

Andrew Cottey

Demokratische Kontrolle von Streitkräften im OSZE-Gebiet: Probleme und Herausforderungen¹

Das Ende des Kalten Krieges und der Zusammenbruch des Kommunismus hatten enorme Auswirkungen auf die Streitkräfte der OSZE-Teilnehmerstaaten. Ihr alter Auftrag aus den Zeiten des Kalten Krieges war über Nacht hinfällig geworden. Verteidigungshaushalte wurden gekürzt, der Umfang der Streitkräfte verringert. Militärstrategien mussten grundsätzlich neu überdacht werden, von den Streitkräften wurde verlangt, neuartige friedenserhaltende Operationen oder Interventionseinsätze durchzuführen. Selbst die etablierten westlichen Demokratien wurden durch diese Veränderungen vor neue Herausforderungen gestellt und die Beziehungen zwischen Streitkräften und Gesellschaft in ungeahntem Maße belastet. Vor dem Hintergrund einer ohnehin schwierigen politischen und wirtschaftlichen Transformation stehen die Länder Mittel- und Osteuropas jedoch vor der noch wesentlich anspruchsvolleren Aufgabe, kommunistische Armeen in Streitkräfte demokratischer Staaten zu verwandeln. Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens mussten darüber hinaus mit dem Aufbau von Streitkräften entweder bei null anfangen oder auf die Überreste des sowjetischen bzw. jugoslawischen Militärs zurückgreifen. Zudem waren Streitkräfte maßgebliche Akteure in den Kriegen, die in Jugoslawien und in Teilen der ehemaligen Sowjetunion ausbrachen.

All diese Entwicklungen hatten weitreichende Folgen für die zivil-militärischen Beziehungen - die im weitesten Sinne als die Beziehungen zwischen den Streitkräften und der Gesellschaft, deren Teil sie sind, verstanden werden können - im OSZE-Gebiet. Eines der Kernelemente zivil-militärischer Beziehungen ist das Verhältnis der Streitkräfte eines Landes zu dessen Innenpolitik. Eines der Hauptanliegen wissenschaftlicher Forschung über zivil-militärische Beziehungen muss daher die Untersuchung des Prätorianismus sein - des Phänomens der militärischen Intervention in die Innenpolitik (sei es unmittelbar durch einen Militärputsch und die Errichtung einer Militärregierung, sei es in subtilerer Form durch Druck auf oder Kontrolle über die zivilen Behörden oder sei es in Koalition mit anderen autoritären Kräften) und der Einflussnahme des Militärs auf die Außen- und Militärpolitik eines Staates (wobei häufig gesagt wird, dass prätorianische Militärs unter Umständen eher zu einer aggressiven Außenpolitik und zum Einsatz von Streitkräften

1 Der Beitrag beruht auf einem Forschungsprojekt, das der Autor zusammen mit Anthony Forster und Timothy Edmunds unter dem Titel "The Transformation of Civil Military Relations in Comparative Context" durchgeführt hat und das aus Mitteln des Programms "One Europe or Several?" des Economic and Social Research Council (ESRC) finanziert wurde.

neigen). Aus demokratischer Perspektive ist militärischer Prätorianismus mit den beiden fundamentalen Prinzipien, dass die Bevölkerung eines Landes ihre Regierung wählt und die Regierung die Politik des Staates bestimmt, unvereinbar.

Weniger Übereinstimmung gibt es jedoch in der Frage, wie ein adäquates normatives Modell zivil-militärischer Beziehungen für Demokratien konkret beschaffen sein sollte. Die Begriffe "demokratische Kontrolle", "zivile Kontrolle", "demokratische Streitkräfte" und "Demokratisierung des Militärs" werden oft vage und austauschbar benutzt, ohne klare Definition dessen, worüber man eigentlich genau diskutiert. Die geeignetste Definition lautet, dass Streitkräfte in einer Demokratie der politischen Kontrolle der legitimen, demokratisch gewählten zivilen Organe eines Staates unterliegen.² Das impliziert jedoch, dass das Militär als Institution nicht an der Innenpolitik beteiligt, sondern apolitischer Dienstleister einer demokratischen Regierung bzw. eines demokratischen Präsidenten ist. Es impliziert ebenso, dass Verteidigungspolitik (in Bezug auf ihre Gesamtausrichtung, den Verteidigungshaushalt und die Streitkräftestrukturen) und Außenpolitik (insbesondere militärische Aspekte der Außenpolitik wie z.B. die Beschlussfassung über den Streitkräfteeinsatz) ebenfalls der Kontrolle der gewählten Regierung bzw. des gewählten Präsidenten unterliegen. Der Kern demokratischer zivil-militärischer Beziehungen kann daher verstanden werden als die *politische Kontrolle des Militärs durch die demokratisch gewählten Organe des Staates*.

