

Andrew Cottey

## Zivil-militärische Beziehungen und Demokratie im neuen Europa<sup>1</sup>

### Einführung

Das Problem der zivil-militärischen Beziehungen stellt sich, seit es reguläre Streitkräfte gibt. Die Frage „Wer überwacht die Wächter?“ (*Quis custodiet ipsos custodes?*) geht auf den römischen Dichter Juvenal zurück. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und der Irakkrieg jedoch lassen diese alte Frage in einem neuen Licht erscheinen. Vor nunmehr fast 20 Jahren leitete das Ende des Kalten Krieges vor allem im Osten Europas eine neue Ära in den zivil-militärischen Beziehungen ein. In der Sowjetunion und den übrigen osteuropäischen kommunistischen Staaten hatte sich ein besonderes Modell zivil-militärischer Beziehungen herausgebildet, in dem die Streitkräfte von der kommunistischen Partei tief durchdrungen waren, in Bezug auf militärische Angelegenheiten jedoch umfangreiche Autonomie genossen. Der Zusammenbruch des Kommunismus warf schwerwiegende Fragen hinsichtlich der zivil-militärischen Beziehungen in Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion auf: Wie schwierig würde es werden, das kommunistische Modell zivil-militärischer Beziehungen abzuschaffen und was würde an seine Stelle treten? Welche Probleme würden beim Aufbau demokratischer zivil-militärischer Beziehungen auftreten und inwieweit würden die Militärs dem demokratischen Wandel im Wege stehen? Die Einmischung des Militärs in den Putsch gegen den sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow im August 1991 und die zentrale Rolle des Militärs im Kontext von Nationalismus, Autoritarismus und Krieg, der den Jugoslawienkonflikt prägte, veranschaulichten die Gefahren lebhaft.

Heute, gegen Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts, sind die zivil-militärischen Beziehungen zumindest in einigen Ländern deutlich weiter entwickelt als in den ersten 15 Jahren der postkommunistischen Transformation, deren erste, 1989 begonnene Phase ganz offensichtlich beendet ist. Wesentliche demokratische Institutionen und eine entsprechende Praxis sind in den mittel- und osteuropäischen Staaten inzwischen fest verankert, was sich auch in ihren zivil-militärischen Beziehungen widerspiegelt. Ihr Beitritt zur NATO und zur EU zwischen 1999 und 2007 bekräftigte ihre Vollmitgliedschaft im Club der westlichen Demokratien.<sup>2</sup> Während einige Länder wie

---

1 Der Autor dankt Anthony Forster und Timothy Edmunds für wertvolle Anregungen zum Thema „zivil-militärische Beziehungen“ und Timothy Edmunds für seine Anmerkungen zum vorliegenden Beitrag.

2 Der Begriff „Mittel- und Osteuropa“ bezieht sich im vorliegenden Beitrag auf die Staaten der Visegrád-Gruppe (Ungarn, Polen, die Slowakei und die Tschechische Republik), die

z.B. die Ukraine und Georgien heute vor ähnlichen Herausforderungen stehen wie die mittel- und osteuropäischen Staaten in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts, haben sich in anderen postkommunistischen Staaten wie z.B. in Belarus und Usbekistan autoritäre Regime etabliert und auch Russland könnte sich in diese Richtung entwickeln. Die Erweiterung von NATO und EU hat zudem ein neues geopolitisches Umfeld geschaffen, die erweiterte NATO und die erweiterte EU bilden heute das Zentrum des neuen Europa; auch das wirkt sich auf die zivil-militärischen Beziehungen aus. Parallel dazu haben die Terroranschläge vom 11. September 2001, der US-amerikanische „Krieg gegen den Terror“ sowie die US-geführten Interventionen in Afghanistan und im Irak die zivil-militärischen Beziehungen vor neue Herausforderungen gestellt; das gilt insbesondere für die größeren westlichen Staaten. Die USA und ihre Verbündeten bedienen sich heute militärischer Mittel zur Durchführung komplexer und vielfältiger Operationen zur Bekämpfung von Terrorismus, zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und für den Einsatz in Staats- und Nationsbildungsprozessen, und sie planen dies möglicherweise auch in Zukunft zu tun. Dieser Trend wirft grundsätzliche Fragen zur Anwendung militärischer Mittel in der Weltpolitik und zu den Beziehungen zwischen zivilen politischen Führern und Militärs auf, wenn es darum geht, wann und wie militärische Mittel zum Einsatz kommen. Vor diesem Hintergrund beleuchtet der vorliegende Beitrag die zivil-militärischen Beziehungen im OSZE-Gebiet.

### *Die etablierten Demokratien*

Die Staaten Westeuropas und Nordamerikas besitzen seit langem eingeführte Modelle zivil-militärischer Beziehungen, die in den meisten Fällen auf die Zeit nach 1945 oder noch davor zurückgehen.<sup>3</sup> Sie sind etablierte Demokratien, in denen die zivile Kontrolle der Streitkräfte tief verwurzelt ist. Trotz dieser grundsätzlichen Gemeinsamkeit weichen die Modelle zivil-militärischer Beziehungen in den einzelnen Ländern jedoch erheblich voneinander ab. Unterschieden werden kann insbesondere zwischen Ländern, in denen die zivile politische Kontrolle über eine Berufsarmee ausgeübt wird, wie z.B. Großbritannien und die USA (zumindest seit der Einführung einer ausschließlich aus Freiwilligen bestehenden Armee im Jahr 1973), und denjenigen, die das Konzept des „Staatsbürgers in Uniform“ verfolgen, ein Modell, für das die Bundesrepublik Deutschland in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts zum Vorreiter wurde, das aber auch in zahlreichen anderen westeuropäischen Staaten anzutreffen ist. Das Ende des Kalten Krieges hatte auch in

---

baltischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen) sowie Bulgarien, Rumänien und Slowenien.

3 Ausnahmen sind lediglich Griechenland, Portugal und Spanien, die erst in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts zu Demokratien wurden.

Westeuropa und Nordamerika erhebliche Veränderungen in den zivil-militärischen Beziehungen zur Folge, wenn auch nicht solch dramatische wie die Transformationsprozesse im östlichen Teil Europas. Während des Kalten Krieges bestand die Hauptaufgabe der meisten westeuropäischen Streitkräfte in der Verteidigung des eigenen Staatsgebietes (oder des Territoriums der NATO-Verbündeten, was *de facto* eine Ausweitung der Landesverteidigung bedeutete). In den meisten westeuropäischen Staaten führte diese Ausgangssituation zu einem Modell zivil-militärischer Beziehungen, das auf Wehrpflicht und der Vorbereitung auf einen potenziellen Krieg mit dem Ostblock beruhte und bei dem Auslandseinsätze und tatsächliche Kampfeinsätze eher selten sind. Befürworter des „Staatsbürger-in-Uniform“-Konzepts argumentierten, die Wehrpflicht trage zu einer engen Bindung zwischen Soldaten und Bürgern bei und fördere die Unterstützung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung auf einen Verteidigungsfall. US-amerikanische Erfahrungen unterschieden sich hingegen in gewisser Hinsicht von denen der Westeuropäer: Die USA waren zentraler Akteur zweier wichtiger Kriege – in Korea und Vietnam – und es kommt nicht von ungefähr, dass beide Konflikte zu erheblichen zivil-militärischen Turbulenzen in den USA und letztendlich zur Abschaffung der Wehrpflicht geführt haben.

Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Verschwinden der „sowjetischen Bedrohung“ entfiel das wichtigste Argument für große stehende Heere und das Wehrpflichtmodell, wie sie in weiten Teilen des westeuropäischen Kontinents nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden waren. In der Folge wurden in mehreren westeuropäischen Staaten seit Beginn der 90er Jahre Militärreformen durchgeführt. Die Streitkräfte wurden erheblich reduziert und auf ein neues Aufgabenprofil – Auslandseinsätze (sowohl im Rahmen friedenserhaltender Maßnahmen als auch möglicher Kampfeinsätze, da die ursprüngliche Unterscheidung zwischen *Peacekeeping* und Kampfeinsatz im Zeitalter der Friedenserzwingung nicht mehr aufrechtzuerhalten war) statt Landesverteidigung – ausgerichtet, die Wehrpflicht wurde abgeschafft oder zumindest proportional verringert. Bis zur Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts hatten Belgien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien die Wehrpflicht abgeschafft oder mit ihrer Abschaffung begonnen.<sup>4</sup> Die Abschaffung der Wehrpflicht in weiten Teilen West-, aber auch Mittel- und Osteuropas (siehe unten) weckte zwar vereinzelt erneut die Sorge, dass die enge Verbindung von Streitkräften und Gesellschaft, wie sie das „Staatsbürger-in-Uniform“-Konzept gewährleistete, aufgehoben werden könnte. Das bemerkenswerteste Charakteristikum der Diskussionen über die Abschaffung der Wehrpflicht war jedoch letztendlich der breite Konsens in dieser Frage in den betreffenden Ländern: Politiker, Militärführung und die Öffentlichkeit befürworteten die Reformen, die praktisch ohne Widerstand durchgeführt

---

4 Vgl. The death of conscription, BBC News Online, 29. Juni 2001, unter: <http://news.bbc.co.uk/2/low/europe/1414033.stm>; vgl. ebenso Cindy Williams, Draft Lessons from Europe, in: The Washington Post, 5. Oktober 2004, S. A25.

wurden. Ebenso wurde nur selten die Befürchtung geäußert, die Schaffung von Berufsarmeen gefährde die zivile demokratische Kontrolle der Streitkräfte oder bringe eine zu weitreichende Autonomie oder institutionelle Macht des Militärs mit sich. Die wichtigsten Ausnahmen beim Trend zur Abschaffung der Wehrpflicht in Westeuropa sind Deutschland, die Schweiz und die skandinavischen Staaten, allerdings haben auch sie generell die Zahl der Wehrpflichtigen bzw. die Dauer des Grundwehrdienstes reduziert. Aus verschiedenen historischen bzw. geostrategischen Gründen ist die Wehrpflicht in diesen Ländern tief verwurzelt, so dass sie sich vielleicht noch einige Zeit dem gesamteuropäischen Trend widersetzen werden (allerdings ist es durchaus denkbar, dass die Wehrpflicht in Deutschland mit zunehmender zeitlicher Entfernung zum Nationalsozialismus abgeschafft wird). Ironie der Geschichte: Während die USA seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts ihre europäischen Verbündeten zur Abschaffung der Wehrpflicht und zur Vorbereitung ihrer Streitkräfte auf zukünftige Auslandseinsätze gedrängt haben, hat die Überbelastung der US-amerikanischen Streitkräfte im Irak in Amerika den Ruf nach Wiedereinführung der Wehrpflicht laut werden lassen. Die öffentliche Opposition dagegen dürfte einen solchen Schritt allerdings ausschließen. Einige Experten sind der Meinung, dass die Abschaffung der Wehrpflicht und die Umstellung von der Landesverteidigung auf Auslandseinsätze Teil eines ganzen Bündels sicherheitspolitischer, technologischer und sozialer Trends zur Schaffung „postmoderner Streitkräfte“ sind. Moskos, Williams und Segal definieren postmoderne Streitkräfte anhand von fünf Kriterien: zunehmende gegenseitige Durchdringung des zivilen und des militärischen Bereichs, Abschwächung der Unterschiede innerhalb der Streitkräfte nach Truppengattung, Dienstgrad und Kampf- oder Unterstützungsaufgaben, Verlagerung des Zwecks der Streitkräfte von der Kriegführung auf Einsätze, die traditionell nicht als typisch militärisch angesehen werden, Ausrichtung auf internationale Militäreinsätze im Auftrag überstaatlicher Gebilde (z.B. Vereinte Nationen, NATO, Europäische Union) sowie die Internationalisierung von Streitkräften (z.B. durch die Aufstellung multinationaler Streitkräftestrukturen).<sup>5</sup> Diese Trends sind heute in den meisten europäischen Streitkräften zu beobachten; das postmoderne Streitkräftekonzept spiegelt dabei sicherlich bedeutende Elemente des Zeitgeists in den gegenwärtigen zivil-militärischen Beziehungen wider. Dennoch kommt Anthony Forster in seiner umfangreichen Analyse zivil-militärischer Beziehungen in Europa zu dem Schluss, dass unterschiedliche historische Hintergründe, soziokulturelle Faktoren und unterschiedliche Formen der Streitkräfteorganisation auch weiterhin die Gestalt der europäischen Streitkräfte wesentlich beeinflussen

---

5 Vgl. Charles C. Moskos/John Allen Williams/David R. Segal, *Armed Forces After the Cold War*, in: Charles C. Moskos/John Allen Williams/David R. Segal (Hrsg.), *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*, New York 2000, S. 2.

werden und dass die europäischen Streitkräfte sich noch lange nicht auf ein einziges postmodernes Modell zu bewegen.<sup>6</sup>

Parallel zur Diskussion über postmoderne Streitkräfte wird in den USA noch eine weitere Debatte über die von mehreren Experten ausgemachte wachsende – und beunruhigende – Kluft zwischen den Wertvorstellungen und Weltanschauungen von Berufssoldaten einerseits und der Gesellschaft andererseits geführt.<sup>7</sup> Während die Gesellschaft in ihren Einstellungen zu gesellschaftlichen Fragen, insbesondere zur Rolle der Geschlechter und zur Sexualität sowie ganz allgemein zu persönlichen Freiheiten, zunehmend liberaler geworden ist, sind Berufssoldaten in ihrer Haltung zu solchen Themen nach wie vor ausgeprägt konservativ. Ebenso unterstützt die Gesellschaft immer seltener die Anwendung militärischer Gewalt und lehnt hohe Rüstungsausgaben zunehmend ab, wohingegen Berufssoldaten eher bereit sind, den Einsatz militärischer Mittel zu unterstützen und auch höhere Rüstungsausgaben eher befürworten. Einige Experten kommen zu dem Schluss, dass eine gefährliche Kluft zwischen zivilen und militärischen Einstellungen entstanden sei, die eine Krise in den US-amerikanischen zivil-militärischen Beziehungen darstelle. Ein Musterbeispiel für die Debatten war das Thema „Schwule in den Streitkräften“: Der demokratische Präsident Bill Clinton hatte 1993 zu Beginn seiner Präsidentschaft ein Gesetz geplant, das es Homosexuellen gestattete, offen in den Streitkräften zu dienen, musste jedoch angesichts der Ablehnung einer solchen Initiative seitens der Republikaner und des Militärs einen Rückzieher machen. Stattdessen wurde die so genannte „*Don't ask, don't tell*“-Politik eingeführt, nach der Homosexuelle in den US-Streitkräften dienen dürfen, solange sie ihre sexuelle Orientierung geheim halten, während es den Vorgesetzten gleichzeitig untersagt ist, Nachforschungen über die sexuelle Orientierung ihrer Untergebenen anzustellen. Homosexualität in den Streitkräften reflektiert jedoch nicht nur die Spaltung zwischen Militär und Gesellschaft in den USA, sondern ist auch Teil des umfassenderen „Kulturkrieges“, der Spaltung zwischen Liberalen und Konservativen, die in den vergangenen Jahren eine große Rolle bei der Gestaltung der amerikanischen Gesellschaft und der amerikanischen Politik gespielt hat. Obwohl es sicherlich signifikante Unterschiede zwischen den gesellschaftlichen und politischen Einstellungen des Militärs und der Gesellschaft in den USA gibt, hieße es doch, deren Umfang und Bedeutung zu überschätzen, wollte man behaupten, dass sie eine Krise oder eine Bedrohung der demokratischen zivilen Kontrolle der Streitkräfte darstellen.<sup>8</sup> Auch wenn Experten seit über zehn Jahren über die „Krise“ in den amerikanischen zivil-militärischen Beziehun-

