "freiwillige und zielbewusste Einhaltung des Grundsatzes der zivilen Kontrolle durch das Militär" von wesentlicher Bedeutung und sogar eine Voraussetzung für die Gewährleistung der zivilen Kontrolle<sup>32</sup>. Diese bloße Tatsache hat einiges Unbehagen geweckt in Anbetracht dessen, dass "die zivile Machtbefugnis zwar gesetzlich legitimiert ist, die Streitkräfte aber über die Waffen verfügen", wie Douglas Bland in seinem Werk schreibt. Er fügt auch hinzu: "Selbst wenn die Idee der zivilen Kontrolle fest im Offizierskorps verankert ist, kann man sich nicht der Schlussfolgerung erwehren, dass das nur deshalb so ist, weil die Offiziere diese Idee akzeptieren und nicht weil die zivile Machtbefugnis sie dazu veranlasst hat". Das allerdings hinterlässt den etwas unbehaglichen Eindruck, dass die zivile Seite einer Situation nahe kommt, in der sie auf Gedeih und Verderb der Gnade der Streitkräfte ausgeliefert ist.<sup>33</sup>

### **Zivile Kontrolle als ein Regime geteilter Verantwortung**

Bisher habe ich im ersten Teil dieses Artikels ein Gesamtmodell zivil-militärischer Beziehungen entwickelt, das sechs Tätigkeitsfelder bzw. Bereiche zivil-militärischer Beziehungen unterscheidet, dabei aber ebenfalls sowohl deren nationalen als auch internationalen Zusammenhang berücksichtigt sowie reflektiert, was mit ihnen zu dem Zeitpunkt geschieht, an dem sie Gegenstand der Beob-

<sup>30</sup> Michael Howard, *Soldiers and Governments: Nine Studies in Civil-Military Relations* (London: Eyre & Spottiswoode, 1957), 12.

<sup>31</sup> Siehe zum Beispiel Timothy J. Colton und Thane Gustafson, *Soldiers and the Soviet State. Civil-Military Relations from Brezhnev to Gorbachev* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989).

<sup>32</sup> Peter D. Feaver, *Guarding the Guardians: Civilian Control of Nuclear Weapons in the United States* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992), 253.

<sup>33</sup> Bland, "Patterns," 529.

achtungen sind. Im zweiten Teil habe ich mich auf jene Aspekte und Dimensionen der zivil-militärischen Beziehungen konzentriert, denen die Aufmerksamkeit der Wissenschaftler in überwiegendem Maße zuteil wurde, nämlich auf die zivil-militärische Problematik, d. h. auf die Problematik der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte.<sup>34</sup> Im dritten Teil werde ich erst in jüngster Zeit entstandene Betrachtungsweisen über die Entwicklung einer in sich geschlossenen und umfassenden Theorie der zivil-militärischen Beziehungen oder – genauer gesagt – einer Theorie der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte vorstellen. Somit unterscheidet dieser Artikel zwischen einem Gesamtmodell der zivil-militärischen Beziehungen und einer spezifischeren Theorie der zivilen Kontrolle.

Peter Feaver hat vier Vergleichsmaßstäbe herausgearbeitet, denen eine solche Theorie gerecht werden sollte. Erstens sollte sie von dem analytischen Unterschied zwischen den zivilen und militärischen Wirkungskreisen ausgehen. Zweitens sollte die Theorie die Faktoren ermitteln, die die Ausübung der Kontrolle über das Militär durch Zivilisten entscheidend beeinflussen. Drittens muss die Theorie über die Grenzen des Professionalisierungskonzeptes hinausgehen. Und viertens empfiehlt er, eine solche Theorie nach der Methode der Ableitung des Besonderen aus dem Allgemeinen (deduktive Methode) auszuarbeiten.<sup>35</sup> Douglas Bland fügt diesen vier Vergleichsmaßstäben einige weitere Kriterien hinzu, und zwar sollte die Theorie erstens alle relevanten "Problemstellungen" innerhalb eines Modells erfassen; zweitens sollte sie nicht nur auf Demokratien anwendbar, sondern auf jeden Staat oder jedes politische Modell übertragbar sein; drittens muss sie die im Laufe der Zeit eintretenden Veränderungen erklären können; viertens hat sie eine über alle Grenzen, Zeiten und Ereignisse hinausgehende, wesentliche Vorhersagbarkeit zu gewährleisten; und fünftens sollte sie falsifizierbar sein.<sup>36</sup> Bland hat große Anstrengungen unternommen, um diesen Kriterien gerecht zu werden. Sein regimetheoretischer Ansatz, der aus dem Wissenschaftszweig der internationalen Beziehungen entlehnt ist, und sein Entwurf einer Theorie der geteilten Verantwortung repräsentieren nachweislich die bahnbrechendsten Anstrengungen auf diesem Gebiet in jüngster Zeit.

Seine Theorie der geteilten Verantwortung geht von zwei Hauptannahmen aus: Erstens "bedeutet zivile Kontrolle, dass die einzige Legitimationsquelle für die Führung des Militärs und seine Handlungen in den Händen von Zivilisten ruht, die außerhalb des Militärs stehen"<sup>37</sup> und, zweitens, dass sie "ein dynamischer Pro-

<sup>34</sup> David Segal bemerkt, dass "[die] zentrale Frage in den Theorien der zivil-militärischen Beziehungen die Frage der zivilen Kontrolle über das Militär ist." Segal, "Civil-Military Relations in Democratic Societies", in *Armed Forces at the Dawn of the Third Millennium*, SOWI Forum International Nr. 16, hrsg. von Jürgen Kuhlmann und David R. Segal (München: SOWI, 1994), 40.

<sup>35</sup> Feaver, "Civil-Military Problematique," 167 – 170.

<sup>36</sup> Bland, "Unified Theory", 9.

<sup>37</sup> Diese Annahme ist etwas problematisch. Man stelle sich eine Situation in einer Demokratie vor, in der das Ziel der herrschenden zivilen Regierung darin besteht, den Übergang von einem

zess ist, der durch veränderliche Ideen, Werte, Umstände, Problemstellungen und persönliche Faktoren sowie durch mit Krisen und Kriegen verbundene Belastungen beeinflussbar ist.”<sup>38</sup> Die geteilte Verantwortung beruht auf der Vorstellung, dass “die zivile Kontrolle über das Militär durch die Teilung der Verantwortung für die Kontrolle zwischen zivilen und militärischen Führungskräften gehandhabt und aufrechterhalten wird. Insbesondere zivile Entscheidungsträger sind für einige Aspekte der Kontrolle verantwortlich und rechenschaftspflichtig und militärische Führungskräfte sind für andere Aspekte verantwortlich und rechenschaftspflichtig.”<sup>39</sup> Sie bilden etwas, was er als “Regime” bezeichnet und wofür er die klassische Definition von Stephen Krasner verwendet, wonach es sich hierbei um “Grundsätze, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren handelt, bei denen die Erwartungen der Akteure zusammentreffen.”<sup>40</sup> Das bedeutet allerdings, dass “die Führungskräfte auf beiden Seiten verstehen müssen, wie diese Grundsätze, Normen und Regeln das routinemäßige Funktionieren ihres Verhältnisses und ihren Platz in diesem Prozess beeinflussen, also summa summarum, wie das Regime ihr Individual- und Kollektivverhalten in den zivil-militärischen Beziehungen leiten und lenken könnte.”<sup>41</sup>

Demzufolge spricht Bland von nationalen Regimes ziviler Kontrolle, die sich im Laufe der Zeit auf Grund der spezifischen Geschichte eines Landes oder seiner geopolitischen bzw. strategischen Situation und politischen Kultur herausgebildet und verändert haben. Das bedeutet, dass zivile Kontrolle “nicht nur als Schutzschild gegen einen Staatsstreich konzeptionell begriffen wird, sondern auch als praktische Handhabung eines Regimes, das die Handlungen aller Akteure im Interesse der Gesellschaft legitimiert und einschränkt.”<sup>42</sup> Folglich ermöglicht solch eine Herangehensweise an die Begründung der Untersuchung der Regimeveränderung und Regimedynamik die ergebnisreiche Untersuchung der zivilen Kontrolle im Laufe der Zeit in ganz unterschiedlichen politischen Systemen und unter ganz unterschiedlichen sozialen und kulturellen Umständen. “Zu denken, zivil-militärische Beziehungen seien eine Art Anarchie, die von einem Regime unter Kontrolle gehalten wird, das grundlegende kausale Variablen mit dem Verhalten verknüpft, eröffnet einen Weg, Aktionen mit Akteuren in Zusammenhang zu bringen, der über spezifische Staaten, Zeiten und Situationen hinausführt. Die Unter-

---

demokratischen politischen System zu einem autokratischen oder autoritären Regierungssystem zu vollziehen. Wenn wir Blands Annahme folgen, sollten die Streitkräfte dabei neutral bleiben. Wäre es denn aber in normativer Hinsicht nicht wünschenswert, wenn die Streitkräfte zusammen mit anderen Akteuren zu verhindern versuchen würden, dass dies geschieht?

<sup>38</sup> Bland, “Unified Theory”, 10.

<sup>39</sup> Ebenda., 9.

<sup>40</sup> Krasner, wie bei Bland zitiert, “Unified Theory”, 10. In ähnlicher Weise verwendete James Gow in seiner Arbeit *Legitimacy and the Military* den Begriff eines “Gesellschaftsvertrages” zwischen Soldaten und sozialpolitischer Gemeinschaft (27 – 32).

<sup>41</sup> Bland, “Patterns”, 536.

<sup>42</sup> Bland, “Unified Theory”, 20.



suchung der Frage, wie solche Regimes gebildet und aufrechterhalten werden, kann die Debatte auf historische Erfahrungen lenken. ... Sie trägt auch dazu bei, dort die Grundlagen zivil-militärischer Beziehungen zu identifizieren, wo die gegenwärtigen Vorschriften (Gesetze) und Entscheidungsverfahren auf anderen fundamentalen nationalen Grundsätzen und Normen beruhen.”<sup>43</sup>

Die spezifische Konfiguration innerhalb eines jeden derartigen Regimes zivil-militärischer Beziehungen zu einem bestimmten Zeitpunkt begründet und erklärt die Ergebnisse in “vier zentralen Entscheidungsmatrizen bei der Leitung der Landesverteidigung: und zwar die strategischen Entscheidungen über die Ziele und Mittel der Landesverteidigung; die organisatorischen Entscheidungen über die Verteilung der verteidigungsrelevanten Ressourcen und internen Pflichten; die sozialen Entscheidungen über die Streitkräfte und Gesellschaft sowie die operativen Entscheidungen über den Einsatz der Streitkräfte.”<sup>44</sup> Da das Treffen von Entscheidungen eine wirklich politische Unternehmung ist, bedeutet das, die Vorstellung zu akzeptieren, dass das Militär ein politischer Akteur ist oder – wie Morris Janowitz es ausgedrückt hat – “ein wirksamer Interessenverband ist, der (auch mit Druckmitteln) Einfluss zu gewinnen sucht”, wodurch die weitverbreitete Vorstellung von der politischen Neutralität des Militärs in ihrer übersteigerten Version in Frage gestellt wird. Besonders im Hinblick auf Entscheidungen über die Anwendung von Gewalt erwarten die Streitkräfte, dass sie konsultiert und gehört werden. Wenn nicht, kann das eine Entfremdung der Streitkräfte von ihren zivilen Entscheidungsträgern zur Folge haben.<sup>45</sup> Das ist ein Hinweis auf Peter Feavers Vorstellung von einer “*delegative control*” [übertragenen Kontrolle], die er neben einen Vorgang stellt, den er als “*assertive control*” [Kontrolle, mit der ein Anspruch geltend gemacht wird] bezeichnet. Und sie greift auch Rebecca Schiffs Befürwortung einer Konsensbildung auf.<sup>46</sup>

Schließlich wird ein Regime zivil-militärischer Beziehungen oder vielmehr ein Regime der zivilen Kontrolle über das Militär dann also effektiv sein, wenn es über eine grundlegende Motivationsquelle für alle beteiligten Seiten verfügt, und wenn diese Motivationsquelle in ausreichender Menge zur Verfügung steht. Diese Motivationsquelle ist das Vertrauen und das Vertrauen wird weiter gestärkt, wenn zusätzliche innenpolitische Kontrollmechanismen zur Anwendung kommen, die alle beteiligten Seiten erfassen.<sup>47</sup> Wenn aber über Vertrauen gesprochen wird, be-

---

<sup>43</sup> Ebd., 16.

<sup>44</sup> Ebd., 11.

<sup>45</sup> Janowitz, *The Professional Soldier*, lvi; siehe auch Richard Betts, *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises* (New York: Columbia University Press, 1991).

<sup>46</sup> Feaver, *Guarding the Guardians*, 7–9; Rebecca Schiff, “Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance”, *Armed Forces & Society* 22:1 (1995): 7–24.

<sup>47</sup> Das kann zumindest teilweise die Frage von Samuel Finer beantworten, wie man gewährleisten kann, dass die Streitkräfte sich einer größeren politischen Einmischung enthalten; siehe Finer, *The Man on Horseback*, 5.

deutet das auch, dass die Unsicherheit nicht ganz beseitigt werden kann.<sup>48</sup> Deshalb kann es durchaus zweckmäßig sein, Douglas Blands Formel von der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte zu erweitern, da sie ja größtenteils bedeutet, dass die Streitkräfte und die zivilen Entscheidungsträger nur zwei von mehreren Bestandteilen sind. In diesem Falle macht es Blands Konzept erforderlich, dass die Gesellschaft selbst wieder in der Gleichung auftaucht. Und tatsächlich neigte Bland dazu, in seiner Formel die Gesellschaft außer Acht zu lassen, da er die Gesellschaft oder Teile von ihr nicht als Akteur in eigenständigen Regimes der zivil-militärischen Beziehungen behandelt, sondern nur als eine Art veränderlichen Hintergrundes ohne eigenes Gewicht ansieht. Somit betont seine Regimetheorie der zivilen Kontrolle die politische/ staatliche/administrative Seite der zivilen Kontrolle und tendiert dazu, die gesellschaftliche Seite der zivilen Kontrolle außer Acht zu lassen, die besonders in solchen Fällen, in denen es um demokratische Länder geht, von Bedeutung ist. Gemäß der demokratischen Theorie legitimiert in Demokratien besonders die Gesellschaft ihre Regierung und Entscheidungsträger und somit auch ihre Streitkräfte. Aus diesem Grunde "hängt die Legitimität des Militärs im Verhältnis zur Gesellschaft von der gesellschaftlichen Akzeptanz der Rolle(n) des Militärs und von der Fähigkeit des Militärs ab, die mit jener Rolle (jenen Rollen) verbundenen Anforderungen erfolgreich zu erfüllen."<sup>49</sup> Diese Legitimität der Streitkräfte innerhalb einer Gesellschaft ist als ein großer und wesentlicher Vorzug anzusehen, um zu gewährleisten, dass jeder Einsatz des Militärs wirksam und erfolgreich sein kann.<sup>50</sup>

Der weitere logische Weg scheint also darin zu bestehen, die gesellschaftliche Kontrolle in Blands regimetheoretischen Ansatz einzubeziehen. Die Resonanz auf die Übereinstimmungstheorie (Konkordanztheorie) von Rebecca Schiff und die Lösung des Problems der zivilen Kontrolle über das Militär ist somit eine Hauptaufgabe für jede Regierung sowie für die Gesellschaft im Allgemeinen und das Militär selbst. Diese dreiteiligen Regimes der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte stehen somit vor der schwierigen Aufgabe, ein Gleichgewicht zwischen den Interessen aller beteiligten Seiten herzustellen.

### **Ausblick: Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts**

In diesem letzten Abschnitt will ich versuchen, in groben Zügen einen Überblick über die Herausforderungen zu geben, vor denen die zivil-militärischen Beziehungen im Allgemeinen und die zivile Kontrolle über die Streitkräfte im Besonderen stehen. Diese Herausforderungen beziehen sich auf Veränderungen sowohl im in-

<sup>48</sup> Siehe Niklas Luhmann, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 3. durchgesehene Auflage (Stuttgart: Ferdinand Enke, 1989).

<sup>49</sup> Edmunds et al., *The Military and Society in Central and Eastern Europe*, 8.

<sup>50</sup> Das ist auch der Grund, warum Bernard Boëne schreibt: "Die sozialpolitische Einzigartigkeit [des Militärs] wird überlagert von der funktionellen Einzigartigkeit. Die beiden Dimensionen unterscheiden sich analytisch, sind aber nicht selbstständig." Boëne, "How 'Unique'", 57.

nerstaatlichen als auch im internationalen Umfeld der Streitkräfte, die zu wachsendem Druck auf das Militär führen, damit es sich diesen Veränderungen anpasst, die wiederum ihrerseits die zivil-militärischen Beziehungen und das Problem der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte auf die Tagesordnung setzen.

### *Das internationale Umfeld*

Das internationale Klima wurde im 20. Jahrhundert größtenteils vom Kalten Krieg, dem vorherrschenden und prägenden Konflikt der internationalen Politik, beeinflusst. Ihm zu Grunde lagen ideologische Meinungsverschiedenheiten, die die antagonistischen Unterschiede zwischen den jeweiligen Gesellschaftsmodellen betrafen, die in machtpolitische und sicherheitspolitische Dimensionen übertragen worden waren.<sup>51</sup> Die dramatische Verstärkung der Kernwaffeneinsatzkräfte machte diesen Konflikt für viele besonders beunruhigend, da die Welt so mit der Möglichkeit eines nuklearen Holocaust konfrontiert war. Die Abschreckung wurde zur Hauptaufgabe der Streitkräfte. Das Jahr 1989 brachte das Ende des Kalten Krieges und führte tatsächlich zu einem Umbruch in den internationalen Beziehungen, wie er seit dem Ende des 2. Weltkrieges angestrebt worden war. Die Implosion der Sowjetunion und der sich daran anschließende Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums veränderte die politische Landkarte der Welt von Grund auf. An die Stelle der klar umrissenen und eindeutigen Struktur der internationalen Politik, die während des Kalten Krieges existierte, trat eine viel vertracktere Weltordnung mit einem unterschiedlichen Sicherheitsgrad in den einzelnen Regionen und Zonen.<sup>52</sup>

In einem gewissen Sinne könnte man also behaupten, dass die Welt für die meisten Menschen nicht sicherer geworden ist. Entgegen den Hoffnungen auf eine gütige, freundliche, harmonische, friedliche und prosperierende Welt, die möglicherweise von einer viel mächtigeren Organisation der Vereinten Nationen (UN) regiert wird, und trotz des demokratischen und marktwirtschaftlichen Triumphalismus, der in Francis Fukuyamas wohlbekannter These vom Ende der Geschichte zum Ausdruck kam, wurde die Welt statt dessen Zeuge des Fortbestehens militärischer Konflikte, einer Politik des Alleingangs und der unaufhörlichen Anwendung militärischer Gewalt sowie der fortwährenden Verausgabung beträchtlicher finanzieller Mittel für die Waffenproduktion und Waffenbeschaffung.<sup>53</sup> Obwohl es in vielen Ländern zu einer Verringerung der Streitkräfte kam und obwohl es in anderen Ländern Anzeichen für eine Kürzung der Rüstungsausgaben gab, wurden die Hoffnungen auf die Erlangung einer Friedensdividende schließlich enttäuscht.

In der heutigen Weltordnung gibt es keinen einzigen strukturellen Konflikt, der fast alle anderen Konflikte im internationalen System so prägt, wie es der Kalte

<sup>51</sup> Ernst-Otto Czempel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts* (München: Beck, 1991).

<sup>52</sup> Siehe Joseph S. Nye, "What New World Order?", *Foreign Affairs* 71:2 (1992): 83–96.

<sup>53</sup> Francis Fukuyama, *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?* (München: Kindler, 1992).

Krieg bis 1989 tat. Stattdessen gibt es viele Konflikte, von denen einige manchmal einander überlappen und sich gegenseitig verstärken. In erheblichem Maße ähneln diese Konflikte nicht mehr den Konflikten der Vergangenheit, als sich Staaten gegenseitig bekämpften. Im Gegenteil, die Konflikte in der neu entstehenden Weltordnung sind zunehmend auf innere Unstimmigkeiten innerhalb von Staaten und zwischen unterschiedlichen Gruppen innerhalb einer Gesellschaft sowie auf den Zusammenbruch staatlicher Strukturen zurückzuführen.<sup>54</sup> Angesichts so genannter humanitärer Katastrophen, die sich aus solchen Konflikten in den 90er Jahren ergaben, und der anschließenden Demonstrationen der Weltbürger aus Sorge um die Menschenrechte in der Welt, wurde der Aufgabenkreis des Militärs erweitert, um darin auch Einsätze zur Erhaltung und Erzwingung des Friedens sowie humanitäre Interventionen und sonstige militärische Einsätze mit Ausnahme von Kriegshandlungen einzubeziehen. Demzufolge ist es auch sinnvoll, zwischen traditionellen und nicht traditionellen Aufgaben der Streitkräfte zu unterscheiden.<sup>55</sup> Auch der 11. September, das schreckliche Synonym für die Herausforderung der Weltordnung durch Terroristen, ist in dieser Hinsicht der Erwähnung wert, da er eine weitere Erhöhung der Verschiedenartigkeit militärischer Aufgaben als Reaktion auf die beträchtliche Veränderung des Antlitzes des Krieges und der Kriegführung mit sich bringen wird.<sup>56</sup>

All dem liegen Globalisierungsprozesse zu Grunde, die seit dem Ende des Kalten Krieges an Tempo zugenommen haben.<sup>57</sup> Die Globalisierung ist tatsächlich die treibende Kraft in den internationalen Beziehungen. Sie ist aber ein asymmetrischer Prozess, bei dem die Nachteile und Vorteile zwischen den Staaten und Gesellschaften sowie innerhalb der Staaten und Gesellschaften ungleichmäßig verteilt sind. Infolgedessen gibt es Widerstand gegen die Globalisierung, der sich z. B. auch in der Zerstörung verschiedener (politischer, ökonomischer, kultureller, religiöser, ethnisch-nationaler) Symbole und Wahrzeichen äußert. Die Globalisierung ist auch ein multidimensionales Phänomen, das man in der Wirtschaft, im Finanzsystem, in der Ökosphäre, in der Telekommunikation, in der demografischen Entwicklung sowie in sicherheitsrelevanten und militärischen Angelegen-

<sup>54</sup> Siehe Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988); William I. Zartman, Hrsg., *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder: Lynne Rienner, 1995); und Robert I. Rotberg, "The New Nature of Nation-State Failure", *The Washington Quarterly* 25:3 (2002): 85–96.

<sup>55</sup> Siehe von Bredow und Kümmel, "New Roles for the Armed Forces".

<sup>56</sup> Siehe Martin van Creveld, *The Transformation of War* (New York: Free Press, 1991); Martin Shaw, *Post-Military Society. Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century* (Philadelphia: Temple University Press, 1991); Kalevi J. Holsti, *The State, War, and the State of War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); und George und Meredith Friedman, *The Future of War. Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century* (New York: St. Martin's Press, 1998).

<sup>57</sup> Siehe zum Beispiel Malcom Waters, *Globalization*, 2. Ausgabe (London: Routledge, 1996).

heiten beobachten kann. Auf all diesen Gebieten besteht das grundlegende charakteristische Merkmal in der Aufhebung von Grenzen oder in der Überschreitung von Grenzen, d. h. territorialer Grenzen. Globalisierung bedeutet eine Zunahme grenzüberschreitender Verbindungen und gemeinsamer Aktionen von Staaten und von Mitgliedern ihrer Gesellschaften, die zu einem Zustand führen, den Robert Keohane und Joseph Nye Jr. (1977) als "komplexe Interdependenz" bezeichneten.<sup>58</sup> Obwohl die Globalisierung und die Dichte der Interdependenz auf der ganzen Welt wegen unterschiedlicher Interdependenznach- und -vorteile sowie wegen unterschiedlicher Grade der Interdependenzempfindlichkeit und -anfälligkeit veränderliche Größen sind, ist die internationale Arena in zunehmendem Maße zum Brennpunkt und Rahmen sozialer Aktionen für alle Gesellschaften geworden. Das hat zur Folge, dass die Sicherheit eines bestimmten Landes durch Ereignisse in weit entfernten Gegenden beeinflusst und bedroht werden kann. Und das bedeutet wiederum, dass die Sicherheitspolitik jedes Landes die globalen Aspekte der Sicherheit in Betracht ziehen muss. Ebenso kann Sicherheit in den meisten Fällen nicht dadurch geschaffen werden, dass man sich nur auf das nahe Ausland konzentriert.

#### *Das nationale Umfeld*

Streitkräfte sind immer Streitkräfte eines bestimmten politischen Systems und einer bestimmten Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt. Für den Westen – und das sind allgemein gesprochen die OECD-Mitgliedsstaaten und einige seit kurzem auf dem Wege der Industrialisierung befindliche Länder – kann die diesbezügliche Entwicklung innerhalb der Nationalstaaten und ihrer Gesellschaften unter den Rubriken des sozialen Wandels und des Wertewandels zusammengefasst werden. Diese Veränderungen beeinflussen in starkem Maße das Leben der Menschen, das Leben der Soldaten und die Bedingungen für die Arbeit sozialer Institutionen. Diese Veränderungen fallen unter verschiedene Rubriken. So behauptet Ronald Inglehart in seiner richtungsweisenden Studie über die *Silent Revolution* [Stille Revolution], dass in den Gesellschaften der Neuzeit ein Wandel von materialistischen zu post-materialistischen Haltungen und Wertorientierungen zu verzeichnen sei. Im Gegensatz zur traditionellen Betonung der materiellen Sicherheit und des Wohlstandes sind jetzt Haltungen und Wertvorstellungen entstanden, die den Schwerpunkt auf Mitwirkung, Ästhetik und Selbstverwirklichung legen. Ein gutes Leben in einer gesunden (ökologisch sicheren) Umwelt wird von einem beträchtlichen und wachsenden Teil der Gesellschaft als wünschenswert angesehen.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Robert O. Keohane und Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown & Co., 1977).

<sup>59</sup> Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977).

Das steht mit in jüngster Zeit durchgeführten Untersuchungen im Einklang, wie mit der von Ulrich Beck. Laut Beck steckt der Prozess der Individualisierung immer noch in seinen ersten Anfängen und wird in den kommenden Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung und sozialer Wirkung gewinnen. Das Individuum ist gezwungen, sich bei der Formung seiner Lebensauffassung und bei der Auseinandersetzung mit gefährlichen Lebensverhältnissen in den Mittelpunkt zu stellen. In dieser von Beck beschriebenen Gesellschaft müssen die Risiken, die von den Launen und Wechselfällen des Lebens verursacht werden, von Individuen getragen werden, die ihre soziale Sicherheit verloren haben, welche bisher entweder von der Familie oder von den anderen Mitgliedern der Gesellschaft gewährleistet wurde.<sup>60</sup> Ein entsprechendes Phänomen für diesen Übergang zum Post-Materialismus ist das Auftauchen einer Erscheinung, die Gerhard Schulze die *“Erlebnisgesellschaft”* nennt, in der es in der jüngeren Generation einen Trend zum Hedonismus und zur Spaßsucht gibt.<sup>61</sup> Andere registrieren einen Übergang zur postmodernen Gesellschaft, der mit dem Anstieg relativistischer Orientierungen einhergeht.<sup>62</sup>

Andere Trends sind im häuslichen Umfeld zu verzeichnen. Infolge sinkender Geburtenziffern und gleichzeitig steigender Lebenserwartungen ist in den hochentwickelten Gesellschaften eine demografische Revolution im Gange. Die zunehmende Alterung der Gesellschaft geht einher mit der Erosion traditioneller Formen des Familienlebens und der Partnerschaft sowie mit dem Vormarsch der Einkindfamilien. Die Frauenbewegung hat nicht nur zu einem wachsenden prozentualen Anteil der Frauen mit höherer Bildung geführt, sondern auch – wenn auch nicht im gleichen Maße – zu steigenden Zahlen von Frauen, die sowohl in der Wirtschaft als auch in der Politik einer Arbeit nachgehen. Frauen können immer häufiger in den Reihen der Erwerbsbevölkerung angetroffen werden, wodurch die traditionellen Geschlechterrollen in Frage gestellt werden.