Demokratie bedeutet jedoch mehr als nur die freie und faire Wahl einer politischen Exekutive und die Kontrolle staatlicher Institutionen und Politik seitens dieser Exekutive. Demokratie bedeutet auch die Beschränkung der Macht des Staates und der politischen Exekutive (um diese am Missbrauch ihrer Macht zu hindern), die parlamentarische Kontrolle der Exekutive und ihrer Politik, Redefreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie die Möglichkeit zur breiten Diskussion öffentlicher Fragen in der nichtstaatlichen "Zivilgesellschaft". Man könnte also sagen, dass demokratische zivil-militärische Beziehungen ebenfalls Beschränkungen für den Einsatz der Streitkräfte durch den Staat oder die Exekutive, parlamentarische Kontrolle über die Streitkräfte und über die Verteidigungspolitik, das Recht zur freien Diskussion über Angelegenheiten, die die Streitkräfte betreffen, sowie die informierte öffentliche "zivilgesellschaftliche" Debatte über diese Angelegenheiten (oder zumindest die Möglichkeit dazu) erfordern. Kontroverser sind die Ansichten darüber, ob Wehrpflichtarmeen - in der Tradition der "Nation unter Waffen" - "demokratischer" sind als reine Berufsarmeen (d.h. Armeen, die nur aus Freiwilligen bestehen), da sie eher die breite sozio-poli-

2 Vgl. Andrew Cottey/Timothy Edmunds/Anthony Forster, Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Framework for Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe, Working Paper 1/99, ESRC, "One Europe or Several?" Programme (Sussex European Institute), Sussex 1999 (auch als TCMR Paper 1.1, Civil-Military Relations, erschienen in: Internet Resource Centre, September 1999, http://civil-military.dsd.kcl.ac.uk/TCMR%20Papers/Theoretical_Framework.htm).

tische Zusammensetzung der Gesellschaft widerspiegeln. Obwohl es verschiedene Argumente für (und gegen) die Wehrpflicht gibt, soll hier davon ausgegangen werden, dass, solange das Militär eines Landes der Kontrolle der demokratisch gewählten Organe unterliegt, die Wehrpflicht keine unabdingbare Voraussetzung für demokratische zivil-militärische Beziehungen ist und dass Wehrpflichtarmeen nicht zwangsläufig demokratischer sind als Berufarmeen. Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag die Herausforderungen, die mit der Aufgabe verbunden sind, die demokratische Kontrolle von Streitkräften im OSZE-Gebiet sicherzustellen und zu festigen.

Die westlichen Demokratien: postmodernes Militär?

In Westeuropa und Nordamerika war die Zeit nach 1945 geprägt von der Verbreitung und Konsolidierung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften. Einige Länder, insbesondere die Vereinigten Staaten und Großbritannien, aber auch Staaten wie Schweden und die Schweiz, konnten auf eine lange Tradition im Bereich der demokratischen zivilen Kontrolle von Streitkräften zurückblicken, die nicht vom Zweiten Weltkrieg unterbrochen wurde und sich auch in die Nachkriegszeit hinein fortsetzte. In Ländern wie Frankreich, den Niederlanden und Belgien war die Wiederherstellung der demokratischen Kontrolle des Militärs Teil des Wiederaufbaus der Demokratie nach der Befreiung insgesamt. Die Erfahrungen Frankreichs, wo die politische Instabilität der Vierten Republik der Jahre 1944-1958 und der schwierige Rückzug als Kolonialmacht aus Algerien die Angst vor einem Militärputsch schürten, zeigten jedoch, dass die Konsolidierung demokratischer zivil-militärischer Beziehungen nicht unbedingt einfach war. In Deutschland und Italien, wo das Militär eine tragende Säule der faschistischen Regime im Krieg gewesen war, war die Errichtung einer demokratischen Kontrolle über die Streitkräfte ein wichtiger Bestandteil des demokratischen Wiederaufbaus nach dem Krieg. In Deutschland ging daraus das einzigartige Konzept des "Bürgers in Uniform" als Bollwerk gegen die Wiederkehr von Militarismus oder Autoritarismus hervor.

In Südeuropa hielten Autoritarismus und militärischer Prätorianismus bis in die siebziger Jahre hinein an. Das Militär war eine wichtige Stütze des Franco-Regimes in Spanien und des Salazar/Caetano-Regimes in Portugal. Es putschte in Griechenland im Jahre 1964 und in der Türkei in den Jahren 1960 und 1980. In den siebziger Jahren vollzog sich in Spanien, Portugal und Griechenland der Übergang zur Demokratie. In der Folge führten diese Länder die demokratische politische Kontrolle über ihr Militär ein (in Spanien kam es allerdings 1981 zu einem Putschversuch). In der Türkei zog sich das Militär aus der Regierung zurück und in den achtziger Jahren wurden wieder demokratische Wahlen eingeführt, doch haben die Streitkräfte nach wie vor erheblichen Einfluss auf die Innenpolitik (so erzwangen sie beispielsweise

1997 den Sturz der islamistisch geführten Regierung) sowie auf die Außen- und Verteidigungspolitik.³ In den neunziger Jahren hatten letztlich alle EU- und (mit Ausnahme der Türkei) alle NATO-Mitglieder eine relativ gesicherte demokratische politische Kontrolle über ihre Streitkräfte. Obwohl sich ihre jeweils spezifischen Modelle zivil-militärischer Beziehungen erheblich voneinander unterscheiden - z.B. hinsichtlich einer Wehrpflicht- oder Berufsarmee, der jeweiligen Rolle und Machtbefugnisse des Präsidenten, der Regierung und der Legislative sowie der Art und Weise, in der die nationale Debatte über Verteidigungsfragen geführt wird -, haben alle Länder Westeuropas und Nordamerikas die politische Kontrolle über das Militär durch demokratisch gewählte Organe, eine parlamentarische Aufsicht über die Streitkräfte und eine breite "zivilgesellschaftliche" Debatte über die Verteidigungspolitik.