6 Vgl. Anthony Forster, *Armed Forces and Society in Europe*, Houndmills 2006, S. 269.

7 Vgl. Richard H. Kohn, *Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations*, in: *The National Interest* 35/1994, S. 3-17.

8 Einen guten Überblick über die Debatte über die „Krise“ in den US-amerikanischen zivil-militärischen Beziehungen gibt John W. Peabody, *The „Crisis“ in American Civil-Military Relations: A Search for Balance Between Military Professionals and Civilian Leaders*, Strategy Research Project, Carlisle Barracks, PA, 2001, unter: <http://stinet.dtic.mil/cgibin/GetTRDoc?AD=ADA390551&Location=U2&doc=GeTRDoc.pdf>.

gen diskutieren, scheint die Sorge, dass das Militär eine außer Kontrolle geratene Institution ist oder die demokratische zivile Führung untergraben könnte, in der breiten Gesellschaft offenbar nicht sehr groß.

Der „Krieg gegen den Terror“ und die Interventionen in Afghanistan und im Irak haben zu erneuten Spannungen in den zivil-militärischen Beziehungen in den USA und – wenn auch in geringerem Ausmaß – in anderen westlichen Demokratien geführt. Dabei gingen die Meinungen in erster Linie über die Kriegführung gegen den Irak auseinander: Während hochrangige US-amerikanische Militärs davon ausgingen, dass für den Einmarsch in den Irak und insbesondere für die Stabilisierung des Landes nach dem Einmarsch mehrere Hunderttausend Soldaten benötigt würden, vertrat die zivile Führung des Verteidigungsministeriums, insbesondere Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und sein Stellvertreter Paul Wolfowitz, die Ansicht, dass eine kleinere Streitmacht ausreiche – eine Debatte, die die Zivilisten klar für sich entscheiden konnten.<sup>9</sup> Je nach dem, aus welcher Perspektive man die Debatte betrachtet, kann sie entweder als Beispiel dafür interpretiert werden, wie unklug es ist, wenn eine zivile Führung den Rat professioneller Militärs ignoriert, oder aber dafür, dass eine zivile Führung sich gegenüber Militärbefehlshabern, die ihre Grenzen überschritten hatten, durchgesetzt hat. Vor dem Hintergrund der sich zunehmend verbreitenden Meinung, dass das Nachkriegsmanagement der USA im Irak ein Desaster ist, und angesichts des Arguments, dass eine wesentlich größere Militärpräsenz unmittelbar nach dem Sturz Saddam Husseins das nachfolgende Chaos wenigstens zum Teil hätte verhindern können, wird sich die Geschichte in dieser Debatte jedoch wohl eher auf die Seite der US-Militärführung als auf diejenige der Zivilisten stellen. Überhaupt sind hochrangige Militärs sowohl in den USA als auch in Großbritannien im Gefolge des Irakkriegs offenbar eher bereit, öffentlich Kritik an der Politik ihrer Regierungen zu üben, und zwar sowohl mit Blick auf die Operationen im Irak und in Afghanistan als auch hinsichtlich des Zustands der Streitkräfte, was ihre Ausrüstung und die soziale Absicherung der Soldaten anbelangt. So forderte beispielsweise der neue britische Generalstabschef General Sir Richard Dannatt im Oktober 2006 öffentlich den Abzug der britischen Streitkräfte aus dem Irak und kritisierte die Auswirkungen des Irak- und des Afghanistaneinsatzes auf die Streitkräfte, womit er frühere Grenzen der Kritik an seinen zivilen Vorgesetzten deutlich überschritt.<sup>10</sup> Es gibt also Anzeichen dafür, dass Militärs neuerdings wieder stärker den Willen dazu zeigen, die in den vergangenen Jahren gestiegene und unumstrittene Dominanz des Zivilen in den zivil-militärischen Beziehungen in Frage zu stellen.

---

9 Vgl. Michael C. Desch, Bush and the Generals, in: Foreign Affairs 3/2007, S. 97-108.

10 Vgl. Richard Norton-Taylor, General gives voice to army's unspoken fears, in: The Guardian, 13. Oktober 2006; Mark Townsend/Ned Temko, How army chief staged No 10 ambush, in: The Observer, 15. Oktober 2006.

Die Auseinandersetzungen zwischen Regierungen und Militär über den Irakkrieg spiegeln einen generellen Trend wider: Nach dem Kalten Krieg und nach den Anschlägen vom 11. September sind die USA und andere westliche Staaten in ein Zeitalter eingetreten, das von einigen Beobachtern als das Zeitalter der „selbst gewählten Kriege“ („*wars of choice*“) – humanitäre Interventionen, Eingriffe in Staatsbildungsprozesse sowie Operationen zur Bekämpfung von Terrorismus und zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – beschrieben wird, die sich erheblich von den „notwendigen Kriegen“ („*wars of necessity*“) der Vergangenheit unterscheiden. Die Staaten haben dabei die Wahl, ob sie sich an einer Operation beteiligen oder nicht und wie diese militärisch durchzuführen ist. Diese Wahlmöglichkeiten erzeugen wiederum neue zivil-militärische Spannungen. Im klassischen Modell demokratischer zivil-militärischer Beziehungen entscheidet die zivile politische Führung darüber, *ob* ein Krieg geführt wird oder nicht, die operativen Beschlüsse darüber, *wie* der Krieg geführt wird, bleiben hingegen weitgehend den militärischen Befehlshabern überlassen.<sup>11</sup> Diese Unterscheidung war zwar immer schon ein wenig unrealistisch, im heutigen Zeitalter der „selbst gewählten Kriege“ wird sie aber zunehmend problematischer: Zivile politische Führungen mischen sich in operative militärische Entscheidungen, z.B. über Truppenstärke, Zielauswahl und Einsatzregeln, wesentlich stärker ein, als es bislang üblich war; gleichzeitig haben operative Fragen, z.B. welche Einsatzkräfte benötigt werden, welche Taktik zur Anwendung kommen soll und wie viele Opfer es wahrscheinlich geben wird, immer größeren Einfluss auf die strategische Entscheidung, ob überhaupt Streitkräfte eingesetzt werden sollen, wodurch die Militärs zunehmend Einfluss auf solche politischen Entscheidungen gewinnen. Einige Experten halten es daher für erforderlich, die zivil-militärischen Beziehungen wieder in ein Gleichgewicht zu bringen, das den „zivilen Führungen die politische Entscheidungsbefugnis einräumt und den Militärs weiten Spielraum für operative und taktische Entscheidungen zur Erfüllung einer Mission lässt“.<sup>12</sup> In den „selbst gewählten Kriegen“ hat jedoch nun einmal die Art und Weise, *wie* Militäreinsätze geführt werden, zunehmenden Einfluss auf die Entscheidung, *ob* man sie überhaupt durchführt. Die Rückkehr zu einer idealisierten zivil-militärischen Arbeitsteilung ist daher eher unwahrscheinlich, so dass die USA und ihre westlichen Verbündeten in Zukunft wahrscheinlich mit weiteren zivil-militärischen Spannungen in diesen Fragen rechnen müssen.