#### *Das adaptive Militär*

Da in demokratischen Gesellschaften von Seiten der Öffentlichkeit Druck ausgeübt wird, um mehr Transparenz und öffentliche Mitwirkung auf allen Problemfeldern zu erreichen und da die Demokratie sowie die Liberalisierung bzw. Demokratisierung zu Hauptelementen der internationalen normativen Ordnung geworden sind, auf die sich sogar nichtdemokratische Staaten berufen, besteht ein gewisser Zwang, die Sicherheitspolitik und selbst die Streitkräfte zu demokratisieren.<sup>63</sup> Das kann man z. B. auch in der Debatte um die gewerkschaftliche Or-

<sup>60</sup> Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Frankfurt: Suhrkamp, 1986).

<sup>61</sup> Gerhard Schulze, *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart*, 2. Ausgabe, Frankfurt: Campus, 1992).

<sup>62</sup> Bernard Boëne, “Post-Cold War Trends in the Civil Control of Armed Forces in the West”, in *Civil-Military Relations in an Age of Turbulence*, hrsg. von Kümmel und Bredow, 11–31.

<sup>63</sup> Siehe Günther Baechler, “10 Thesen zur Demokratisierung der Sicherheitspolitik”, *Sicherheit und Frieden* 7:1 (1989): 27–31.

ganisation der Soldaten erkennen. Die Streitkräfte befinden sich in zunehmendem Maße unter Druck, demokratische Normen zu übernehmen, wie die dezentralisierte Entscheidungsfindung, größere individuelle Mitwirkung, verstärkter Informationsfluss und Strukturtransparenz. Das bedeutet neue Herausforderungen für die Führungstätigkeit beim Militär, da es einen Wandel mit sich bringt, der durch "Verringerung der Anzahl der hierarchischen Führungsebenen" und Projektmanagement gekennzeichnet ist.<sup>64</sup>

Außerdem müssen sich die Streitkräfte, die in einer "politischen Gesellschaft" leben, in der im Kommunikationswesen eine Revolution im Gange ist, ständig der Tatsache bewusst sein, dass militärische Operationen und Aktionen sowie Entwicklungen innerhalb der Streitkräfte schnell zum Gegenstand großer Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und genauer Nachforschungen der Medien werden.<sup>65</sup> In einer Zeit, in der "wir Zeugen der wachsenden Fähigkeit der öffentlichen Meinung werden, ihren politischen Einfluss in einer Art und Weise auszuüben, die die Grenzen der Staaten überschreitet", haben die öffentliche Meinung und die Medien sowohl ein nationales bzw. inländisches als auch ein internationales Antlitz.<sup>66</sup> In einem solchen Umfeld können die Probleme im Zusammenhang mit dem politischen Management der Gewaltanwendung, um damit einen bestimmten Zwang auszuüben, möglicherweise zunehmen.

Die Demokratisierung bedeutet auch, dass die Streitkräfte sozialen Bewegungen gegenüberstehen werden, die sich mit Fragen der Menschenrechte, des Friedenskampfes, der Ökologie, Geschlechteremanzipation und weiteren Anliegen beschäftigen. Das Wichtigste aber ist, dass diese Bewegungen Probleme auf die militärische Tagesordnung gesetzt haben, die von den Streitkräften nicht so ohne weiteres verarbeitet werden können, stattdessen aber äußerst umstrittene Fragen sind. Das bezieht sich auf Fragen der sozialen Gleichheit, die in der Debatte über die Aufnahme von Frauen und Homosexuellen in die Streitkräfte zum Ausdruck kommen.<sup>67</sup> Da die globale Migration sich im Laufe der Zeit höchstwahrscheinlich eher verstärken als verringern wird, entwickeln sich multikulturelle Gesellschaften, die mit Fragen konfrontiert sein werden, ob beispielsweise unterschiedliche ethnische und religiöse Gruppen und andere Teile der Gesellschaft in die Streitkräfte integriert werden können und wenn ja, wie das vor sich gehen soll.

Der Einfluss des Wertewandels, der in dieser Hinsicht erforderlich ist, kann beträchtlich sein, und zwar wegen einer vermuteten wachsenden Diskrepanz zwischen militärischen und zivilen Wertvorstellungen und Wertesystemen. Denn während die Streitkräfte Gewicht auf solche Dinge legen wie Autorität, Gehor-

<sup>64</sup> Dandeker, "Flexible Forces", 87.

<sup>65</sup> Siehe Michael Th. Greven, *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie* (Opladen: Leske & Budrich, 1999).

<sup>66</sup> Dandeker, "The Military in Democratic Societies", 31.

<sup>67</sup> Siehe Joseph Soeters und Jan van der Meulen, Hrsg., *Managing Diversity in the Armed Forces. Experiences from Nine Countries* (Tilburg: Tilburg University Press, 1999).

sam, Pflicht, Gemeinschaft, Kameradschaft, Disziplin und Patriotismus, sind für die zivile Seite solche Dinge von Bedeutung wie Individualität, Selbstverwirklichung, Autonomie, Kosmopolitismus und Konsum.<sup>68</sup> Schließlich kann das zu einem Trend führen, der viele Soldaten veranlasst, die Streitkräfte zu verlassen. In Ländern, in denen es noch die Wehrpflicht gibt, kann das aus der wachsenden Anzahl von Wehrpflichtigen gefolgert und bewiesen werden, die sich für den Zivildienst statt des Militärdienstes entscheiden. Der Gesamttrend scheint dahin zu gehen, dass die Gesellschaften gegenüber ihren Streitkräften "indifferent" werden.<sup>69</sup> Obwohl das Prestige der Streitkräfte insgesamt immer noch erheblich ist, und zwar nicht zuletzt wegen ihres vortrefflichen Images als Friedensbewahrer, scheint die persönliche Neigung der Bürger zum Eintritt in die Streitkräfte abzunehmen.

In den meisten Teilen der Welt führte das Ende des Kalten Krieges zu einem Personalabbau beim Militär. Es entstanden hohe Erwartungen auf eine Friedensdividende und in einigen Gegenden auch auf eine Marginalisierung des Militärs. Obwohl diese Erwartungen nicht in der Weise erfüllt wurden, wie einige gehofft hatten, kam es doch zu Kürzungen der Verteidigungsausgaben und auch zu einer Verringerung des Personalbestandes. Das aber hat bei den Soldaten, die noch in den Streitkräften dienen, seine Spuren in Form eines starken Motivationsverlustes hinterlassen. Diese Reduzierungen haben auch die Schließung von Standorten und Stützpunkten mit sich gebracht, was zur Folge hatte, dass die Streitkräfte im öffentlichen Leben weniger sichtbar geworden sind. Ihre Präsenz im Alltagsleben ist nicht mehr so deutlich ausgeprägt wie früher. Eine weitere Folge ist, dass es jetzt in der Gesellschaft immer weniger Menschen mit persönlichen militärischen Erfahrungen aus erster Hand gibt.<sup>70</sup>

Das Militär ist auch gezwungen gewesen, sich anderen Veränderungen anzupassen, die durch das Ende des Kalten Krieges hervorgerufen wurden. Wie oben schon erwähnt wurde, konfrontiert die Globalisierung die Akteure der internationalen Beziehungen mit potenziellen Gefahren für die Sicherheit, die sich auf die ganze Welt auswirken können, aber auch mit einem Phänomen, das man als die humanitäre Motivation oder als den Faktor "da muss man doch was tun" bezeichnen kann.<sup>71</sup> Infolgedessen kam es zu einer Erweiterung des Spektrums von Auslandseinsätzen und zu einem Anstieg ihrer Anzahl. Und um mit diesen Fragen

<sup>68</sup> Siehe Elmar Wiesendahl, "Wertewandel und motivationale Kriegsunfähigkeit von Streitkräften", *Sicherheit und Frieden* 8:1 (1990): 25–29; und Ekkehard Lippert, "Die Bundeswehr im Wertespätagat", in Bredow, *Die Zukunft der Bundeswehr*, 125–128.

<sup>69</sup> Charles C. Moskos, "Towards a Postmodern Military: The United States as a Paradigm", in *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War*, Hrsg. Charles Moskos, John Allen Williams und David R. Segal (New York: Oxford University Press, 2000), 15.

<sup>70</sup> Dandeker, "Flexible Forces", 91.

<sup>71</sup> Christopher Dandeker, "New Times for the Military: Some Sociological Remarks on the Changing Role and Structure of the Armed Forces of the Advanced Societies", in *The Sociology of the Military*, hrsg. von Giuseppe Caforio (Cheltenham: Edward Elgar, 1998), 579.



und den sich daraus ergebenden Problemen fertig zu werden, haben die Akteure ihre Anstrengungen verstärkt, um eine multinationale Zusammenarbeit zustande zu bringen. Tatsächlich werden wir gegenwärtig Zeugen einer Multinationalisierung der Streitkräfte, sei es im Rahmen der Vereinten Nationen und ihren Friedensoperationen oder im Zusammenhang mit speziellen Bündnissen und von Fall zu Fall gebildeten Koalitionen, was nun wieder die Frage aufwirft, wie die zivile Kontrolle multinationaler militärischer Operationen zu gewährleisten ist.<sup>72</sup>

Im Rahmen dieser Multinationalisierung bzw. Globalisierung sind Fragen der organisatorischen und kulturellen Interoperabilität, der gegenseitigen Verständigung und des erfolgreichen militärischen Zusammenwirkens von zentraler Bedeutung. So schreibt Christopher Dandeker über eine "komplexe Reihe von Vereinbarungen zwischen einem Sammelsurium aus militärischen und zivilen Organisationen, einschließlich regierungsunabhängiger Organisationen (NGOs), der Medien und regionaler politischer Organisationen", die erforderlich sind, um militärische Kräfte aus allen Teilen der Welt zu befähigen, bei dieser neuen Art von multinationalen Einsätzen zusammenzuarbeiten.<sup>73</sup>

Es kann behauptet werden, dass bei den multinationalen Friedensoperationen ein neues Bewusstsein für die Mission des Soldaten entsteht. Der Soldat ist nicht mehr länger ein Kämpfer, Techniker oder Bürokrat. Stattdessen wird er immer mehr zum Diplomaten, Polizisten und globalen *street worker*. Von der Tradition abweichende militärische Aufgaben verdrängen nicht die traditionellen Aufgaben der Streitkräfte, aber sie erweitern sie und erhöhen so die Anzahl der militärischen Operationen, die wiederum zur Einsatzmüdigkeit bei den Soldaten (und ihren Familien) führen können.<sup>74</sup> Die Streitkräfte sind somit weit davon entfernt, ihre politische Bedeutung zu verlieren. Vielmehr gewinnen sie eine neue *politische* Bedeutung, indem sie neue und von der bisherigen Tradition abweichende Aufgaben übernehmen. Und in der Tat, "die Grenze zwischen dem, was militärisch und was politisch ist, ist verschwommener geworden", was wiederum bedeutet, dass es dort "häufigere Möglichkeiten für politisch-militärische Konflikte gibt."<sup>75</sup>

Um diesen unterschiedlichen Einsatzanforderungen und funktionellen Erfordernissen gerecht zu werden, sind die Streitkräfte im Allgemeinen kleiner, schlanker, modularer, flexibler und technikorientierter geworden. Außerdem operieren sie zunehmend nach dem "Matrix-Format" und greifen bei den Einsätzen aus-

<sup>72</sup> Siehe Gerhard Kümmel und Paul Klein, "The Internationalization of Military Life. Necessity, Problems and Prospects of Multinational Armed Forces", in *Military Sociology. The Richness of a Discipline*, hrsg. von Gerhard Kümmel und Andreas D. Prüfert (Baden-Baden: Nomos, 2000): 311 – 328; und Bredow und Kümmel, "New Roles for the Armed Forces", 128.

<sup>73</sup> Dandeker, "Flexible Forces", 81.

<sup>74</sup> Siehe Bredow und Kümmel, "New Roles for the Armed Forces".

<sup>75</sup> Dandeker, "The Military in Democratic Societies", 42ff; Boëne, "Post Cold-War Trends", 24.

schließlich auf Freiwillige bzw. Berufssoldaten zurück.<sup>76</sup> Insgesamt unterstreichen diese Entwicklungen die Annahme von Charles Moskos und James Burk, die den Übergang von der modernen Massenarmee und spätmodernen, großen Berufsarmee zu einem postmodernen, kleineren Berufsheer registrieren.<sup>77</sup> Moskos, Williams und Segal schreiben auch vom postmodernen Militär, das “eine Lockerung seiner Bindungen an den Nationalstaat erfährt. Das Grundmuster verschiebt sich zu einer aus Freiwilligen bestehenden Streitmacht, die mehr für den Mehrzweck Einsatz bestimmt ist, die eine zunehmend androgyne Zusammensetzung und ein dementsprechendes Ethos hat sowie eine größere Durchlässigkeit gegenüber der zivilen Gesellschaft aufweist.”<sup>78</sup> Aber trotz dieser größeren Permeabilität gibt es einige Befürchtungen, dass “die Spannungen zwischen den zivilen Wertvorstellungen einer demokratischen Gesellschaft und der einzigartigen Struktur und Kultur des Militärs” in Zukunft zunehmen können.<sup>79</sup>

In einer “postmodernen” Militärorganisation, die sich ausschließlich aus Freiwilligen zusammensetzt, “können wir einen Anstieg des Anteils solcher Soldaten in den Reihen der Mannschaften beobachten, die unbeirrbar pro-militärisch eingestellt und möglicherweise der Gesellschaft entfremdet sind, was wiederum das Aufkommen extrem rechter Ideologien und eine entsprechende Politisierung mit sich bringt.”<sup>80</sup> Unter anderem bedeutet das auch die “eindeutige Möglichkeit, dass ein radikaler Professionalismus und eine weniger kooperationsbereite Militärkultur erneut Einzug halten können.”<sup>81</sup> Um dem entgegenzuwirken, ist die Stärkung eines pragmatischen Professionalismus empfohlen worden.<sup>82</sup> In der von

<sup>76</sup> Boëne, Bredow und Dandeker, “The Military in Common-Risk Societies”, 319. Von der internationalen Perspektive aus betrachtet, scheint die Wehrpflicht ein Auslaufmodell zu sein. Das wird allerdings neue Herausforderungen für die Nachwuchsgewinnungspolitik mit sich bringen. Was die von der technischen Entwicklung ausgelöste Revolution im Militärwesen anbetrifft, ist zu sagen, dass sie “auf die Beseitigung der Ungewissheit bei militärischen Handlungen durch technische Mittel hinausläuft” (Boëne 2000: 21). Ein entscheidendes Schlüsselwort ist die Kriegführung mit Mitteln der Informationstechnik (Boëne, “Post Cold-War Trends”, 21). Siehe *unter anderem* Dorothy E. Denning, *Information Warfare and Security* (Boston: Addison-Wesley, 1999). Damit verbunden ist die mutmaßliche Aversion gegen Verluste in den hochentwickelten demokratischen Gesellschaften, die zu einer gesteigerten Abneigung gegen den Einsatz von Bodentruppen geführt hat. Siehe z.B. James Burk, “Support for Peacekeeping in Lebanon and Somalia: Assessing the Casualties Hypothesis”, *Political Science Quarterly* 114:1 (1999): 53–78; und Philip Everts und Pierangelo Isernia, Hrsg., *Public Opinion and the International Use of Force* (London: Routledge, 2001). Wie die Ereignisse nach dem 11. September gezeigt haben, kann sich das ändern, zumindest teilweise.

<sup>77</sup> Charles C. Moskos und James Burk, “The Postmodern Military”, in *The Sociology of the Military*, hrsg. von Caforio, 592.

<sup>78</sup> Charles C. Moskos, John Allen Williams und David R. Segal, “Armed Forces After the Cold War”, in *The Postmodern Military*, Hrsg. Moskos, Williams und Segal, 1.

<sup>79</sup> Dandeker, “Flexible Forces”, 93.

<sup>80</sup> Boëne, “Post-Cold War Trends”, 21.

<sup>81</sup> Ebd., 22.

<sup>82</sup> Für Arthur Larson bedeutet *radikaler Professionalismus*, dass die Soldaten sich selbst als Wesen

Janowitz ermittelten Tradition der Personalpolitik und des Personalmanagements “würde das erwartete Resultat dann darin bestehen, Rollenmodelle zu fördern, die eine Doppelidentität als Soldat und Staatsbürger festigen und somit die Herausbildung eines verhärteten Korpsgeistes (*corporate identity*) verhindern.”<sup>83</sup> In ähnlicher Weise gibt es die Vorstellung eines “*postdeferentialen*”<sup>84</sup> soldatischen Ethos”, der entwickelt werden muss, um “den Einsatzbedürfnissen des Militärs gerecht zu werden und gleichzeitig den Anforderungen der modernen Wirtschaft und der zeitgenössischen sozialen Wertvorstellungen zu entsprechen.”<sup>85</sup>

Wie aus dem vorliegenden Überblick gefolgert werden kann, werden die Bereiche der zivil-militärischen Beziehungen und der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte von vielen Faktoren beeinflusst. Einige der aus der Vergangenheit überkommenen Vorbilder für eine zivile Kontrolle werden weiterbestehen. Andere müssen möglicherweise geändert werden und noch ganz andere müssen vielleicht gründlich überarbeitet werden. Auf jeden Fall müssen jetzt von uns Veränderungen vorgenommen werden und weitere Veränderungen zeichnen sich schon am Horizont ab. Es bleibt abzuwarten, wie diese Veränderungen zu meistern sein werden. Immerhin durchleben wir gegenwärtig interessante Zeiten, und zwar sowohl für Fachleute als auch für Studierende, die sich mit den zivil-militärischen Beziehungen und der zivilen Kontrolle über das Militär beschäftigen.

---

betrachten, die 24 Stunden am Tag im Dienst sind, wohingegen der pragmatische Professionalismus versucht, ein Gleichgewicht zwischen den funktionell einzigartigen und nicht einzigartigen Elementen des Militärs herzustellen und unaufhörlich auf ein ausgewogenes Verhältnis zur Gesellschaft hinarbeitet. Siehe Larson, “Military Professionalism and Civil Control: A Comparative Analysis of Two Interpretations”, *Journal of Political and Military Sociology* 2:1 (1974): 57 – 72.

<sup>83</sup> Boëne, “Post-Cold War Trends”, 25.

<sup>84</sup> Ableitung von *deferential* = ehrerbietig, respektvoll – Anm. d. Übers.

<sup>85</sup> Dandeker, “The Military in Democratic Societies”, 35; Dandeker, “Flexible Forces”, 93.



# Grundsätze und praktische Umsetzung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte

Simon Lunn<sup>1</sup>

## Die gewachsene Bedeutung der DKSK

Im Allgemeinen versteht man unter “demokratischer Kontrolle” der Streitkräfte (nachfolgend “DKSK”) die Unterstellung der Streitkräfte unter die zur Kontrolle der innenpolitischen Angelegenheiten eines Landes demokratisch gewählten Gremien.<sup>2</sup> Im weitesten Sinne bedeutet dies, dass alle Entscheidungen im Zusammenhang mit der Landesverteidigung – der Aufbau, die Stationierung und der Einsatz der Streitkräfte, die Festlegung von militärpolitischen Prioritäten und Erfordernissen sowie die Zuteilung der entsprechenden Ressourcen – unter der demokratischen Federführung und Aufsicht der gesetzgebenden Körperschaft getroffen werden, um so deren Unterstützung durch die Öffentlichkeit und Legitimität zu gewährleisten, wobei es letztendlich darum geht, dass die Streitkräfte den Gesellschaften dienen, die sie schützen, und dass die militärischen Maßnahmen und Fähigkeiten im Einklang mit den politischen Zielen und wirtschaftlichen Ressourcen stehen. Wenngleich die DKSK ein eigenständiges Thema darstellt, ist sie doch als entscheidender Teil und gleichzeitig auch als Ausdruck der allgemeinen Beziehung zwischen den Streitkräften und den Gesellschaften, die sie schützen, zu sehen.

In den Zeiten des Kalten Krieges hat der Begriff der DKSK, außer in akademischen Kreisen, in den Diskussionen oder Debatten kaum eine Rolle gespielt.<sup>3</sup> In den meisten NATO-Ländern wurde sie weitgehend als selbstverständlich hingenommen, während das Hauptaugenmerk auf dem potenziellen Einsatz der Streitkräfte zur Abwehr der Bedrohung einer sowjetischen Aggression lag. Seit dem

---

<sup>1</sup> Simon Lunn ist

<sup>2</sup> Dabei ist die Definition des Begriffs “Streitkräfte” mit Schwierigkeiten behaftet. Der vorliegende Artikel bezieht sich auf Streitkräfte, die den Verteidigungsministerien unterstehen. Allerdings gibt es in vielen Ländern eine ganze Reihe von waffentragenden Einheiten, die nicht der Kontrolle durch das MfV unterliegen, wie Polizei, Einheiten für innere Sicherheit oder paramilitärische Truppen. Selbstverständlich muss für alle Truppen unabhängig von ihrem Unterstellungsverhältnis eine demokratische Rechenschaftspflicht gelten.

<sup>3</sup> Zu den bedeutendsten wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema der zivil-militärischen Beziehungen aus dieser Zeit zählen: Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (London: Pall Mall Press, 1962); Samuel P Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957); Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press, 1971 [1960]); und Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers* (New Haven: Yale University Press, 1977).

Ende des Kalten Krieges hat die Frage der DKSK allerdings erheblich an Bedeutung gewonnen. Mittlerweile hat sich um diese Frage ein eigener Industriezweig entwickelt. Überall werden Workshops, Seminare und Konferenzen angeboten und der Markt wird mit Dissertationen, Studien und Artikeln sowohl von Wissenschaftlern als auch von Praktikern überschwemmt. In Genf wurde sogar ein neues Forschungszentrum eingerichtet, das sich speziell diesem Thema widmet.<sup>4</sup>

Für das plötzliche starke Aufleben des Interesses an der DKSK lassen sich eine Reihe von Gründen ins Feld führen. An erster Stelle sind hier die Umwälzungen zu nennen, die sich überall in Mittel- und Osteuropa vollzogen haben, als die ehemals kommunistischen Länder damit begannen, die demokratischen Institutionen und Verfahren zu entwickeln, die für westliche Gesellschaften typisch sind. Schon bald sollte sich in dieser Übergangsperiode jedoch herausstellen, dass die Streitkräfte eines der Überbleibsel des alten Regimes waren, die einer grundlegenden Umgestaltung bedurften. Die bisher an die zivile Kontrolle einer einzigen Partei gewöhnten Streitkräfte, die sich zudem im Hinblick auf Ressourcen und Status in einer privilegierten Position befanden, mussten in die zu schaffenden demokratischen Prozesse eingebunden und demokratisch rechenschaftspflichtig gemacht werden.<sup>5</sup> Dieses Thema stellte sich mit besonderer Dringlichkeit, nachdem die NATO deutlich gemacht hatte, dass die DKSK eine der Voraussetzungen war, auf die das Bündnis bei der Einschätzung der Bündnisfähigkeit künftiger Mitglieder achten würde. Bei den Zielen der NATO-Initiative "Partnerschaft für den Frieden" (PfF) lag das Hauptaugenmerk auf der Schaffung besserer Bedingungen für Transparenz in der Verteidigungsplanung und -budgetierung sowie auf der Unterstützung der Gewährleistung einer demokratischen Kontrolle der Streitkräfte.

Im Ergebnis wandten sich zahlreiche beitriftswillige Länder und andere Partner an das Bündnis mit der Bitte um Rat und Unterstützung im Hinblick auf die einzuleitenden Maßnahmen. Dabei stießen sie auf die paradoxe Situation, dass – wenngleich die NATO der DKSK erhebliche Bedeutung beimaß – es innerhalb der Allianz kein einheitliches Modell gab, das als Vorbild hätte dienen können. Aufgrund von historischen, kulturellen und verfassungsrechtlichen Unterschieden wurde diese Frage in allen NATO-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, so dass es nicht möglich war, ein allgemeingültiges Modell anzubieten. Auf

---

<sup>4</sup> Das Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) wurde auf Initiative seines Leiters, Teddy Winkler, mit dem Ziel geschaffen, speziell dieses Thema zu beleuchten, das sich eines allgemeinen und zunehmenden Interesses und einer wachsenden Bedeutung erfreut. Neben der Durchführung eines eigenen Forschungsprogramms wird von dem Genfer Zentrum auch erwartet, dass es ein gewisses Maß an dringend benötigter Koordinierung in die überall durchgeführten Einzelaktionen auf diesem Gebiet bringt.

<sup>5</sup> Der nationale Status der Streitkräfte war in den einzelnen Ländern in Abhängigkeit von den gemachten historischen Erfahrungen sehr unterschiedlich. In Polen und Rumänien genoss das Militär hohes Ansehen, was in Ungarn und Tschechien nicht der Fall war. Unabhängig von ihrem nationalen Status als Interessensgruppe waren die verschiedenen nationalen Armeen jedoch Träger des alten Gedankengutes und ein Hindernis für eine erfolgreiche Demokratisierung.

einer Reihe von Brainstorming-Sitzungen der NATO im Rahmen der Pff wurden die verschiedenen Komponenten der DKSK ausführlich beleuchtet, gleichzeitig wurden dabei aber auch die zahlreichen bestehenden Unterschiede und damit die Schwierigkeit, zu einer einheitlichen Definition zu gelangen, noch deutlicher. Nur insoweit bestand auf diesen Sitzungen Konsens, dass man die DKSK schon erkennen würde, wenn man ihr begegnet oder vielmehr, dass es auffallen würde, wenn sie nicht vorhanden ist. Oder, wie es ein Teilnehmer aus einem Bündnisland auf einer solchen Sitzung ausdrückte: "Sobald wir uns einer Einigung über die Kriterien nähern, muss einer von uns den Saal verlassen."<sup>6</sup>

Dies verdeutlicht das Dilemma, vor dem das Bündnis und die Beitrittskandidaten standen und das auch Auswirkungen auf die anderen "NATO-Kriterien" hatte: Das Problem der Bewertung, ab wann die Länder das Niveau erreicht haben, das für eine NATO-Mitgliedschaft als notwendig erachtet wird.<sup>7</sup> Für die beitragswilligen Länder hatte das Fehlen eines konkreten Modells sowohl Vor- als auch Nachteile. Einerseits erhielten sie viele gute, wenngleich nicht immer übereinstimmende Ratschläge im Hinblick auf die von ihnen einzuleitenden Schritte. Andererseits konnten sie eine eigene Auswahl unter diesen Ratschlägen treffen und sie an ihre eigenen Erfordernisse und Umstände anpassen.

