

# Demokratische Kontrolle der Streitkräfte

Autor(en): **Lambert, Alexandre**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): - **(2009)**

Heft 3

PDF erstellt am: **27.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-348827>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



L'armée irakienne est formée et équipée par les forces de la Coalition, menée par les Américains.

Photos © US Army.

## Demokratische Kontrolle der Streitkräfte

**Dr Alexandre Lambert**

Directeur académique, SIT, Genève

Seit dem Fall der Berliner Mauer hat die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DKS)<sup>1</sup> eine wichtige Rolle gespielt in der Konsolidierung post-kommunistischer Länder, insbesondere in Mittel- und Südosteuropa. Die Bedeutung der DKS hat ferner zugenommen auf globaler Ebene und ist nun wichtiger Bestandteil internationaler Konfliktprävention sowie im Wiederaufbau Kriegs- und Krisen-geschüttelter Gesellschaften. Der genuine Beitrag der DKS zum transnationalen Frieden steht der Tatsache gegenüber, dass eine breitere Öffentlichkeit hiervon nur sehr wenig Kenntnis genommen hat. Dieser Beitrag hat deshalb zum Ziel, in einem begrenzten Rahmen zu erklären, warum es die DKS braucht, welches ihre wichtigsten Prinzipien sind, und wie sie sich konzeptuell weiterentwickelt hat.<sup>2</sup>

Im konventionellen Verständnis ist die DKS das normative Kernelement zivil-militärischen Beziehungen (ZMB) in Demokratien und steht somit jenen Modellen politischer Aufsicht über das Militär gegenüber, wie sie in autoritären Staaten Anwendung finden. Darüber hinaus kann man sagen, dass die DKS einer der tragkräftigsten Eckpfeiler einer auf republikanischen Werten aufbauenden, pluralistischen Gesellschaft darstellt. Die Frage, « wer die Wächter bewacht » beschäftigte bereits das Stadtstaatliche Denken im antiken Griechenland sowie der Römische Republik und übte übers Mittelalter hinaus einen starken Einfluss auf republikanischen Staatslehren aus.

Im Verlaufe der Neuzeit vollzog sich ein struktureller Wandel in der Sicherheitspolitik, bei dem Stehende Berufs-Heere Souveräner Herrscher allmählich in nationale Armeen auf der Basis der allgemeinen Wehrpflicht umgewandelt wurden. Seit der Französischen Revolution und den Napoleonischen Kriegen sprach man

auch vom Phänomen der «*nations under arms*», die in den beiden Weltkriegen und ihrer ‚totalen Mobilisierung‘ der Bevölkerung und der wirtschaftlich-industriellen Basis vorläufig in ihrem pejorativen Höhepunkt gipfelten. Diese Entwicklungen veränderten jedenfalls die Art und Weise, wie man über das politisch-militärische Verhältnis und die Rolle der Streitkräfte in modernen Gesellschaften nachdachte.

Bereits im Revolutionären England des 17. Jahrhunderts hatte der Macht-Kampf zwischen dem König und dem Parlament zu einer Kompetenz-Aufteilung geführt, aufgrund deren dem Parlament wichtige Rechte vorbehalten wurden im Aufbau und der Finanzierung der Streitkräfte. Wichtige strategische Denker des 18. Jahrhunderts wie etwa Clausewitz haben ferner dazu beigetragen, die Theorie der politisch-militärischen Beziehungen den neuen politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Daraus ging u.a. die Idee hervor, dass der Krieg als Instrument der Politik (und nicht umgekehrt) aufgefasst werden sollte. In der Zwischenkriegszeit und im Lichte Japanischer sowie der Nazi-Deutschen Militarisierung wurde schliesslich das Problem des sogenannten ‚Kasernenstaats‘ offenkundig. Harold Lasswell stellte diesen ‚garrison state‘ dem Gegenmodell des ‚business state‘ gegenüber, dessen internationales Verhalten er als tendenziell friedlicher einstufte.