In den letzten Jahrzehnten kündigte sich dennoch eine Reihe größerer sozialer, politischer, technologischer und internationaler Veränderungen mit erheblichen Auswirkungen auf die zivil-militärischen Beziehungen und die demokratische Kontrolle von Streitkräften an. Charles Moskos und seine Kollegen sind der Ansicht, dass diese Entwicklungen in ihrer Gesamtwirkung das Wesen der Streitkräfte fundamental verändern und ein - wie sie es nennen - "postmodernes Militär" hervorbringen werden. Bestimmungsfaktoren für das postmoderne Militär sind: die verminderte Bedrohung nationaler Territorien, die Umwandlung in kleinere, vorwiegend aus Berufssoldaten (d.h. Freiwilligen) bestehende Streitkräfte, die Übernahme neuer Einsatzformen, insbesondere friedenserhaltender Einsätze und Einsätze zur humanitären Intervention, die Anforderung an Berufssoldaten, neue Funktionen zu übernehmen und sich neue Fähigkeiten anzueignen, z.B. als Diplomaten, die Gleichgültigkeit der Öffentlichkeit gegenüber dem Militär, Zivilisten als wichtige Komponente der Streitkräfte, die Integration von Frauen und die Akzeptanz Homosexueller in den Streitkräften sowie die Anerkennung des Zivildienstes als Alternative zum Militärdienst.⁴

Das Aufkommen postmodernen Militärs wird von einer Reihe von Faktoren befördert. Erstens hat sich die Einstellung breiter Schichten der Gesellschaft gegenüber Themen wie Respekt vor Autorität, Rasse, Geschlecht und Sexualität seit den sechziger Jahren signifikant verändert und erzeugt dadurch auch Druck auf die Streitkräfte, diese Veränderungen in der eigenen Praxis widerzuspiegeln. Eine Folge davon ist, dass in den meisten westlichen Staaten derzeit eine schwierige Debatte über die Rolle von Frauen und Homosexuellen in den Streitkräften geführt wird. Einige Experten, insbesondere in den USA, vertreten die Ansicht, dass die Kluft zwischen den Einstellungen der Öffentlichkeit und denjenigen des Militärs im Hinblick auf ein breites Spektrum

3 Vgl. Gareth Jenkins, Context and Circumstance: The Turkish Military in Politics, Adelphi Paper 337, Oxford 2001.

4 Vgl. Charles Moskos/John Allen Williams/David R. Segal (Hrsg.), The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War, New York/Oxford 2000.

politischer und gesellschaftlicher Themen größer wird, was für die zukünftige Entwicklung zivil-militärischer Beziehungen wichtige Fragen aufwirft. Zweitens verändern sich die Strukturen und die Einsatzformen von Streitkräften fundamental. Das Ende des Kalten Krieges hat großen, auf Wehrpflicht beruhenden Landstreitkräften zur nationalen Territorialverteidigung die Grundlagen entzogen; vom Militär wird heute vielmehr die Übernahme neuer Aufgaben in den Bereichen Friedenserhaltung und Friedens erzwingung erwartet. Die so genannte "*Revolution in Military Affairs*" bringt darüber hinaus immer komplexere Militärtechnologien hervor, die vermutlich auch die Art der Kriegführung verändern werden. Als Folge davon gehen die westeuropäischen Staaten von Wehrpflicht- zu Freiwilligenarmeen über, indem sie den Anteil an Wehrpflichtigen senken und den Freiwilligenanteil bei gleichzeitiger Verkürzung des Wehrdienstes erhöhen (wie weit dieser Trend gehen wird, bleibt abzuwarten). Dieser Trend wird die Kluft zwischen den Einstellungen von Zivilgesellschaft und Militär vielleicht weiter vertiefen. Die *Revolution in Military Affairs* wird wiederum neue Fertigkeiten von den Militärs verlangen und den Unterschied zwischen Soldaten und Zivilisten abschwächen.

Neue friedenserhaltende und friedenserzwingende Einsätze verleihen dem Militär eine immer wichtigere Funktion bei der Gestaltung der Durchführung derartiger Operationen. Als z.B. der damalige US-Generalstabschef General Colin Powell (der heute als Zivilist Außenminister in der Regierung von George W. Bush ist) seinerzeit die so genannte "Powell-Doktrin" (die besagte, dass die USA nur dann militärisch intervenieren sollen, wenn die Überlegenheit ihrer Streitkräfte überwältigend sei und eine eindeutige Aussicht auf einen Sieg sowie auf eine nur begrenzte Zahl an Verwundeten und Toten bestehe) vorlegte und sich gegen ein Eingreifen in Bosnien aussprach, vertraten Kritiker die Ansicht, er habe damit die Grenze militärischer Beratung für zivile Instanzen überschritten und unterminiere die demokratische zivile Kontrolle des Militärs. Groß angelegte multinationale Friedensoperationen wie diejenigen in Kambodscha, Somalia, Bosnien und im Kosovo haben auch komplexe neue Arenen zivil-militärischer Interaktion geschaffen, die wiederum zu zivil-militärischen, aber auch zivil-zivilen und militärisch-militärischen Spannungen und Streitigkeiten zwischen den zahlreichen beteiligten Akteuren führen.