Diese Konzentration auf das Thema der DKSK kam zu einer Zeit, in der die Streitkräfte der Bündnispartner in einem tief greifenden Umbruchprozess steckten, der wiederum Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den Streitkräften und ihren Gesellschaften hatte. Die Streitkräfte aller NATO-Länder befinden sich in einem Übergangsprozess, in dem sie ihre noch aus der Zeit des Kalten Krieges stammenden Militärstrukturen und Truppenstärken umstrukturieren, umorganisieren und allgemein reduzieren. Viele haben bereits den Übergang von einer Wehrpflicht- zu einer reinen Freiwilligenarmee vollzogen oder stehen mitten in diesem Prozess. Gleichzeitig ändern sich die Rolle und die Aufträge dieser Armeen, die mittlerweile zunehmend für Krisenreaktionseinsätze (CRO) zur Verfügung stehen, die ganz neue Anforderungen an sie stellen. Zudem hat die Entwicklung neuer Informationstechnologien Auswirkungen auf die Einsätze der Streitkräfte und – als scheinbar allgegenwärtiges, alle Bereiche durchdringendes Medium – auch auf die Art und Weise, wie diese Einsätze von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden.

In ihrer Gesamtheit bilden diese Faktoren das neue Umfeld und die neuen

---

<sup>6</sup> Diese offiziellen Sitzungen wurden von einer Vielzahl von Workshops und Seminaren zu diesem Thema begleitet, die oftmals in den beitragswilligen Ländern auf Initiative von Christopher Donnelly, dem Sonderberater für MOE des NATO-Generalsekretärs, stattfanden. Ein weiterer wichtiger Akteur für Unterstützungsmaßnahmen in den Anfangsjahren war das Centre for European Security Studies in Groningen/Niederlande.

<sup>7</sup> Die Allianz hat immer betont, dass es keine feste oder starre Liste von Kriterien für neue Mitgliedstaaten gibt. Die Bündnisfähigkeit würde politisch auf der Grundlage aller einschlägigen Überlegungen beurteilt.

Herausforderungen, auf die die Streitkräfte reagieren müssen, wobei die erforderlichen Anpassungen wiederum Einfluss auf die Rolle des Militärs in der Gesellschaft und die Beziehung zwischen den militärischen und politischen Institutionen haben. Dabei ist der allgemeine Kontext, in dem die zivil-militärischen Beziehungen stattfinden, zu denen auch die DKSK gehört, kein starrer, sondern ein sich ständig entwickelnder Prozess. Alle Länder, sowohl die NATO-Mitgliedstaaten als auch die Partnerländer, müssen derzeit die Folgen des neuen Sicherheitsumfeldes für die Operationsweise ihrer Streitkräfte neu überdenken.

Durch diese beiden Entwicklungen – die Demokratisierung in MOE und die Auswirkungen des neuen Sicherheitsumfeldes – hat die DKSK den Stellenwert erreicht, den man ihr heute beimisst. Inzwischen hat die Mehrheit der NATO-Länder geeignete Mechanismen geschaffen, um sich auf die Veränderungen im neuen Umfeld einstellen und entsprechende Anpassungsmaßnahmen vornehmen zu können. Für die Länder in MOE stellt sich die Situation jedoch problematischer dar. Sie müssen mit diesen Veränderungen fertig werden und parallel dazu die Mechanismen, Verfahren, Kenntnisse und kooperativen Einstellungen entwickeln, die für eine effektive DKSK erforderlich sind. Besonders erschwerend kommt dabei noch hinzu, dass sie sich gleichzeitig mit dem schweren Erbe der Vergangenheit auseinandersetzen müssen. Damit sehen sie sich einer enormen Herausforderung gegenüber.

### **Entscheidende Voraussetzungen für die DKSK**

Wenngleich es kein einheitliches Modell gab, führte die intensive Diskussion zu den Problemen der DKSK doch zur Herausbildung allgemeiner Richtlinien bezüglich der grundlegenden Elemente, die in dieser oder jener Form vorhanden sein müssen, damit eine demokratische Kontrolle gewährleistet ist. Dabei handelt es sich um:

1. rechtliche und verfassungsmäßige Mechanismen, die die Beziehungen zwischen dem Staatsoberhaupt, der Regierung, dem Parlament und den Streitkräften im Hinblick auf die Verteilung der Befugnisse und das Kommando- und Unterstellungsverhältnis sowohl in Friedenszeiten als auch beim Übergang zu einem Krieg klarstellen und darüber hinaus die Rolle der einschlägigen Institutionen und den Status und die Rechte der Streitkräfte festlegen,
2. eine angemessene Mischung von Militär- und Zivilpersonal innerhalb des MfV (einschließlich eines zivilen Verteidigungsministers), um zu gewährleisten, dass das militärische Know-how in einen angemessenen politischen und wirtschaftlichen Kontext eingebunden ist,
3. eine effektive parlamentarische Kontrolle zur Sicherung der demokratischen Legitimität und öffentlichen Unterstützung,



4. maximale Transparenz und Offenheit einschließlich unabhängiger Forschungsinstitute und kritisch hinterfragender Medien,
5. Streitkräfte, die sich ihrer Rolle in der Gesellschaft unbefangen stellen.

Auf dem Papier lassen sich diese Elemente leicht festlegen. Sie in die Praxis umzusetzen, ist jedoch weitaus schwieriger. Ihre erfolgreiche Umsetzung steht und fällt mit den entsprechenden Rollen der Exekutive und der Legislative und deren Beziehung zueinander sowie mit der Beziehung beider zu den Streitkräften und mit der Teilung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen der politischen und der militärischen Seite. Im Mittelpunkt einer effektiven DKSK steht die Schaffung von Vertrauen und gegenseitigem Respekt, die für diese Beziehungen von entscheidender Bedeutung sind.

### **Warum ist die Verteidigung anders als andere Bereiche?**

In allen Regierungsbereichen ist ein gewisses Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative angesichts ihrer jeweiligen Funktionen unvermeidbar. So muss es eine Gewalt- und Kompetenzteilung geben, die einerseits eine wirksame Handlungsfähigkeit der Exekutive gewährleistet, ohne dass es dabei zu einer gegebenenfalls gefährlichen Anhäufung von Macht kommt, andererseits aber auch die Unterstützung der Öffentlichkeit durch die Einbeziehung der Legislativen sichert, ohne dass dies zu Handlungsunfähigkeit führt. Bei der Sicherung einer effektiven Regierungsfähigkeit spielt die Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen "Effizienz" und "Demokratie" eine zentrale Rolle, was in der Verteidigungspolitik von besonderer Bedeutung ist.

Die Notwendigkeit der Schaffung eines derartigen ausgewogenen Verhältnisses ist im Verteidigungsbereich wichtiger und gleichzeitig auch schwieriger als in anderen Bereichen. Die Verteidigung ist mehr als nur ein weiterer Kostenbereich. Sie weist bestimmte Eigenschaften und Merkmale auf, die das Verhältnis zwischen den exekutiven und legislativen Organen erschweren und das zwischen beiden inhärent bestehende Spannungspotenzial verstärken. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens geht es bei der Verteidigung um die Sicherheit der Nation, wobei Entscheidungen notwendig sind, die den Einsatz von Menschenleben und Finanzen für die Verteidigung des Landes betreffen. Entscheidungen von einer solchen Tragweite stellen eine zusätzliche Belastung für die politische Führung dar, die sich in der Verantwortung sieht, die richtigen Weichen zu stellen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass ihre Entscheidungen und Maßnahmen von der Öffentlichkeit mitgetragen werden.

Zweitens gehört zur Verteidigung der Unterhalt der Truppe. In jeder Gesellschaft nimmt das Militär vor allem wegen seiner Rolle als größter Waffenbesitzer eine besondere, unverwechselbare Position ein. Hinzu kommt noch, dass es sich bei den Streitkräften um eine hoch organisierte und disziplinierte Truppe handelt,

die zusammengeschweißt ist durch Traditionen, Bräuche und Arbeitsgewohnheiten, aber vor allem durch die Notwendigkeit, in Krisen- und Konfliktzeiten zusammenzuarbeiten und sich aufeinander verlassen zu können – eine Abhängigkeit, die im wahrsten Sinne des Wortes über Leben und Tod entscheiden kann. Eine solche Abhängigkeit führt zu starken Bindungen und Loyalitäten und bedarf eines Maßes an Zusammenhalt und Gruppenidentität, den nur wenige andere Berufsgruppen für sich in Anspruch nehmen können. Genau diese Merkmale – Disziplin, Engagement und Loyalität – sind dafür verantwortlich, dass der militärische Beruf anders ist und sich in gewisser Weise von der Gesellschaft abhebt.

Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, dass diese Unterschiede durch den sich verändernden Charakter des Krieges und die Tendenzen in der Gesellschaft geringer werden. Dies ist sicher nicht der Ort, diese Frage im Einzelnen zu erörtern. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass diese Werte nach wie vor den Kern des “Soldatentums” bilden und charakteristisch für die zwischenmenschlichen Interaktionen sind, auf denen die Funktionsweise der Armee in den meisten NATO-Ländern beruht. Zudem führt der stark organisierte und strukturierte militärische Alltag dazu, dass die meisten Militärangehörigen die Welt eher klar und unkompliziert wahrnehmen und sich damit oftmals im Widerspruch zu der komplexeren und vergleichsweise “verschwommenen” Sichtweise in der politischen Welt befinden. Auf Konzessionen und Kompromissen beruhende Konzepte, die für den Ausgleich und die Aussöhnung widerstreitender Interessen in der Innen- und Außenpolitik von entscheidender Bedeutung sind, lassen sich nur schwerlich mit den klaren und direkten Einschätzungen und Entscheidungen vereinbaren, die wichtige Eigenschaften einer effektiv funktionierenden Armee sind. Auf diese Weise kann ein und dasselbe Problem auf sehr unterschiedliche Weise wahrgenommen werden, was wiederum Anlass für Spannungen zwischen militärischen und politischen Akteuren sein kann.<sup>8</sup> Im harmlosesten Fall äußern

---

<sup>8</sup> Einen Eindruck von diesen Wahrnehmungsunterschieden zwischen den Männern auf dem Gefechtsfeld (das in diesem Fall das Meer war) und den Politikern vermitteln die Kommentare von Admiral Sandy Woodward, Kommandeur der Falklands-Gefechtsgruppe während des Vorrückens seiner Truppe auf die Falklands-Inseln: “Keiner unserer Pläne scheint länger als vierundzwanzig Stunden zu taugen, während Mr. Nott (der Verteidigungsminister) händeringend hin und her läuft und sich um seine verdammte Karriere sorgt. Und die Leute im Ministerium spielen ihre feinsinnigen und endlosen Spiele mit Blick auf die Zeit danach (Rückt schnell vor, wenn es Ruhm verspricht, wenn nicht, begeben euch anderswo hin).” Aus: Admiral Sandy Woodward und Patrick Robinson, *One Hundred Days; The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1992). Das Buch bietet einen wirklich lesenswerten und informativen Bericht über die Probleme der modernen Kriegsführung einschließlich der schwierigen Wechselwirkungen zwischen politischen und militärischen Überlegungen. Ebenso frustriert zeigte sich General Sir Peter de la Billiere, Kommandeur der britischen Streitkräfte im Golfkrieg, während der Truppenaufstellung: “Der Grad der Unentschlossenheit und Rückgewandtheit im Ministerium ist unerträglich und eine entsetzliche Zeitverschwendung. Alles spricht dafür, dass wir zurückbleiben, während die Amerikaner in den Krieg ziehen und unsere Minister sich nicht zu Entscheidungen durchringen können.” Aus: General Sir Peter de la

sich diese Spannungen in unzufriedenen Bemerkungen über das Tun und Lassen “unserer politischen Meister” in der Offizierskantine. Im extremsten Fall können sie aber auch zur Einmischung in Regierungsangelegenheiten oder zum Widerstand des Militärs gegen die amtierende Regierung führen. In solchen Fällen be-rufen sich die Männer in Uniform häufig auf ihre Loyalität gegenüber einer hö-heren Macht – Nation, Verfassung, Volk – als die gerade vorübergehend an der Macht befindliche Regierung.<sup>9</sup> Die meisten unserer Regierungen haben in ihrer Geschichte schon einmal Probleme unterschiedlichen Ausmaßes mit einem “auf-rührerischen” Militär erlebt. In verschiedenen NATO-Staaten wie beispielsweise in der Türkei, Griechenland, Spanien und Portugal liegen diese Erfahrungen noch gar nicht lange zurück.<sup>10</sup>

Heute ist dies aber für keine der etablierten Demokratien mehr ein Grund zu ernsthafter Sorge. Die Rollen der Militärs und der Zivilisten sind genau und nachvollziehbar abgesteckt. Allerdings werden wir später noch sehen, dass diese Trennlinien in einigen Bereichen immer stärker verwischen. Auch liegt die Be-deutung der demokratischen Kontrolle anderswo. In jeder Gesellschaft bildet das Militär eine starke Interessengruppe, die erheblichen Einfluss auf die Politik und

---

Billiere, *Storm Command, a Personal Account of the Gulf War* (London: Harper Collins, 1992).

<sup>9</sup> Siehe z. B. die bekannte Äußerung von General Douglas MacArthur: “Ich entdeckte ein neues bisher unbekanntes und gefährliches Konzept, demzufolge die Angehörigen unserer Streitkräfte in erster Linie denen Ergebenheit oder Loyalität schulden, die für eine gewisse Zeit die Macht der Exekutive in der Regierung ausüben, statt dem Land und seiner Verfassung, die zu verteidigen sie geschworen haben.” Zitat aus: Telford Taylor, *Sword and Swastika* (New York: Simon und Schuster, 1952), 354. In die gleiche Richtung geht ein Zitat aus Russland: “Ich habe nie Zaren oder Kommissaren oder Präsidenten gedient. Sie sind sterbliche Wesen, die kommen und gehen. Ich diene nur dem russischen Staat und dem russischen Volk, die immer während sind.” General Ljebed, Zitat aus *Financial Times*, 6. September 1994. Während der ersten Sommerschulen für Parlamentarier aus MOE, die von der NATO-PV Mitte der Neunzigerjahre in Zusammenarbeit mit dem George C. Marshall Center in Garmisch veranstaltet wurden, gab es erhebliche Dis-kussionen über die Frage, ob es Umstände geben kann, unter denen das Militär das Recht hat, innenpolitisch zu intervenieren, z. B. um die Demokratie zu “retten”, wie in Algerien, wo die Armee die Machtübernahme einer Gruppe gewählter islamischer Fundamentalisten verhinderte, oder im Falle von widerstrebenden demokratischen Institutionen, wie beim Einsatz der russi-schen Armee gegen das Parlament durch Präsident Jelzin. Wenngleich Einvernehmen dahinge-hend bestand, dass es keinerlei Rechtfertigung für das Vorgehen gegen demokratisch gewählte Gremien geben kann, wurden doch Grauzonen in den Fällen deutlich, in denen die demokrati-sche Legitimität der Regierung selbst in Frage stand. In diesem Zusammenhang wurden auch Fragen dahingehend laut, wem gegenüber die Streitkräfte eigentlich einen Treueeid ablegen.

<sup>10</sup> Als besonders nützlich für die neuen Demokratien haben sich die Erfahrungen erwiesen, die Spanien und Portugal dabei gemacht haben, den Übergang zur Demokratie zu vollziehen und den Streitkräften wieder den ihnen gebührenden Platz in der Gesellschaft zuzuweisen. Siehe z. B. das Rose-Roth-Seminar zum Thema “Verteidigung in demokratischen Gesellschaften. Die Erfahrungen Portugals”, Lissabon, 20.–22. April 1995. In Debatten über die zivil-militärischen Beziehungen werden auch häufig die besondere Rolle der türkischen Streitkräfte und die Aus-wirkungen, die Geschichte und politische Kultur auf die Stellung des Militärs in der Gesellschaft haben, ins Feld geführt.

die Verteilung der Ressourcen nehmen kann. Die Bedeutung der DKSK besteht gerade darin sicherzustellen, dass die Streitkräfte und deren Erfordernisse den ihnen zukommenden Platz in der nationalen Prioritätenliste einnehmen und weder einen übermäßigen Anteil der nationalen Ressourcen für sich in Anspruch nehmen noch einen unangemessenen Einfluss auf die politische Entwicklung ausüben.

Aus diesen Gründen ist es wichtig, den Verteidigungsbereich so aufzubauen und zu führen, dass sich militärischer Professionalismus und militärische Effizienz maximal entfalten können, gleichzeitig aber auch die politische Kontrolle und öffentliche Unterstützung gewährleistet sind. Dabei wird die Erreichung dieses Zieles noch durch einen zusätzlichen Aspekt erschwert. Innerhalb des Militärs besteht die Tendenz zu glauben, dass militärische Dinge am besten den Militärs überlassen sein sollten. Diese Haltung ist durchaus verständlich, besteht das Geschäft der Militärs doch darin, sich auf den Konfliktfall und damit eventuell einhergehenden Verlusten von Menschenleben vorzubereiten. Vor diesem Hintergrund ist das Eindringen von Außenseitern oder Nichtspezialisten eine sicherheitsrelevante Frage. Auf diesen Aspekt werden wir später noch ausführlich zurückkommen. Im Moment genügt es, drei Punkte festzuhalten. Erstens gibt es sicher viele Bereiche, die mit Recht den Militärspezialisten vorbehalten sind, die viel Zeit darauf verwandt haben, das Kriegshandwerk und die Führung der Streitkräfte zu studieren und zu perfektionieren. Zweitens müssen diese militärischen Aktivitäten ab einer bestimmten Stufe der Überprüfung durch die politische Führung unterliegen, um zu gewährleisten, dass sie im Einklang mit den politischen Zielen und Prioritäten stehen und diese auch zum Ausdruck bringen. Drittens bedingt eine solche Situation, in der das Militär das Primat der Politik anerkennt, die Verantwortung der politischen Seite, zu fundierten Einschätzungen zu gelangen.

### **Die Rolle der Exekutive**

Die Exekutive eines Landes umfasst die demokratisch gewählte oder ernannte Führung, sei es nun der Präsident oder der Premierminister oder beide, sowie einen permanenten Stab von Beamten und militärischen Führungskräften. Bei ihnen liegt die Verantwortung, der Verteidigung den ihr gebührenden Platz in der nationalen Prioritätenliste einzuräumen, bei widerstreitenden Ansprüchen Entscheidungen zu fällen und sicherzustellen, dass die Erfordernisse des Verteidigungssektors im Einklang mit den politischen Zielen und wirtschaftlichen Ressourcen stehen. Anders ausgedrückt, ist die Exekutive dafür zuständig, das "große Ganze" im Auge zu behalten und eine nationale Strategie festzulegen, in der die Verteidigung ihren Platz haben muss. In der Regel obliegt der Exekutive auch die Entscheidung, ob ein Land in den Krieg zieht (wozu die Zustimmung der Legislative erforderlich ist), sowie das strategische Kommando und die strategische Kontrolle in allen Konfliktsituationen. Vor diesem Hintergrund sind klare Kompetenz- und Führungsstrukturen natürlich von zentraler Bedeutung.

Im Rahmen der Exekutive ist das Verteidigungsministerium zusammen mit dem Generalstab für die konkrete Organisation und Führung des Militärs und den Einsatz der Streitkräfte zuständig. Dazu gehört die Verantwortung für die Stationierung und den Einsatz der Streitkräfte, die Entwicklung der Militärstrategie und -doktrin, die Verteidigungspläne und -haushalte, die Personalpolitik und die Aus- und Weiterbildung sowie für die Ausrüstung der Truppe. Aufgabe des Verteidigungsministeriums ist es, die militärischen Erfordernisse mit den realpolitischen und wirtschaftlichen Zwängen in Einklang zu bringen sowie zwischen den einzelnen Teilstreitkräften zu vermitteln. Ferner obliegt es dem Ministerium, das Maß der Autonomie der Streitkräfte wie auch der Eingriffe im Rahmen der politischen Kontrolle festzulegen.

#### *Die politisch-militärische Schnittstelle*

Bei der Betrachtung der Rolle und Zuständigkeiten der Exekutive gibt es drei große Bereiche, in denen das politisch-militärische Zusammenspiel von besonderem Interesse ist: die Kommandofrage, der Einsatz von Zivilisten und die Trennlinie zwischen militärischer und politischer Zuständigkeit und Verantwortung.

**Kommando:** Als erster wichtiger Bereich ist die Frage klarer Absprachen bezüglich des Kommandos über die Streitkräfte in Friedens- und in Kriegszeiten zu nennen. Dabei versteht es sich von selbst, dass die Zuständigkeit für die Entscheidung, in den Krieg zu ziehen, klar und eindeutig festgelegt sein muss und dass die Entscheidung selbst, soweit dies möglich ist, bei einer einzigen Person liegen sollte, die dafür allerdings der Zustimmung der Legislative bedarf. In präsidential-parlamentarischen Systemen ist es wichtig, die Rolle des Präsidenten gegenüber dem Premierminister klar festzulegen. Ebenso müssen die Unterstellung des Generalstabschefs und die Führungsstruktur zweifelsfrei geklärt sein. Dies wiederum ist leichter gesagt als getan. Verfassungen und rechtliche Rahmenbedingungen mögen noch so sorgfältig konzipiert sein, ein gewisser Auslegungsspielraum bleibt fast immer, den sich insbesondere starke Persönlichkeiten gern zunutze machen.

Selbst die wegen ihrer einfachen Sprache und klaren Gewaltenteilung stark bewunderte amerikanische Verfassung konnte diese Probleme nicht ganz vermeiden. Nach der Verfassung ist der Präsident Oberkommandierender der Streitkräfte, aber die Befugnis, einen Krieg zu erklären, liegt beim Kongress. Aufgrund dieser Festlegungen können Kompetenzstreitigkeiten bei Konflikten auftreten, bei denen es nicht zu einer formellen Kriegserklärung kommt, die aber dennoch die Stationierung von amerikanischen Truppen erfordern und unter Umständen auch zum Verlust amerikanischer Menschenleben führen können. Dabei lassen sich viele Fälle finden, in denen der Präsident die Stationierung von US-Truppen ohne ausdrückliche Bevollmächtigung durch den Kongress angeordnet hat.<sup>11</sup> Trotz des

<sup>11</sup> Siehe Louis Fisher, "Congressional Checks on Military Initiatives", *Political Science Quarterly* 109:5 (1994–95); und Joseph R. Biden, Jr. und John B. Ritch, III, "The War Powers at a

Gesetzes über die Verteilung der Befugnisse im Kriegsfall (War Powers Resolution) hält die Debatte weiter an und findet ihren Niederschlag in der Kritik des Kongresses an der Stationierung von US-Streitkräften in Bosnien und im Kosovo und in jüngster Zeit an einem möglichen Einsatz militärischer Gewalt gegen den Irak. Diese letzten Überlegungen sind nicht zu Argumentationszwecken angestellt worden, sondern sie sollen lediglich zeigen, dass selbst in fest etablierten demokratischen Systemen Meinungsverschiedenheiten dahingehend bestehen können, wer für den Einsatz der Streitkräfte zuständig ist.

Auch die französische Verfassung, die dem Präsidenten spezielle Vollmachten in Fragen der nationalen Sicherheit gewährt und der Regierung Verantwortung bei der Führung des Verteidigungsbereichs einräumt, kann uneindeutige Situationen insbesondere in Zeiten einer so genannten "Cohabitation", in denen Präsident und Regierung aus unterschiedlichen Parteien kommen, nicht völlig ausschließen. Ein klares Beispiel dafür bot die jüngste "Cohabitations"-Periode von Präsident Chirac und Premierminister Jospin.

In Ost- und Mitteleuropa haben Präsidenten verschiedentlich versucht, ihre Rolle als Oberkommandierende der Streitkräfte nach eigenem Gutdünken auszulegen und besondere Beziehungen zu den Streitkräften unter Umgehung der Regierung und des Verteidigungsministeriums aufzubauen. Besonders augenfällig ist dabei der Fall Polens, wo der damalige Präsident Walesa versuchte, seine Rechte gegen die der Regierung durchzusetzen. Auf einem Treffen mit dem damaligen Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der NATO, Karsten Voigt, erklärte Präsident Walesa seine Rolle als Oberkommandierender der polnischen Streitkräfte sei ein ausreichender Garant für die Erfüllung der Erfordernisse einer demokratischen zivilen Kontrolle. Diese Behauptung wurde zwar diplomatisch, aber nichtsdestoweniger entschieden zurückgewiesen. Gelöst wurde das Problem dann durch die Verabschiedung eines neuen polnischen Verteidigungsgesetzes und einer neuen Verfassung, die dem Präsidenten allerdings weiterhin erhebliche Machtbefugnisse sichern.

**Rolle der Zivilisten:** Ein zweiter Bereich, in dem es zu potenziellen Unstimmigkeiten kommen kann, betrifft die Rolle der Zivilisten im Verteidigungsministerium. Den meisten westlichen Demokratien ist gemein, dass der Verteidigungsminister aus dem zivilen Bereich kommt. Dafür spricht eine Reihe von Gründen, insbesondere aber die Tatsache, dass man einem Zivilisten eher zutraut, die breiteren politischen Fragen und Einflussfaktoren in Rechnung zu stellen und dem Kompetenzgerangel bei der Ressourcenverteilung im MfV die Stirn zu bieten. Das heißt jedoch nicht, dass Militärs auf dem Posten des Verteidigungsministers nicht dieselben Eigenschaften unter Beweis stellen können. Allerdings sprechen die gemachten Erfahrungen mehrheitlich dafür, dass ein ziviler Hintergrund eine

---

Constitutional Impasse: a Joint Decision Solution", *Georgetown Law Journal* 77:2 (Dezember 1988).

bessere Gewähr dafür bietet, der gesamten Bandbreite der in dieser Position zu erfüllenden Aufgaben gerecht zu werden.<sup>12</sup>

Ähnliche Kompetenzfragen bezüglich der Austauschbarkeit von Militärs und Zivilisten stellen sich im Zusammenhang mit der Rolle der Zivilisten im Verteidigungsministerium. Die meisten – wenngleich nicht alle – westlichen Verteidigungsministerien beschäftigen eine große Zahl von Zivilisten, die in der Organisation und täglichen Arbeit des Ministeriums Seite an Seite mit den Militär-offizieren arbeiten. Der Einsatz von Zivilisten birgt eindeutige Vorteile, bringen sie doch Fähigkeiten im Bereich Verwaltung, Management und Finanzen mit, die professionellen Militärs häufig fehlen. Allerdings arbeiten viele der Zivilisten in politischen Bereichen, in denen sie sich auch auf militärisches Territorium begeben, was – wenn die Trennlinien nicht sorgfältig abgesteckt sind – zu Spannungen führen kann.

In den Anfangstagen des demokratischen Übergangs wurde der Einsatz von Zivilisten in den MOE-Ländern häufig als Problem gesehen. Zwar konnten die meisten Partnerstaaten in Mittel- und Osteuropa auf westliches Drängen schon bald "Zivilisten" in ihren Verteidigungsministerien vorweisen, bei denen es sich aber zum größten Teil um ehemalige Offiziere handelte.<sup>13</sup> Zum Teil hatte dies mit dem Mangel an zivilen Experten in den postkommunistischen Ländern zu tun, gleichzeitig war es aber auch Ausdruck des weiterbestehenden Glaubens an das Primat des Militärs in Verteidigungsfragen. Die Rollenverteilung zwischen Zivilisten und Mitarbeitern in Uniform wirft die generelle Frage auf, ob der Dienst im Militär eine rein militärische Herangehensweise hervorbringt, die die Arbeitsmethoden eines Offiziers ein für alle Mal prägt und damit seine künftigen Karrieremöglichkeiten einschränkt. Eine Erörterung dieser Frage würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen. Natürlich hängt viel vom Einzelnen selbst ab. Zahlreiche Militärs schaffen den Übergang in die zivile Politik (z. B. in der NATO) anscheinend problemlos. Insgesamt gesehen ist es jedoch wichtig, die jeweiligen Fähigkeiten der zivilen und militärischen Mitarbeiter – ganz gleich, ob sie noch im aktiven Dienst stehen oder nicht – maximal zu nutzen und sicherzustellen, dass sie sich gegenseitig ergänzen und befruchten.