In der Tat ist der Umstand, dass Demokratien bisher keine Kriege *gegeneinander* geführt haben eine der solidesten Konstanten der internationalen Beziehungen. Diese Erkenntnis korrespondiert mit der Vision des sogenannten «Demokratischen Friedens», wie er bereits 1795 von Immanuel Kant in seiner Schrift ‚Zum Ewigen Frieden‘ entworfen wurde. In diesem Aufsatz stellt Kant u.a. einen Zusammenhang von Republikanischer Staatform, Freihandel, und internationaler Stabilität her. Während seine Vision jedoch zwei Jahrhunderte lang nur wenig Beachtung fand, sollte sie nach dem Ende des Kalten Krieges zu einer wichtigen Komponente internationaler Zusammenarbeit avancieren. Die DKS verkörpert den

<sup>1</sup> Siehe auch: „Democratic Control of Armed Forces“, DCAF Backgrounder (05/2008).

<sup>2</sup> Eine grosse Anzahl von Publikationen ist seither erschienen; bezüglich des konzeptuellen Wandels der DKS, siehe u.a.: Alexandre Lambert: *Democratic Civilian Control of Armed Forces in the Post-Cold War Era: From Civil-Military Relations Towards Security Sector Governance*, Berlin/Wien Lit (DCAF), forthcoming (2009).

politische Tragpfeiler dieses ‚demokratischen Friedens‘. Zur Zeit des Kalten Krieges wurde aufgrund der ideologischen Blockkonfrontation der DKS relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Immerhin erfuhr die Theorie der ZMB einen gewissen Aufschwung, innerhalb deren nun auch klassische Beiträge zur DKS geleistet wurden.<sup>3</sup> Die damaligen Debatten blieben jedoch an das strategische Umfeld gebunden, im Rahmen dessen der Westblock hauptsächlich damit beschäftigt war, den weltweiten Vormarsch des Kommunismus einzudämmen. Die neueren Diskurse zur DKS seit dem Ende des Kalten Krieges weisen denn einen tendenziell weniger ideologisch geprägten Charakter auf und reflektieren mehr pragmatische Belange transnationaler und regionaler Stabilisierung.

Warum braucht es die DKS, und weshalb ist sie so entscheidend nicht nur für die innerstaatliche, sondern auch internationale Stabilität? Vor dem Hintergrund des internen Zusammenhanges von Demokratie und Rechtsstaat<sup>4</sup> reguliert die DKS die *Rolle der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften* und im weiteren Sinne das Verhältnis zwischen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der (Gesamt-) Gesellschaft. Verfassungsrechtlich steht die DKS für die konstitutionelle Suprematie der zivilen Gewalt über die militärische Gewalt im Staat, was mit der Regel der ‚zivilen Kontrolle‘ korrespondiert. Diese Regel bestimmt, dass sowohl in Friedenszeit als auch im Krieg das Militär einschliesslich seines Oberkommandos den verfassungsrechtlichen Gewalten und ihren demokratisch gewählten Repräsentanten untergeordnet ist. Aufgrund der Gewaltenteilung findet diese Regel auch dort Anwendung (z.B. im Falle der USA oder Russlands), wo das Staatsoberhaupt selbst das Oberkommando über die Streitkräfte trägt.

Damit die DKS jedoch auch in der Alltagspraxis staatlicher Administration funktioniert, hat es sich in modernen Demokratien bewährt, dass der Verteidigungsminister ein ziviles Mitglied des exekutiven Arms und Kabinetts der Regierung ist. Während es ferner zur guten Praxis geworden ist, dass der (zivile) Verteidigungsminister dem Parlament in regelmässigen Abständen Rechenschaft über ausgewählte Gebiete der Verteidigungspolitik ablegt, behält die Legislative gegenüber der Exekutiven wichtige Rechte vor wie zum Beispiel die Entscheidung über das Verteidigungsbudget. In der Regel gibt die Mehrheit der Demokratien in Friedenszeit nicht mehr als 2% des Bruttosozialproduktes für Verteidigung aus. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass das Verteidigungsbudget auch in einem ausgewogenen Verhältnis zur zivilen Diplomatie sowie der Wohlfahrtsstaatlicher Verantwortung des Staates stehen sollten.

Während die ZMB in ihrer internationalen Ausprägung traditionell auf bilaterale Zusammenarbeit beschränkt war, ist die DKS spätestens seit der zweiten Hälfte

der 1990er-Jahren ein fester Bestandteil auch des multilateralen Sicherheits-Dialoges. Insbesondere die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) spielt hier eine Vorreiterrolle. Nach dem Fall des Eisernen Vorhanges hat die OSZE ihren Sicherheitsbegriff verfeinert und seither ein regionales Konzept ‚demokratischer Sicherheit‘ entwickelt. Das zentrale normative Instrument dieses Konzepts ist der innerhalb der politisch-militärischen Dimension 1994 angenommene *Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit*.<sup>5</sup> Mit dem VK hat die OSZE bahnbrechenden Normen der DKS (Abschnitte VII und VIII) ins Internationale Recht eingeführt. Da dieses Dokument von den OSZE-Teilnehmerstaaten ausgehandelt und somit politisch bindend ist, stellt es das bislang wichtigste internationale Referenzdokument zur DKS dar.