Diese Entwicklungen haben in ihrer Gesamtheit im Westen große Auswirkungen auf Streitkräfte, auf die politische Dimension zivil-militärischer Beziehungen sowie auf die Beziehungen zwischen Militär und Gesellschaft im weiteren Sinne. Die Grundprinzipien der demokratischen politischen Kontrolle von Streitkräften und der militärischen Nichteinmischung in die Innenpolitik sind offenbar in solch ausreichendem Maße verankert, dass eine Bedrohung der Demokratie im Westen durch die geschilderten Veränderungen unwahrscheinlich ist. Wahrscheinlich aber ist, dass sie weiterhin schwierige Fragen zur angemessenen Balance zwischen ziviler politischer Kontrolle ei-

nerseits und der Respektierung militärischer Erfahrung bei friedenserhaltenden Operationen und Interventionseinsätzen andererseits sowie zum Platz der Streitkräfte in den westlichen Gesellschaften im weiteren Sinne aufwerfen werden.

Mittel- und Osteuropa: auf dem Weg zu demokratischen zivil-militärischen Beziehungen?

Die Transformation der zivil-militärischen Beziehungen verläuft in Mittel- und Osteuropa weitaus dramatischer als im Westen.⁵ Im Sowjetsystem - das auch in den übrigen Staaten des Warschauer Paktes und analog in Jugoslawien und Albanien galt - war das Militär der Kontrolle der Kommunistischen Partei unterworfen, sämtliche Offiziere waren Parteimitglieder, innerhalb des Militärs waren Parteizellen eingerichtet und die Soldaten erhielten eine intensive politisch-kommunistische Schulung. Gleichzeitig waren die Streitkräfte weitgehend autonom in der Gestaltung der meisten Inhalte der Verteidigungspolitik; die Verteidigungsministerien waren größtenteils mit militärischem Personal ausgestattet, das faktisch wiederum dem jeweiligen Generalstab unterstellt war. Beim Zusammenbruch des Kommunismus befürchtete man daher eine Intervention des Militärs in die Innenpolitik, sei es zur Unterstützung des Kommunismus, sei es in Koalition mit anderen autoritären und nationalistischen Kräften. Die Errichtung einer demokratischen zivilen Kontrolle über die Verteidigungspolitik und die militärischen Aspekte der Außenpolitik würde vermutlich ebenfalls problematisch werden.

Während der Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa im Jahre 1989 herrschte die Sorge, dass entweder die nationalen Streitkräfte der betroffenen Länder oder das sowjetische Militär - entweder im Alleingang oder zusammen mit anderen radikal-konservativen Kräften - intervenieren könnten, um die demokratische Transformation zu stoppen. Letzten Endes fügten sich die mittel- und osteuropäischen sowie die sowjetischen Militärs jedoch dem einmal gefassten Entschluss des sowjetischen Staats- und Parteichefs Michail Gorbatschow, nicht einzugreifen. Die neuen demokratischen Regierungen dieser Länder blieben ihren Streitkräften gegenüber dennoch misstrauisch. Daher unternahm man zu Beginn der neunziger Jahre eine Reihe von Schritten zu ihrer Entpolitisierung und Unterstellung unter demokratische zivile Kontrolle: Die Verfassungsbestimmungen zur Unterordnung des Militärs unter die Kommunistische Partei wurden aufgehoben, höhere Militärbefehlshaber (vor allem solche, die der Kommunistischen Partei gegenüber als loyal galten) wurden entlassen, die Parteizellen in den Streitkräften und die politisch-kommunistische Schulung wurden abgeschafft, neue Verfassungsbe-

5 Dieser Abschnitt basiert auf einer Studie von Andrew Cottey/Timothy Edmunds/Anthony Forster (Hrsg.), *Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: Guarding the Guards*, Basingstoke 2001 (i.E.).

stimmungen und institutionelle Regelungen unterstellten die Streitkräfte der Kontrolle demokratisch gewählter ziviler Instanzen und neue rechtliche und institutionelle Beschränkungen wurden eingeführt, um zu verhindern, dass das Militär als Institution eine Rolle in der Innenpolitik spielt.