**Trennlinie zwischen politischer und militärischer Verantwortung:** Dies bringt uns zu der dritten zentralen Fragen, d. h. zur Festlegung der Trennlinie zwischen den Kompetenzen und Zuständigkeiten von politischen und militärischen

<sup>12</sup> Auch in diesem Fall traf die westliche Prämisse, dass ein Zivilist am besten für den Posten des Verteidigungsministers geeignet ist, auf der ersten Sommerschule für Parlamentarier aus MOE-Ländern in Garmisch bei einigen der Abgeordneten aus MOE auf großen Widerspruch, was zeigt, wie stark die Normen des alten kommunistischen Regimes, die Verteidigung als eine rein militärische Angelegenheit zu betrachten, noch verwurzelt waren.

<sup>13</sup> Während eines offiziellen Besuchs der NATO-PV 1994 in einem Partnerland verwies der Verteidigungsminister auf die ihn begleitenden Zivilisten als Beweis für das Bestehen einer zivilen Kontrolle. Später stellte sich heraus, dass diese "Zivilisten" noch am Vortage eine Uniform getragen hatten.

Akteuren. Dieses Thema durchdringt alle Aspekte der DKSK. Gibt es rein militärische Bereiche, in denen es der Armee gestattet sein sollte, ungehindert und frei von politischer Intervention zu agieren? Nach dem gesunden Menschenverstand sollte dies der Fall sein. Es sollte Bereiche geben, beispielsweise die Entwicklung der Militärdoktrin und -taktik sowie die Aus- und Weiterbildung der Streitkräfte, die den professionellen Militärs vorbehalten sind. Ebenso liegt es in Konfliktsituationen auf der Hand, dass die Einsatzführung dem professionellen militärischen Sachverstand obliegen sollte. In der Praxis sieht dies jedoch anders aus. So gibt es kaum militärische Bereiche, die frei von jedweder Form der politischen Einmischung oder Kontrolle operieren können.

Letztendlich kommt man zu dem Schluss, dass für alle militärischen Aktionen an einem bestimmten Punkt Rechenschaft gegenüber der politischen Seite abgelegt werden muss. Dies wiederum wirft die Frage auf, an welchem Punkt die politische Seite direkt Einfluss nehmen sollte. Oder um es ganz unverblümt zu sagen, wann sollte dem Urteilsvermögen und der Autorität der politischen Seite Vorrang vor der militärischen Seite eingeräumt werden? Diese Trennlinie ist nicht einfach zu ziehen, und es gibt eine Reihe von Bereichen, in denen sie leicht verwischt. Im Folgenden sollen Beispiele für Bereiche dargestellt werden, in denen es häufig zu Konflikten zwischen politischen und militärischen Interessen kommt.

*Rules of Engagement (ROE):* ROE sind Regeln zur Einsatzdurchführung für militärische Kräfte, die den Umfang der Aktion unter umfassender Berücksichtigung des politischen Kontextes festlegen. Sie beziehen sich auf sehr unterschiedliche Aktivitäten, angefangen von strategischen bis hin zu operativen Fragen, und sind häufig Anlass für Spannungen zwischen der militärischen und der politischen Seite. Auf der Ebene der großen Strategie lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen militärischen und politischen Erfordernissen am besten anhand der kubanischen Raketenkrise veranschaulichen. Die amerikanischen Streitkräfte bemühten sich, eine Linie festzulegen, an denen die sowjetischen Schiffe außerhalb der Reichweite der MiG-Kampfflugzeuge auf Kuba gestoppt werden sollten. Dies hätte jedoch den Entscheidungszeitraum für die sowjetische Führung reduziert. Letztendlich konnte sich das politische Erfordernis, der sowjetischen Seite mehr Zeit zu geben, durchsetzen, was jedoch mit einem höheren Risiko für die US-Streitkräfte verbunden war.

Ein beredtes Zeugnis von der Frustration eines Kommandeurs liefert Admiral Sandy Woodward, dem beim Vormarsch seiner Task Force auf die Falkland-Inseln Zweifel im Hinblick auf die Auslegung seiner ROE plagen: "Das Bild ist düster. Die Politiker werden mir wahrscheinlich die Hände binden und dann wütend sein, wenn es mir nicht gelingt, ihnen ihre verdammten Eisen aus dem Feuer zu holen."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Woodward, *One Hundred Days*. Woodward geht weiter auf die Frage der ROEs ein: "Ich erkannte, dass eine erhebliche Ausschmückung der ROEs vor Ort vonnöten sein würde. Ich war sicher, dass sie an der politischen Schnittstelle in Whitehall absolut sinnvoll waren, doch an der Front,



Auf ähnliche Weise reagierte der Kommandeur der britischen Streitkräfte im Golfkrieg, General Sir Peter De La Billiere, als er vor dem Dilemma stand, dass seine eigenen ROEs im Hinblick auf das Vorgehen gegen eine potenzielle Bedrohung durch irakische Flugzeuge restriktiver waren als die der amerikanischen Streitkräfte, mit denen er zusammen stationiert war: "Die Politiker lavieren und versuchen, sich um die wirklichen Entscheidungen, für die sie da sind, herumzumogeln. Sie lieben Entscheidungen, die von jedem Gruppenführer getroffen werden können, wie die Beschaffung von Uniformen oder die Festlegungen von Funkmitteilungen. Doch Probleme im Zusammenhang mit den ROEs, bei denen die künftige Kriegsführung und ihre eigene sowie die Position der Regierung in Frage gestellt werden könnten, meiden sie wie der Teufel das Weihwasser."<sup>15</sup>

Während des Einsatzes der UNPROFOR in Bosnien gab es unzählige militärische Kommandeure, die sich durch die ihnen aus New York übermittelten ROEs an den Rand der Verzweiflung getrieben fühlten. Auch die eigenen friedenserhaltenden Einsätze der NATO auf dem Balkan verliefen in dieser Hinsicht nicht ohne Probleme, wenngleich sie einen gewaltigen Fortschritt gegenüber den UNO-Einsätzen darstellten. Häufig waren die nationalen ROEs restriktiver als die für die Truppe insgesamt, worunter die Gesamteffektivität des Einsatzes litt.

*Multinationale Einsätze:* Dabei sind die ROEs Teil eines umfassenderen Problems, das sich bei friedensunterstützenden ebenso wie bei friedens erzwingenden multinationalen Einsätzen stellt, bei denen militärische und politische Überlegungen in einem schwierigen Prozess gegeneinander abgewogen werden müssen, der zu einer weiteren Verwischung der Rollenverteilung beiträgt. Bei friedensunterstützenden Einsätzen wie in Bosnien und im Kosovo resultieren viele der Probleme vor Ort aus der nur zögerlichen Bereitschaft der Staaten, dem Truppenkommandeur über die taktische Kontrolle hinausgehende Befugnisse einzuräumen, wobei sie sich ein abschließendes Vetorecht über ihnen nicht genehme Entscheidungen vorbehalten.<sup>16</sup> Allerdings stellen solche Einsätze auch die Streitkräfte vor allem dadurch vor völlig neue Herausforderungen, dass sie von den Militärs die Übernahme stärker politisch geprägter Aufgaben erfordern. Vom Truppenkommandeur bis hin zum Soldaten am Kontrollpunkt wird großes politisches Gespür für die lokalen Bedingungen erwartet und die Folgen des gewählten Vorgehens sind enorm, sodass überall Eigeninitiative und Urteilsvermögen gefragt sind.<sup>17</sup>

---

wo keine Zeit dafür blieb, die impliziten, aber nicht genannten Feinheiten zu erörtern, ließ ihre Klarheit gelegentlich erheblich zu wünschen übrig."

<sup>15</sup> De la Billiere, *Storm Command*.

<sup>16</sup> Von KFOR- und SFOR-Kommandeuren wurden häufig Beschwerden darüber laut, dass einige Staaten nicht bereit waren, ihre Entscheidungen insbesondere im Hinblick auf Truppenverlegungen umzusetzen.

<sup>17</sup> Als Folge dieser neuen Form von Militäreinsätzen wurde in den meisten europäischen Armeen der Posten eines Sonderverantwortlichen für zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) geschaffen. In den USA war man den Europäern in dieser Hinsicht bereits ein gutes Stück voraus. Entgegen der in bestimmten Kreisen verbreiteten Meinung finden derartige Maßnahmen wie

Noch komplizierter werden multinationale Einsätze, wenn es wirklich zu Kampfhandlungen kommt. Ein klassisches Beispiel für das Wechselspiel zwischen politischen und militärischen Überlegungen bei der Durchführung solcher Einsätze bietet die NATO-Kampagne gegen Jugoslawien. Wieder sprachen NATO-Kommandeure von einem Kampf, bei dem ihnen die Hände gebunden waren. Damit bezogen sie sich insbesondere auf die anfänglichen Ziele der Luftesinsätze und die Weigerung der politischen Führung, aus Furcht vor mangelnder Unterstützung in der Bevölkerung grünes Licht für Bodenoperationen zu geben.<sup>18</sup>

Wie wir gesehen haben, verwischen multinationale Einsätze die Trennlinie zwischen den militärischen und politischen Verantwortungs- und Kompetenzbereichen noch zusätzlich. Ebenso führt das allgemein steigende Bildungsniveau in der Armee zu einem stärkeren politischen Bewusstsein und zum Abbau der traditionellen Trennung zwischen der militärischen und der politischen Seite. Die in den Zeiten des Kalten Krieges auf Fragen politischer Art von Militärs häufig zu hörende klassische Antwort – “Ich bin bloß ein einfacher Soldat, das ist eine Frage für die politischen Führungskräfte” (die damals schon irreführend war) – wird künftig immer seltener zu hören sein.

Diese neuen Einsätze erfordern von den Streitkräften ein politischeres Vorgehen. Gleichzeitig bedingt allein schon ihr Charakter eine größere politische Sensibilität bei militärischen Handlungen, während die neuen Kommunikationstechnologien alle militärischen Handlungen für die politische Seite in greifbare Nähe rücken. Diese Entwicklungen werden unmittelbare Folgen für die DKSK sowie für alle Aspekte der zivil-militärischen Beziehungen haben.

*Beschaffung:* Die Beschaffung von Militärtechnik ist ein weiteres Beispiel für potenzielle Spannungen. Häufig müssen militärische Überlegungen bezüglich des am besten geeigneten Systems hinter finanziellen, wirtschaftlichen und politischen Erwägungen zurückstehen. Bei nahezu jeder Untersuchung zum Erwerb wichtiger Waffensysteme bietet sich dasselbe Bild: die endgültige Entscheidung erfolgt in den seltensten Fällen nach rein militärischen Erfordernissen. Infolgedes-

---

auch andere gemeinschafts- oder nationsbildende Aktivitäten sehr wohl die Unterstützung des Militärs. Besuche der NATO-Truppen vor Ort in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo haben den großen Stolz verdeutlicht, den die Soldaten aller Nationen empfinden, wenn sie der lokalen Bevölkerung helfen können, das Trauma und die Schäden des Krieges zu überwinden. Viele Aufgaben der friedenserhaltenden Truppen erfordern die Ausübung grundlegender militärischer Fähigkeiten. Hinzu kommt noch, dass die meisten Militärkommandeure dafür eintreten, militärische Spezialfähigkeiten durch vernünftige Rotationszyklen am Leben zu erhalten. Anders ausgedrückt sollte man die derzeit auf dem Balkan wahrgenommenen Aufgaben nicht verächtlich als notwendigen “Kleinkram” nach der Erledigung der echten Militärarbeit abtun, sondern sie vielmehr als grundlegenden und unentbehrlichen Teil des Gesamtspektrums der militärischen Beiträge zum Konfliktmanagement sehen.

<sup>18</sup> Eine ausgezeichnete Beschreibung des Kosovo-Einsatzes und der Probleme bei den Bemühungen, die politischen und militärischen Erfordernisse in solchen Einsätzen miteinander in Einklang zu bringen, findet sich in: General Wesley K. Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York: Public Affairs, 2001).

sen entsteht bei den Streitkräften häufig der Eindruck, dass sie nicht die optimale Technik erhalten.

*Militär und Gesellschaft:* Schließlich stellt sich relativ losgelöst von den anderen Überlegungen die Frage, inwieweit das Militärleben die gesellschaftlichen Normen z. B. im Hinblick auf die Beschäftigung von Frauen und die Akzeptanz von Homosexuellen widerspiegeln sollte. Jüngste Debatten in den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich lassen auf erhebliche Widerstände des Militärs gegenüber der Ausübung von politischem Druck in dieser Hinsicht schließen. Dies wiederum wirft die Frage auf, inwieweit die Streitkräfte eine besondere Stellung einnehmen und in welchem Maße die politische Seite auf der Durchsetzung von Maßnahmen beharren sollte, die in den Augen der Militärs der Effektivität der Truppe abträglich sind.<sup>19</sup>

Jeder der vorstehend genannten Bereiche ist es wert, ausführlich untersucht zu werden. Natürlich war es mit dem vorliegenden Aufsatz nicht möglich, wirklich unter die Oberfläche vorzudringen. Ziel unserer Betrachtungen war vielmehr, potenzielle Spannungsfelder zwischen den Aufgaben der militärischen und politischen Seite bei der Leitung des Verteidigungsbereiches aufzuzeigen und dabei gleichzeitig deutlich zu machen, dass die unterschiedlichen Interessen und Wahrnehmungen der beteiligten Akteure auch weiterhin zu Spannungen führen werden, die beharrlicher Schlichtungs- und Ausgleichsbemühungen bedürfen.

### **Die Rolle des Parlaments**

Bevor wir zur Rolle der Parlamente bei der Entwicklung und Umsetzung der Verteidigungspolitik kommen, seien zwei allgemeine Bemerkungen vorausgeschickt.

<sup>19</sup> Eine fundierte Betrachtung dieser Fragen findet sich bei Christopher Dandeker, "On the need to be different: Military Uniqueness and Civil-Military Relations in Modern Society", *Rusi Journal* (Juni 2001), 4. Damit im Zusammenhang steht auch die Frage der direkten Beteiligung von Militärangehörigen und Beamten an der Politik. In den meisten NATO-Ländern werden die Angehörigen der Streitkräfte nicht dazu ermutigt, sich politisch zu engagieren. Im Vereinigten Königreich wird ihnen sogar aktiv von einer politischen Beteiligung abgeraten. "Im Vereinigten Königreich gelten öffentliche Meinungsäußerungen zu politisch umstrittenen Fragen oder Unterstützungsbekundungen für eine politische Partei als Verstoß gegen das Berufsethos." Vortrag von A. Cragg, stellvertretender NATO-Generalsekretär (abkommandiert aus dem MfV) in einem Seminar zum Thema "Demokratische Rechenschaftspflicht der Streitkräfte", Prag, April 1995. Allerdings ist dies nicht in allen Ländern der Fall. So hat sich die deutsche Bundeswehr mit ihrer Konzeption der Inneren Führung, derzufolge der Soldat ein Staatsbürger in Uniform ist, für einen ganz anderen Ansatz entschieden, der sich aus ihrer jüngsten Vergangenheit und der Entschlossenheit herleitet, nie mehr zuzulassen, dass die deutsche Armee losgelöst von der Gesellschaft operiert. Ebenso stellt sich die Frage nach dem Recht der Soldaten auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder Vereinigung, die sich für ihr Wohlergehen einsetzen, bzw. ob diese Rechte mit dem Wesen des Militärberufs unvereinbar sind, der ja in erster Linie Disziplin, Zuverlässigkeit und bedingungslosen Gehorsam verlangt. Auch hier gibt es in den Ländern unterschiedliche Positionen. Einen Überblick über diese Unterschiede bietet der Bericht "Right to association for members of the professional staff of the armed forces", Dokument 9518, Ausschuss zu Rechtsfragen und Menschenrechten, Parlamentarische Versammlung des Europarates, 15. Juli 2002.

Erstens wäre es in einer idealen Welt Aufgabe des Parlaments, nicht nur die Exekutive zu unterstützen, sondern auch der Entwicklung und Umsetzung der Politik einen eigenen Stempel aufzudrücken und auf diese Prozesse Einfluss zu nehmen.<sup>20</sup> In der Praxis überlassen jedoch viele Parlamente ihre Initiativrechte der Exekutive. Dies gilt insbesondere im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, da häufig die Ansicht vertreten wird, Verteidigung und Sicherheit seien zu Recht ein Vorrecht der Exekutive. Oftmals besteht der parlamentarische Einfluss darin, der Exekutive Beschränkungen aufzuerlegen, indem das Parlament von seiner Fähigkeit Gebrauch macht, Vorlagen zu ändern oder abzulehnen oder ganz einfach "Nein" zu sagen. Zweitens gelten viele der vorstehend beschriebenen Merkmale der Verteidigung, die die Arbeit der Exekutive behindern oder erschweren, auch und sogar verstärkt für das Parlament.

Die Bedeutung der Parlamente in Verteidigungsfragen liegt auf der Hand. Eine Verteidigungspolitik kann nur dann Bestand haben, wenn sie die Unterstützung der Öffentlichkeit genießt, deren Schutz sie zum Ziel hat. Als gewählte Volksvertreter bilden die Parlamentarier das Herzstück des demokratischen Systems. Sie vertreten das Volk, aus dem sich die Streitkräfte rekrutieren und dessen Steuern den Unterhalt der Armee finanzieren. Parlamentarier nehmen eine Doppelfunktion wahr in dem Sinne, dass sie die Öffentlichkeit einerseits beeinflussen, andererseits aber auch die öffentliche Meinung vertreten müssen. Ihre Aufgabe ist es, die Militärausgaben zu erläutern und zu rechtfertigen und ihren Wählern darüber hinaus verständlich zu machen, warum Soldaten im Ausland stationiert werden und warum solche Auslandseinsätze Menschenleben fordern können.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich das Umfeld ändert, in dem die öffentliche Unterstützung für den Einsatz militärischer Gewalt aufrechterhalten werden muss. Aufgrund des Fehlens einer direkten Bedrohung wie während der Zeit des Kalten Krieges sind die Streitkräfte zunehmend mit Krisen und Konflikten beschäftigt, in denen es um die Demonstration von Macht und schnelle Stationierung geht. Dies hat zwei unmittelbare Konsequenzen. Erstens stellen solche Einsätze sehr hohe Anforderungen an die Soldaten und die für ihren Transport und ihren Unterhalt benötigte Logistik. Viele Nato-Länder leiden infolge der Stationierung ihrer Truppen in Bosnien und im Kosovo unter einer angespannten Situation. Zweitens gestaltet sich die rechtzeitige Anhörung der Parlamente aufgrund der Art einiger dieser Einsätze äußerst schwierig. Diese Trends

---

<sup>20</sup> Die Rolle der Parlamente in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen lässt sich nicht von der Rolle der Parlamente allgemein trennen. Eine Betrachtung zum Niedergang des parlamentarischen Einflusses vor dem Hintergrund des Haushaltsprozesses findet sich im Konferenzband "Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process", Palais du Luxembourg, Paris, 24.–25. Januar 2001. Bei dieser Konferenz handelte es sich um ein internationales Symposium für die Vorsitzenden der parlamentarischen Haushaltsausschüsse, das vom Finanzausschuss des französischen Senats und der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung veranstaltet wurde.

haben zudem Auswirkungen auf die öffentliche Unterstützung. Viele der Konflikte sind "weit entfernt" in dem Sinne, dass sie keine unmittelbare Bedrohung der nationalen Sicherheit darzustellen scheinen, dennoch sichern die Medien, dass das mit ihnen verbundene Leiden direkt in die Wohnzimmer der Menschen gelangt. Dies führt zu dem viel diskutierten Gefühl, etwas tun zu müssen. Zwar scheint die Öffentlichkeit in der Mehrzahl der Fälle den Einsatz der eigenen Streitkräfte in solchen Situationen zu befürworten, allerdings ist nie klar, inwieweit diese Unterstützung anhält, wenn erst Menschenleben zu beklagen sind. Da dies sowohl für Strategen als auch für Politiker schwer berechenbar ist, besteht die Notwendigkeit, sich so frühzeitig wie möglich der Unterstützung durch das Parlament zu versichern.

Wenngleich die Bedeutung der Parlamente in Verteidigungsfragen unbestreitbar ist, teilen sich die Meinungen, wenn es um die Rolle der Parlamente geht. Die Schlüsselfrage ist dabei, wie viel Einfluss und Kontrolle auf die Erarbeitung des Verteidigungshaushalts und den Aufbau und Einsatz der Streitkräfte ein Parlament anstreben sollte. Mit welcher Genauigkeit und Hartnäckigkeit sollten die Abgeordneten Verteidigungsfragen unter die Lupe nehmen?

Natürlich gibt es dafür kein allgemeingültiges Modell. Die Parlamente der Bündnispartner üben ihren Einfluss in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise aus.<sup>21</sup> Der grundlegende Unterschied besteht darin, dass einige Parlamente direkt über Anhörungs- und Entscheidungsrechte Einfluss nehmen, während andere ihren Einfluss indirekt über das Recht, die Exekutive – allerdings erst im Nachhinein – zur Rechenschaft zu ziehen, ausüben.

Am einen Ende des Spektrums steht der US-Kongress, der aufgrund der Verfassung und der Gewaltenteilung in den USA eine einflussreiche Rolle bei der Festlegung des US-Verteidigungshaushalts spielt. Der Kongress fordert vom Verteidigungsministerium harte Rechenschaft, die oftmals ans Eingemachte geht und Formen annimmt, die von einigen insbesondere unter den Betroffenen als "exzessives Mikromanagement" beschrieben wird.

In den Anfangsjahren des demokratischen Übergangs war der US-Kongress häufig das Modell für die Länder, die eine wirkliche Einbeziehung der Legislative in den verteidigungspolitischen Planungsprozess anstrebten.<sup>22</sup> Allerdings stellten sich schnell zwei Dinge heraus: Einerseits lassen sich die Machtbefugnisse des Kongresses nur sehr schwer übertragen, sind sie doch offenkundig das spezifische Produkt der US-Verfassung, die mittlerweile auf eine über 200jährige Geschichte zurückblicken kann. Andererseits bedürfen sie einer bedeutenden Unterstützungs-

<sup>21</sup> Das DCAF und die NATO-PV arbeiten zur Zeit an einem gemeinsamen Projekt, bei dem die Befugnisse der Parlamente in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen in 19 NATO-Ländern umfassend untersucht werden. Mit einer Veröffentlichung der Ergebnisse wird im Herbst 2002 gerechnet.

<sup>22</sup> Ein weiterer Grund dafür war, dass der US-Kongress insbesondere über den Congressional Research Service sehr rasch vor Ort war, um die jungen Parlamente mit Rat und Tat zu unterstützen.

infrastruktur in Form von Ausschussmitarbeitern, Experten und Unterstützungsorganisationen und verbrauchen damit erhebliche Ressourcen.

Am anderen Ende des Spektrums befindet sich das britische Parlament, dessen direkte Kontrolle in der jährlichen Abstimmung über den Verteidigungshaushalt als Ganzes sowie einer Reihe von Debatten besteht. Entscheidungen zu den konkreten Ausgaben kann die Regierung ohne Zustimmung des Parlaments treffen. So hat das Parlament wenig Einfluss auf die Erarbeitung des britischen Verteidigungshaushalts, der fest in den Händen der Exekutive liegt. Auch dies ist ein Ergebnis der britischen Geschichte und der Entwicklung einer starken Exekutive, die sich auf einen sehr professionellen, relativ abgeschirmten Beamtenapparat stützt.

Die Aufgaben des britischen Parlaments und seines Select Committee on Defence müssen in einem anderen Zusammenhang gesehen werden. So spielt es durch zielgerichtete Anhörungen und Berichte eine bedeutende Rolle bei der Information der Öffentlichkeit und bei der Erhöhung der Transparenz von Verteidigungsangelegenheiten.<sup>23</sup> Ebenso hält das National Audit Office, das für das Parlament Berichte erstellt, die Regierung mit gründlichen Bewertungen der einzelnen Programme auf Trab, bei denen vor allem der effektive Einsatz der Mittel kontrolliert wird.

In der Mehrzahl der anderen Länder üben die Parlamente erheblich mehr direkten Einfluss auf den Verteidigungsbereich aus als in Großbritannien, ohne dabei jedoch an den US-Kongress heranzureichen. Als Modell bieten sich hier eher der deutsche Bundestag oder die Parlamente der Niederlande oder Dänemarks an, die zu Fragen wie dem Kauf von Militärtechnik oder der Stationierung von Truppen offiziell angehört werden müssen.

Innerhalb dieser allgemeinen Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Einflussnahmemöglichkeiten lassen sich die parlamentarischen Aktivitäten somit in die folgenden drei großen Bereiche unterteilen: Rechenschaft, Überwachung und Transparenz.

*Rechenschaft:* Alle Parlamente fordern von ihrer Regierung im Rahmen der jährlichen Abstimmung über die Mittelverwendung Rechenschaft, ganz gleich, ob es sich dabei – wie beim US-Modell – um das Ende eines langen Prüfprozesses oder lediglich um eine formelle Bestätigung wie in Großbritannien handelt. Unabhängig davon, welches Modell zur Anwendung kommt, muss jede Regierung im Rahmen der Genehmigung des Haushaltes die von ihr vorgelegten Ausgabe-posten erläutern und rechtfertigen. Zudem wird die Regierung durch Anhörungen oder Sonderausschüsse zu speziellen Fragen zur Rechenschaft gezogen. Beispiele dafür sind der Sonderausschuss des kanadischen Parlaments zur Untersuchung

---

<sup>23</sup> Eine freimütige Einschätzung der Rolle des britischen Parlaments vermittelt der Vortrag des britischen Parlamentsabgeordneten Bruce George (dem derzeitigen Vorsitzenden des Select Committee on Defence) auf dem Rose-Roth-Seminar zum Thema Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften, Schloss Herstmonceaux, 23. – 26. Juli 1996.

des Verhaltens der kanadischen Soldaten in Somalia sowie der Sonderausschuss des belgischen Parlaments zu den Ereignissen, die zum Tod von belgischen Soldaten der Friedenstruppen in Ruanda geführt haben.<sup>24</sup>

*Überwachung:* Zentrale Frage ist dabei, in welchem Maße diese Kontrolle zur tatsächlichen Einflussnahme auf Entscheidungen der Exekutive führt. Durch die Zustimmungspflicht verfügt das Parlament über ein bedeutendes Einflussinstrument. In zahlreichen Ländern unterliegt der Erwerb von größeren Waffensystemen der Zustimmungspflicht durch das Parlament, was letztendlich auf eine Beteiligung an der Entscheidung hinausläuft.

In verschiedenen NATO-Ländern ist in der Verfassung geregelt, dass die Parlamente über die Stationierung von Truppen im Ausland informiert werden müssen, wobei einige solchen Maßnahmen offiziell zustimmen müssen. Mit der Zunahme dieser neuen Art von Einsätzen steigen auch die Anforderungen bezüglich der zeitnahen Information der Parlamente und ihrer Anhörung zu den Einsatzbedingungen.<sup>25</sup> Auf diese Weise wird das Gleichgewicht zwischen Demokratie und militärischer Effizienz auf eine weitere Belastungsprobe gestellt, die durch kriegsähnliche Einsatzbedingungen wie z. B. bei den Luftoperationen gegen Jugoslawien oder den jüngsten Einsätzen in Afghanistan noch an Schärfe gewinnt.<sup>26</sup> Unabhängig von formalen Anhörungsrechten ist die Teilnahme an solchen internationalen Truppenkontingenten in allen NATO-Ländern nur mit Unterstützung des Parlaments möglich. In den meisten Ländern müssen Verträge zudem vom Parlament ratifiziert werden. Dies gilt (natürlich) auch für die Verträge zur NATO-Erweiterung.