---

11 In seinem Standardwerk über zivil-militärische Beziehungen unterschied Samuel Huntington zwischen „subjektiver ziviler Kontrolle“ der Streitkräfte, bei der das Risiko besteht, dass das Militär in die Politik hineingezogen wird, und „objektiver ziviler Kontrolle“ der Streitkräfte, die einerseits eine starke zivile politische Kontrolle des Militärs gewährleistet, andererseits aber dessen professionelle Sachkompetenz anerkennt und ihm im militärischen Bereich den Vortritt lässt. Vgl. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, MA, 1957, S. 80-97.

12 Desch, a.a.O. (Anm. 9; eigene Übersetzung).

### *Neue Demokratien*

In den Ländern Mittel- und Osteuropas und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion fanden nach dem Ende des Kalten Krieges 1989/1990 wesentlich drastischere Veränderungen in den zivil-militärischen Beziehungen statt als in den etablierten Demokratien Westeuropas und Nordamerikas. Für die Staaten Ost- und Mitteleuropas war die Reform der zivil-militärischen Beziehungen zudem nur ein Teil der „doppelten Herausforderung“, demokratische politische Systeme aufzubauen und Marktwirtschaften einzuführen. Für die ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens und der Sowjetunion kam noch eine dritte Aufgabe hinzu: der Aufbau neuer staatlicher Strukturen. Für die demokratischen Anführer der Revolutionen von 1989 (und für einige politische Führer in der früheren Sowjetunion und im ehemaligen Jugoslawien, wenn auch bei Weitem nicht für alle) waren diese Herausforderungen wiederum Teil einer umfangreichen Westernisierung, d.h. des Aufbaus liberaler Demokratien nach westlichem Vorbild und der Integration ihrer Länder in zentrale westliche Institutionen wie die EU und die NATO.

Das kommunistische Modell zivil-militärischer Beziehungen, das die mittel- und osteuropäischen Staaten geerbt hatten, hatte eine Reihe besonderer Merkmale. Die Streitkräfte waren relativ tief von der kommunistischen Partei durchdrungen; in allen militärischen Einheiten gab es Parteizellen, Beförderungen innerhalb der Armee hingen von der zumindest formalen Loyalität der Partei gegenüber ab. Die Streitkräfte unterstanden zwar der allgemeinen zivilen politischen Kontrolle der kommunistischen Führung, die zivile Kontrolle der Verteidigungspolitik war jedoch schwach; Struktur und Organisation der Streitkräfte wurden in der Praxis nicht von zivilen Verteidigungsministerien, sondern von den Militärs geleitet. Nach dem Sturz der kommunistischen Regime standen die mittel- und osteuropäischen Länder daher vor der komplexen Herausforderung, sowohl die Streitkräfte zu entpolitisieren als auch neue Strukturen für die zivile politische Kontrolle der Streitkräfte und der Verteidigungspolitik einzuführen.<sup>13</sup> Die Entpolitisierung der Streitkräfte war dabei eigentlich die einfachere Aufgabe: Die kommunistischen Parteizellen in den Streitkräften waren schnell aufgelöst, die kommunistisch-politischen Schulungen wurden eingestellt und in den neuen Verfassungen wurde die Kontrolle der Streitkräfte durch demokratisch gewählte zivile Organe verankert. Dass dies relativ leicht vonstatten ging, ließ auch erkennen, dass die politische Loyalität des Militärs gegenüber dem kommunistischen System in der Realität zumindest teilweise oberflächlicher Natur und eher Ausdruck politischer Notwendigkeit als politischer Überzeugung gewesen war. Mitte der 90er Jahre gehörte die kommunistische Politisierung der Streitkräfte in Mittel- und Osteuropa weitgehend der Vergangenheit an: Die Verbindungen zwischen dem Militär und den kommunistischen Parteien bzw. deren Nach-

---

13 Vgl. Andrew Cottey/Anthony Forster/Timothy Edmunds (Hrsg.), *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*, Houndmills 2002.



folgeparteien waren gekappt und die Gefahr, dass sich die Streitkräfte in die Innenpolitik einmischten, war gering, wenn überhaupt vorhanden.

Der Aufbau neuer Strukturen zur zivilen politischen Kontrolle der Verteidigungspolitik erwies sich hingegen als die schwierigere Aufgabe: Die faktische Kontrolle der Verteidigungspolitik und ihrer Umsetzung musste von den Generalstäben auf die Verteidigungsministerien übertragen, die Verteidigungsministerien, die beinahe ausnahmslos militärische Einrichtungen waren, mussten entmilitarisiert werden; ziviles Fachpersonal für Verteidigungsfragen musste ausgebildet, Mechanismen zur wirksamen Kontrolle der Verteidigungspolitik mussten eingeführt werden; ebenso musste die lückenlose Kontrolle der Verteidigungshaushalte und Rüstungsausgaben (die zuvor eher „schwarze Kassen“ unter der Kontrolle der Militärs waren – wenn sie überhaupt von irgend jemandem kontrolliert wurden) sichergestellt werden. Das alles waren komplizierte technische Aufgaben, deren Bewältigung zwangsläufig mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Da sie aber auch die Macht der Streitkräfte als Institution bedrohten, war Widerstand aus den Reihen des Militärs bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich. Während der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts und bis ins neue Jahrtausend hinein leiteten die mittel- und osteuropäischen Regierungen mehrere Reformen zur Bewältigung dieser Probleme ein. Unterstützung und Druck aus dem Westen waren in diesem Prozess wichtig. Mit dem NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ sowie bilateraler Beratung und Unterstützung durch westliche Staaten standen den mittel- und osteuropäischen Staaten nicht nur technische Hilfe, sondern auch Modelle zur Verfügung, an denen sie sich orientieren konnten. Die NATO stellte klar, dass eine zukünftige Mitgliedschaft vom Erfolg der Reformen abhing – ein mächtiger Hebel zu einer Zeit, da die mittel- und osteuropäischen Staaten die Mitgliedschaft im Atlantischen Bündnis anstrebten. Insgesamt lief der ganze Prozess auf eine großangelegte Übung zur Einführung mittel- und osteuropäischer Militärs, Beamter, politischer Entscheidungsträger und politischer sowie administrativer Einrichtungen in die westlichen Standards in den zivil-militärischen Beziehungen und der Verteidigungspolitik hinaus.