Seit Beginn der neunziger Jahre hat eine Kerngruppe mittel- und osteuropäischer Staaten - namentlich die Tschechische Republik, Polen, die Slowakische Republik und Ungarn in Mitteleuropa, die baltischen Staaten im Norden sowie Bulgarien, Rumänien und Slowenien im Süden - substantielle Fortschritte bei der Konsolidierung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften gemacht. In diesen Ländern hat sich das Militär in keinerlei erkennbarem Maße in die Innenpolitik eingemischt. Die Verbindungen zwischen Militär und ehemaligen kommunistischen Parteien wurden durchtrennt. Die Streitkräfte werden von demokratisch gewählten zivilen Instanzen kontrolliert, die Parlamente haben die Aufsicht sowohl über die Streitkräfte als auch über die Kontrolle der Exekutive über das Militär, und allmählich entwickelt sich auch eine "zivilgesellschaftliche" Debatte über Streitkräfte und Verteidigung. Das soll allerdings nicht heißen, dass die zivil-militärischen Beziehungen in diesen Ländern ganz und gar problemfrei verlaufen oder verlaufen seien. In vielen dieser Länder haben tiefe politische Gräben - insbesondere "Kalte Kriege" zwischen Mitte-rechts-Parteien und ehemaligen Kommunisten - ebenso wie neue, aber umstrittene politische Institutionen zuweilen Debatten zwischen Präsidenten, Regierungen und Parlamenten über die Kontrolle des Militärs und der Verteidigungspolitik ausgelöst. In diesem Zusammenhang haben Politiker manchmal versucht, das Militär in die Politik hineinzuziehen, um den vermeintlichen Vorteil einer Unterstützung durch die Streitkräfte zu erlangen. Im berüchtigtsten Fall, 1994 in Polen, veranlassten Versuche des damaligen Präsidenten Lech Walesa, die Unterstützung des Militärs in den Auseinandersetzungen mit seinen innenpolitischen Gegnern zu gewinnen, die Regierungen der NATO-Staaten zu der unverhohlenen Warnung, dass die demokratische zivile Kontrolle des Militärs - und damit auch Polens Aussichten auf eine Mitgliedschaft im Bündnis - durch derartige Entwicklungen gefährdet würden. Solche Streitigkeiten sind jedoch Probleme der Transformation und führen im Allgemeinen zu weiteren institutionellen Reformen zur Stärkung der zivilen politischen Kontrolle von Streitkräften. Der Trend geht zur Konsolidierung der demokratischen Kontrolle des Militärs.

Der relative Erfolg der Kerngruppe mittel- und osteuropäischer Staaten bei der Einführung der demokratischen zivilen Kontrolle des Militärs ist bemerkenswert und augenscheinlich anhand von vier Faktoren zu erklären. Erstens spiegelt er den allgemeinen Trend zur Demokratisierung in diesen Ländern und die Entlegitimierung von Alternativen zur liberalen Demokratie wider. So bestand auch in Zeiten, zu denen diese Länder mit äußerst schweren Wirtschaftskrisen konfrontiert waren - das gilt insbesondere für Bulgarien und Rumänien Mitte und Ende der neunziger Jahre -, nie ernsthaft die Gefahr einer Militärherrschaft als möglicher Weg zur "nationalen Rettung"; auch Rufe

danach wurden kaum laut. Zweitens war trotz der Jahrzehnte des Kommunismus die Loyalität der Streitkräfte gegenüber dem kommunistischen System offenbar weitgehend oberflächlich. Die Unterordnung unter die Kommunistische Partei bedeutete auch, dass es bereits eine Tradition der zivilen Kontrolle über das Militär und nur eine relativ schwach ausgeprägte Kultur der Einmischung eines unabhängigen Militärs in die Politik gab. Walesa bemerkte einmal im Falle Polens, die Streitkräfte seien wie ein Radieschen: außen rot (kommunistisch), doch im Innern weiß (polnisch-national).⁶ Drittens ist die demokratische Kontrolle der Streitkräfte Teil des übergeordneten Ziels der Westintegration, das in dem Gedanken der "Rückkehr nach Europa" seinen Ausdruck findet, und *de facto* Bedingung für die Mitgliedschaft in der NATO und in der EU. Konkreter noch stellt die NATO mit der Partnerschaft für den Frieden (PfP) den mittel- und osteuropäischen Staaten bei der Reformierung der zivil-militärischen Beziehungen praktische Hilfe und Beratung zur Verfügung. Viertens haben die institutionellen Reformen der neunziger Jahre die demokratische zivile Kontrolle des Militärs systematisch gefestigt, einen Konsens zugunsten demokratischer Modelle zivil-militärischer Beziehungen herbeigeführt und die Verwundbarkeit zivil-militärischer Beziehungen durch die Unwägbarkeiten innenpolitischer Veränderungen reduziert.

Im Gegensatz dazu war und ist die Situation in den meisten Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawien problematischer. In den späten achtziger Jahren gehörten Teile des Oberkommandos der sowjetischen Streitkräfte zu denjenigen Kreisen, die sich Gorbatschows Reformen widersetzen. Während der sowjetischen Militärintervention in den baltischen Republiken zu Beginn des Jahres 1991 blieb unklar, ob das Militär auf Befehl Präsident Gorbatschows, eigenmächtig oder im Schulterschluss mit anderen konservativen Kräften handelte. Mit der Beteiligung von Angehörigen der höchsten sowjetischen Kommandoebene am Putschversuch gegen Gorbatschow im August 1991 nahmen Befürchtungen eines möglichen militärischen Prätorianismus konkrete Form an. Das Scheitern des Staatsstreichs und die darauf folgende Auflösung der Sowjetunion schwächten die Position des Militärs, und seine Führungsspitze hütete sich künftig davor, sich in die Innenpolitik einzumischen. Beim Aufbau des neuen russischen Staates zu Beginn der neunziger Jahre wurde die Verbindung zwischen den Streitkräften und der Kommunistischen Partei aufgehoben und das Militär der Kontrolle des Präsidenten unterstellt. Politische Instabilität und Spannungen zwischen Präsident Boris Jelzin und seinen - nicht nur kommunistischen - Gegnern führten jedoch zu Spekulationen über das mögliche Auftauchen eines "starken Mannes", der mit Unterstützung des Militärs eine autoritäre Herrschaft errichtet (wobei General Alexander Lebed häufig als wahrscheinlichster Kandidat genannt wurde), über einen Militärputsch zur "Wiederherstellung der Ordnung" bzw. zur "Rettung der Nation" oder über einen Bürgerkrieg