Die Frage ist dabei, inwieweit die Parlamente in die Konzipierung der Verteidigungspolitik und den Einsatz der Streitkräfte eingreifen sollten. Sollten sie beispielsweise zu operativen Fragen, zur Entwicklung der Militärstrategie und -doktrin oder zu Beschaffungsentscheidungen informiert oder angehört werden?<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Siehe D. J. Winslow, "The Parliamentary Inquiry into the Canadian Peace Mission in Somalia", Vortrag auf dem vierten PCAF-Workshop, Brüssel, 12. –14. Juli 2002; Siehe weiterhin den Bericht des belgischen Parlaments zur Ermordung der belgischen Angehörigen der UNO-Friedenstruppen in Ruanda, "Parliamentary commission of inquiry regarding the events in Rwanda", Belgischer Senat, 6. Dezember 1997.

<sup>25</sup> Für einen vergleichenden Überblick der parlamentarischen Befugnisse bei friedensunterstützenden Maßnahmen siehe Hans Born und Marlene Ursheler, "Democratic Accountability und Parliamentary Oversight of Multinational Peace Support Operations", Vortrag auf dem vierten PCAF-Workshop zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle, 12. – 14. Juli 2002.

<sup>26</sup> An den unter Federführung der USA durchgeführten Einsätzen gegen Al Quaida waren Spezialtruppen aus Dänemark, Norwegen, Deutschland, Kanada und dem Vereinigten Königreich (um nur einige zu nennen) beteiligt. Da es sich dabei natürlich um sicherheitspolitisch sensitive Operationen handelte, wäre es interessant zu erfahren, ob und auf welche Weise die Parlamente zur Stationierung ihrer Truppen gehört worden sind. Einsätze dieser Art beleuchten schlaglichtartig das Dilemma, die Notwendigkeit einer zeitnahen Anhörung mit der Notwendigkeit der militärischen Effektivität in Einklang zu bringen.

<sup>27</sup> In den jungen Demokratiestaaten haben verschiedene Parlamente anfänglich versucht, die Streit-

Wiederum stellt sich das Problem der Trennlinie zwischen militärischen und politischen Angelegenheiten. Wie bereits festgestellt, gibt es viele Bereiche, in denen es nach dem gesunden Menschenverstand wenig sinnvoll ist, dass das Parlament den Streitkräften vorschreibt, wie sie ihr Handwerk zu erledigen haben. Andererseits muss das Parlament durch regelmäßige und zeitnahe Konsultationen aber umfassend auf dem Laufenden gehalten werden, wobei alle Bereiche für die parlamentarische Überwachung und Kontrolle offen sein müssen. Gleichzeitig muss die Exekutive über die Flexibilität verfügen, ihre Befugnisse verantwortungsvoll ausüben zu können, allerdings immer in dem Bewusstsein, dass das wachsame Auge des Parlaments auf ihr ruht.

*Transparenz:* Parlamentarische Debatten und Berichte tragen dazu bei, die Verteidigungspolitik transparenter zu machen und stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken. Bei der Schaffung des in Verteidigungsfragen so wichtigen öffentlichen Konsenses spielen sie eine wichtige Rolle. Daher sollte die verteidigungspolitische Arbeit des Parlaments ein wichtiger Bestandteil des allgemeinen sicherheitspolitischen Umfelds und der Schaffung einer Verteidigungsgemeinschaft sein, in der sicherheitspolitische Fragen nicht länger das Vorrecht einiger weniger sind, sondern offen und freimütig diskutiert werden.

Jede Betrachtung der Rolle der Parlamente wäre unvollständig ohne die Erörterung ihrer Funktion im allgemeinen Kontext der zivil-militärischen Beziehungen. Die Parlamentsabgeordneten sind das natürliche Bindeglied zwischen den Streitkräften und der Gesellschaft insgesamt. Dabei haben zahlreiche Parlamentarier besondere Beziehungen zum Militär, weil sich in ihren Wahlkreisen militärische Anlagen oder Unternehmen der Verteidigungsindustrie befinden oder aber weil sie selbst über einen militärischen Hintergrund verfügen. Zudem kümmern sich Verteidigungsausschüsse häufig aktiv um das Wohlergehen und die Rechte der Soldaten.

Worin liegen dann aber die Hindernisse für eine wirksame Einbindung des Parlaments? Unabhängig von dem gewählten Modell oder dem Grad der Einbeziehung steht und fällt die Wirksamkeit der parlamentarischen Arbeit mit einem hohen Informations- und Kenntnisstand der Parlamentarier. Aufgrund der besonderen Merkmale des Verteidigungsbereiches ist es jedoch wiederum schwierig, die erforderlichen Kompetenzen zu erwerben.

So ist das Thema Verteidigung von jeher mit Geheimhaltung und Exklusivität verbunden – Geheimhaltung in dem Sinne, dass die Bereitstellung von angemessenen Informationen aus Gründen der nationalen Sicherheit oftmals Einschränkungen unterliegt. Zwar hat dieser Faktor nach dem Ende des Kalten Krieges an Bedeutung verloren, doch aus Gründen der Vertraulichkeit ist der Fluss von

---

kräfte bis ins kleinste Detail zu kontrollieren und z.B. sogar die Militärdoktrin selbst zu schreiben. Ursache für solch übermäßige Eingriffe war häufig weniger eine realistische Bewertung des Machbaren und Notwendigen als vielmehr ein den Streitkräften gegenüber bestehendes Misstrauen.



wichtigen Informationen zumeist weiterhin auf einige wenige speziell dazu Berechtigte beschränkt. Häufig ist die Exekutive nicht bereit, die gewünschten Informationen aufgrund deren sicherheitspolitischer Bedeutung offen zu legen. Als Begründung für die Zurückhaltung von Informationen werden oft die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, wie der NATO, und die dort geltenden Regeln ins Feld geführt, die zwangsläufig immer die strengsten Sicherheitserfordernisse zugrunde legen. In den Parlamenten wird die Frage der Vertraulichkeit unterschiedlich gehandhabt. Zumeist arbeiten sie nach dem Prinzip, die Informationen denen zugänglich zu machen, die sie auch wirklich benötigen. Allerdings liegt die Entscheidung, wer etwas benötigt, häufig bei der Exekutive. In einigen Parlamenten finden aus Gründen der Vertraulichkeit Anhörungen hinter geschlossenen Türen statt.

Auf die Frage der Exklusivität im Sinne der Empfindlichkeit der Militärs gegenüber zivilen Übergriffen auf ihr "Territorium" sind wir bereits eingegangen. Gerade gegenüber Parlamentsabgeordneten ist diese Empfindlichkeit besonders ausgeprägt, da ihnen in den Augen der Militärs der notwendige Sachverstand fehlt. In einigen Fällen ist dies durchaus verständlich, kann doch eine aus Sicht der Militärexperten ohne den nötigen Sachverstand erfolgte Intervention weitreichende Folgen für das Leben der Armeeingehörigen haben. Ebenso widersetzt sich die Exekutive insgesamt häufig einer Einbindung des Parlaments in verteidigungs- und sicherheitspolitische Fragen. Allerdings ist solch eine fehlende Kooperationsbereitschaft der Exekutive mit dem Parlament falsch und unter dem Strich auch kontraproduktiv. Falsch ist sie, weil sie gegen den Geist der Demokratie verstößt. Gleichzeitig ist sie aber auch kontraproduktiv, weil ohne die Unterstützung durch das Parlament, ungeachtet dessen, als wie lästig die parlamentarische Kontrolle auch empfunden werden mag, letztendlich nichts läuft. Somit ist die Zusammenarbeit mit dem Parlament etwas, was die Amerikaner als "no brainer" bezeichnen.<sup>28</sup>

Erfolgreiche Arbeitsbeziehungen zwischen den drei Bestandteilen der DKSK – Zivilisten, Militärs und Parlamentariern – setzen voraus, dass jede Seite die Kompetenz und Professionalität der anderen Beteiligten respektiert. Allerdings erfordert die Entwicklung von Kompetenz und Verständnis Zeit und Arbeit. Beides steht den zivilen und militärischen Experten zur Verfügung, nicht aber den

<sup>28</sup> Ein gutes Beispiel für die Vorteile eines kooperativen Ansatzes zeigte sich kürzlich während eines Besuchs der NATO-PV in Slowenien. Innerhalb des slowenischen Parlaments nimmt der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten eine der wichtigeren Kontrollfunktionen wahr, obliegt ihm doch die Überwachung und Genehmigung aller Entwicklungen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zur EU. Dies geht sogar so weit, dass der Ausschuss plant, in den letzten Verhandlungsphasen nach Kopenhagen zu gehen. Auf die Frage nach seiner Meinung zu einer so starken Mitwirkung räumte der Unterstaatssekretär ein, dass sie angesichts der zu behandelnden hochtechnischen Fragen anfangs tatsächlich als lästig empfunden wurde, mittlerweile aber als wirklicher Vorteil erachtet wird, da auf diese Weise die Unterstützung durch das Parlament sichergestellt ist.

Parlamentariern, die sich zuerst mit einer Vielzahl von widerstreitenden innenpolitischen Zwängen auseinandersetzen müssen. Zudem lassen sich in den meisten Ländern mit verteidigungs- oder außenpolitischem Fachwissen kaum Wählerstimmen gewinnen. Doch die Verteidigungspolitik ist auch keine Form von schwarzer Magie, die nur einer auserwählten Elite verständlich ist. Mit einer geeigneten Unterstützungsinfrastruktur können die Parlamentarier die notwendige Kompetenz und den erforderlichen Sachverstand entwickeln, die es ihnen ermöglichen, die Exekutive verantwortungsvoll zur Rechenschaft zu ziehen.

*Unterstützungsinfrastruktur:* Am besten lässt sich eine effektive Einbeziehung des Parlaments in Verteidigungsfragen mit Hilfe einer Unterstützungsinfrastruktur aus folgenden Komponenten erreichen: qualifizierte Mitarbeiter, die bei Regierungsvorlagen zuverlässig und fundiert beraten, Forschungsabteilungen und unabhängige Forschungsinstitute, die tiefgreifende und objektive Analysen erarbeiten, sowie kritisch hinterfragende Medien. Den Parlamenten müssen vielfältige Informationsquellen und unabhängige Berater zur Seite stehen, damit sie sich nicht auf Regierungsvorlagen verlassen oder diese automatisch akzeptieren müssen.

Wesentlicher Bestandteil einer solchen Unterstützungsinfrastruktur sind interparlamentarische Organisationen. Als interparlamentarischer Arm der NATO ist die Parlamentarische Versammlung (PV) seit langem ein transatlantisches Forum für parlamentarischen Dialog und eine Bildungs-, Informations- und Erfahrungsquelle für all ihre Mitglieder. Sie hat einen entscheidenden Beitrag dazu geleistet, dass die Legislative heute über ihre nationalen Parlamente wirksameren Einfluss auf die nationale Verteidigungspolitik nimmt und die Exekutive stärker zur Rechenschaft zieht.

Dabei trifft die NATO-PV selbst keine Entscheidungen, sondern nimmt vielmehr Einfluss auf den Entscheidungsprozess.<sup>29</sup> Bedingt durch die Natur des zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesses der NATO auf Konsensbasis besteht der Beitrag der interparlamentarischen Komponente in erster Linie in der Schaffung von mehr Transparenz in politischen Fragen der Allianz sowie in der Beförderung eines bündnisweiten Konsenses. Eine direkte Einflussnahme auf die NATO-Politik erfolgt über die nationalen Parlamente.<sup>30</sup> Natürlich ist zu hoffen, dass die

---

<sup>29</sup> Der Parlamentarischen Versammlung der NATO, die 1955 mit ihrem Sekretariat in Brüssel gegründet wurde, gehören 214 nationale Parlamentarier aus 19 NATO-Ländern an. Darüber hinaus nehmen assoziierte Delegationen aus 17 Ländern, von denen neun über einen parlamentarischen Beobachterstatus verfügen, sowie das Europäische Parlament an vielfältigen Aktivitäten und Treffen der Parlamentarischen Versammlung teil. Zudem entsenden die Parlamentarische Versammlung der OSZE und die Versammlung der Westeuropäischen Union Delegationen. Zur Rolle der NATO-PV siehe den Vortrag des Autors auf dem vierten PCAF-Workshop zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle, 12.–14. Juli 2002: "The Role of the NATO Parliamentary Assembly".

<sup>30</sup> Durch die Herausbildung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) hat sich eine Diskussion über die Frage der demokratischen Rechenschaftspflicht entzündet, die zu einem institutionellen Minischlagabtausch geführt hat, bei dem die Versammlung der WEU und

Regierungen der NATO-Mitgliedstaaten bei der Entwicklung der Bündnispolitik die kollektive parlamentarische Stimme in Rechnung stellen, die in den Debatten, Berichten und Entschlüssen der Parlamentarischen Versammlung ihren Ausdruck findet.

Nach 1989 konnte die Parlamentarische Versammlung ihre Rolle ausweiten, indem sie die Länder Ost- und Mitteleuropas in ihre Arbeit einbezog. Im Rahmen dieses "Öffnungsprogramms" werden mittlerweile spezielle Seminare zu Themen von besonderer aktueller oder regionaler Bedeutung durchgeführt, beispielsweise ein Schulungsprogramm für parlamentarische Mitarbeiter,<sup>31</sup> spezielle Kooperationsvereinbarungen mit Russland und der Ukraine, ein parlamentarischer Dialog zum Mittelmeerraum und eine neue Parlamentarierinitiative. Ziel dieser Aktivitäten war es, das Engagement der Versammlung für den demokratischen Prozess in Ost- und Mitteleuropa und die Integration der Partnerländer in die westliche Gemeinschaft zu demonstrieren. In der Praxis haben sie auch dazu beigetragen, den demokratischen Prozess zu befördern, indem sie die legislativen Erfahrungen der Allianz mit all ihren Stärken und Schwächen vermittelt haben.

Die Parlamente der drei baltischen Staaten zählten zu den ersten, die unmittelbar nach Wiedererlangung ihrer Unabhängigkeit einen Assoziiertenstatus in der NATO-PV erwarben. Das erste Rose-Roth-Seminar fand im Dezember 1991 in Vilnius statt, d. h. noch zu einer düsteren und unsicheren Zeit, in der die russische Armee wenig geneigt schien, das Land zu verlassen. Daran an schlossen sich ähnliche Seminare in Riga und Tallinn. Seither wirken die Parlamentarier und parlamentarischen Mitarbeiter der baltischen Länder begeistert an allen Aktivitäten der Versammlung mit. Durch diese Mitwirkung haben die Parlamentarier

---

das Europäische Parlament in vorderster Front stehen. Ebenso wie die NATO ist die GESVP eine zwischenstaatliche Veranstaltung, so dass die nationalen Parlamente unterstützt von der Arbeit der interparlamentarischen Versammlungen unmittelbar für die Sicherung der Rechenschaft zuständig sind. Durch die Überlappung der GESVP mit der GASP und mit Projekten, die die Kommission in ehemaligen Konfliktgebieten wie auf dem Balkan finanziert, hat aber auch das Europäische Parlament einen Fuß in der Tür. Die Diskussion hält weiter an. In diesem Bereich können auch die unlängst zwischen dem Europäischen Parlament und der NATO-PV aufgenommenen Kooperationsbeziehungen einen Beitrag leisten und dem Status der GESVP ein bestimmtes, dringend erforderliches Maß an Transparenz verleihen.

<sup>31</sup> Die Rose-Roth-Initiative wurde nach den beiden US-Kongressabgeordneten benannt, die das Programm ins Leben gerufen und dessen Finanzierung aus Mitteln von US AID gesichert haben. Ausgangspunkt für die Rose-Roth-Initiative waren zwei Faktoren: die Anerkennung der Komplexität und der Größenordnung der Probleme, die vor den jungen Demokratiestaaten bei der Entwicklung demokratischer Institutionen standen, und die Entschlossenheit der NATO-PV, Unterstützung zu leisten. Dabei besteht das Rose-Roth-Programm aus drei Teilen: Integration der osteuropäischen Parlamente in alle Aspekte der Arbeit der Versammlung, Veranstaltung von speziellen Seminaren sowie die Organisation von Schulungen für Parlamentsangehörige. Bei den bisher durchgeführten (53) Seminaren und Schulungen lag der Schwerpunkt auf der Beratung und Vermittlung von Kenntnissen zur Entwicklung der DKSK. Insgesamt war das Programm nicht nur bei der Vermittlung von praktischen Erfahrungen, sondern auch bei der Verdeutlichung politischen Engagements und politischer Solidarität erfolgreich.

der NATO-Länder die Probleme der jungen Demokratiestaaten aus erster Hand kennen gelernt. Gleichzeitig sind sie Zeuge des beeindruckenden Fortschritts auf politischem, militärischem und wirtschaftlichem Gebiet in allen drei Ländern geworden.

### **Die jungen Demokratiestaaten**

Dabei versteht sich von selbst, dass sich die jungen Demokratiestaaten mit der Mehrzahl der vorstehend beschriebenen Probleme bei der Festlegung der Normen der DKSK bereits auseinandersetzen mussten, nur dass durch den Übergangsprozess die Herausforderungen eine noch größere Dimension angenommen haben.<sup>32</sup> In verschiedenen Bereichen traten die Probleme verschärft auf. Zwar mussten sich alle jungen Demokratiestaaten aufgrund ihrer kommunistischen Vergangenheit mit ähnlichen Problemen auseinandersetzen, doch jedes Land wies eigene Merkmale auf, sodass sich der Wandlungsprozess mit unterschiedlicher Geschwindigkeit vollzog. Beispielsweise begannen die baltischen Länder beim Aufbau ihrer Streitkräfte bei null. Damit blieb ihnen die enorme Herausforderung anderer Länder erspart, die aufgeblähte Militärapparate abbauen und umstrukturieren und sich mit einem kopflastigen und häufig widerspenstigen Offizierskorps auseinandersetzen mussten. Allerdings konnten auch sie nicht frei von Altlasten ans Werk gehen. Ebenso wie die anderen Länder mussten sie mit dem schwierigsten Erbe des Kommunismus fertig werden – der Mentalität und der Einstellung der Menschen – und sich der schwierigen Aufgabe stellen, den Menschen ein Gefühl von Eigeninitiative und Verantwortung zu vermitteln. Dies war wahrscheinlich das größte Problem, dem sie sich bei der Schaffung der notwendigen Mechanismen und der Sicherung deren Funktionsfähigkeit gegenüber sahen.

Die meisten Kandidatenländer können bei der Überwindung dieser Hindernisse große Fortschritte vorweisen. Mittlerweile haben sie die erforderlichen Mechanismen, Prozesse und Verfahren für eine effektive DKSK installiert. Die Schaffung des notwendigen Vertrauens, das die Grundlage für eine wirksame DKSK bildet, braucht noch Zeit, da dies die Änderung von Einstellungen und Gepflogenheiten voraussetzt. Natürlich gibt es noch Probleme und Unzulänglichkeiten. Doch dies gilt auch für die Mitgliedstaaten, ist die Beziehung zwischen den Streitkräften und der Gesellschaft doch ein sich ständig entwickelnder Prozess.

Im vorliegenden Aufsatz lag das Hauptaugenmerk auf der zentralen Bedeutung der Beziehungen zwischen der Exekutive und dem Parlament sowie zwischen der militärischen und politischen Seite bei der Sicherung einer effektiven DKSK. In den NATO-Ländern sind die Spannungen, die diesen Beziehungen innewohnen, Teil der Gepflogenheiten und Verfahren und somit ein wesentliches Element

---

<sup>32</sup> Eine gründliche Analyse der Erfahrungen, Probleme und Fortschritte von vier Parlamenten ist bei David Betz, "Comparing Frameworks of Parliamentary Oversight: Poland, Hungary, Russia, Ukraine", Vortrag auf dem Seminar zum Thema Demokratische Kontrolle der Streitkräfte in Kroatien, Zagreb, 26. Oktober 2001, zu finden.

der Dynamik des demokratischen Regierens geworden. Auf dieselbe Weise muss der Prozess in den Ländern verlaufen, die den Übergang zur Demokratie vollzogen haben oder sich auf dem Weg dorthin befinden. Jedes Land muss diesen Prozess auf seine Weise steuern. Doch am Ende steht dasselbe Ziel: die Festlegung eines angemessenen Platzes für Verteidigung und Militär in unseren jeweiligen Gesellschaften. Auf dem Weg zur Erreichung dieses Zieles können der Austausch von Gedanken und Erfahrungen sowie Lehren aus dem Vorgehen anderer hilfreich sein. Doch die genaue Route wird durch die im Lande spürbaren Kräfte und Einflussfaktoren festgelegt.



## **Private Militärunternehmen – sie sollten im heutigen internationalen System eine positive Rolle spielen**

*Ian D. Jefferies*<sup>1</sup>

Das Ende des Kalten Krieges und der Übergang in die darauf folgende “Nachkriegsperiode” haben sich als ein wirklich katalysierender Zeitabschnitt erwiesen. Er hat Veränderungen und Revisionen bewirkt, neue Schwerpunkte gesetzt, Neues hervorgebracht und Altes absterben lassen. Doch die übelste Kraft in den Geschicken der Menschen und der Staaten bleibt im Wesentlichen unverändert, ebenso gewaltig, furchtbar und blutig wie eh und je in der modernen Geschichte. Ich meine den Krieg, den bewaffneten Konflikt innerhalb von Staaten und zwischen Staaten – den Bürgerkrieg und den über die nationalen Grenzen hinaus getragenen Krieg. Der Krieg in all seinen Spielarten, die Herausforderungen vor und nach einem Konflikt eingeschlossen, ist immer noch ein sehr bedeutendes und beständiges Charakteristikum des internationalen Systems. Und der bewaffnete Konflikt ist nicht das einzige Sicherheitsproblem, mit dem die internationale Gesellschaft konfrontiert ist. Wir haben es mit destruktiven Problemen zu tun, die von einem breiten und vielfältigen Spektrum humanitärer, die Umwelt betreffender und menschlicher Sicherheitsfragen ausgehen.

Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht ein sehr spezifischer – und relativ neuer – Akteur auf dem Feld der internationalen Beziehungen und ganz besonders, aber nicht ausschließlich, auf dem Gebiet der bewaffneten Auseinandersetzung. Das ist das private Militärunternehmen (PMU). Die Frage, die ich aufwerfe, lautet: Kann das private Militärunternehmen im heutigen internationalen System eine positive Rolle spielen? Können private Militärunternehmen einen differenzierten Beitrag leisten in Situationen, in denen innerhalb eines Staates oder zwischen Staaten Spannungen bestehen, unter Bedingungen, unter denen die Fakten immer stärker zu einem Konflikt drängen; in Situationen, in denen aus einem zerbrechlichen Frieden eine “heiße” bewaffnete Auseinandersetzung geworden ist; in der Zeit nach einem Konflikt, wozu auch die Aspekte friedensunterstützender Einsätze zählen; und in anderen subtileren humanitären Sicherheitsszenarien, die für die Qualität des Lebens, international und national gesehen, nicht weniger wichtig sind? Dieser Beitrag wird sich hauptsächlich auf Fragen konzentrieren, die Konflikte betreffen, und sich damit befassen, inwieweit PMUs dafür relevant sind. Zum Schluss aber werde ich zu der Annahme kommen, dass PMUs sich auf ein

---

<sup>1</sup> Ian Jefferies absolvierte den 16. Internationalen Trainingskurs (abgeschlossen im Juni 2002) am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Schweiz. [Autor: Welchen Titel bzw. welche Position haben Sie derzeit inne?]

noch viel breiteres Spektrum "weicher" Sicherheitsfragen erstrecken und dabei eine erfolgreiche Rolle spielen können.

Warum sollten wir uns für private Militärunternehmen interessieren? Auch wenn externe, nicht aus Einheimischen rekrutierte Akteure keineswegs neu sind, werde ich behaupten, dass die Landschaft nach dem Kalten Krieg anders ist. Sie enthält Faktoren, die sich dahingehend entwickelt haben, dass Räume für den Einsatz von PMUs entstehen und eine Forderung, meine ich, nach Präsenz, der PMUs (mitunter einzig und allein) gerecht werden können. Ich werde die Ansicht vertreten, dass wir ohne die Einbeziehung von PMUs weniger Kontrolle über bewaffnete Konflikte ausüben könnten, dass zunehmend die Tendenz bestünde, dass sich bewaffnete Konflikte ungelöst dahinschleppen, mehr Elend und Chaos verursachen und ineffiziente und unangemessene Lösungen nach dem Konflikt nach sich ziehen, die zu einem späteren Zeitpunkt, da alte Spannungen sich wieder verstärken, zu einer Wiederaufnahme der Kämpfe führen könnten. Ich werde die Ansicht vertreten, dass PMUs eine bedeutende positive Kraft für Frieden und Stabilität sein können.

Ich werde einige Zeit darauf verwenden, den Hintergrund dieses Beitrags zu beleuchten, und werde dabei die Akteure, die ich behandeln (und die, die ich nicht behandeln) will, sorgfältig benennen und voneinander trennen.

Und Folgendes ist wichtig: Ich werde einleitend bemerken, dass sich meine Argumentation darauf gründet, eine wichtige Trennung zwischen dem, was PMUs sind und was sie nicht sind, vorzunehmen, und ich möchte hier darauf verweisen, dass PMUs keine "Söldnerschaften" sind. Diese Unterscheidung ist unerlässlich. Ich werde aufzeigen, dass ihre Struktur, ihre Beziehungen zu rechtmäßigen staatlichen Organen und die Art und Weise, in der sie ihre Aktivitäten betreiben, dazu beitragen können, sie zu verantwortungsbewussten, aufgeschlossenen und professionellen, aber vor allem legitimen und legalen Akteuren werden zu lassen. Ich werde auf die wichtigsten Befürchtungen und Bedenken eingehen, die einige Beobachter und Kommentatoren gegenüber privaten Militärunternehmen haben, und beweisen, dass sie, obgleich sie es wert sind erörtert zu werden, größtenteils ungerechtfertigt sind. Ich werde dann auf verschiedene Situationen und Schauplätze eingehen, bei denen PMUs positiv zur internationalen Stabilität beitragen können, bevor ich einige Schlussfolgerungen zusammenfassen werde.

### **Akteure und Nicht-Akteure**

Dieser Beitrag befasst sich nicht mit Söldnern und nicht mit privaten Sicherheitsunternehmen (PSU). Eine klare Vorstellung davon, was ein Söldner darstellt, wie und warum er handelt, ist viel mehr als eine Frage der Definition. Bei dem Substantiv "Söldner" handelt es sich im modernen Sprachgebrauch im Wesentlichen um ein Pejorativum, einen abwertenden Begriff. Er wird freizügig, aber ausgiebig benutzt, um das Problem von PMU-Einsätzen zu beschreiben. Es verhüllt, dass PMUs irgendeine positive Rolle spielen können, und behindert und verhindert da-



mit von vornherein jegliche sinnvolle und objektive Erörterung des Problems. Das ist ganz und gar nicht hilfreich.