Nach zehn bis 15 Jahren des Fortschritts sind die mittel- und osteuropäischen Staaten heute das, was Demokratisierungstheoretiker „konsolidierte Demokratien“ nennen: Länder, in denen es keine realistische Alternative mehr zur Demokratie gibt, in denen die demokratischen Strukturen zumindest halbwegs erfolgreich funktionieren, in denen keine nennenswerten Akteure die Demokratie in Frage stellen und in denen die Wahrscheinlichkeit eines massiven Zusammenbruchs demokratischer Politik gering ist.<sup>14</sup> Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur NATO und zur EU in den Jahren

---

14 Zu einer umfassenden Bewertung der Transformation zivil-militärischer Beziehungen im postkommunistischen Europa siehe: Timothy Edmunds/Andrew Cottey/Anthony Forster (Hrsg.), *Civil-Military Relations in Postcommunist Europe: Reviewing the Transition*, London 2006. Die Studie wurde zuerst als Sonderausgabe der Zeitschrift *European Security* (1/2005) veröffentlicht.

1999 bis 2007 bedeutete nicht nur ihre Integration in zentrale westliche Institutionen, sondern symbolisierte auch den Abschluss ihrer postkommunistischen Transformation. In ihren zivil-militärischen Beziehungen ähneln diese Staaten inzwischen weitgehend den etablierten westlichen Demokratien: Ihre Streitkräfte sind demokratisch gewählten zivilen Entscheidungsträgern unterstellte apolitische Institutionen und die Organe zur Leitung der Verteidigungspolitik durch die zivile politische Führung funktionieren einigermaßen erfolgreich. Bemerkenswert ist, dass in den mittel- und osteuropäischen Staaten in den letzten zehn Jahren ähnliche verteidigungspolitische Reformmaßnahmen durchgeführt wurden wie in Westeuropa: Reduzierung der Gesamtstärke der Streitkräfte, Umstellung der Streitkräfte auf Auslandseinsätze sowie in vielen Fällen neuerdings auch die Abschaffung der Wehrpflicht.<sup>15</sup> Einige Elemente zivil-militärischer Beziehungen in Mittel- und Osteuropa sind in den Staaten der Region allerdings noch umstritten: Militärische Nachrichten- und Spionageabwehrdienste sind in einigen Ländern nach wie vor Gegenstand heftiger Kontroversen, wobei zumeist kritisiert wird, dass sie noch von Mitarbeitern und Beziehungen aus kommunistischer Zeit geprägt und noch eng mit Russland verbunden sind.<sup>16</sup> Aber auch wenn solche dunklen Ecken in den Streitkräften und Geheimdiensten bis heute nur teilweise reformiert wurden, sind sie kein Zeichen einer größeren Krise in den zivil-militärischen Beziehungen. Im weiteren Sinne sind solche Kontroversen auch Ausdruck der tiefen Gräben zwischen ehemaligen Kommunisten und der ehemaligen Opposition, die noch immer die Politik in Mittel- und Osteuropa prägen und sie insofern von westlicher Politik unterscheiden.

Während es den mittel- und osteuropäischen Staaten relativ gut gelungen ist, demokratische zivil-militärische Beziehungen herzustellen, ergaben sich in den übrigen postkommunistischen Staaten auf dem Balkan und auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion in den 90er Jahren verschiedene Kombinationen aus zum Stillstand gekommener Transformation, Autoritarismus und gewaltsam ausgetragenen Konflikten, die sich jeweils auch in ihren zivil-militärischen Beziehungen widerspiegelten. Seit dem Ende der 90er Jahre kam es in einigen dieser Staaten jedoch zu größeren politischen Veränderungen, die erneut Hoffnung auf Reformen und Integration in den Westen aufkeimen ließen. Was 1999 mit dem Tod des autoritären kroatischen Präsidenten Franjo Tuđman und ein Jahr später mit der Volksrevolution zum Sturz des serbischen Führer Slobodan Milošević begann, setzte sich 2003 mit der Rosenrevolution in Georgien, 2004 mit der Orangen Revolution in der Ukraine und

---

15 Vgl. Anthony Forster/Timothy Edmunds/Andrew Cottey (Hrsg.), *The Challenge of Military Reform in Postcommunist Europe: Building Professional Armed Forces*, Houndmills 2002; Jeffrey Simon, *NATO Expeditionary Operations: Impacts Upon New Members and Partners*, Occasional Paper, Washington, D.C., März 2005.

16 In Polen und Ungarn kam es vor einiger Zeit zu Kontroversen über Nachrichtendienste, Spionageabwehr und militärische Geheimdienste; vgl. *Of questionable intelligence*, in: *The Economist*, 24. Februar 2007, S. 24; *The Crisis of the Hungarian Intelligence Services*, Budapest Analyses Nr. 160, 10. Juli 2007, unter: [http://www.budapestanalyses.hu/docs/En/Analyses\\_Archive/analysis\\_160\\_en.html](http://www.budapestanalyses.hu/docs/En/Analyses_Archive/analysis_160_en.html).

2005 mit der Tulpenrevolution in Kirgisistan fort. Die Staaten des westlichen Balkans (Kroatien und Serbien sowie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und das Kosovo, wobei davon ausgegangen wird, dass Letzteres in nicht allzu ferner Zukunft von Serbien unabhängig sein wird) befinden sich ebenso wie die ehemaligen Sowjetrepubliken Ukraine, Georgien, Moldau und Kirgisistan in unterschiedlichen Stadien einer Transformation, wie sie in den mittel- und osteuropäischen Staaten in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts stattgefunden hat.

Auch wenn die Schwierigkeiten zivil-militärischer Reformen in den Staaten des westlichen Balkans und in den ehemaligen Sowjetrepubliken mit denjenigen vergleichbar sind, vor denen die mittel- und osteuropäischen Staaten standen, sind sie doch aufgrund der gravierenden Folgen des Autoritarismus und der gewaltsam ausgetragenen Konflikte der 90er Jahre, tiefergehender innerer ethnischer und politischer Trennlinien sowie der insgesamt schwachen staatlichen Strukturen in diesen Ländern komplizierter. In Serbien und Kroatien beispielsweise waren die Streitkräfte tief in die jugoslawischen Kriege verstrickt und gewannen infolge ihrer Beteiligung an den Konflikten politischen Einfluss und wirtschaftliche Macht. Eine Reform der zivil-militärischen Beziehungen in Serbien und Kroatien bedeutet daher auch die Aushöhlung politischer und wirtschaftlicher Macht des Militärs, was auf den Widerstand der Streitkräfte stößt. Es war sicherlich kein Zufall, dass Serbiens reformorientierter Ministerpräsident Zoran Đinđić von Angehörigen der paramilitärischen Eliteeinheit „Rote Barette“ ermordet wurde.<sup>17</sup> Militärreform in Kroatien und Serbien heißt aber auch, Militärangehörige, darunter ranghöchste Offiziere, an den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag auszuliefern, wogegen es insbesondere in Serbien noch heftige Widerstände gibt. Bosnien und Herzegowina ist seit dem Friedensabkommen von Dayton aus dem Jahr 1995 in zwei Entitäten, eine muslimisch-kroatische und eine serbische, aufgeteilt, die jeweils unabhängige Streitkräfte beibehalten haben; eine Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Streitkräfte hat inzwischen zur Errichtung gesamtstaatlicher Verteidigungsstrukturen geführt und man hat versucht, beide Armeen zu einer einzigen nationalen Armee zusammenzuführen. Auch wenn seit dem Jahr 2000 Fortschritte in dieser Hinsicht zu verzeichnen sind, bleibt Bosnien und Herzegowina im Großen und Ganzen ein geteilter Staat – und das gilt auch weiterhin für seine Streitkräfte. In einigen Ländern des westlichen Balkans, insbesondere in Albanien, Kroatien und Mazedonien, wurden bei der Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Streitkräfte erhebliche Fortschritte erzielt, was sich vermutlich in der Einladung, der NATO innerhalb der nächsten Jahre beizutreten, widerspiegeln wird. In den übrigen