Dennoch ist die DKS einer breiteren Öffentlichkeit wenig bekannt. Dies hängt zunächst mit der Gesetzgebung zusammen, denn in nur wenigen Staaten ist sie *als solche* im positiven und Verfassungs-Recht verankert. Dennoch wenden die meisten Demokratien die DKS konkret und regelmässig an, z.B. via parlamentarische Sicherheit- und Verteidigungskommissionen, die in praktisch allen demokratischen Staaten eine etablierte und permanente Institutionen darstellen und dafür garantieren, dass die Streitkräfte prinzipiell an die Aufsicht demokratischer und öffentlicher Institutionen rückgebunden sind.

Ein anderer Grund für die relative Unbekanntheit der DKS hängt mit dem oben erwähnten OSZE-Verhaltenskodex zusammen. Die OSZE hat es bis heute versäumt, dieses in den internationalen Beziehungen einzigartige Dokument sowohl intern als auch gegenüber Dritt-Akteuren besser zu vermarkten. Leider tendieren gerade die wichtigeren Schlüsselstaaten dazu, die Rolle der OSZE gegenüber der NATO und neuerdings auch der EU herunterzuspielen. Dabei wird häufig vergessen, dass die OSZE die grösste regionale Sicherheitsorganisation unter der UNO-Charta ist. Da ferner die grosse Mehrzahl der Teilnehmerstaaten etablierte Demokratien sind, sollte die OSZE auch für andere Weltregionen in verstärkter Masse als Modell vertrauensbildender Sicherheitszusammenarbeit dienen. Auch wird die DKS häufig missverstanden, indem sie etwa mit Militär-kritischen Tendenzen assoziiert wird. Im Nachkommunistischen Osteuropa hat sich durchaus gerade die jüngere Politikergeneration für eine De-Militarisierung des Staates eingesetzt. Dies geschah jedoch auch ohne besondere politische Anstrengungen. Denn aufgrund des Zusammenbruchs der Sowjetunion sowie des Rückzugs der Warschauerpakt-Truppen aus Mittelosteuropa ist so oder so ein Sicherheitsvakuum entstanden, das sich auch in den dramatisch geschrumpften

3 Siehe z.B.: Samuel Huntington: *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, 1957; oder: Samuel Finer: *The Man on the Horseback: The Role of the Military in Politics*, 1962.

4 Siehe etwa: Jürgen Habermas: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. Main, 1994.

5 OSZE Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (1994): [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abbruestung/Downloads/OSZE-Verhaltenskodex.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abbruestung/Downloads/OSZE-Verhaltenskodex.pdf). Siehe auch: Alexandre Lambert: *OSZE-Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit: Zur Rolle der Streitkräfte in Demokratischen Gesellschaften*, Zürcher Beiträge (Nr. 71), Centre for Security Studies (CSS), Zürich, 2004 (ISBN: 3-90564-97-6); Victor-Yves Ghebali and Alexandre Lambert: *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Anatomy and Implementation*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2005 (Graduate Institute, Series, No. 5).

Verteidigungsbudgets dieser Staaten widerspiegelte. Experten, die sich mit der demokratischen Reform der Sicherheits- und Verteidigungssektoren in post-kommunistischen Ländern auseinandersetzen, streichen deshalb hervor, dass der Staat generell mehr Ressourcen in die Sicherheitspolitik investieren sollte.

Die ‚Retablierung‘ des gesellschaftlichen Ansehens des Sicherheitssektors geht allerdings Hand in Hand mit der Wiederinstandsetzung des öffentlichen Vertrauens in die neugeschaffenen Sicherheitskräfte und deren herzu notwendige Einbindung in die Zivilgesellschaft. Generell in Europa haben die Reform- und Restrukturierungsmassnahmen am Ende des Kalten Krieges und der damit verknüpften «Friedensdividende» durchaus zu gewissen Kürzungen in den Verteidigungsbudgets geführt. Andererseits benötigen Modernisierungsmassnahmen und Anpassungen an das veränderte strategische Umfeld entsprechende finanzielle Mittel, was wiederum nicht im Gegensatz zur DKS steht.