Das Oxford English Dictionary definiert einen Söldner als "a hired soldier in foreign service" (einen gedungenen Soldaten in ausländischen Diensten). In der Militärgeschichte gibt es Beispiele dieser Art von Söldnertum in Hülle und Fülle. Die Realitäten der prämodernen Kriegführung verlangten ja tatsächlich die Existenz ausgebildeter und geübter Kämpfer, um die Ineffizienz feudaler Praktiken, Heere aus zum Dienst gezwungenen Bauern und Handwerkern zu rekrutieren, auszugleichen. Diese ausgebildeten und geübten Kämpfer waren sehr oft Söldner, die in der Lage waren, unter Einsatz effektiver und, in ihrem historischen Kontext, moderner Waffen fortschrittliche Taktiken anzuwenden. Söldner kämpften unter Kontrakt oder "condatto", in dem eindeutig aufgeführt war, für wen sie kämpfen würden, mit welchen Waffen sie zu kämpfen hatten, wie lange der Vertrag galt und wie die Bedingungen des Dienstes waren. Abgefasst und geregelt wurde der Kontrakt vom anwerbenden Staat bzw. Souverän. Diese Realität, die allgemein nicht in Frage gestellt und sowohl als Norm als auch als völlig legitim angesehen wurde, dauerte als wesentliches Mittel, mit dem Kriege ausgefochten wurden, bis ins späte 18. Jahrhundert an.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg lebte die Praxis, ausländische Soldaten, oder Söldner, auf Vertragsbasis anzuwerben und einzusetzen, wieder auf, und mit diesem Wiederaufleben kam es dankenswerterweise zu einer klaren Definition in Artikel 47 zum Protokoll 1 der Genfer Konventionen.<sup>2</sup> Historisch gesehen gedieh das Söldnertum in Zeiten der Instabilität bzw. der sich danach an der bestehenden Ordnung vollziehenden Veränderungen. So war es bei der Verwendung von Söldnern in Belgisch-Kongo und insbesondere in Angola, bei der Abspaltung der nigerianischen Provinz Biafra, danach in Zaire, Tschetschenien, Kolumbien, Kongo (Brazaville), Eritrea, Kaschmir, Liberia, Sierra Leone, Äthiopien, auf den Komoren und den Seychellen, in Benin, Armenien und Aserbaidshan, Georgien, Tadschikistan, Moldawien und jüngst in Afghanistan und dem ehemaligen Jugoslawien.<sup>3</sup> Einige dieser Beispiele waren dazu angetan, uns von Söldnern ein nachhaltiges und durch und durch negatives Bild zu vermitteln, das man seitdem allgemein glaubt und auf das von jenen, die die privaten Militärunternehmen in ihrer Glaubwürdigkeit herabsetzen und aus dem Markt herausdrängen möchten, absichtlich, aber unkritisch, verwiesen wird. Daher wird der Söldner als "freier Soldat ohne festen Wohnsitz und ohne feste Loyalität", als "rücksichtslos und um kurze Kontrakte gegen hohe Geldbeträge bemüht" betrachtet, und Namen wie

<sup>2</sup> 1977, zitiert in David Shearer, *Private Armies and Military Intervention*, Adelphi Paper 316 (Institute for Security Studies, Oxford, 1998), 16.

<sup>3</sup> Report on the Question of the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights of Peoples to Selfdetermination", Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, 1997.

Hoare, Denard, Schramme, Muller, Felques, Tavernier und "Callan" beschwören schlimme, brutale Bilder herauf.<sup>4</sup>

Allerdings sollte aus Gründen der Ausgewogenheit angemerkt werden, dass sich reine Söldneraktivitäten heute in Situationen, die größtenteils unbeachtet und unerwähnt bleiben, fortsetzen. Die Existenz von Vertragsverpflichtungen in der Französischen Fremdenlegion (seit 1831), die Schweizer Garde im Vatikan, die Gurkha-Einheiten sowohl des indischen als auch des britischen Heeres (seit 1816 bzw. 1947), die von der britischen Armee in den Commonwealth-Staaten rekrutierten Truppen und jene Offiziere und Mannschaften, die von den britischen Streitkräften gegen Vertrag oder "zur Ausleihe" vorwiegend in den Nahen Osten abkommandiert worden sind, sind alle Verkörperungen des zeitgenössischen Söldners.

Doch die Frage der Definition ist mehr als ein semantisches Problem. Was die Identität der PMUs angeht, so mangelt es an Klarheit und herrscht ziemliche Verwirrung. Ich möchte mich nicht lange darüber verbreiten, aber die Zeit, etwas Licht in die Angelegenheit zu bringen, muss schon sein. Daher lassen Sie mich, bevor ich das Herz der privaten Militärunternehmen (PMU) von heute zerlege, kurz auf die Existenz der privaten Sicherheitsunternehmen (PSU) eingehen, die fälschlich mit den PMUs verwechselt werden, und zwar mit dem Ziel, ihre Aktivitäten aus diesem Beitrag herauszuhalten.

Äußerlich besitzen ein privates Sicherheitsunternehmen und ein privates Militärunternehmen gewisse Gemeinsamkeiten. Sie werden sich immer aus einem ähnlichen Kräftepotenzial rekrutieren, und zwar aus ehemaligen Militärspezialisten, die besondere Erfahrungen und Fähigkeiten besitzen, im Falle von PSUs – auf dem Gebiet des physischen Schutzes. Sie sind beide Körperschaften außerhalb des öffentlichen Sektors, die wie jedes andere Wirtschaftsunternehmen danach trachten, aus auf dem Markt beschafften Verträgen Gewinn zu erzielen. Und sie agieren in der Regel in Entwicklungsländern und Staaten der Dritten Welt, in denen solche Fachkenntnisse kaum vorhanden sind. Aber hier enden die Gemeinsamkeiten. Im Gegensatz zu den PMUs sind PSUs nicht vorgeblich politische Akteure. Sie sind wirtschaftliche Akteure, obgleich die Trennlinie zwischen beiden Konzepten zugegebenermaßen recht schmal sein kann. PMUs arbeiten überwiegend für Regierungen; PSUs schließen Verträge nahezu ausschließlich mit dem privaten Sektor. PSUs werden sich häufig darum bemühen, dem Vertragspartner zu Sicherheitsaspekten einer potenziellen Investition eine Risikobeurteilung anzubieten, und sie werden eine Reihe von Sicherheitsdiensten bereitstellen, die den physischen Schutz von Wirtschaftsunternehmen, seien es Einrichtungen der Grundstoff-, der Verarbeitungs- oder der Fertigungsindustrie, betreffen. Dazu können die physische Bewachung von Umgrenzungen und Infrastruktur oder aber

---

<sup>4</sup> Peter Tickler, *The Modern Mercenary, Dog of War, or Soldier of Honour?* (Wellingborough: Patrick Stephens, 1987).

Sicherheitsbegutachtung und Sicherheitsmanagement gehören. Das Wirkungsfeld von PSUs sind traditionell der Erz- und Kohlebergbau und die Erdölgewinnung, und es konzentriert sich geographisch zum großen Teil auf das saharische und das subsaharische Afrika. Einige der großen Namen in einem umfangreichen und geographisch breit gefächerten Pool sind Defence Systems Ltd, Sterling, Life-guard Security, Group 4, Rapport, Grays Security, Securicor, Controlled Risks, Kroll, Coin, CRG und Saladin.

Das PMU ist ein Gebilde, das international später auf den Plan getreten ist. Das erste eingetragene private Militärunternehmen wurde 1967 registriert, als von David Sterling, dem Mitbegründer des britischen Fliegertechnischen Sicherstellungsregiments (Special Air Service Regiment) im Zweiten Weltkrieg, Watchguard in erster Linie als Ausbildungsorganisation gegründet wurde.<sup>5</sup> Tim Spicer zufolge, vormals Direktor von Sandline International (und jetzt Direktor von Strategic Consulting International mit Sitz in London), leisten PMUs "rechtmäßigen" Regierungen praktische militärische Hilfe in einer akzeptablen Form.<sup>6</sup> Die Betonung liegt auf den ersten beiden Wörtern des Zitats. PMUs arbeiten nach Verträgen, die mit rechtmäßig konstituierten Regierungen abgeschlossen werden, d. h. im Gegensatz zum Söldner machen sie nicht einfach ein "Geschäft" mit irgendjemandem auf dem Markt. Hinzu kommt, dass sich bereits der Trend abzeichnet, dass PMUs künftig zunehmend mit internationalen Institutionen, der UNO, UN-Behörden und anderen rechtmäßigen humanitären Organisationen zusammenarbeiten und für sie tätig sein werden. Sie sind nicht auf das Höchstgebot aus und dürften darüber hinaus wohl mit der stillschweigenden Unterstützung ihrer eigenen nationalen Regierungen handeln können, was ich noch darlegen werde. Damit können sie, wenn auch auf heimlichem oder indirektem Wege, als Vertreter einer nationalen Politik auftreten.

PMUs, vor allem US-amerikanischer oder britischer Herkunft, haben feste Strukturen. Sie operieren und sind so aufgebaut wie irgendein anderes Wirtschaftsgebilde. Sie besitzen eine klare Hierarchie, mit Geschäftsleitung und Vorstand, einer Unternehmensphilosophie und Aktionären, die berechtigt sind, ein gewisses Maß an Unternehmenstransparenz zu fordern. Sie können auf die Unterstützung von Rechtsanwälten und Steuerberatern zurückgreifen, unterhalten ständige Büros, geben Werbematerial heraus und richten sich nach dem inländischen Handelsrecht. Mehr noch, sie operieren, wie Tim Spicer feststellt, in Übereinstimmung mit den "Gesetzen und dem Gewohnheitsrecht des Aufnahme Staates, unter Einhaltung der Grundsätze der Genfer Konvention und des Völkerrechts zum bewaffneten Konflikt."<sup>7</sup> Ihr Ziel ist es, langfristig Gewinn zu erwirtschaften,

<sup>5</sup> Anthony Rogers, *Someone Else's War – Mercenaries from 1960 to the Present* (London: Harper Collins, 1998), 228.

<sup>6</sup> Tim Spicer, *An Unorthodox Soldier: Peace and War and the Sandline Affair* (Edinburgh: Mainstream Publishing, 1999), 41.

<sup>7</sup> Ebd.

woraus sich wie von selbst ergibt, dass Legalität und Korrektheit für sie wichtige verhaltensbestimmende Faktoren sind. Um eine Vorstellung von dem finanziellen Rahmen der PMUs zu vermitteln, sei erwähnt, dass für 1995 der Jahresgewinn von Executive Outcomes (EO) auf 50 Mio. Dollar geschätzt wurde, während am anderen Ende der Skala die in den USA ansässige Firma BDM die Summe von 890 Mio. Dollar überschritt.<sup>8</sup>

PMUs können vertraglich eine ganze Reihe von Diensten übernehmen, die von der Bereitstellung von Personal für logistische Unterstützung bis, in weniger Fällen, zu bewaffneten Aktionen reichen. Gut passt zwischen diese Extreme als Beispiel genommen die Struktur von Sandline International. Zu ihrem Angebot gehören: unterstützende Dienste (Rechtsbeistand, kommerzielle Hilfe, Öffentlichkeitsarbeit und Lobbyarbeit), Leitung und Führung (Führung, Überwachung, Kommunikation und Nachrichtendienst), humanitäre Unterstützung (Geleit für Transporte, Absicherung für Operationen von Hilfsorganisationen, Flüchtlingsschutz, Minenräumen), Unterstützung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (Bekämpfung des Terrorismus, der Piraterie und des Drogenhandels, Unterhandlungen bei Geiselnahmen und zur Freilassung von Geiseln), Konsolidierung nach Konflikten (Entwaffnung und Integration kriegführender Parteien, Überwachung von Wahlen, Versorgung von Flüchtlingen), Ausbildungshilfen und Praktika sowie die Beschaffung von Waffen.<sup>9</sup> Die Liste der von Military Professional Resources Inc. (MPRI) angebotenen Leistungen umfasst neben den von Sandline angebotenen Diensten den Aufbau und das Management von Streitkräften, Simulationen und Kriegsspiele, Unterstützung bei schnellen Eingreifaktionen und Unterstützungsprogramme für demokratische Umgestaltungen.<sup>10</sup> Die Vertragsparteien engagieren das PMU für das, was sie zu brauchen glauben, entweder als Einzelaufgabe oder in einem vielseitigen Paket.

Die Reihe der PMU-Akteure wird immer länger, doch zu den bedeutendsten von ihnen zählen Military Professional Resources Inc., BDM Corporation, Vinnell, Sandline, Silver Shadow, Levdan, Compagnie Francaise d'Assistance Spécialisée, International Defence and Security Ltd, Ghurkha Security Guards, Brown and Root, Pacific Architects and Engineers und Strategic Applications International.

Ihr Gewerbe ist groß, sowohl was die Anzahl der aktiven Unternehmen angeht als auch im Hinblick auf die Höhe ihrer Erträge. Es basiert wie jedes andere Gewerbe auf dem Wettbewerb, was jedoch die Beziehungen der PMUs untereinander nicht beeinträchtigt. Überdies gibt es einen erheblichen Anteil von Verknüpfungen zwischen den Unternehmen. Sandline übertrug bei seinen fehlgeschlagenen Geschäften mit der Regierung von Papua-Neuguinea einige Funktionsbereiche seines

<sup>8</sup> Ebd., 45; Simon Sheppard, "The Rise of the Corporate Military", *New Left Review* (März/April 1998).

<sup>9</sup> Siehe [www.sandline.com](http://www.sandline.com).

<sup>10</sup> Siehe [www.mpri.com](http://www.mpri.com).

angebotenen Operationsplanes an Executive Outcomes.<sup>11</sup> PMUs haben nicht nur ähnliche Unternehmensziele, sondern auch ein gemeinsames Berufsethos, denn ihre Leitung und ihr Mitarbeiterstab setzen sich größtenteils aus ehemaligen Militärangehörigen zusammen. Im Westen beruht dieses Ethos auf einem gemeinsamen NATO-Geist, gemeinsamer Kultur und gemeinsamen Erfahrungen. Hier existieren Verbindungen und Beziehungen, die wie in jeder Armee eher Kooperation als Wettbewerb um des Wettbewerbs willen hervorbringen. Das heißt, auf einigen Geschäftsfeldern werden sich die PMUs künftig, so vermute ich, effektiver ergänzen und wirksamer zusammenarbeiten, falls und wenn sie internationalen Herren (beispielsweise unter dem Banner der UNO) dienen.

### **Was spricht gegen PMUs? Eine negative Rolle, die sie spielen.**

#### *Hintergrund*

Die Kritiker der Rolle und des Nutzens von PMUs beziehen allgemein eine liberale Position, und die Welt erscheint ihnen in ihrer Betrachtung düster, unverständlich und beunruhigend. Für sie sind PMUs modernes Söldnertum mit einem dünnen kommerzialisierten, unternehmerischen Anstrich, der als Rechtfertigungspropaganda dient, die darauf abzielt, die zynische Realität ihres Handelns – Krieg und Elend für Profitzwecke zu nutzen, wie es Söldner in der Geschichte eh und je getan haben – zu verschleiern. Sie werden auf den Charakter solcher Unternehmen wie EO verweisen, das sich vorwiegend aus unverbesserlichen Exsoldaten des Apartheidregimes in Südafrika zusammensetzt, das seine Streitkräfte nicht auf Vertrags-, sondern auf Ad-hoc-Basis rekrutiert hatte. Das steht erheblich im Gegensatz zu dem Argument, dass PMUs ordnungsgemäß gegründete Körperschaften mit einer Struktur, einer Belegschaft und eines Unternehmensethos wie bei echten Wirtschaftsunternehmen seien. Solche Kritiker werden stets der Ansicht sein, dass PMUs alles Schlechte verkörpern, das an die in den unmittelbaren postkolonialen Kampf in Afrika verwickelten Söldner erinnert.

#### *Verantwortlichkeit*

Die am häufigsten an PMUs geübte Kritik richtet sich gegen deren Anspruch auf Verantwortlichkeit. Kritiker widerlegen die Behauptung privater Unternehmen, das Operieren auf der Grundlage verbindlicher Verträge sichere die Verantwortlichkeit. PMUs unterstreichen, dass sie nur für anerkannte, rechtmäßige Regierungen arbeiten, doch es wird sie kaum etwas davon abhalten, auch Rebellenbewegungen zu unterstützen. Die andere Seite der Medaille ist, dass in Entwicklungsländern viele jetzt an der Macht befindlichen Regierungen einst als Rebellengruppen anzusehen waren. Sklavisch dem Grundsatz zu folgen, sich nur einem anerkannten Regime anzudienen, könnte dazu führen, dass der Reformprozess und der Fortschritt aufgehalten und schwache Regierungen mit geringer öffentlicher Un-

---

<sup>11</sup> Spicer. *Unorthodox Soldier*.

terstützung und vielleicht höchst fragwürdigen Ergebnissen auf dem Gebiet der Menschenrechte gestärkt werden. Die gegenwärtigen Regime in Uganda, Ruanda und Äthiopien sind nunmehr international anerkannt, doch vor nicht allzu langer Zeit waren sie als Aufständische verschrien. Wenn den Kritikern der PMUs Genüge getan worden wäre, hätten diese Regierungen bei ihren Feldzügen nicht auf die Unterstützung durch PMUs zurückgreifen können, und infolgedessen hätten die von ihnen abgelösten weniger pikanten Regime sich länger an der Macht halten können, als es notwendig gewesen wäre.

#### *Verletzung der Menschenrechte*

Die Kritiken an der Verantwortlichkeit gehen über das Verhältnis zu den auftraggebenden Regierungen hinaus und erstrecken sich auch auf den Bereich der Verletzungen der völkerrechtlich garantierten Menschenrechte – ein Zweifel am Vorgehen der PMUs, der oft ins Feld geführt wird. Der UN-Sonderberichterstatter zu Fragen des Söldnertums, Enrique Benales Ballesteros, brachte im Januar 1999 nachdrücklich seine Erkenntnis zum Ausdruck, dass zwischen PMUs und Verletzungen der Menschenrechte eine Verbindung bestehe. Aber Verletzungen der Menschenrechte treten bei allen Konflikten auf, mögen die daran beteiligten Kombattanten reguläre Soldaten der Ersten Welt oder irreguläre Kämpfer der Dritten Welt sein. Behauptungen zufolge seien von den britischen Streitkräften im Falkland-Krieg gefangengenommene argentinische Soldaten erschossen worden, und es gibt eindeutig nachgewiesene Fälle von Verletzungen seitens der Friedenstruppe in Somalia. Akte dieser Art sind in den Genfer Konventionen und den UN-Menschenrechtskonventionen umfassend behandelt. Erstreckt sich aber dieser Rechtsrahmen auf im Ausland operierende Angehörige von PMUs, üben diese Bestimmungen die notwendige Abschreckung aus, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten, und ermöglichen sie in Fällen, in denen Verletzungen vorkommen, die Bestrafung der Täter? Sandline und andere geben vor, die Angehörigen von PMUs seien zeitweilig Angehörige der bewaffneten Kräfte des auftraggebenden Staates und unterstünden dem inländischen Recht dieses Staates.<sup>12</sup> So erhielten die in Papua-Neuguinea von Sandline eingesetzten Kräfte den Status von Hilfspolizisten, die den Polizeikräften der Inseln unterstellt waren.<sup>13</sup> Die Schwäche dieses Szenarios liegt in der Verifizierung. Es liegt in der Natur ihrer Aufgabe, dass PMUs größtenteils an entlegenen Plätzen und nicht unter den Augen der Öffentlichkeit – und ganz besonders nicht der Medien – operieren. Doch das ist nicht die Schuld der PMUs. Es liegt in ihrem Geschäftsinteresse, peinlich auf die Einhaltung der Menschenrechte zu achten und für die Erfüllung ihrer Verträge ausgebildetes und professionelles Personal auszuwählen (dessen diesbezügliche Kenntnisse und Erfahrungen wahrscheinlich nicht größer sind als die des einhei-

---

<sup>12</sup> Damian Lilly, *The Privatization of Security and Peacebuilding : A Framework for Action*, *International Alert* (2000), 12.

<sup>13</sup> Sheppard, *Rise of the Corporate Military*.

mischen Militärs). Andernfalls erfahren sie eine starke Ablehnung, was ihren Ruf ernsthaft beschädigen und ihre Akzeptanz als Vertragspartner herabsetzen würde. Der beste Weg, Kritiker zu neutralisieren, die der Verantwortlichkeit von PMUs weiterhin skeptisch gegenüberstehen, ist es für diese Unternehmen, sich selbst so weit wie möglich zu öffnen und transparent zu machen.

#### *Dürftiges Engagement*

Kritik richtet sich gegen PMUs, da sie dort, wo sie operieren, scheinbar nur kurzfristig für Stabilität sorgen. Sie sind für einen festgelegten Zeitraum verpflichtet, und wenn diese Zeit abläuft, ziehen sie sich zurück. Und sollten Zweifel bestehen, dass die Regierung des Aufenthaltsstaates in der Lage sein wird, den Vertrag finanziell abzugelten, kann sich ein PMU auch frühzeitig zurückziehen. Die praktische Konsequenz ist, dass ihr Weggang ein Vakuum erzeugen kann, das auf dem Hintergrund ungelöster grundsätzlicher Probleme durch einen wiederauflebenden Konflikt gefüllt werden kann. Ganze sechs Monate nach dem Weggang von EO aus Sierra Leone, im Januar 1997 gegen Ende ihres Vertrages (der drei Monate vorher abgelaufen war), – eine weithin, und nicht nur innerhalb des Landes, gut geheißene Operation, die zur Einstellung der Feindseligkeiten und zur Rückkehr zur Zivilregierung geführt hatte – kam mit Komoras Militärputsch das alte Regime der Korruption und der Instabilität wieder zurück. Sein AFRC-Regime teilte sich die Macht mit der Revolutionary United Front (RUF), die EO militärisch an den Verhandlungstisch gebracht hatte. EO war nicht in der Lage, Bedingungen für wahren politischen Fortschritt zu schaffen, und Sierra Leone fiel in blutiges Chaos zurück. PMUs sprechen nicht jene sozialen, ökonomischen und politischen Faktoren an, die in erster Linie einen Konflikt auslösen, geschweige denn können sie diese Faktoren verbessern. Dafür sind sie nicht gedacht und dazu nicht beauftragt. Darüber hinaus kann argumentiert werden, PMUs fehle der Anreiz, eine schnelle Lösung herbeizuführen, denn dann würden sie ja überflüssig. Es dürfte im Gegenteil Druck bestehen, eine Situation hinauszuziehen, um von der auftraggebenden Regierung einen höheren Ertrag zu erzielen.

#### *Verantwortungslosigkeit*

PMUs werden beschuldigt, Rüstungsembargos und Waffenbegrenzungen zu brechen, Rüstungsexportkontrollen zu umgehen und in Konfliktregionen im reinsten "Waffen-für-Afrika"-Stil mit Waffen zu handeln. Wenn sie ein Land verlassen, würden sie überschüssiges Material zurücklassen, das dazu benutzt werden kann, weitere Gewalttätigkeiten zu verüben. Die Hinterlassenschaft des Ausbildungs- und Ausrüstungsprogramms von MPRI in Bosnien und Herzegowina – mit einer wiederaufgebauten bosnischen Armee, die eine quantifizierbare Offensivfähigkeit und eine größere Menge an Waffen besitzt, die größere Verluste verursachen können – könnte sich in dieser Region noch als destabilisierender Faktor erweisen.

### *Destabilisierung*

PMUs könnten als destabilisierende Faktoren wirken, indem sie sich über die politischen Grundsätze ihrer nationalen Regierungen hinwegsetzen und sich außerhalb dieses Rahmens bewegen. Sandline wurde beschuldigt, das in Sierra Leone getan und das Ansehen der "ethischen Außenpolitik" der britischen Labour-Regierung beschädigt zu haben. Die engen Beziehungen zwischen einigen PMUs, besonders amerikanischen Konzernen, und ihren Regierungen lassen allerdings darauf schließen, dass sie sich auf Aktivitäten einlassen können, die ganz und gar mit der offiziellen Politik und deren Zielen übereinstimmen.

### *Interessenkonflikte*

Das letzte große Feld, das die Kritiker im Hinblick auf die Aktivitäten von PMUs beschäftigt, konzentriert sich auf einige Firmen, die Verbindungen zu Bergbau- und Erdölunternehmen haben. Diese Unternehmen werden mitunter beschuldigt, Rohstoffe, speziell Diamanten und Erdöl, illegal abzubauen bzw. zu fördern. Enge Verbindungen zwischen ihnen und PMUs gewährleisten den physischen Schutz, den diese Geschäfte benötigen. Die Interventionen von EO in Angola und auch in Sierra Leone zeugen davon, dass sie weniger den Auftrag verfolgten, die Stabilität zu stärken und die Feinde des Staates zu besiegen, als vielmehr die Erdöl- und Erzvorkommen für die herrschenden Eliten zurückzugewinnen und zu sichern.<sup>14</sup> Der verursachte moralische Schaden war um so größer, als in Ländern wie Angola und Sierra Leone gerade diese Rohstoffe im Mittelpunkt der dortigen Konflikte standen.

### **Was spricht für PMUs? Eine positive Rolle, die sie spielen.**

#### *Hintergrund*

Die Realität des gegenwärtigen internationalen Geschehens hat dazu geführt, dass zwei komplementäre Faktoren hervorgetreten sind: der Zusammenbruch des bipolaren Modells und eine damit einhergehende Abneigung, Truppen mit Einsätzen in Übersee zu betrauen. Mit dem Ende des Kalten Krieges hat die Tatsache der Existenz von zwei Supermächten mit zwei geographischen Einflussphären und zwei widerstreitenden ideologischen Imperativen, bei Aufständen in ehemaligen Partnerstaaten zu intervenieren, keine Gültigkeit mehr. Nach den erfolglosen Interventionen in Ruanda, Liberia und Somalia sind die westlichen Regierungen zunehmend abgeneigt, nationale Streitkräfte in Situationen einzusetzen, die wenig direkten Bezug zu ihren strategischen Interessen haben, bzw. wo die Risiken einer Einmischung inakzeptabel hoch sind. Offensichtlich schon vor den Al-Qaida-Anschlägen gegen die USA im September 2001 (und vielleicht noch essenziel-

---

<sup>14</sup> Doug Brooks, "Creating the Renaissance Peace: The Utilisation of PMCs in Africa", Africa Institute, 1. Juni 2000.



ler) hat die westlichen Staaten eine Paranoia befallen, bei Einsätzen von Truppen im Ausland Verluste hinnehmen zu müssen. Zutiefst verängstigt waren die USA durch den Tod von 241 Marines, die bei einem islamischen Selbstmordattentat in Beirut ihr Leben ließen (wie es den Franzosen unter ähnlichen Umständen ergangen war), und durch den Tod von Rangern des US-Heeres im Golf von Mogadischu und die Nachwirkungen der in den Medien in allen Einzelheiten gezeigten Bilder von den öffentlich verstümmelten Leichen. Das belgische Selbstvertrauen wiederum hatte einen ernsten Schock erlitten, als in Ruanda ein Dutzend Angehörige der Friedenstruppe kaltblütig niedergemetzelt worden war und anschließend die Trauerfeierlichkeiten im Fernsehen übertragen wurden.

#### *Füllung des Sicherheitsvakuums*

Die Folge dieser beiden Faktoren war, dass ein partielles Sicherheitsvakuum entstand. Die Reaktion auf jede Minderung des Drucks in einem Körper ist die Bewegung von Masse, um den Druck auszugleichen. Diese Masse ist das private Militärunternehmen gewesen. Ich werde drei eindeutige Beispiele anführen, bei denen die Abneigung von Staaten, zu Gunsten rechtmäßiger Regierungen, denen Aufstände drohten, zu intervenieren, diese Staaten veranlasst hat, als letzte Rettung PMUs zu beauftragen.