---

17 Vgl. Timothy Edmunds, *Intelligence agencies and democratisation: Continuity and change in Serbia after Milosevic*, in: *Europe-Asia Studies* 1/2008, S. 25-48. Zwei Mitglieder der „Roten Barette“ wurden für die Ermordung Đinđićs 2007 zu maximal 40 Jahren Gefängnis verurteilt; vgl. Ian Traynor, *Paramilitary leader among 12 jailed for murder of pro-western Serb PM*, in: *The Guardian*, 24. Mai 2007.

Westbalkanstaaten sind die Fortschritte geringer; noch völlig unklar ist insbesondere, welchen Weg Serbiens Politik künftig gehen wird – und folglich auch, wie sich die zivil-militärischen Beziehungen entwickeln werden.<sup>18</sup> Ähnliche Faktoren wie in den Staaten des westlichen Balkans erschweren die Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Verteidigungsstrukturen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. In der Ukraine wurden unmittelbar nach Erlangung der Unabhängigkeit Anfang der 90er Jahre nationale Streitkräfte und Strukturen zur politischen Kontrolle der Streitkräfte und zur Leitung der Verteidigungspolitik aufgebaut. Die tiefe Spaltung innerhalb des Landes in westlich orientierte Reformer und (Ex-)Kommunisten, die auch heute noch nach Russland blicken, hat jedoch in den meisten Bereichen der Politik, einschließlich der Verteidigungspolitik, zu einem politischen und bürokratischen Stillstand geführt. James Sherr beschreibt die Ukraine als ein Land, das zwar einen beachtlichen Bruch mit dem militärischen Erbe der Sowjetunion vollzogen hat, auch wenn dieser noch nicht abgeschlossen ist, das aber eine aufgeblähte, konservative und chronisch unterfinanzierte Armee zurückbehalten hat.<sup>19</sup> Viele hofften, dass die Orange Revolution von 2004 der Auftakt zu drastischen Reformfortschritten wäre; die nachfolgenden Entwicklungen haben jedoch gezeigt, dass die Ukraine nach wie vor tief in westlich orientierte Reformer und deren Widersacher gespalten ist, was sehr wahrscheinlich weiterhin jede Reform, auch eine Reform der Verteidigungspolitik, blockieren wird. Seit der Rosenrevolution von 2003 ist Georgien von allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion der am weitesten westlich orientierte. Im Bereich zivil-militärische Beziehungen und Verteidigungspolitik wurden Reformen durchgeführt, die die nationalen verteidigungspolitischen Strukturen stärken und Georgien auf den Beitritt zur NATO vorbereiten sollen. Anstrengungen sowohl zur Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Verteidigungspolitik als auch zur Integration in die NATO werden jedoch durch die noch immer ungelösten Konflikte in Abchasien und Südossetien sowie durch Russlands unveränderten Einfluss im Land, in dem noch immer rund 3.000 russische Soldaten stationiert sind, beeinträchtigt. Die Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Verteidigungsstrukturen in den ehemaligen Sowjetrepubliken wird wahrscheinlich auch zukünftig noch stark von innenpolitischen und ethnischen Spaltungen sowie von ihrer Nähe zu Russland geprägt sein.

---

18 Einen Überblick über die Reform der zivil-militärischen Beziehungen und die Verteidigungsreformen in den Staaten des westlichen Balkans gibt Timothy Edmunds, *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester 2007; vgl. ebenso David Greenwood (Hrsg.), *The Western Balkan Candidates for NATO Membership and Partnership*, Harmonie Paper 18, Groningen 2005.

19 Vgl. James Sherr, *Professionalisation of Armed Forces: The Case of Ukraine*, in: Forster/Edmunds/Cottey, (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 15), S. 226.

### *Autoritäre Nachzügler?*

Anders als in den mittel- und osteuropäischen Staaten haben sich in einigen ehemaligen Sowjetrepubliken autoritäre Regime konsolidiert – oder sind vielleicht gerade im Begriff zu entstehen –, was sich auch in den zivil-militärischen Beziehungen besagter Staaten niederschlägt. In Belarus, Aserbaidschan und den zentralasiatischen Staaten errichteten (ehemals) kommunistische Führer in den 90er Jahren autoritäre Regime, in denen die Macht in den Händen des Präsidenten und der ihn umgebenden Elite konzentriert ist; Kontrollinstanzen wie Parlamente und Judikative sind schwach, die politische Opposition ist verboten oder in ihrer Tätigkeit stark eingeschränkt. Besonders beunruhigend ist, dass Russland sich seit Ende der 90er Jahre offenbar ebenfalls in diese Richtung bewegt: Die Macht hat sich in den Händen von Präsident Wladimir Putin und der ihn umgebenden Elite konzentriert, Parlament, Justiz und Medien sind weitgehend zu Instrumenten der Putin-Administration geworden, Oppositionsgruppen werden von der Staatsmacht zunehmend schikaniert und eingeschüchtert. Zwar hat Russland die formalen Institutionen einer Demokratie beibehalten, Kritiker sprechen allerdings bereits von einer Scheindemokratie.

Militär, Sicherheitskräfte und Nachrichtendienste gehören zu den zentralen Machtinstrumenten der herrschenden Regime. Das Verhältnis zwischen autoritären Herrschern und den verschiedenen Machtministerien und –institutionen wurde größtenteils aus kommunistischer Zeit übernommen: Militär, Sicherheitskräfte und Nachrichtendienste befinden sich unter der Kontrolle ziviler politischer Führer, besitzen jedoch erhebliche Autonomie und Macht. Die Beziehung ist eine Art Symbiose: Zivile Führer brauchen das Militär, die Sicherheitskräfte und die Nachrichtendienste für den Erhalt ihrer Herrschaft; im Gegenzug stellen die zivilen Machthaber den Institutionen Ressourcen zur Verfügung und gewähren ihnen bis zu einem bestimmten Grad Unabhängigkeit. Die regulären Streitkräfte sind dabei nicht einmal die wichtigsten Kräfte; die fraglichen Staaten unterhalten vielmehr umfangreiche bewaffnete Kräfte der inneren Sicherheit zum Umgang mit der innerstaatlichen Opposition. Dazu die *International Crisis Group*:

„Das Militär spielt in den zentralasiatischen Staaten [...] im täglichen politischen Leben eine geringere Rolle als die Innenministerien. Die Polizeikräfte sind in der Region wesentlich mächtiger als die Streitkräfte; ihnen gehören eigene bewaffnete Verbände für den Inlandseinsatz an. Sie spielen im politischen Leben eine bedeutende Rolle, die künftig vielleicht noch wachsen wird. [...] Die Kräfte der inneren Sicherheit stellen eine größere Bedrohung für die Stabilität dar und zeigen

mehr Widerstand gegenüber tiefgreifenden wirtschaftlichen und politischen Reformen.“<sup>20</sup>

Dass diese Einschätzung richtig ist, wurde während des Massakers in Andischan im Mai 2005 deutlich, als die usbekische Regierung bewaffnete Truppen des Innenministeriums und des nationalen Sicherheitsdienstes einsetzte und auf Demonstranten schießen ließ, wobei mehrere hundert Menschen getötet wurden. Auch in Belarus und Kasachstan wurden innere Sicherheitskräfte zur Auflösung von Demonstrationen eingesetzt.