Schliesslich wurde gerade im nach-kommunistischen Europa das Augenmerk mehr auf die nicht-politischen Belangen der Transition gelegt wie etwa Handels- und Währungsreformen sowie die Einführung der freien Marktwirtschaft. Während politische Reformen in einer breiteren Öffentlichkeit vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit finden, werden die Probleme generell mit Menschenrechtsverletzungen in Verbindungen gebracht, wie zum Beispiel die Einschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit. Allerdings wird dabei zu wenig hervorgehoben, dass gerade die schlimmen Menschenrechtsverletzungen mit *dysfunktionalen Sicherheitssektoren* zu tun haben, die entweder direkt dafür verantwortlich sind oder aufgrund systemischer Korruption die ‚Rechtlosigkeit‘ und das organisierte Verbrechen gewähren lassen. Gerade in Schwellenländern besteht eines der grundlegendsten Problemen darin, dass Sicherheitskräfte, anstatt eine öffentliche Sicherheitsfunktion wahrzunehmen, im Gegenteil für viele Menschen zu einer latenten Quelle von Unsicherheit geworden sind. Auch stellt man eine erschreckende Rate von privatisierter Sicherheitssystemen fest, deren Proliferation im selben Masse zunimmt wie die Anzahl schwacher und zerbröckelnder Staaten. Dies wurde v.a. auf dem Afrikanischen Kontinent sichtbar.

In Anbetracht der globalen wirtschaftlichen Rezession diskutiert man derzeit über die ‚Wiedereinführung‘ verstärkter staatlicher Kontrollen über die Finanzmärkte und andere Wirtschaftsbranchen. Offensichtlich hat man diesen Aspekt all zu lange vernachlässigt. Im Falle des Sicherheitssektors ist die Frage nach demokratischer Kontrolle jedenfalls nicht von den Vorlieben politischer Konjunktur abhängig, sondern absolut geboten! Denn aufgrund des Gewaltmonopols des Staates besteht grundsätzlich die Gefahr, dass diejenigen, die über die Waffen verfügen, diese jederzeit gegen die Restgesellschaft wenden könnten. Vor dem Hintergrund des Nazi-Horrors hat man im Nachkriegs-Deutschland gar spezifische Institutionen und Verfahren ins Leben gerufen, die dafür garantieren sollen, dass die Bundeswehr nicht zu einem ‚Staat im Staat‘ werden kann. Beispiele sind der

Verfassungsschutz sowie die Einführung des Konzepts des «Bürger-Soldaten» in der Offiziersausbildung.<sup>6</sup> Die Idee des sogenannten ‚citizen in uniform‘ beruht darauf, dass der Soldat bzw. der Offizier in erster Linie ein ziviler Bürger ist und deshalb grundlegende zivile Werte und Normen zu respektieren hat – und andererseits seine zivilen Rechte und Pflichten parallel zum Dienst wahrnehmen kann.

Eines der kompliziertesten Rätsel in der Etablierung und Sicherstellung demokratischer zivil-militärischen Beziehungen ist somit die Vereinbarung von ‚ziviler Kontrolle‘ und ‚demokratischer Kontrolle‘. Die wechselseitige Bedingtheit der beiden Prinzipien wurde wiederum manifest im Osteuropäischen Transformationsprozess, im Rahmen dessen die DKS eine entscheidende Rolle spielt. In den vormalig kommunistischen Ländern war die zivile Kontrolle sehr solide verankert, da praktisch die Gesamtheit des Offizierskorps obligatorisch auch Mitglied der kommunistischen Partei sein musste und im Grunde jeder einzelne Soldat einer strengen institutionellen und ideologischen Kontrolle unterworfen wurde. Umgekehrt entbehrte das kommunistische Ein-Parteien-Modell, einschliesslich ihrer zivilen Kontrollmechanismen über die Streitkräfte, jeglicher demokratischer Legitimität. Da relativ viel Zeit und Energie für ideologische Hirnwäsche und institutionalisierte Bespitzelung verwendet wurde und viele der höheren Offiziere ausserdem nebenamtlich zivile Ämter ausübten, schwächte dieses System zudem insgesamt die militärische Professionalität. Allerdings bleibt es auch in demokratischen Staaten eine Herausforderung, in der Sicherheitspolitik demokratische Legitimität und professionelle Effektivität geeignet miteinander zu verbinden.