Bei zwei Anlässen rief in Angola die rechtmäßige MPLA-Regierung unter Dos Santos die in Südafrika ansässige EO (die Gesellschaft hat sich 1998 aufgelöst) um Hilfe gegen die äußerst starken und rücksichtslosen UNITA-Truppen des verstorbenen Dr. Jonas Savimbi an. Charakteristisch waren für den Bürgerkrieg in Angola, der im Grunde genommen als Stellvertreterkrieg der Rivalitäten des Kalten Krieges geschürt und angeheizt worden war, seine lange Dauer und seine Brutalität, wobei die Zivilbevölkerung die Hauptlast zu tragen hatte, als die Regierungs- und die Rebellentruppen auf ihrem Vormarsch und Rückzug kreuz und quer durch das Land zogen. Als der Waffenstillstand brach, nachdem die Regierung in den Wahlen von 1993 den Sieg für sich in Anspruch genommen hatte, besetzte die UNITA schnell über 80 % des Landes, unter anderem auch an der Küste die Ölfelder von Soya, die von einer Reihe westlicher Erdölgesellschaften ausgebeutet wurden. Trotzdem schaute die internationale Gemeinschaft weg und unternahm nichts, um die MPLA-Regierung zu unterstützen. EO wurde unter Vertrag genommen und eroberte die Ölfelder rasch wieder zurück. Noch im selben Jahr einigte man sich über einen zweiten Vertrag in Höhe von 40 Mio. Dollar, um 5.000 Mann und 30 Piloten auszubilden, die die Regierungsoperationen anführen sollten.<sup>15</sup> EO brachte 500 Mann an eigenem Personal nach Angola, in der Rolle als Ausbilder, Berater und gelegentlich auch als Kämpfer.<sup>16</sup> Bis 1996 hatte die Einbeziehung von EO das Blatt nachweislich gewendet, ganz besonders durch

<sup>15</sup> UK House of Commons, *Private Military Companies: Options for Regulation* (London: The Stationary Office, 2002), 11.

<sup>16</sup> Shearer, *Private Armies*", 46.

die Rückeroberung der Diamantenfelder von Lunda Norte, und die UNITA wurde an den Verhandlungstisch gezwungen. Aus diesem Bruch im Rhythmus des Krieges resultierte das Friedensabkommen von Lusaka, und der Bürgerkrieg, mag er auch heute noch nicht endgültig vorüber sein, wandte sich immer mehr gegen die ins Abseits gedrängte UNITA. Das wäre angesichts der internationalen Inaktivität und Gleichgültigkeit ohne die Existenz und direkte Inanspruchnahme eines privaten Militärunternehmens wohl kaum geschehen.

Ein zweites Beispiel wirft ein Schlaglicht auf den mit der Regierung von Sierra Leone geschlossenen Vertrag von EO. Bis Mai 1995 waren die Rebellen der RUF erfolgreich bis auf 30 km zur Hauptstadt vorgedrungen und hatten bereits Gruben des Bergbaus unter ihrer Kontrolle, die mehr als 60 % der Exporteinnahmen des Landes ausmachten. Außerdem war bereits der strategische Diamantengürtel auf den Schwemmböden in und rund um Kono in die Hände der RUF gefallen. Ähnlich wie die Streitkräfte anderer Entwicklungsländer erwies sich die Armee von Sierra Leone, die für den Kampf gegen die RUF sehr stark vergrößert worden war, als immer schlechter ausgebildet, immer undisziplinierter und – da oft kein Sold gezahlt wurde – als immer krimineller und war somit ein Teil des Problems, anstatt ein Teil der Lösung zu sein. EO hatte den Auftrag, vier Hauptziele zu erreichen: die Hauptstadt Freetown zu schützen, die besetzten Gruben und Diamantenfelder zurückzuholen, die von der RUF okkupierten Gebieten, zu befreien und die Hauptquartiere der RUF zu zerstören.<sup>17</sup> Von Mitte 1995 bis Januar 1996 gewährleistete EO zunächst die Ausbildung der Truppen von Sierra Leone, dann die Ausbildung der Führungskräfte und war schließlich aktiv an den Operationen beteiligt, mit denen Freetown mit Erfolg geschützt, die Diamanten- und Rutilvorkommen zurückerobert und die RUF-Kämpfer so weit aufgerieben wurden, dass die Führung der Rebellen auf Verhandlungen mit der Regierung eingehen musste.<sup>18</sup> Die danach durchgeführten Wahlen etablierten eine neue Zivilregierung unter der Führung von Präsident Kabbah, die sich bis heute gehalten hat.

Foday Sankoh, damals Führer der RUF, stellte mit Nachdruck fest, dass es auf der Regierungsseite die Intervention von EO war, die seine Rebellen daran gehindert hat, Freetown einzunehmen und den Bürgerkrieg zu gewinnen.<sup>19</sup> Es war nur die militärische Effektivität der EO-Operationen, die die RUF gezwungen hat, zu verhandeln und Wahlen zuzustimmen, und es waren nur diese Wahlen, die gesichert haben, dass dieses finstere Land rechtmäßig und anhaltend zivil regiert wird.

Als Sandline von der Regierung von Papua-Neuguinea angesprochen und 1996 in deren Dienste genommen wurde, wütete auf der entfernten nördlichen

---

<sup>17</sup> Ebd., 49.

<sup>18</sup> Rogers, *Someone Else's War*, 229.

<sup>19</sup> Jim Hooper, *Peace in Sierra Leone: A Temporary Outcome*, *Janes Intelligence Review* 9:2 (1997).

Salomoninsel Bougainville seit 1989 ein Separatistenkrieg. Der Aufstand hatte bis zu diesem Zeitpunkt mehr als 10.000 Opfer gefordert und durch die erzwungene Schließung der auf der Insel befindlichen Kupferminen das Bruttoinlandsprodukt Papua-Neuguineas um 45 % herabgesetzt.<sup>20</sup> Papua-Neuguinea hatte enge wirtschaftliche und kulturelle Verbindungen zu Australien. Beide waren Commonwealth-Mitglieder, und Australien sah Papua-Neuguinea als ein Land in seiner geopolitischen Interessensphäre an, doch es hatte nichts unternommen, der rechtmäßigen Regierung dieses Landes zu helfen. Im Gegenteil, Australien hatte sogar den Verkauf von Hubschraubern untersagt, die für das Verteidigungsministerium von Papua-Neuguinea durchaus eine Verstärkung in ihrem Kampf gegen die Aufständischen gewesen wären.<sup>21</sup> Sandline beschaffte für die Regierung Hubschrauber, Piloten und Bodenpersonal, Munition und Waffen, und im Rahmen einer größeren von Sandline durchgeführten Operation analysierte das Unternehmen, wie der Krieg militärisch gewonnen werden könnte und wie die Rebellen der Bougainville Revolutionary Army (BRA) zu Friedensverhandlungen veranlasst werden könnten. Dann nahm man eine Komplexausbildung für das Heer und die Special Forces von Papua-Neuguinea in Angriff. Letzten Endes aber wurde Sandlines Engagement zunichte gemacht. Der Widerstand der australischen Regierung gegen das Engagement dieses Unternehmens und eine Revolte des Militärs von Papua-Neuguinea machten der Operation ein Ende. Wenn es nach den Vorstellungen von Sandline und der Regierung weitergegangen wäre, hätte das PMU-Engagement gute Aussichten gehabt, eine Unterbrechung, wenn nicht gar eine Lösung des Konflikts herbeizuführen. Schließlich wurde die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf die Inseln gelenkt und unter Vermittlung von Neeseeland erfolgreich ein Frieden ausgehandelt.

Wo externe Regierungen fürchten könnten, auf den Plan zu treten, können PMUs effektiv handeln und schnell reagieren. Vor seinem Untergang rühmte sich EO mit seiner Fähigkeit, innerhalb von 72 Stunden Personal in aller Welt einsetzen zu können.<sup>22</sup> Sie brauchen nicht durch die konstitutionellen Engen zu lavieren, die vielleicht wirkungsvoller dem Verzögern als dem flexiblen, unverzüglichen Reagieren dienen, und das kann eben Aktionen unerbittlich unmöglich machen. Die Frage der Verluste berührt PMUs bei weitem nicht so sehr wie die Familien von Berufssoldaten oder Wehrpflichtigen, die im Rahmen der Außenpolitik ihrer Regierungen zum Einsatz gekommen sind. Diese haben die Wahl, ihrem Kummer freien Lauf zu lassen, wenn sie das nächste Mal vor die Wahlurne treten. PMUs können die geeignete Kräftestruktur zusammenstellen und Personal mit dem richtigen Maß an Erfahrungen beschäftigen, und sie besitzen die Flexibilität und die finanziellen Ressourcen, um ihre Kräfte mit der besten und geeignetsten Ausrü-

---

<sup>20</sup> Spicer, *Unorthodox Soldier*, 154.

<sup>21</sup> Ebd., 155.

<sup>22</sup> Shearer, *Private Armies*, 55.

stung zu versehen. Das ist ein Luxus, der nationalen Armeen nicht immer geboten wird. Ihnen hat nach dem Kalten Krieg die "Friedensdividende" Truppenkürzungen, Probleme des Verbleibs, daraus resultierende Fähigkeitslücken und pure Überlastungen der Truppe gebracht, da die Verpflichtungen größer sind als die Ressourcen. Und das Beispiel des Engagements von EO in Sierra Leone zeigt, dass es wirtschaftlich von Vorteil sein kann, wenn PMUs Regierungen in der Gefahr zu Hilfe kommen. Die Firmenrechnung war nicht klein. Die Regierung von Sierra Leone zahlte an EO 35 Mio. Dollar, doch das macht nur 30 % der Gesamtausgaben für die Operationen der Regierung gegen die RUF aus und muss zu den geschätzten 47 Mio. Dollar ins Verhältnis gesetzt werden, die für die abgebrochene UN-Beobachtermission, welche die EO-Präsenz ersetzen sollte, geplant worden waren. Die jährlichen laufenden Kosten von UNAMSIL (UN-Hilfsmission für Sierra Leone) wurden von Francis Okelo, UN-Sonderbeauftragter in Sierra Leone, auf 520 Mio. Dollar geschätzt.<sup>23</sup> Diese Zahlen sprechen für sich. Die UN-Operation kostet die internationale Gemeinschaft mehr als das 25-fache einer privaten Reaktion mit einem PMU. Jede Berechnung zur relativen Effizienz und dazu, dass zwei Truppen eingesetzt wurden, um Sierra Leone Sicherheit zu geben, kann nur spekulativ sein. Die UNAMSIL-Erfahrung allerdings ist alles andere als goldig.

#### *Instrumente der Regierung*

PMUs können in fremden Ländern offizielle Regierungspolitik und -strategien fördern und ausführen, und, wie ich darlegen werde, sie tun es auch. Allein schon diese Annahme besagt, dass PMUs unter Bedingungen operieren müssen, die zumindest Diskretion und zumeist Geheimhaltung verlangen. Man kann argumentieren, dass die Prämisse, dass Regierungen sich in der politischen Arena gewerblicher Unternehmen bedienen, für sich allein zeigt, dass Verdunkelung notwendig ist. Das ist keine reine Tautologie. In hochsensiblen Fällen unwiderlegbare Beweise zu liefern, wird nur dann gelingen, wenn die "Schleier der Geheimhaltung" ihre Designer im Stich gelassen haben und gelüftet worden sind. Sonst müssen Indizienbeweise genügen; ein Gericht dürfte sich davon zwar nicht beeinflussen lassen, aber sie können ausreichen, um ein akademisches Argument zu belegen oder einen Analysten eines Nachrichtendienstes zufriedenzustellen.

Zwei Ziele hatte die US-Politik im ehemaligen Jugoslawien: Erstens sollte dem kroatischen Militär die Möglichkeit geboten werden, sich von Streitkräften im Stile des Warschauer Paktes zu einer für die Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden (PfP) geeigneten Armee zu entwickeln, und zwar mit Hilfe eines langfristigen Programms für Management und demokratische Umgestaltungen (*Long Range Management and a Democracy Transition Program*)<sup>24</sup>, und zweitens

<sup>23</sup> Reuters wire report, 5. Dezember 1999.

<sup>24</sup> UK House of Commons, *Private Military Companies: Options for Regulation* (London: Ste Stationary Office, 2002), 13.

galt es, die Fähigkeiten der bosnischen Streitkräfte zu stärken und sie mit Waffen und Ausrüstung nach US-Standard auszustatten, um die Truppen der bosnischen Serben von einem Angriff abzuschrecken, und zwar mit Hilfe des Ausbildungs- und Ausrüstungsprogramms (*Train and Equip Program*).<sup>25</sup>

Was Kroatien betrifft, so waren 1994 auf diesem Schauplatz noch keine US-Truppen disloziert. Im Falle von Bosnien verlangte die US-Beteiligung an IFOR und später an SFOR eine unparteiische Haltung. Verträge, mit denen das kroatische Militär zur PfP-Beteiligung gebracht und die kroatische Armee ausgebildet und ausgerüstet werden sollten, gingen an den Privatsektor, an ein PMU – die amerikanische Firma MPRI. MPRI ist eine dem Pentagon nahestehende Gesellschaft mit Sitz in Virginia und Filialen in Alexandria. Der Verwaltungsrat und der Vorstand sind mit Personen besetzt, die früher leitende Positionen im US-Verteidigungsbereich innehatten. Das Hauptgeschäft der Gesellschaft ist untrennbar mit den inländischen Aktivitäten des US-Verteidigungsministeriums verflochten: Schulung und Verwaltung des Reserve- und Offiziersübungskorps, Fragen der Waffenerprobung und anderes.

Während der Aktivitäten in Kroatien gab es lebhafte Spekulationen darüber, dass MPRI, wenn schon nicht in die Ausführung, so doch in die Planung der erfolgreichen und rücksichtslosen Vertreibung der serbischen Truppen aus der Krajina, bekannt als Operation Storm, einbezogen war. Der ausgeklügelte Plan sowie das taktische Tempo und die Effizienz, mit dem er in Szene gesetzt wurde, deuteten auf eine externe Beteiligung, eben von MPRI, hin.<sup>26</sup> Die Niederlage der serbischen Truppen in dieser Operation veranlasste damals den USBotschafter in Kroatien zu der Feststellung, "die Führung der bosnischen Serben sollte nunmehr die neuen Realitäten anerkennen, und das könnte tatsächlich eine Möglichkeit sein, zu einer auf einer fairen Grundlage ausgehandelten Lösung zu kommen".<sup>27</sup>

Für das Ausbildungs- und Ausrüstungsprogramm in Bosnien wurden zu Ausbildungszwecken 200 Mann herangezogen, die früher den US-Streitkräften angehört hatten. Ferner gehörte dazu die Lieferung von 15 Hubschraubern UH-1H, 45 Hauptkampfpanzer M60A3, 840 leichte Panzerabwehrwaffen AT-4, 116 Haubitzen, 46.100 Gewehre M16, 1.000 Maschinengewehre M60 sowie Fernmelde- und Computerausrüstung aus den USA; von 50 Panzern AMX 30, 80 gepanzerten Mannschaftstransportwagen M113A2, 31 gepanzerten Aufklärungsfahrzeugen ML90, 36 gezogenen 105-mm-Haubitzen aus den Vereinigten Arabischen Emiraten; und von 24 gezogenen 122-mm-Haubitzen aus Ägypten sowie anderen modernen Mitteln der Verteidigung.<sup>28</sup> Das Engagement von MPRI im ehemaligen Jugoslawien erwies sich eindeutig als ein effektiver Akt menschlicher Intelligenz und als "eine kostengünstige, praktische Alternative für die auf Verluste

<sup>25</sup> Military Stabilization in the Balkans Office, Fact Sheet Number 006 – 97, 24. Juni 1997.

<sup>26</sup> UK House of Commons, *Private Military Companies*, 13.

<sup>27</sup> Sharer, *Private Armies*", 58.

<sup>28</sup> Military Stabilization in the Balkans Office, Fact Sheet Number 005 – 97, 19. Juni 1997.

unter den eigenen Streitkräften empfindlich reagierende US-Administration, ... als ein Mechanismus der US-Politik auf dem Balkan zu niedrigen Kosten” und, was entscheidend ist, “mit geringerem politischem Risiko”, als wenn dazu reguläre US-Streitkräfte benutzt worden wären.

Als Sandline 1997 von der Kabbah-Regierung Sierra Leones unter Vertrag genommen wurde, stand das Unternehmen ständig in eifrigem Dialog mit dem Foreign and Commonwealth Office (FCO) der britischen Regierung, sowohl vor Ort in Sierra Leone in Gestalt des Hochkommissars Peter Penfold (in den früheren britischen Kolonien trugen Diplomaten im Range eines Botschafters den Titel Hochkommissar) als auch in London unmittelbar beim FCO mit dem Leiter des Ressorts Sierra Leone.<sup>29</sup> Als die Regierung von Sierra Leone mit Sandline den Vertrag über die Lieferung von Waffen und Munition im Wert von 35 Mio. Dollar abschloss, war das London bekannt. Sandline sah sich mit seiner Bereitschaft, seinen Vertrag zu erfüllen, im Einklang mit dem UN-Waffenembargo, da der Endnutzer eine rechtmäßige Regierung und keine außerhalb des Gesetzes stehende Gruppe war, und stillschweigend in Übereinstimmung mit der britischen Außenpolitik, da das FCO oder das Ministerium für Handel und Industrie zu keinem Zeitpunkt Einspruch erhob, um das Geschäft zu unterbinden. In dieser Situation handelte es sich also praktisch um eine belagerte rechtmäßige Regierung, die angesichts fehlender internationaler Unterstützung ein PMU um Militärhilfe gebeten hatte, was auf Grund der stillschweigenden Hinnahme offenbar mit Zustimmung der britischen Regierung geschah, und um ein PMU, das, wenn auch indirekt, offizielle Regierungspolitik ausübte.

Als Teil der weiter reichenden US-Verteidigungsstrategie zur Sicherung der Erdölinteressen im Nahen Osten haben Firmen wie SAIC, BDM und deren Tochtergesellschaft Vinell Teile der saudiarabischen Armee ausgebildet. Der letzte 25-Jahres-Vertrag zur Ausbildung der saudiarabischen Nationalgarde hatte einen Umfang von 819 Mio. Dollar.<sup>30</sup> Durch Einschaltung des Privatsektors zur Umsetzung ihrer politischen Ziele ist die US-Regierung in die Lage versetzt worden, im Falle von Saudi Arabien von der potenziellen Kritik verschont zu bleiben, ein rücksichtsloses, autokratisches Regime zu unterstützen. Das hat einen weiteren, aber gefährlichen Vorteil: Minimierung oder sogar unverhohlene Einstellung der westlichen staatlichen Präsenz, und besonders der USA, in Ländern wie Saudi Arabien, wo die Herde des islamischen Fundamentalismus und antiwestlicher Stimmung schwelen, und mit der Möglichkeit, den Katalysator für künftige ideologisch inspirierte Gewalt zu verkleinern. Die britische Regierung zum Beispiel hat 1993 ihre stillschweigende Unterstützung für die Ausbildung der Armee Sri Lankas in deren Kampf gegen die LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) an KMS (ein britisches PMU) übertragen; ein direktes Engagement Großbritanniens

<sup>29</sup> Spicer, *An Unorthodox Soldier*, 195 – 207.

<sup>30</sup> Sheppard, “Rise of the Corporate Military”.

in diesem brutalen Bürgerkrieg lag vermeintlich nicht im Interesse der britischen Regierung.<sup>31</sup>

#### *Funktionen nach Konflikten*

Ich möchte jetzt weiter bei den militärischen Aspekten bleiben, aber mich zunächst einer möglicherweise weniger strittigen, aber immer aktuelleren Frage zuwenden. Es handelt sich um die friedensunterstützenden Operationen. Ich beginne mit zwei Prämissen: Erstens sind die in der Zeit nach dem Kalten Krieg mit friedensunterstützenden Einsätzen gemachten Erfahrungen im Grunde genommen negativ, und zweitens haben PMUs als Gattung unter Beweis gestellt, dass sie effektiv und effizient arbeiten können – sie besitzen die Struktur, die Infrastruktur und die Ressourcen (Finanzen, Kräfte und Material), um in Konfliktsituationen engagiert zu werden. Ich möchte mich bei meiner Analyse auf traditionelle friedensunterstützende Operationen beschränken, worunter ich die von den Vereinten Nationen geführten verstehe.

Warum haben friedensunterstützende Operationen der Vereinten Nationen keinen Erfolg? Eigentlich ist jeder Einsatz unterschiedlich, es gibt aber eine Reihe völlig gemeinsamer Aspekte. Die UNO ist in Situationen, in denen dynamisches und schnelles Handeln gefordert ist, bei der Organisation und Stationierung zu langsam. Ihr fällt es schon schwer, die Kräfte zusammenzustellen. Staaten, deren Streitkräfte in der Lage wären, einen positiven und effektiven Beitrag zu leisten, sind größtenteils nicht geneigt, sie zur Verfügung zu stellen (siehe Weinberger-Doktrin der USA und Grundsatz der US-Präsidentendirektive 25 von 1994).<sup>32</sup> Die einen Staaten werden nicht riskieren, in Regionen von begrenztem nationalen Interesse Soldaten auf dem Altar der Sanktionen ihrer Wähler zu opfern. Andere Staaten, die weniger abgeneigt sein mögen, führen oft schweres Gepäck mit sich. Ihre Truppen könnten unzureichend ausgebildet, wenig erfahren, schlecht geführt, schwach motiviert, schlecht ausgerüstet und wenig diszipliniert sein. Sie könnten andererseits schnell selber zum Problem werden und wenig zur Lösung beitragen.

PMUs besitzen hingegen eine Reihe deutlicher Vorzüge. Bis die Vereinten Nationen in irgendeiner Form eine schnelle Eingreiftruppe oder zumindest Stabselemente einer solchen Truppe aufstellen, um dieses erste Vakuum zu füllen, werden friedensunterstützende Operationen der UNO weiterhin gegen eine starke Gegenströmung anzukämpfen haben. PMUs existieren bereits; sie sind reaktionsfähig. Ihre Truppenstrukturen liegen bereits fest, und ihre logistischen und administrativen Prozesse sind organisiert. Sie besitzen einsatzbereite Führungskräfte. Das ist ihr Kerngeschäft. Sie verfügen über Personal, das für den Einsatz motiviert ist, das Erfahrungen besitzt und geübt ist, das physisch ausgerüstet und das diszipliniert ist. Entgegen allgemein bestehenden Zweifeln werden kommerziell motivierte Truppen sich konsequent professioneller verhalten, mehr mit dem internationa-

<sup>31</sup> Rogers, *Someone Else's War*, 229.

<sup>32</sup> Shearer, "Private Armies", 33.

len Verhaltenskodex konform gehen und in erster Linie von dem Willen, Erfolg zu haben, beseelt sein. Als Wirtschaftsunternehmen können private Militärfirmen nur bestehen, wenn ihr Name und ihr Ruf positiv sind.

Es mag für PMUs nicht praktikabel sein, eine friedensunterstützende Operation in dem Umfang durchzuführen, wie er notwendig wäre, um beispielsweise die gegenwärtig in der Demokratischen Republik Kongo herrschende Lage zu bewältigen. Doch ich würde meinen, dass sie in vier Hinsichten erfolgreich sein können. Erstens, in Situationen, in denen der physische Rahmen begrenzter ist, wie Liberia oder Sierra Leone. Zweitens im Bestand einer größeren UN-Truppe, die einem PMU bestimmte funktionelle Verantwortlichkeiten wie Patrouillenaufklärung oder Hubschraubereinsätze (in Übereinstimmung mit dem PAE-Vertrag zum Einsatz von Hubschraubern zur Unterstützung der ECOMOG in Liberia 1996)<sup>33</sup> oder die geographische Verantwortung für einen Raum mit spezifischen, eventuell komplexeren, militärischen Problemen überträgt. Drittens können sie, sozusagen am anderen Ende des Spektrums ihrer Möglichkeiten, damit betraut werden, eher Routineaufgaben wie die Säuberung rückwärtiger Gebiete, ständige Sicherheitsaufgaben oder die Zurückführung von Gefangenen wahrzunehmen, alles zu dem Zweck, begrenzte kampffähige Reserven freizusetzen. Und letztlich können sie besonders in Situationen eingesetzt werden, in denen bei der Erstdislozierung Tempo gefragt ist. Es ist nicht übertrieben anzunehmen, dass die Vereinten Nationen, angesichts einer fehlenden eigenen ständigen Streitmacht, eine eigene kommerziell rekrutierte und geführte Truppe aufstellen könnten. Für die PMUs wäre das mit ihren Einsatznormen absolut kompatibel. Die auftraggebende souveräne nationale Regierung würde als Zahlmeister und Kunde durch die Souveränität aller Staaten der Welt ersetzt. Könnte das funktionieren? Ja, ich denke, das geht, und ich meine, dass vorrangig zumindest eine seriöse und objektive Analyse dieses Konzepts erfolgen sollte.

#### *Frühwarnung*

Staaten wenden, zusammen genommen, jährlich riesige Summen für diplomatische und nachrichtendienstliche Missionen im Ausland auf. Die UNO hingegen ist in keiner Region und keinem Staat, in denen die Wahrscheinlichkeit eines Konfliktes besteht, vor Ort vertreten. Die UNO besitzt keinen Apparat zur Beschaffung von Nachrichten und ist bei den meisten ihrer Missionen im Ausland, auf eine Handvoll ausnahmslos unterbesetzter und überforderter Büros (gewöhnlich Sicherheitsbeamte des UN-Entwicklungsprogramms) angewiesen, um Informationen und sicherheitsrelevante Nachrichten zu erlangen. Einzelne Staaten mögen Nachrichten sammeln oder durchdachte Einschätzungen anstellen, werden sie aber nicht publik machen oder handeln, sofern ihre Interessenlage das nicht erfordert. Das Problem der Frühwarnung – eine umfassende, ausgedehnte und unvoreingenommene Gefahrenerkennung – ist ernst, wenn es dem internationa-

---

<sup>33</sup> Ebd., 35.



len System mit der Konfliktbewältigung ernst ist. Auch hier kann das PMU eine positive Rolle spielen und helfen, ein Vakuum auszugleichen, nicht stückweise, wie Handelsvertreter zurzeit die Risikobeurteilung und -analyse betreiben, sondern in einem größeren, koordinierteren Rahmen. Für die exakte Struktur und die Führungs- und Verbindungswege braucht man Technik, ebenso für die Aufgabengebiete und das Finanzgebiet, aber das Können und die Erfahrungen, die PMUs in dieser Hinsicht einbringen können, könnten sich beim Erkennen, Quantifizieren und Melden der ersten Anzeichen und Vorwarnungen eines drohenden Konflikts als ideal erweisen. Das internationale System kann sich dann nach seinem Gutdünken ihrer bedienen (oder sie ignorieren). Mit einem in Schlüsselregionen und –staaten stationierten reaktionsfähigen und umfassenden System, kann die internationale Gemeinschaft, ob unter Führung der UNO oder nicht, sich zumindest nicht damit entschuldigen, überrascht worden zu sein, und es kann ihr ein ausreichender Zeitvorsprung verschafft werden, um dort, wo Handeln notwendig zu sein scheint, eine geeignete Reaktionsstrategie vorzubereiten.