In Russland ist die Situation komplizierter, jedoch haben sowohl die regulären Streitkräfte als auch die Kräfte der inneren Sicherheit wichtige Funktionen. Die sowjetische Militärführung spielte eine wichtige Rolle im gescheiterten Putschversuch gegen Michail Gorbatschow, der 1991 die Auflösung der Sowjetunion einleitete. In der Ära Jelzin wurde viel über die politischen Loyalitäten des russischen Militärs diskutiert, obwohl die Streitkräfte sich 1993 im Konflikt mit der Staatsduma auf die Seite von Boris Jelzin schlugen und das Dumagebäude beschossen hatten, um den Präsidenten im Kampf um den Machterhalt zu unterstützen. Die Machtministerien – das Verteidigungsministerium, das Innenministerium und der Inlandsgeheimdienst der Russischen Föderation (Föderaler Sicherheitsdienst/FSB, der Nachfolger des sowjetischen KGB) – spielten eine zentrale Rolle beim Aufstieg Wladimir Putins, selbst ehemaliger KGB-Offizier, zum Präsidenten.<sup>21</sup> In der Tat wird die Ära Putin häufig als die Zeit des Aufstiegs der aus dem Militär, den Sicherheitskräften und dem FSB stammenden Silowiki (abgeleitet von der russischen Bezeichnung der Machtministerien bzw. Machtstrukturen, *silovie ministerstva/strukturi*) charakterisiert. Die Machtministerien sind sowohl Werkzeug als auch zentraler Bestandteil des Regimes von Präsident Putin, in dem die Silowiki die Präsidentialadministration dominieren. Das russische Militär, die Sicherheitskräfte und die Geheimdienste konnten sich daher demokratischen Reformen der Art, wie sie in Ost- und Mitteleuropa in den 90er Jahren durchgeführt wurden, erfolgreich widersetzen. Wie Stephen Blank beobachtet hat, wird „[...] die demokratische Reform der russischen Streitkräfte seit 1985 von der Armee systematisch blockiert. Heute sind sowohl die Öffentlichkeit als auch die Duma von der Militärpolitik ausgeschlossen und auch die führenden Mitglieder der Regierung haben entweder nicht genügend Kenntnisse oder aber nicht den politischen Willen, diese Barriere zu durchbrechen.“<sup>22</sup> Es war sicher kein Zufall, dass der stellvertretende Ministerpräsident Sergei Iwa-

---

20 International Crisis Group, Central Asia: The Politics of Police Reform, Asia Report Nr. 42, Osch/Brüssel, 10. Dezember 2002, S. 1, unter: [http://www.crisisweb.org/library/documents/report\\_archive/A400843\\_10122002.pdf](http://www.crisisweb.org/library/documents/report_archive/A400843_10122002.pdf) (eigene Übersetzung).

21 Vgl. Brian D. Taylor, Power Surge? Russia's Power Ministries from Yeltsin to Putin and Beyond, PONARS Policy Memo Nr. 414, Washington, D.C., Dezember 2006, unter: [http://www.csis.org/media/isis/pubs/pm\\_0414.pdf](http://www.csis.org/media/isis/pubs/pm_0414.pdf).

22 Stephen Blank, The Russian Bourbons: Civil-Military Relations and Pressure on Georgia, in: Central Asia-Caucasus Analyst, 9. Oktober 2002, unter: <http://www.cacianalyst.org/?q=node/113/print> (eigene Übersetzung).

now vor den russischen Präsidentschaftswahlen im März 2008 neben Dmitri Medwedjew zu den aussichtsreichsten Kandidaten für die Nachfolge Putins zählte, der nach seiner Wahl in den Jahren 2000 und 2004 laut Verfassung kein drittes Mal kandidieren durfte: Iwanow war zwischen 2001 und 2007 Verteidigungsminister und arbeitete zuvor für den russischen Geheimdienst. Dazu Ian Bremmer und Samuel Charap:

„Egal wer zum nächsten Präsidenten Russlands gewählt werden wird – die Silowiki werden bleiben. Sie sind so tief in der Bürokratie verwurzelt, dass es unmöglich wäre, sie aus der russischen Politik und Wirtschaftspolitik zu entfernen. Selbst wenn es ihnen nicht gelingen sollte, jemanden aus den eigenen Reihen zum Nachfolger Putins zu befördern, ist es praktisch sicher, dass sie eine wesentliche Rolle im Auswahlprozess spielen und die politische und wirtschaftliche Agenda des neuen Präsidenten für die kommenden Jahre mitgestalten werden.“<sup>23</sup>

Die Beziehungen zwischen politischer Macht und dem Militär bzw. den Sicherheitsinstitutionen in Russland ist damit von demokratischen Standards weit entfernt; eine echte Reform dieser Beziehungen wird ohne grundsätzliche Veränderungen in der russischen Politik nicht machbar sein.

Die farbigen Revolutionen haben gezeigt, dass politischer Wandel im post-sowjetischen Raum möglich ist, auch wenn das Massaker von Andischan 2005 ebenfalls deutlich gemacht hat, wie weit Regierungen unter Umständen zu gehen bereit sind, um sich solchen Veränderungen zu widersetzen. Die Probleme, mit denen Georgien, die Ukraine und Kirgisistan seit den Revolutionen konfrontiert sind, zeigen jedoch auch, dass die Hindernisse für Reformen und demokratische Konsolidierung selbst dann noch sehr hoch sind, wenn die autoritären Regime abgesetzt wurden. Angesichts der engen Verflechtungen zwischen politischer Macht und Sicherheitsinstitutionen, wie sie in den ehemaligen Sowjetrepubliken seit den 90er Jahren entstanden sind, wird der Weg zur demokratischen Reform der zivil-militärischen Beziehungen und des Sicherheitssektors im weiteren Sinne wahrscheinlich lang und steinig werden.