In den USA kam es etwa im Zuge des Vietnamkrieges sowie jüngst während des Irak-Konflikts zu heftigen Debatten bezüglich der Rolle und Qualität der zivilen Kontrolle und politisch-militärischen Führung. In manchen Fällen hängt die Schwäche der DKS nämlich weniger mit der militärisch-operationellen Führung zusammen, sondern eher mit der Inkompetenz und gar dem rechtswidrigen Verhalten von Regierungsvertretern. Diese Grunderkenntnis kann man auch so ausdrücken, dass eine Gesellschaft, die keine Probleme mit zivil-militärischen Beziehungen hat, eben eine Gesellschaft ist, die auch keine Demokratie hat. Im Prinzip verbürgt jedenfalls nur die Kombination von ziviler *und* demokratischer Kontrolle dafür, dass auch die zivile Staatsgewalt selbst an die Prinzipien von Rechtsstaat und Demokratie rückgebunden bleibt. Wäre dies im ehemaligen Jugoslawien möglich gewesen, wären hier die Chancen eines friedlichen Übergangs weiter höher gestanden.

Damit ein ‚gesundes‘, auf wechselseitigem Vertrauen beruhendes politisch-militärisches Klima gewährleistet werden kann, hat es sich in Demokratien bewährt, dass das Militär zwar loyal der zivilen Staatsgewalt untergeordnet bleibt, die letztere hingegen den Streitkräften eine entsprechende Autonomie einräumt in der professionellen Umsetzung verteidigungspolitischer Entscheidungen

<sup>6</sup> Zum Beispiel im Rahmen des ‚Zentrums Innere Führung‘ in Koblenz.



Instruction au tir et encadrement de soldats de l'armée nationale afghane (ANA) par des moniteurs américains. Photos © US Army.

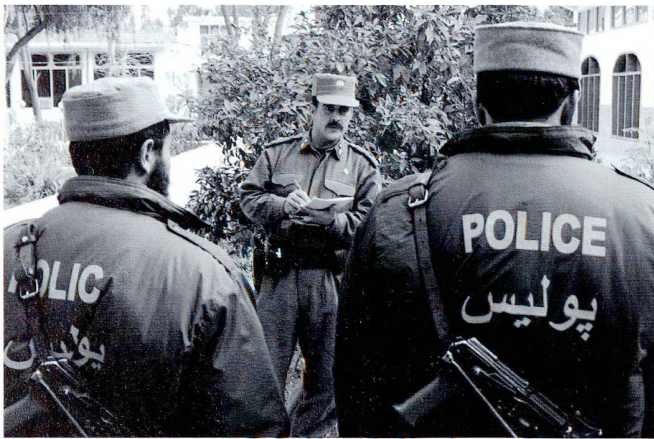
und militärischen Operationen. Da die Sicherheits-Agenten selbst die professionelleren Experten in Sachen Sicherheit sind, ist ihr eigener Ratschlag vital für eine gelungene Sicherheitspolitik. Gleichzeitig benötigt eine Administration in demokratischen Staaten eine hinreichende Anzahl zusätzlicher, ziviler (Sicherheits-)Experten, die in Verteidigungsministerien und dem Parlament eine wichtige Scharnierfunktion innerhalb der ZMB wahrnehmen. Nicht zuletzt sollte stets eine breitere Öffentlichkeit von unabhängigen Journalisten und zivilgesellschaftliche Institutionen gefördert werden, die sich regelmässig und informiert mit Sicherheits- und Verteidigungspolitik auseinandersetzen. Denn in einer demokratischen Gesellschaft darf die Formierung einer ‚Sicherheits- und Verteidigungsgemeinschaft‘ nicht einem exklusiven Club von Agenten und informellen Kreisen vorbehalten sein. Sie muss notwendigerweise, wenn auch differenziert, eine breitere, über die Staatlichen Gewalten hinausreichende Experten-Gemeinschaft miteinbeziehen. Sektoren-übergreifenden öffentliche Debatten, die über die Parlamente hinausreichen, sind ein wichtiger Bestandteil gerade auch im Prozess der Formulierung von Sicherheitspolitik.