6 Vgl. Thomas S. Szayna, *The Military in a Postcommunist Poland*, Santa Monica 1991, S. 43.

zwischen "Kommunisten" und "Demokraten", der das Militär in zwei Lager spalten würde, die auf den beiden Seiten gegeneinander kämpften. Der parlamentarische "Staatsstreich" im Oktober 1993 in Moskau trieb diese Entwicklungen auf die Spitze und warf grundsätzliche Fragen nach der Loyalität und politischen Kontrolle des Militärs auf. Das Militär schlug sich letztendlich auf die Seite Jelzins (was die russische Verfassung eigentlich auch von ihm erwartete) und der "Putsch" wurde niedergeschlagen. In der Folge dieser Ereignisse verstärkte Jelzin nicht nur die präsidentiale Kontrolle über das Militär, sondern beteiligte es (ebenso wie andere Sicherheits- und nachrichtendienstliche Kräfte) auch an der Macht, indem er ihnen wesentlichen Einfluss auf Aspekte der Außen-, Verteidigungs- und fallweise auch der Innenpolitik gewährte - ein Trend, der sich unter Präsident Wladimir Putin fortgesetzt hat. Den Umfang und die Probleme demokratischer Kontrolle des Militärs in Russland und in den anderen ehemals sowjetischen Staaten einschätzen zu wollen ist problematisch. Die formalen Verbindungen zwischen den Streitkräften und dem (ehemaligen) kommunistischen Regime sind weitgehend zerschlagen, das Militär wurde in diesen Staaten der Kontrolle des Präsidenten unterstellt, das Militär spielt im Allgemeinen keine unmittelbare Rolle in der Politik, die Verfassung sichert die parlamentarische Aufsicht über die Verteidigungspolitik und auch "zivilgesellschaftliche" Debatten über die Verteidigungspolitik werden zunehmend - wenn auch in unterschiedlichem Maße - geführt. In der Praxis sind die neuen politischen Systeme in den meisten der ehemaligen Sowjetrepubliken jedoch durch eine starke Präsidentialherrschaft, schwache Parlamente und nur relativ geringe Beschränkungen der Macht des Präsidenten geprägt - und die zivil-militärischen Beziehungen in diesen Ländern sind ein Abbild dieser Wirklichkeit. Unter diesen Bedingungen schaffen die präsidentiale Kontrolle des Militärs und die anhaltenden starken informellen Verbindungen zwischen regierenden Eliten und Streitkräften das Potential für den Missbrauch des Militärs durch einen autoritären Staat. Am deutlichsten tritt dies in Belarus und in den zentralasiatischen Staaten zutage, wo das Militär und andere Sicherheitskräfte sowohl zum Instrument als auch zum Partner der zunehmend autoritären Regime geworden sind. Erst kürzlich haben Präsident Putins Bemühungen zur Stärkung des russischen Staates Befürchtungen hervorgerufen, dass die präsidentiale Kontrolle des Militärs und anderer Sicherheitskräfte zu einem wichtigen Element eines neuen Autoritarismus in Moskau werden könnte. Ähnlich sieht es in der Ukraine aus: Die Kontrolle des Präsidenten über das Militär und die Sicherheitskräfte ist ein wesentliches Merkmal der zivil-militärischen Beziehungen in dem heute unabhängigen Staat. Ende 2000/Anfang 2001 weckte der "Kutschma-Gate"-Skandal - in dem Präsident Leonid Kutschma vorgeworfen wird, den Mord an einem kritischen Journalisten angeordnet und ganz allgemein seine Macht als Präsident missbraucht zu haben - Angst vor einem zunehmend autoritären Präsidentialregime in der Ukraine.