In diesem Zusammenhang wäre der Einsatz von PMUs in einem “Open-Skies”-Programm (“Offener Himmel”) in der Dritten Welt denkbar, wo die Spannungen durch unkontrolliertes Wettrüsten, fehlende Ressourcen und mangelndes Engagement der regionalen Regierungen für vertrauensbildende Maßnahmen angeheizt werden. Ein sorgfältig gestaltetes Regime, das über dem indischen Subkontinent operiert, könnte zum Beispiel viel tun, um die Ängste und das Misstrauen abzubauen, das Indien und Pakistan in den letzten Jahren am Rande eines verheerenden, mit allen Mitteln geführten Krieges gehalten haben. Eine internationale Institution wie die UNO könnte ein solches Regime schaffen, betreiben und finanzieren; ein PMU könnte es als ein Arm der UNO ausüben. Ein solcher Ansatz würde Effizienz und Effektivität mit Transparenz und Neutralität verbinden. Als ein Werkzeug könnte dieses Mittel ausgebaut werden oder mobil genug sein, um auf andere Schauplätze und Situationen übertragbar zu sein.

#### *Humanitäre Unterstützung*

Frühwarnung und Berichterstattung sind Aufgaben für PMUs im Vorfeld des Ausbruchs von bewaffneten Konflikten. Darüber hinaus habe ich Szenarien untersucht, in denen PMUs bei bestehenden Konflikten eine positive Rolle spielen können. Sie können auch bei humanitären Aktionen und nach Konflikten ihren Beitrag leisten. Das humanitäre “Gewerbe” hat bereits einen großen Teil der Logistik privatisiert, die als Teil ihrer Operationen benötigt wird. Was die US-Regierung betrifft, so hat diese ihre Hilfslieferungen an die ehemalige Sowjetunion an MPRI vergeben.<sup>34</sup> Warum sollte dieser Trend nicht auch auf sicherheitsrelevante Aufgaben ausgedehnt werden?

Im Jahr 1998 überstieg die Zahl der bei der Erfüllung ihrer Pflichten getöteten zivilen UN-Mitarbeiter die Zahl der Toten unter den zu friedensbewahrenden

<sup>34</sup> Siehe [www.mpri.com](http://www.mpri.com).

UN-Aufgaben eingesetzten Blauhelmsoldaten.<sup>35</sup> Das ist ein Vorbote dafür, dass sich auffallende Gewalt gegen Katastrophenhelfer richtet, und ein Hinweis auf die Gefahr, in die sie sich bei der Ausführung der Hilfslieferungen begeben. Es dürfte unzweckmäßig sein, zum Schutz dieser zivilen Mitarbeiter Angehörige der UN- oder anderer Friedenstruppen einzusetzen; es kann ja sogar sein, dass sich überhaupt keine internationalen Friedenstruppen vor Ort befinden. Die wichtigste Funktion aber, die "Truppen" wahrnehmen können, besteht darin, den Zugang zu Siedlungen zu garantieren, deren Bewohner Hilfe benötigen.<sup>36</sup> PMUs ließen sich ideal dazu verwenden, diesen Zugang und den Schutz zu gewährleisten. Um es noch mal zu sagen, sie bieten eine Mischung aus militärischem Können, Erfahrung und technischer Fähigkeit, die internationale Friedenstruppen nicht aufbringen können, und sie könnten Sicherheit in diskreterer, unauffälligerer, aber konzentrierter Form bieten. Diese Vorgehensweise dürfte sich nicht auf allen Schauplätzen anwenden lassen, auf denen Hilfsgüter anzuliefern sind, und es gibt noch keine politischen Leitlinien, doch PMUs bieten die Chance, auf einem Gebiet, auf dem die internationale Gemeinschaft viel Gutes tun kann, flexibler reagieren zu können.

#### *Der Drogenkrieg*

Nur wenige würden die ernstesten nachteiligen Auswirkungen illegaler harter Drogen der Klasse A (Kokain, Heroin, Crack-Kokain, LSD) auf die westliche Gesellschaft bestreiten. Der Drogenkonsum beeinflusst den Stand der Inlandskriminalität, das Wirtschaftsergebnis und die Gesundheit der Konsumenten und lastet schwer auf unserer kollektiven Psyche. Es gibt drei Bereiche, in denen der Kampf gegen die Drogen geführt werden kann. Der erste Bereich liegt an ihrer Quelle, wo sie angebaut und hergestellt werden, der zweite, das sind die Verteilungswege, und der dritte, das ist der Punkt, an dem die Drogen den Konsumenten auf unseren Straßen erreichen.

Der dritte Bereich ist eher das Reich der inländischen Polizei und der Beamten der Drogenbekämpfung. Drogen im Transit abzufangen ist ein kompliziertes Unterfangen, aus Gründen der Souveränität, der territorialen Hoheitsgewässer, des Seerechts und angesichts praktischer Probleme mit den Drogenwegen, die souveräne Staaten durchqueren und Grenzen überschreiten, welche oft weit entfernt und für die Polizei schwer zugänglich sind – eine verfluchte Situation mit zu viel Souveränität und zu wenig Kapazität. Das verschärft sich durch die enormen Summen des im Drogengeschäft fließenden Geldes, das die Korruption zu einem bedeutenden einschränkenden Faktor beim Vorgehen sowohl gegen die Herstellung als auch gegen die Verteilung der Drogen macht.

---

<sup>35</sup> "The Privatization of Security: Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda", Proceedings of the Wilton Park Conference 1999, *International Alert*, 13.

<sup>36</sup> Mark Cutts, Lecture to International Training Course at Geneva Centre for Security Policy, 27. November 2002.

PMUs können im Kampf gegen die Drogen eine positive Rolle spielen und tun das auch. Sie tun das gegenwärtig in Lateinamerika, an vorderster Front, am Herkunftsplatz. Das Schwergewicht dieser Aktivitäten liegt vor allem auf Kolumbien, woher neben Bolivien und Peru das meiste Kokain auf den Straßen der USA stammt. Das Hauptziel des Colombia-Plans der US-Regierung besteht darin, diesen Drogenstrom, der auch eine Ursache des Bürgerkrieges in Kolumbien ist, zu unterbinden.<sup>37</sup> Der Plan wird mit sage und schreibe 1,3 Mrd. Dollar finanziert. Die Zahl der direkt beteiligten US-Militärausbilder ist jedoch auf 500 begrenzt. Der Hauptteil des Leistungsumfanges dieses Planes ist an PMUs ausgelagert worden. Als Obergrenze für nichtmilitärisches Personal waren 300 Mann festgelegt worden, was durch die Anden-Drogenbekämpfungsinitiative (*Andean Counter-drug Initiative*) hinfällig geworden ist.<sup>38</sup> Die ursprüngliche Begrenzung dämpft wirkungsvoll die Befürchtungen im US-Kongress, in einen ähnlichen Sumpf wie in Vietnam hineingezogen zu werden, mindert die Risiken des politischen Streits und der Rechenschaftspflicht, wenn es zu Verlusten kommt, und verringert die Belastung der Staatskasse, da PMUs durchweg billiger als Regierungskräfte sind. Die jüngste Lockerung der Anzahl ergab sich aus der Sicht, dass sich ein effektives Vorgehen im Antidrogenkrieg mehr auf die Drogenbekämpfung als auf die Aufstandsbekämpfung konzentrieren wird.<sup>39</sup>

Die Folge ist ein 600.000-Dollar-Vertrag für DynCorp (ein in Virginia ansässiges PMU), der von der Sektion für Drogenangelegenheiten (*Narcotic Affairs Section*) des State Departments überwacht wird. Aufgabe des Unternehmens ist es, bei der Ausrottung der Drogenherstellung zu helfen. Zum Einsatz kommen Schädlingsbekämpfungsflugzeuge, um Koka- und Mohnpflanzen mit Glyphosat zu besprühen, und Mehrzweckhubschrauber sowie Aufklärungsflugzeuge OV-10 zum Schutz der Sprühflugzeuge.<sup>40</sup> Sie haben zwischen 50 und 170 Mann an operativen Kräften in der Region, die 69 Flugzeuge versorgen. Airscan and Aviation Development Corporation (ADC) führt die Flächenaufklärung durch, um die Anbauflächen genau festzustellen und Flugzeuge aufzuspüren, die von den Schmugglern zum Abtransport der Drogen benutzt werden.<sup>41</sup> MPRI wiederum verstärkt die US-Streitkräfte bei der Ausbildung kolumbianischer Spezialkräfte der Drogenbekämpfung.<sup>42</sup>

Die Operation in Kolumbien und in den Nachbarländern ist möglich, weil die nationalen Regierungen das sanktionieren und unterstützen. Das ist unerlässlich.

<sup>37</sup> Juan Forero, "Role of U.S. Companies in Colombia Is Questioned", *The New York Times*, 18. Mai 2001.

<sup>38</sup> Julian Borger und Martin Hodgson, "US Proxy War on Drugs", *The Guardian*, 2. Juni 2001.

<sup>39</sup> Peter Beaumont, "Bush to Raise Private Army in Drugs War", *The Observer*, 22. Juli 2001.

<sup>40</sup> Jeremy Bigwood, "DynCorp in Colombia: Outsourcing the Drug War", *CorpWatch*, 23. Mai 2001; Ignacio Gomez, "US Mercenaries in Colombia", *Colombia Report INOTA*, 16. Juli 2000.

<sup>41</sup> Borger and Hodgson, "US Proxy War on Drugs".

<sup>42</sup> Siehe [www.mpri.com](http://www.mpri.com).

Hinzu kommt, dass die dort operierenden Unternehmen dazu physisch in der Lage sind. Zu gegebener Zeit könnten diese Bedingungen auch auf andere Regionen der Welt anwendbar sein, in denen die Herstellung von Drogen verbreitet ist bzw. wo die Transitwege westwärts nach Europa und Nordamerika verlaufen. Wo und wann das auch sein wird, PMUs werden dabei wahrscheinlich eine Rolle zu spielen haben.

### *Die Zukunft?*

Ich möchte meinen Beitrag damit abschließen, dass ich einen spekulativen Blick darauf werfe, wie die PMUs sich entwickeln und auf welche Wirkungsfelder sie ihre Präsenz ausdehnen könnten. Diese postulierte Entwicklung würde sich bestimmt von den oben dargelegten traditionellen militärischen und militärisch relevanten Aspekten unterscheiden, würde sich aber auf die den PMUs eigenen grundlegenden Stärken stützen: ihre zentralisierte und klar definierte Kommandostruktur; ihre Disziplin und das Befolgen der Rechts- und Moralnormen; ihr Bestreben, gestützt auf das Leitmotiv, Profit zu erzielen, für die ihnen übertragenen Aufgaben effiziente und effektive Antworten und Lösungen zu finden; und daraus folgend die Anstellung erprobten und geprüften Personals mit geeigneten Fertigkeiten und Erfahrungen. Ihre Tätigkeitfelder liegen im Wirkungsbereich der Einrichtungen, die wir als Nichtregierungsorganisationen (NGO) verstehen. Hier sind wir abermals mit dem Problem der Definition konfrontiert. Aber warum können sich PMUs nicht janusköpfig entwickeln und Kapital schlagen aus ihren Stärken, die es ihnen ermöglichen, in Sphären zu operieren, die traditionell als die Jagdgründe der konventionellen Nichtregierungsorganisationen angesehen werden? Können die PMUs ihre Beschäftigten zur Erfüllung ihrer traditionellen militärischen Aufgaben nicht weiterhin in grünen und braunen Anzügen auftreten lassen, ihnen aber grüne Helme aufsetzen oder weiße Kittel geben, um sie eine Menge "weicher" Arbeiten auf dem Gebiet der Sicherheit sowie des Umwelt- und des Gesundheitsschutzes ausführen zu lassen? Als neue Mitglieder der Gemeinschaft der Nichtregierungsorganisationen würden sie die Aktivitäten etablierter Organisationen ergänzen und könnten tatsächlich effektiver sein. Die Bereiche, in denen sie dann tätig sein könnten, könnten ein nahezu unbegrenztes Spektrum umfassen, von mehr konfliktbezogenen Aktivitäten wie Minenräumen und Repatriierung von Kindersoldaten über die Unterstützung bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen (zur Erweiterung der dürftigen Möglichkeiten, die für die Untersuchung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda zur Verfügung stehen) bis hin zu völlig neuen Feldern, für die die Profile von PMUs relevant sein könnten. Dazu könnte zählen: die AIDS-Aufklärung in Afrika, wobei PMUs sowohl unter Leitung der WHO als auch nationaler Regierungen arbeiten könnten; die Verwaltung von Impfprogrammen in Entwicklungsländern in ähnlicher Form; bis zu Umwelt- und Wirtschaftsfragen, von denen manche das Sicherheitsproblem beeinflussen, wie beispielsweise die Bewirtschaftung der Was-

serreserven, Fisch- und Waldbestände. Im Gegensatz zu anderen traditionell von PMUs wahrgenommenen Aufgaben, könnte die Bewirtschaftung dieser Ressourcen eine Quelle künftiger Streitigkeiten und letzten Endes von Konflikten sein. Ein überstaatlicher Apparat würde am besten geeignet sein, diese Ressourcenbewirtschaftung durch PMUs zu steuern, um zu verhindern, dass diese Wirtschaftsunternehmen Alleinbevollmächtigte der auftraggebenden Staaten werden, die während eines Konflikts Anspruch auf den Besitz der Ressourcen erheben könnten. Diese Liste ist nur eine Auswahl, und das trifft auch auf die vorstellbaren Institutionen zu. Die Prämisse ist aber, dass jede Aufgabe, die das Können verlangt, das PMUs zu bieten haben, von einem privaten Militärunternehmen in Angriff genommen werden kann.

### **Schlussfolgerung**

Es ist unstrittig, dass PMUs im heutigen politischen Geschehen aktive Akteure sind. Sie verdanken ihre Existenz der sich verändernden Welt, die wir nach den in der Sackgasse des Kalten Krieges verbrachten Jahrzehnten geerbt haben. PMUs haben Bühnen betreten, auf die sich Staaten zunehmend ungern begeben haben. Diese Bühnen drängten bei Versuchen von Entwicklungsstaaten, Konflikte zu Hause beizulegen, PMUs in die Rolle von Akteuren der letzten Rettung. Diese Staaten besaßen nicht die Mittel oder die Erfahrungen, um sich selbst zu helfen, und die übrige Welt war nicht bereit, dort, wo sie keine direkten Interessen mehr hatte, Menschen und Ressourcen einzusetzen. Andererseits haben die PMUs sich so gestaltet, dass sie mit effektiven Kräften und Methoden schnell reagieren können, um diese Vakuen zu füllen. Sie sind keine Söldner und auch keine verantwortungslosen Opportunisten. Sie dienen nach Verhaltenskodexen: nach ihren eigenen, wie es die Bestimmungen des Wirtschafts- und des Profitrechts verlangen, nach den nicht weniger strengen Vorschriften des Staatsrechts und denen des Kriegsrechts. Der Markt, auf dem sie operieren, ist einzigartig und hoch spezialisiert, und ich werde keinen Moment lang behaupten, dass PMUs nichts Schlechtes begehen, keine Fehleinschätzungen treffen und in allem, was sie tun, untadelig bleiben. Aber wer von den an einem Konflikt Beteiligten ist untadelig? Ist jeder einheimische Soldat in der Uniform seines Landes untadelig, wenn er nach den höchsten professionellen und moralischen Standards handelt? Natürlich nicht. Der Konfliktkatalog ist voller Untaten und Grausamkeiten. Für PMUs ist es einfach unwahrscheinlicher, dass sie aus Bosheit handeln, und wahrscheinlicher, dass sie daran interessiert sind, ein positives, professionelles Image zu behalten. Dieses Image hat Einfluss auf die Gewinne, und PMUs sind schließlich Geschäftsunternehmen wie alle anderen.

Ich glaube, es können kaum Zweifel daran bestehen, dass PMUs in unserer politischen Welt bleiben sollen und dass die Nachfrage nach privaten militärischen Diensten in Wirklichkeit zunehmen wird: "Es gehört zur Politik der britischen Regierung, ... gewisse Aufgaben, die früher von den Streitkräften wahrgenommen

worden wären, auszulagern.“<sup>43</sup> Ich stützte diese Prämisse auf die Flexibilität, die die PMUs selber demonstrieren. Die traditionellen Aktivitäten der Konfliktbeilegung werden nicht aufhören. Die PMUs indes entwickeln sich so, dass sie in einem breiteren Spektrum, wo Raum für aktives Handeln bleibt, eine Rolle spielen können. Diese neuen Situationen auf dem Gebiet der “weichen” Sicherheit und auf anderen Gebieten sowie jene, die es noch zu definieren gilt, passen genau in das Können und das Organisationsprofil der PMUs. PMUs halten ihre Zukunft in ihren eigenen Händen. Ich behaupte, dass sie auf traditionelleren Gebieten den Ruf haben, erfolgreich zu sein und Positives erreicht zu haben. Wenn das auf diesen neuen Einsatzgebieten beibehalten wird, dann wird sich diese positive Entwicklung fortsetzen.

Deutlich unterstrichen werden der Wandel und die Unbestreitbarkeit der fort-dauernden Existenz von PMUs durch die kürzlich öffentlich vollzogene Kehrtwendung der britischen Regierung. Die jüngsten Erklärungen des britischen Außenministers und die Veröffentlichung eines (ergänzenden) Grünbuches zeugen davon, dass sich die Haltung erheblich geändert hat. Das Grünbuch spricht ein zurzeit ungenügend beachtetes Schlüsselproblem an, und zwar die Regelungen für PMUs und die Kontrolle dieser Unternehmen. Solche Regeln sind in anderen Bereichen des Wirtschaftslebens allgemein üblich, und ihre weitere Ausgestaltung kann für die PMUs nur nützlich sein. Wenn sie unprofessionelle Organisationen ans Licht bringen, ins Abseits drängen und schließlich ausgrenzen, dann kann das nur die Legitimität und Akzeptanz des PMU als positiver Faktor im internationalen System stärken. Nur das kann letzten Endes die von den Kritikern privater militärischer Aktivitäten vorgebrachten ostentativen, unvernünftigen und durch und durch abwertenden Vergleiche mit Söldneraktivitäten zum Verstummen bringen.

Was benötigt wird, sind effektive Regelungen auf nationaler Ebene und im internationalen Rahmen. Das britische Grünbuch unterstreicht die Notwendigkeit, “Richtlinien für das Gewerbe zu erlassen, um [gegenüber den Unternehmen] zum Ausdruck zu bringen, was die Regierung von ihnen erwartet und nicht erwartet hat”, und dazu beizutragen, dass “ein angesehenes und daher eher verwendbares Gewerbe etabliert” wird.<sup>44</sup> Regelungen anzustreben, die einzig und allein auf einer Lizenzierung basieren, ist möglicherweise nicht breit und streng genug, um die wichtigste Qualität – volle Transparenz – zu gewährleisten. Was benötigt wird, sind Gesetze, die auf den positiven Grundlagen aufbauen, die 1998 Südafrika mit dem Gesetz zur Regelung ausländischer Militärhilfe (*Regulation of Foreign Military Assistance*) und das Rüstungsexportkontrollsystem der USA gelegt haben. Ersteres regelt zuerst einmal die Existenz des Unternehmens und dann jedes Geschäft, das es vertraglich übernimmt.<sup>45</sup> Das gibt der Regierung in Südafrika ei-

<sup>43</sup> UK House of Commons, *Private Military Companies*, 4.

<sup>44</sup> Ebd.

<sup>45</sup> Chaloka Beyani und Damian Lilly, “Regulating Private Military Companies – Options for the UK Government,” *International Alert* (2001).

ne vollständige Übersicht über jedes im Lande niedergelassene PMU und jeden einzelnen Auftrag, den diese übernehmen. Das Rüstungsexportsystem der USA vergibt Lizenzen, nachdem die Aktivitäten eines PMU gründlich untersucht worden sind, und untersagt einem PMU, sich direkt an Kämpfen zu beteiligen bzw. für einen Kunden die Ausbildung zu übernehmen, wenn das zu gefährlichen Ergebnissen führen könnte. Wären diese Strukturen parallel dazu im internationalen Rahmen, als Teil eines Regimes der Vereinten Nationen, abgestimmt, würden für die Bereitwilligen Regelungen getroffen und garantiert werden, dass diejenigen, die keine Bereitschaft zeigen, ausgegrenzt werden. Das wäre ein effektvolles Geschäft mit den Akteuren. Was überdies erforderlich ist, ist eine wirksame Definition der traditionellen – Konflikte unmittelbar betreffenden – Aktivitäten, an denen PMUs beteiligt sind. Das verlangt eine Übernahme und Erweiterung von Artikel 47, Teil 1 der Genfer Konvention, um eine Definition des Zwecks der PMU-Aktivitäten aufzunehmen (wie es im britischen Diplock-Report und in der OAU-Konvention von 1977 zur Eliminierung von Söldnern in Afrika [*Convention for the Elimination of Mercenaries in Africa*] umrissen ist). Gleichlaufend muss eine Liste der verbotenen Aktivitäten, an denen sich PMUs nicht beteiligen dürfen, kodifiziert und eine Liste jener Aktivitäten aufgestellt werden, für die sich PMUs eine Lizenz besorgen müssen, bevor sie einem Kunden Unterstützung gewähren. Ein internationales Regelungsregime erfordert dann ein ordentliches, finanziertes Organ, das ein gründliches und umfassendes Lizenzvergabesystem betreibt, mit definierten Befugnissen zu Sanktionen und Strafen für Firmen, die gegen die Regeln verstoßen. Mit diesen beiden formell bekräftigten Strängen können die PMUs ihren Vormarsch als Akteure des Guten in der modernen Welt zielstrebig und positiv fortsetzen.

#### Quellenangaben und Literaturverweise

- Basu, Kajal**, “Mercenaries Home in on bin Laden”, *www.Tehelka.com*, 17. Oktober 2001.
- Beaumont, Peter**, “Bush to Raise Private Army in Drugs War”, *The Observer*, 22. Juli 2001.
- Beyani, Chaloka und Lilly, Damian**, “Regulating Private Military Companies – Options for the UK Government”, *International Alert* (2001).
- Borger, Julian und Hodgson, Martin**, “US Proxy War on Drugs”, *The Guardian*, 2. Juni 2001.
- Bigwood, Jeremy**, “DynCorp in Colombia: Outsourcing the Drug War”, *CorpWatch*, 23. Mai 2001.
- Brooks, Doug**, “The Business End of Military Intelligence: Private Military Companies”, *www.huachuca-usaic.mil*, 20. Juli 1999.
- Brooks, Doug**, “Creating the Renaissance Peace: The Utilisation of PMCs in Africa”, *Africa Institute*, 1. Juni 2000.

- Brooks, Doug**, “Why Mercenaries Matter in Africa”, *Africa Analysis*, 23. März 2001.
- Burns, Jimmy und Parker, Andrew**, “Ex-SAS Soldiers Hope for New Lease of Life”, *Financial Times*, 14. Februar 2002.
- Cutts, Mark**, Lecture to International Training Course at Geneva Centre for Security Policy. 27. November 2002.
- Forero, Juan**, “Role of US Companies in Colombia Is Questioned”, *The New York Times*, 18. Mai 2001.
- Gomez, Ignacio**, “US Mercenaries in Colombia”, *Colombia Report INOTA*, 16. Juli 2000.
- Grant, Col. Bruce**, “US Military Expertise for Sale: Private Military Consultants as a Tool of Foreign Policy”, Institute for National Strategic Studies, Juni 1998.
- Hooper, Jim**, “Peace in Sierra Leone: A Temporary Outcome”, *Janes Intelligence Review* 9:2 (1997).
- Howe, Herb**, “Global Order and Security Privatization”, Institute for National Strategic Studies, Mai 1998.
- Isenberg, David**, “The New Mercenaries”, *Christian Science Monitor*, 31. Oktober 1998.
- Keegan, John**, “Private Armies are a Far Cry From the Sixties Dogs of War”, *The Daily Telegraph*, 13. Mai 1998.
- Kiley, Sam**, “Send in the Mercenaries, Mr Cook”, *The Times* (London), 22. Januar 1999.
- Lewis, Paul**, “It’s Not Just Governments that Make War and Peace Now”, *The New York Times*, 28. November 1998.
- Lilly, Damian**, “From Mercenaries to Private Security Companies: Options for Future Policy Research”, *International Alert* (1998).
- Lilly, Damian**, “The Privatisation of Security and Peacebuilding: a Framework for Action”, *International Alert* (2000).
- Lynch, Colum**, “Private Firms Aid UN on Sanctions”, *The Washington Post*, 21. April 2001.
- “Mad Mike Comes in from the Cold”, *The Economist*, 16. Februar 2002.
- Malan, Mark**, “The Privatisation of Security and Peacekeeping in Africa”, Institute for Strategic Studies, 1997.
- Military Stabilization in the Balkans Office. Fact Sheet Number 005–97 (19. Juni 1997).
- Military Stabilization in the Balkans Office. Fact Sheet Number 006–97 (24. Juni 1997).
- Misser und Versi**, “The Mercenary as Corporate Executive”, *African Business* (Dezember 1997).



- Mockler, Anthony**, *The New Mercenaries, The History of the Mercenary from the Congo to the Seychelles*. London: Sidgwick and Jackson, 1985.
- Myers, Kevin**, “Mercenaries are Much Misunderstood Men”, *Sunday Telegraph*, 17. Februar 2002.
- O’Brien, Kevin**, “Leash the Dogs of War”, *Financial Times*, 20. Februar 2002.
- Parker, Andrew; Guerra, Francesco; Mallet, Victor; und Hoyos, Carola**, “Ex-soldiers Find There is Money to be Made Out of Wars”, *Financial Times*, 17. April 2001.
- Newman, Cathy**, “UN to Hire Mercenaries for Policing Peace”, *Financial Times*, 12. Februar 2002.
- Norton-Taylor, Richard**, “Let Mercenaries Be Licensed, says Foreign Office”, *The Guardian*, 13. Februar 2002.
- “PMCs”, Conference Report, *RUSI* (24. Oktober 2001).
- Rawnsley, Andrew**, *Servants of the People*. London: Hamish Hamilton, 2000.
- Rogers, Anthony**. *Someone Else’s War – Mercenaries from 1960 to the Present*. London: Harper Collins, 1998.
- Shawcross, William**, “A Bloody Continent, Racked by War and Disastrous Leadership”, *Sunday Times*, 14. Mai 2000.
- Schulhofer-Wohl, Jonah**, “Should We Privatise Peacekeeping”, *The Washington Post*, 12. Mai 2000.
- Shearer, David**, “Private Armies and Military Intervention”, Adelphi Paper 316, Institute for Security Studies, Oxford (1998).
- Sheppard, Simon**, “The Rise of the Corporate Military”, *New Left Review* (März/April 1998).
- Singer, Peter**, “Corporate Warriors”, *International Security* (January 2002).
- Spearin, Christopher**, “A Private Security Panacea”, Canadian Centre for Foreign Policy Development, 5. Mai 2000.
- Spicer, Tim**, *An Unorthodox Soldier: Peace and War and the Sandline Affair*. Edinburgh: Mainstream Publishing, 2000.
- Tickler, Peter**, *The Modern Mercenary, Dog of War, or Soldier of Honour?* Wellingborough: Patrick Stephens, 1987.
- UK House of Commons**, *Private Military Companies: Options for Regulation*. London: The Stationary Office, 2002.
- UNHCR**, “Report on the Question of the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights of Peoples to Self-determination”, 1997.
- Vest, Jason**, “State Outsources Secret War”, *The Nation*, 4. März 2002.
- Waugh, Paul und Morris, Nigel**, “Mercenaries as Peacekeepers’ Plan Under Fire”, *Independent*, 14. Februar 2002.

THE QUARTERLY JOURNAL

**Wilton Park Conference**, “The Privatisation of Security: Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda”, *International Alert* (1999).

**Zagorin, Adam**, “Soldiers for Sale”, *Time Magazine*, 26. Mai 1997.