DKS-Lehren aus Osteuropa haben wiederum gezeigt, dass die sogenannte ‚Vierte Gewalt‘ eine entscheidende Konsolidierungsfunktion im weiteren Demokratisierungsprozess spielt. Während die formelle Einführung der DKS in der Gesetzgebung sowie institutionelle Einführung der zivilen Kontrolle relativ einfache Reformprozesse darstellten (erste Generation von Reformen), bleibt die Mechanik der Gewaltenteilung

sowie die Etablierung einer ‚lebendigen Zivilgesellschaft‘ ein harziger Pfad (zweite Generation von Reformen). Die hierfür benötigte Entwicklung einer demokratischen *politischen Kultur* erfordert sehr viel mehr Zeit – gerade auch da, wo vor-kommunistische Gesellschaften nur sehr beschränkte Erfahrungen mit Demokratie aufgewiesen haben.

Die DKS darf schliesslich nicht mit einer «Demokratisierung der Streitkräfte» verwechselt werden, also der Vorstellung, militärische Institutionen könnten selbst demokratisiert werden. Im Gegenteil, aufgrund ihres spezifischen Auftrags und ihrer hierarchischen Befehlsstruktur behalten die Streitkräfte einen relativ undemokratischen Eigen-Charakter, der in der Regel Disziplin und Befehlsgehorsam über andere Werte wie freie Meinungsäusserung und Debatte stellt. Denn im Falle eines Einsatzes würden Entscheidungsverfahren via Diskussion und Abstimmung das Gelingen einer militärischen Operation eher gefährden als unterstützen. Die Verfahren eines demokratischen Rechtsstaates sollten immerhin die Option offen halten, die Verantwortlichen allfälliger rechtswidriger Handlungen (z.B. Verletzung des Kriegsvölkerrechts) auch nachträglich zur Rechenschaft zu ziehen. Die Streitkräfte demokratischer Länder haben schliesslich Verfahren entwickelt, die grundlegende Regeln der DKS auch intern anwenden, wie zum Beispiel im Falle der Bewahrung der Menschen- und Grundrechte des Personals. Deren Aufsicht kann wiederum an ein Generalinspektorat oder eine militärische Ombudsperson delegiert werden.

Wie bereits angedeutet erfuhr die DKS am Ende des Kalten Krieges neuen Auftrieb, besonders in Europa. Nebst der



La police afghane est également instruite par des moniteurs internationaux. Photo © US Army.

OSZE haben auch andere internationale Akteure diesen Trend bestätigt. Die NATO hat nicht nur auf die Karte der Kooperation sowie neue, flexible Partnerschaften gesetzt. Gerade im Zuge ihrer Osterweiterung wurde die DKS zu einer ihrer Prioritäten im Rahmen des Programms zur *Partnerschaft für den Frieden*. Auch die Europäische Union (EU) sowie der Europarat setzen sich vermehrt mit Reformprozessen im Sicherheitssektor von Transitionsländer auseinander, gerade dann, wenn dieser eng mit dem Schutze von Menschen- sowie Minderheitsrechten zusammenhängt. Im Falle der EU ist der Schutz der Rechte nationaler Minderheiten gar eine explizite Bedingung der Mitgliedschaft und somit ein wichtiger Verhandlungspunkt innerhalb des Erweiterungsprozesses der Union.<sup>7</sup> Der oben erwähnte OSZE-Verhaltenskodex, an den u.a. alle NATO-, EU- und Europarats-Mitglieder gebunden sind, hat schliesslich zur Folge, dass die DKS fortan als eine ‚neue Generation‘ von Sicherheits- und Vertrauensbildenden Massnahmen aufgefasst wird. Auch in anderen Weltregionen einschliesslich Zentralamerikas und Westafrikas wurden DKS-Normen und Institutionen entwickeln, die nicht nur als regionale Stabilisierungs-Massnahmen sondern auch als eine Bedingung regionaler Zusammenarbeit verstanden werden.<sup>8</sup>

Oben wurde darauf hingewiesen, dass das Konzept der Streitkräfte erweitert worden ist. Der erwähnte OSZE-Verhaltenskodex hat in diesem Zusammenhang entscheidende Lehren aus den neuen, innerstaatlichen Konflikten, gezogen und explizit die DKS auch auf die inneren Sicherheitskräfte angewandt. Gerade die neuen Formen innerstaatlicher Konflikte gehen häufig auf das Konto konventioneller Streitkräfte, sondern viel mehr von Paramilitärischen Sicherheitskräften. Zumal war es Paramilitärischen Streitkräften und Kräften der Inneren Sicherheit eher möglich, konventionelle Waffenkontroll-

7 Die entsprechenden Mitgliedschafts-Konditionen werden auch als ‚Kopenhagen-Kriterien‘ bezeichnet; siehe: [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accesion\\_process/criteria/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/criteria/index_en.htm).