### *Schlussfolgerungen*

Der Beitrag hat einen kurzen Überblick über die zivil-militärischen Beziehungen und insbesondere über die demokratische Kontrolle der Streitkräfte im OSZE-Gebiet gegen Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts gegeben. Die Länder im OSZE-Gebiet können grob in drei Gruppen unterteilt werden, die sich nach dem Modell ihrer zivil-militärischen Beziehungen von-

---

23 Ian Bremmer/Samuel Charap, The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want, in: The Washington Quarterly, 1/2006-07, S. 91 (eigene Übersetzung).

einander unterscheiden. In den etablierten Demokratien Westeuropas und Nordamerikas ist die demokratische zivile Kontrolle des Militärs fest verwurzelt. Dennoch haben sich das Ende des Kalten Krieges und die Terroranschläge vom 11. September 2001 nicht unerheblich auf die zivil-militärischen Beziehungen in diesen Ländern ausgewirkt: Viele, wenn auch nicht alle westeuropäischen Staaten, deren Streitkräfte während des Kalten Krieges Wehrpflichtarmeen waren, sind zu Berufarmeen übergegangen, wodurch sich auch die Art der Beziehungen zwischen Militär und Gesellschaft in dem jeweiligen Land verändert hat. Gleichzeitig hat die neue Generation von Einsätzen, wie z.B. *Peacekeeping*-Missionen, humanitäre Interventionen sowie Operationen zur Terrorismusbekämpfung und zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, neue zivil-militärische Spannungen hinsichtlich der Entscheidungsfindung über derartige Operationen hervorgerufen. Die mittel- und osteuropäischen Staaten standen mit dem Ende des Kalten Krieges vor der ungleich radikaleren Aufgabe, Institutionen für die demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte und der Verteidigungspolitik aufzubauen. Die Entpolitisierung der Streitkräfte erwies sich dabei als die relativ gesehen leichtere Aufgabe, als schwieriger entpuppte sich der Aufbau wirksamer Institutionen für die demokratische zivile Kontrolle der Verteidigungspolitik. Seit Mitte des heutigen Jahrzehnts kann mit Fug und Recht davon ausgegangen werden, dass sich die demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte und der Verteidigungspolitik in den mittel- und osteuropäischen Staaten konsolidiert hat und dass die zivil-militärischen Beziehungen in diesen Staaten immer stärker denjenigen in den etablierten Demokratien Westeuropas und Nordamerikas gleichen. Die Staaten des westlichen Balkans und einige der ehemaligen Sowjetrepubliken, wie z.B. die Ukraine und Georgien, die ebenfalls in diese Gruppe gehören, befinden sich bei der Reform der zivil-militärischen Beziehungen heute offensichtlich in einem ähnlichen Stadium wie die mittel- und osteuropäischen Staaten in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, wobei die Schwäche der staatlichen Strukturen und die Altlasten innerstaatlicher Konflikte die Reformbemühungen besonders erschweren. Eine dritte Staatengruppe bilden die autoritären oder semi-autoritären Nachfolgestaaten der Sowjetunion, zu denen heute wohl auch Russland gezählt werden muss. In diesen Ländern gehören die regulären Streitkräfte, wichtiger aber noch die bewaffneten Kräfte der inneren Sicherheit zu den Instrumenten der zivilen autoritären Herrschaft, haben jedoch auch selbst beachtlichen Einfluss behalten. Demokratische Reformen des Militärs und der Sicherheitskräfte bedürfen in diesen Ländern gesamtpolitischer Veränderungen.

Welche Rolle kann in diesem Zusammenhang die OSZE spielen? Für diejenigen Länder, die Mitglieder der EU und/oder der NATO sind bzw. die die Mitgliedschaft anstreben, sind diese beiden Organisationen auch hinsichtlich zivil-militärischer Beziehungen die wichtigsten internationalen Bezugsgrößen; EU und NATO bieten für die Reform der zivil-militärischen Beziehun-



gen sowohl Modelle als auch praktischen Rat an, sorgen notfalls aber auch für den notwendigen politischen Druck. Die OSZE verfügt hingegen über langjährige Erfahrung in der *gesamteuropäischen* Normensetzung in den Bereichen Demokratie und Sicherheit und in der praktischen Unterstützung von Transformationsländern. Ihr wichtigstes normatives Instrument in Bezug auf zivil-militärische Beziehungen ist der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit aus dem Jahr 1994, der eine Reihe allgemeiner Standards für die demokratische zivile Kontrolle von Streitkräften bereithält.<sup>24</sup> Es folgte zwar eine Reihe von Veranstaltungen, auf denen innerhalb der OSZE ein Informationsaustausch und Diskussionen über den Verhaltenskodex stattfanden; insgesamt überwiegt jedoch der Eindruck, dass viele OSZE-Teilnehmerstaaten diesem normativen Dokument bestenfalls bedingt Beachtung schenken.<sup>25</sup> Die OSZE leistet jedoch auch praktische Arbeit im Bereich zivil-militärischer Beziehungen, indem sie insbesondere Länder, die nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten oder politischer Transformation Reformen durchführen wollen, aktiv unterstützt und ihnen Informationen zur Verfügung stellt.<sup>26</sup> Angesichts der Vorbehalte Russlands und einiger anderer ehemaligen Sowjetrepubliken gegenüber der NATO und der EU hat die OSZE außerdem gewisse Vorteile, wenn es darum geht, mit diesen Staaten über zivil-militärische Beziehungen und die Reform des Sicherheitssektors zu sprechen, nicht nur weil sie Vollmitglieder der OSZE sind, sondern auch weil die OSZE politisch neutraler ist. Da sie sich zudem etwas allgemeiner mit dem Sicherheitssektor befasst, hat sie sich insbesondere auch im Bereich Polizeiarbeit etabliert: Die OSZE-Missionen und -Büros in den Ländern des westlichen Balkans und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion unterstützen diese Länder seit einigen Jahren im Bereich Polizeireform und die OSZE entsendet regelmäßig Experten als Berater für die Polizeiarbeit dorthin. Im OSZE-Sekretariat wurden die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU), der Posten eines Leitenden Polizeiberaters und das Online-Polizeinformationssystem POLIS eingerichtet; darüber hinaus hat das Sekretariat ein Handbuch für demokratische Polizeiarbeit<sup>27</sup> herausgegeben. Die Möglichkeiten der OSZE, die zivil-militärischen Beziehungen – und den Sicherheits-

24 Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in: Budapest Document 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kapitel B.5, S. 18-26.

25 Vgl. Alexandre Lambert, Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons Learned from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper Nr. 11, Genf, Juli 2006.

26 Aktuelle Beispiele für Aktivitäten der OSZE im Bereich zivil-militärischer Beziehungen sind dem BDIMR-Programm für Menschenrechte in den Streitkräften zu entnehmen; vgl. dazu: Citizens in uniform: protecting human rights in the armed forces, OSCE Feature, 21. September 2006, unter: <http://www.osce.org/item/20641.html>; vgl. ebenso: OSCE meeting in Baku discusses standards in civil-military relations, OSCE Press Release, Baku, 14. Februar 2007, unter: <http://194.8.63.155/item/23302.html>.

27 Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien 2006.

sektor im Allgemeinen – in ihren Teilnehmerstaaten zu gestalten, sind zwangsläufig begrenzt. Dennoch hat sie die wichtige Aufgabe, die demokratischen Ansätze u.a. im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen in einigen Teilnehmerstaaten am Leben zu erhalten und die Länder, die eine demokratische Kontrolle ihrer Streitkräfte und Sicherheitsdienste anstreben, mit unauffälliger, aber wertvoller praktischer Hilfe zu unterstützen.