Im ehemaligen Jugoslawien war die politische Kontrolle der Streitkräfte ein zentrales Element der Konflikte in den neunziger Jahren. Mit dem Beginn der Desintegration Jugoslawiens in den Jahren 1990 und 1991 setzte die Furcht vor einem Militärputsch in Belgrad ein; die Führung der Jugoslawischen Volksarmee gehörte zu den maßgeblichen Kräften, die eine Militäraktion zur Verhinderung des Zerfalls der jugoslawischen Föderation und zum "Schutz" der serbischen Minderheiten jenseits der serbischen Grenzen befürworteten. In Jugoslawien und Kroatien wurden die Streitkräfte in die autoritäre, nationalistische Politik Slobodan Miloševićs und Franjo Tuđmans hineingezogen. Die zivile Kontrolle des Militärs seitens der Exekutive war eines der zentralen Machtelemente Miloševićs und Tuđmans; in beiden Ländern blieb das Militär aber auch ein halbautonomer Akteur mit eigenem Einfluss. Milošević und Tuđman bedienten sich verschiedener Strategien, um sich die Loyalität des Militärs zu erhalten, aber auch, um dessen Unabhängigkeit und Macht zu begrenzen (dazu gehörten beispielsweise die Beförderung loyaler und die Entfernung kritischer Militärs aus den höheren Diensträngen, aber auch die Vergabe relativ umfangreicher staatlicher Mittel an das Militär sowie die Unterstützung von oder das Hinwegsehen über Verwicklungen des Militärs in die politische und wirtschaftliche Korruption). In Bosnien spiegelte die Entstehung dreier voneinander getrennter Streitkräfte die ethnische Teilung des Landes zwischen Serben, Kroaten und muslimischen "Bosniaken" bei gleichzeitiger Entwicklung einer erheblichen Autonomie des Militärs wider (ebenso entstanden Verbindungen zwischen bosnisch-serbischen und bosnisch-kroatischen Militärs und ihren jeweiligen jugoslawischen und kroatischen Pendanten). Mit dem Sturz der Regime Tuđman und Milošević in den Jahren 1999 und 2000 wurde die Errichtung der demokratischen zivilen Kontrolle des Militärs zu einer der vielen Herausforderungen, vor denen die Staaten des ehemaligen Jugoslawien stehen - und zudem zu einer Aufgabe, die durch die Autonomie des Militärs und die weit verbreitete Korruption in den Streitkräften, die sich in den neunziger Jahren herausgebildet hat, erheblich erschwert wird.

Zusätzlich zu der Herausforderung, das Militär zu entpolitisieren, stehen die postkommunistischen Staaten vor dem Problem, die demokratische zivile Kontrolle der Verteidigungspolitik und der militärischen Aspekte der Außenpolitik sicherzustellen. Das kommunistische Erbe relativer Autonomie des Militärs bei der Entwicklung der Streitkräfte und der Verteidigungspolitik macht diese Aufgabe besonders schwierig. Zu Beginn der neunziger Jahre war der einzige wirksame Hebel, den die Regierungen in der Hand hielten, der Gesamtumfang der Verteidigungsausgaben. Diese wurden im Allgemeinen drastisch reduziert, zum einen, um den neuen politischen Gegebenheiten in der Region Rechnung zu tragen, und zum anderen, um ein gewisses Maß an Kontrolle über das Militär auszuüben. Seit Beginn der neunziger Jahre haben die postkommunistischen Staaten eine Reihe weiterer Schritte unternommen, die dazu dienen sollen, eine demokratische zivile Kontrolle über

die Verteidigungspolitik zu errichten. Im Allgemeinen gehören dazu: die Einrichtung staatlicher Gremien - nationale Sicherheitsräte u.ä. - zur Aufsicht über die Verteidigungspolitik, die Ernennung ziviler Verteidigungsminister, die Entmilitarisierung der Verteidigungsministerien und die Unterstellung der Generalstäbe unter die Verteidigungsminister, die Einrichtung von Mechanismen zur finanziellen Kontrolle der Verteidigungsausgaben, die Stärkung parlamentarischer Verteidigungsausschüsse, Unterstützung bei der Entstehung unabhängiger Forschungsinstitute für Verteidigungs- und Sicherheitsfragen sowie strategische Analysen zur Festlegung der Richtung der Verteidigungspolitik. Die oben erwähnte Kerngruppe der mittel- und osteuropäischen Staaten hat bei der erfolgreichen Implementierung dieser Reformen die größten Fortschritte gemacht. Kritiker weisen jedoch darauf hin, dass selbst in diesen Ländern eine schwache politische Führung, Widerstände von Seiten des Militärs, schwache und schlecht unterrichtete parlamentarische Ausschüsse, die unzureichende Planung und Kontrolle der Verteidigungshaushalte sowie ein Mangel an ziviler Expertise in Verteidigungsfragen nach wie vor die politische Kontrolle über die Verteidigungspolitik unterminieren und die Modernisierung der Streitkräfte behindern.

Auch hier sind wiederum in den ehemaligen sowjetischen und früheren jugoslawischen Republiken generell wesentlich weniger Fortschritte bei der Errichtung einer politischen Kontrolle über die Verteidigungspolitik zu verzeichnen. In Russland, der Ukraine und den übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken steht die Verteidigungspolitik noch immer ganz erheblich unter dem Einfluss - wenn nicht gar unter der wirksamen Kontrolle - des Militärs - mit uniformierten Verteidigungsministern, militärisch dominierten Verteidigungsministerien, autonomen Generalstäben, ineffizienter parlamentarischer Aufsicht und nur begrenzter politischer Kontrolle der Verteidigungshaushalte und Streitkräftestrukturen. In Jugoslawien und Kroatien haben die Streitkräfte infolge der Rolle, die sie in den Konflikten der neunziger Jahre gespielt haben, erheblich an Autonomie in Bezug auf die Verteidigungspolitik gewonnen. Derartige Probleme haben sich auch auf die Entscheidung zum Einsatz der Streitkräfte ausgeweitet. Insbesondere das russische Militär scheint maßgeblichen Einfluss auf die Beschlüsse zur Einleitung und Durchführung von Operationen in der ehemaligen Sowjetunion (z.B. Moldau, Georgien und Tschetschenien) zu haben und verfügt dabei möglicherweise über ein erhebliches Maß an Autonomie.⁷

Welche Rolle kann die OSZE spielen?

Angesichts der Rolle, die die OSZE sowohl bei der Förderung von Demokratie als auch bei der Behandlung von Problemen militärischer Sicherheit

7 Vgl. hierzu: John W.R. Lepingwell, The Russian Military and Security Policy in the "Near Abroad", in: Survival 3/1994, S. 70-92.

spielt, überrascht es vielleicht, dass sie keine herausragendere Rolle bei der Beschäftigung mit zivil-militärischen Beziehungen und demokratischer Kontrolle von Streitkräften übernommen hat. Weder die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 noch die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 enthalten signifikante Hinweise auf zivil-militärische Beziehungen oder das Prinzip der demokratischen Kontrolle von Streitkräften. Zwar verpflichtet das Kopenhagener Dokument zur menschlichen Dimension der OSZE aus dem Jahre 1990 die Teilnehmerstaaten dazu, zu gewährleisten, dass Streitkräfte und Polizei "den zivilen Behörden unterstellt und diesen gegenüber rechenschaftspflichtig"⁸ sind. Es verzichtet aber darauf, normative Standards für die demokratische Kontrolle von Streitkräften zu formulieren. Die Erkenntnis, dass die demokratische Kontrolle von Streitkräften sowohl ein wichtiger Teil des umfassenderen Demokratisierungsprozesses im postkommunistischen Europa als auch eine wesentliche Dimension von Sicherheit ist, hat gleichwohl zur Annahme des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit im Jahre 1994 beigetragen. Der Verhaltenskodex bezeichnet die demokratische politische Kontrolle von Streitkräften (und von paramilitärischen Kräften, Kräften der inneren Sicherheit sowie von Nachrichtendiensten und der Polizei) als "unerlässlichen Bestandteil der Stabilität und der Sicherheit" und verpflichtet jeden Teilnehmerstaat, eine solche Kontrolle sicherzustellen, seine Verteidigungsausgaben von seiner Legislative genehmigen zu lassen und die politische Neutralität seiner Streitkräfte zu gewährleisten.⁹ Seit seiner Verabschiedung wird die Implementierung des Verhaltenskodex jährlich überprüft (seit 1996 im Rahmen der Jahrestreffen zur Überprüfung der Durchführung des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) und seit 1999 in Form eines separaten Informationsaustauschs über die Implementierung des Kodex unter der Schirmherrschaft des FSK). Die OSZE hat darüber hinaus in den Jahren 1997 und 1999 zwei Folgekonferenzen zum Verhaltenskodex sowie verschiedene *Ad-hoc*-Seminare zur Implementierung des Kodex (beide sowohl zu allgemeinen Aspekten als auch auf einzelne Staaten bezogen) veranstaltet. Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) im Sekretariat der OSZE hat einen Fragebogen zur Implementierung des Verhaltenskodex als Grundlage für jährliche Berichte entwickelt.

Trotz dieser Entwicklungen ist die Funktion der OSZE in Bezug auf zivil-militärische Beziehungen und demokratische Kontrolle von Streitkräften eher unauffällig und begrenzt. Die Hauptrolle haben auf diesem Gebiet stattdessen die NATO und Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden übernommen. Darin spiegeln sich auch die führende Rolle der NATO als po-

8 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.1, S. 4.

9 KSZE, Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, Kapitel IV: Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, S. 454-461, hier: S. 458-459.

litisch-militärische Sicherheitsorganisation sowie der Wunsch vieler mittel- und osteuropäischer Staaten nach Mitgliedschaft in der Allianz wider (für die die demokratische zivile Kontrolle von Streitkräften heutzutage eine Vorbedingung ist). Sowohl die NATO als Ganzes als auch die einzelnen NATO-Mitgliedstaaten und die Parlamentarische Versammlung der NATO haben daher umfangreiche Mittel in die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten bei ihren Bemühungen um die Errichtung demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte und die Verteidigungspolitik investiert. Zwar wird die NATO aller Wahrscheinlichkeit nach auch weiterhin eine führende Rolle auf diesem Gebiet spielen, doch sollte der Beitrag der OSZE nicht außer Acht gelassen werden. Der Verhaltenskodex bietet den einzigen weithin akzeptierten gesamteuropäischen Normensatz auf diesem Gebiet. Die jährliche Überprüfung seiner Implementierung und *Ad-hoc*-Seminare zum Verhaltenskodex sind darüber hinaus sinnvolle Instrumente zur Unterstützung der fortgesetzten Bemühungen um die Errichtung und Festigung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften im postkommunistischen Europa. Die OSZE könnte außerdem weitere mögliche Aktivitäten auf diesem Gebiet prüfen (z.B. den Ausbau des KVZ - oder alternativ des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) - zur zentralen Sammelstelle für Informationen und Expertise über die demokratische Kontrolle von Streitkräften, die Ausweitung der von der OSZE geförderten Aktivitäten zur Unterstützung der Implementierung des Verhaltenskodex oder die Nutzung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE als Forum zur Diskussion über die parlamentarische Aufsicht über die Verteidigung bzw. zur Beratung bei ihrer Ausübung). In Ländern wie Russland, einigen der übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken und Jugoslawien, in denen die NATO auf Ablehnung stößt, könnte die OSZE besonders hilfreich bei der Förderung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften und Verteidigungspolitik sein.