8 Im Falle von Lateinamerika, siehe z.B.: *Central American Framework Treaty for Democratic Security*, 1995; Im Falle von Africa: *ECOWAS Code of Conduct for Armed and Security Forces*, 2006. Siehe auch: Victor-Yves Ghebali und Alexandre Lambert (eds.): *Democratic Governance of the Security Sector Beyond the OSCE Area: Regional Approaches in Africa and the Americas*, Berlin/Wien: Lit (DCAF), 2006.

und Abrüstungsmechanismen zu umgehen.<sup>9</sup> Mit Artikel 20 des VK erachten jedenfalls die OSZE-Teilnehmerstaaten «die demokratische politische Kontrolle militärischer und paramilitärischer, und von Kräften der inneren Sicherheit sowie von Nachrichtendiensten und der Polizei als unerlässlichen Bestandteil der Stabilität und der Sicherheit.» Diese im internationalen (Gewohnheits-)Recht einzigartige Norm wird zudem ergänzt durch die ebenso bahnbrechende Klausel, dass die Teilnehmerstaaten sich dazu verpflichten, die «Integration ihrer Streitkräfte in die zivile Gesellschaft als wichtigen Ausdruck der Demokratie» zu fördern.

Mit diesem im grössten regionalen Sicherheitsraum gültigen Kodex ist die DKS somit zu einem konkreten Bestandteil multilateraler (Sicherheits-)Zusammenarbeit geworden. Der damit verbundene Trend, die Prinzipien des ‚good governance‘ nun auch systematisch auf den Sicherheitssektor anzuwenden, hat weitere wichtige Akteure in seinen Bann gezogen. Die OECD hat einen wichtigen Beitrag zur Globalisierung der Diskussion um die Reform und Gute Gouvernanz des Sicherheitssektors übernommen.<sup>10</sup> Diese Thematik findet ferner zunehmende Aufmerksamkeit im Rahmen des UNO-Sicherheitsrats.<sup>11</sup> Schliesslich zeichnet sich eine internationaler Konsens ab bezüglich der wechselseitigen Bedingtheit von *Sicherheit* und (ökonomischer) *Entwicklung* – ein Zusammenhang, auf den seit einigen Jahren das UNO-Entwicklungsprogramm hingewiesen hat, und der auch von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds anerkannt ist.<sup>12</sup>

Die Schweiz hat ihrerseits Akzente gesetzt mit der Gründung des Genfer Zentrums für die Demokratischen Kontrolle der Streitkräfte.<sup>13</sup> Lanciert im Rahmen ihres Beitrages zum NATO-PfP-Programm, hat die Schweiz im Lichte ihres strategischen Mottos *Sicherheit durch Kooperation* ein von der internationalen Gemeinschaft dringend benötigtes Instrument geschaffen und gleichzeitig die Neutralität und den Platz Genf als strategische Vorteile genutzt, um nicht nur in Europa, sondern auch global und in neuartiger Weise durchaus aktiv am internationalen Frieden mitzuwirken.

A.L.

9 Der erwähnte OSZE-Verhaltenskodex hat deshalb entsprechende Klauseln eingeführt, die dafür verbürgen, dass Kräfte des Inneren Sicherheit selbst auch an die DKS gebunden sind (siehe u.a. die Paragraphen 25 und 26).

10 Siehe etwa: *Handbook on Security System Governance: Supporting Security and Justice*, OECD-DAC, 2007.

11 Siehe z.B.: Heiner Hänggi und Vicenza Scherrer (eds.): *Security Sector Reform and UN Integrated Missions: Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo*, Wien/Berlin: LIT (DCAF), 2008.

12 Siehe etwa: Nicole Ball: „World Bank/IMF: Financial and Programme Support for SSR“, in: David Law (ed.): *Intergovernmental Organizations and Security Sector Reform*, Wien/Berlin: LIT (DCAF), 2007, S. 137-156.

13 Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte. ([www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch))