

*Zürcher Beiträge
zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*

Heft Nr. 41

Laurent F. Carrel, Otto Pick, Stefan Sarvas, Andreas Schaer, Stanislav Stach

**Demokratische und zivile Kontrolle
von Sicherheitspolitik und Streitkräften**

*Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
Eidgenössische Technische Hochschule 8092 Zürich*

Zürich 1997

FSK auf dem Internet

Die "Zürcher Beiträge" sowie die anderen Publikationen der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse sind ebenfalls auf dem World Wide Web im Volltext verfügbar.

URL: <http://www.fsk.ethz.ch/>

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	1
Einleitung des Forschungsleiters und Projektinitiators	3
Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften	
<i>von Laurent F. Carrel</i>	6
1. Um was geht es?	6
1.1. Exportmodell Schweiz?	7
1.2. Ausgangspunkt bildet das Demokratieverständnis	8
1.3. Konkrete Kontrollmöglichkeiten	8
2. Zweck und Ziele der demokratischen und zivilen Kontrolle	9
2.1. Vermindertes Unterdrückungsrisiko	9
2.2. Staatliches Monopol über die Gewaltmittel	9
2.3. Schutz vor Missbrauch der Streitkräfte	9
2.4. Optimierter Schutzwert	10
2.5. Steuerungsfunktion durch den Primat der Politik	10
2.6. Stabilität der zivilen-militärischen Beziehungen	11
3. Demokratische, zivile Kontrolle als dynamischer und vernetzter Prozess	13
4. Demokratie und demokratische Kontrolle	13
5. Kontrolle	16
6. Sicherheitspolitik	17
7. Die Streitkräfte	19
7.1. Äusserer und innerer Wandel	19
7.2. Nuklearstrategie und demokratische Kontrolle	20
7.3. Kontrolle über Einsätze zur Friedensförderung	21
7.4. Zwischenfolgerung	22
8. Was soll wie "kontrolliert" werden ?	23
8.1. Gegenstand	23
8.2. Entscheidungsbefugnis über Aufträge und Einsatz von Streitkräften	23
8.3. Schutz der Streitkräfte vor ungebührlicher politischer Einmischung	25
8.4. Der Kontrollprozess	26
8.5. Zu viel oder zu wenig Kontrolle	27
9. Lösungsansätze im Einzelfall: Die Beziehungen zwischen zivilem und militärischem Bereich	28
9.1. Sicherheitspolitisch-strategische Lagebeurteilung	28
9.2. Definition Sicherheitspolitischer Ziele und einer Strategie zur nationalen Interessenwahrung und Existenzsicherung	30
9.3. Formulierung der Verteidigungspolitik	31
9.4. Zivil-militärischer Wissensaustausch	31
10. Massstäbe und Grenzen der demokratischen und zivilen Kontrolle	33
10.1. Legalität und Legitimität der Kontrolle	33
10.2. Zielkonflikte und deren Lösung	33
10.3. Bestimmungshilfen einer sinnvollen Kontrolle	35
10.4. Politische Kultur demokratischer Spielregeln und Kontrollen	36

11. Instrumente und Möglichkeiten demokratischer, ziviler Kontrolle	37
12. Die parlamentarische Kontrolle.....	37
13. Kontrollmöglichkeiten von Regierung und Verwaltung	38
14. Aufsicht und Kontrolle der Judikative	39
15. Kontrolle durch die Medien	40
16. Die politische Kontrolle	41
17. Kontrolle durch Sicherheitsexperten in Wissenschaft und Forschung	41
Ausblick.....	42

Kriterienkatalog für demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (Projekt "Brückenschlag Tschechien-Schweiz")

<i>von Andreas Schaer</i>	43
Einleitung.....	43
Grundlagen und Begriffe	43
Demokratie.....	44
Kontrolle	44
Zivil-militärische Beziehungen.....	45
Die traditionelle Dimension der zivil-militärischen Beziehungen	46
Carl von Clausewitz	46
Samuel Huntington.....	48
Morris Janowitz	49
Sam Sarkesian.....	49
Charles Moskos	49
Peter D. Feaver	49
Die Konzeption der "Inneren Führung".....	50
Zivil-militärische Beziehungen in Mitteleuropa	51
Ein neuer Ansatz zivil-militärischer Beziehungen: "Shared Responsibility"	55
Kriterienkatalog des Projektes "Brückenschlag"	56
Oberbegriffe	57
Primäre politische Sachfragen	58
Hauptakteure und Schlüsselfiguren (der verschiedenen politischen Stufen und Ebenen)....	58
Kontrollobjekte.....	58
Zweck und Ziel.....	59
Instrumente und Werkzeuge der Kontrolle	59
Gesellschaftspolitische Voraussetzungen (differenziert spezifiziert für Krisen-, Kriegs- und Friedenszeiten).....	59
Anforderungen und Grenzen.....	60
Verwirklichung der Kontrolle	60
Zusammenfassung	61
Bibliographie.....	63
<u>Anhang 1</u> : Teilnehmer des Workshops	72

<u>Anhang 2: Programm des Workshops (9.-10. November 1995)</u>	73
<u>Anhang 3: Verzeichnis der Arbeiten</u>	75

Democratic Control over Security Policy and Armed Forces

<i>by Otto Pick, Stefan Sarvas, Stanislav Stach</i>	76
1. Introduction.....	76
1.1. The importance of restructuring civil-military relations in post-communist society.....	79
1.2. Importance of control over the armed forces in democratic societies	80
2. Common principles of democratic control	81
2.1. Goals of democratic control.....	82
2.2. Instruments to achieve a democratic control.....	83
2.3. Hierarchy of the democratic control system.....	83
2.4. Other mechanisms of democratic control.....	84
2.4.1. Political parties.....	84
2.4.2. Research institutions.....	84
2.4.3. Mass media	84
2.5. Legislation, juridical norms in the field of democratic control.....	84
3. Specifics of democratic control in the Czech Republic	85
3.1. Development of the civil / military relations in the former Czechoslovakia and in the Czech Republic, including the era of the communist totalitarian regime	87
3.2. Contemporary state and tasks of the civil / military relations transformation.....	91
3.2.1. Depolitization of the military	92
3.2.2. The military and political parties	93
3.2.3. Professional soldiers and their direct involvement in politics.....	94
3.2.4. Dissolving of the political apparatus	95
3.2.5. Professional soldiers and their organizations	96
3.2.6. Newly emerging parties and the military	98
3.2.7. The state institutions and their oversight and control over the military	99
3.2.8. The legislative anchoring of civilian control	99
3.2.9. The General Staff and its responsibilities.....	102
3.2.10. Politicians in the Ministry of Defense.....	103
3.2.11. Civil servants in the Ministry of Defense	104
3.2.12. The new role of the military in society	106
3.2.13. Evolving a new military doctrine.....	106
3.2.14. The re-deployment and restructuralization of the military.....	107
3.2.15. Military development.....	108
3.2.16. Budget control	109
3.2.17. The military as an economic player	110
3.2.18. Screening of professional soldiers.....	111
3.2.19. Shortening of military service and introduction of conscientious objection.....	113
3.2.20. Academics and the press and their involvement in military matters	114
3.2.21. Local authorities and the military	115
3.2.22. International involvement of Czech military and civil-military relations.....	116
3.2.23. The public and its role in civil-military relations	117
4. Creation and implementation of the Czech security policy.....	119

Vorwort

Die im vorliegenden Band der Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung angesprochene Thematik der demokratischen Kontrolle von Streitkräften betrifft ein Thema, das ganz allgemein und insbesondere in der Schweiz bisher noch nicht die Beachtung gefunden hat, die es eigentlich verdient. Es ist das Verdienst von Professor Dr. Laurent F. Carrel, dieses Defizit erkannt und aus der Thematik ein Forschungsprojekt entwickelt zu haben, dessen Resultate im vorliegenden Band publiziert werden. Das Thema verdient Aufmerksamkeit, nicht nur im Hinblick auf die Veränderungen in bezug auf die demokratische Kontrolle der Armeen Mittel- und Osteuropas, sondern auch im Hinblick auf die strukturellen Wandlungen, die sich in den Armeen Westeuropas abgespielt haben und zur Zeit abspielen. Der Bedarf an Erfahrungsaustausch aus Ost und West und an vertiefter Analyse der Thematik ist auf allen Seiten gross.

Es ist keineswegs so, dass die Schweiz hier nun erprobte Rezepte anbieten könnte. Sie hat zwar Erfahrungen anzubieten, ist aber selber in einem Prozess der Reorientierung begriffen und mit neuen Problemen konfrontiert, die es verbieten, die bisherige Wehrtradition der Schweiz als fraglos weiter gültiges Modell zu betrachten.

Der Lernprozess bezüglich neuer Strukturen und Mechanismen ist im Gange. Es ist das Verdienst der beteiligten Wissenschaftler, mit ihrer Studie und ihren verschiedenen Perspektiven einen wichtigen Beitrag zu einer strukturierten Analyse dieser neuen Thematik zu leisten.

Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich freut sich, dem schweizerisch-tschechischen Forschungsteam im Rahmen dieser Publikationsreihe Gastrecht gewähren zu dürfen für die Publikation der Resultate dieses fruchtbaren Dialoges. Nach unserer Auffassung verdient dieser Tagungsbericht weite Verbreitung und ohne Zweifel wird er auch Anstoss geben zu weiteren vertiefenden Behandlungen.

Mein Dank gebührt den beteiligten Autoren und auf der technischen Seite Herrn Ugo De Vito für das hervorragende Layout.

Zürich, im Januar 1997

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann, Leiter
der Forschungsstelle für
Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
ETH Zürich

Einleitung des Forschungsleiters und Projektinitiators

Im Hinblick auf ein bereits im Januar 1994 signalisiertes Interesse der Schweiz am Programm "Partnerschaft für den Frieden", ist an der Universität Bern ein interdisziplinäres Seminar zur Thematik "Demokratische und zivile Kontrolle über Streitkräfte und Sicherheitspolitik" initiiert worden. Daraus erwuchs ein Forschungsprojekt mit Beteiligung schweizerischer und tschechischer Experten. Es freut uns, die Ergebnisse der Forschungsarbeit zusammen mit der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der ETH Zürich im Rahmen der "Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung" herausgeben zu dürfen. Die Studie wurde vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung im Rahmen des Programms "Verstärkte Zusammenarbeit mit mittel- und osteuropäischen Staaten" finanziert und in Zusammenarbeit mit dem Institut für internationale Beziehungen in Prag durchgeführt. Das Ost-West-Brückenschlagprojekt wurde durch die massgebliche Unterstützung und umsichtige Beratung durch das Forum Ost-West und dessen Geschäftsführer, Dr. Georg J. Dobrovolny, ermöglicht. Zusammen mit unserem Projektpartner, Prof. Dr. Otto Pick, Rektor des Instituts für internationale Beziehungen in Prag und Mitglied des wissenschaftlichen Beirates des Forum Ost-West ist es gelungen, ein solides theoretisches Fundament der Thematik zu legen und einen gemeinsamen Kriterienkatalog zu erarbeiten.

Der hier vorliegende Schlussbericht enthält je eine umfassende Darstellung der Problematik aus tschechischer Sicht (Herausgeber: Prof. Dr. Otto Pick) und aus schweizerischer Sicht (Verfasser: Prof. Dr. Laurent F. Carrel). Ausserdem ist die Zusammenfassung eines tschechisch-schweizerischen Workshops enthalten, zusammengestellt durch den schweizerischen Projektassistenten Andreas Schaer. Wir fügen dem Bericht eine Liste der im Rahmen des interdisziplinären Seminars verfassten Studien bei, die aus Kostengründen und wegen der Begrenzung des Umfangs des Heftes hier nicht veröffentlicht werden, aber in Einzelexemplaren beim Forum Ost-West bezogen werden können. Besonderer Dank gilt den Verfassern und Studenten, weil sie tatkräftig an der Zielsetzung des Projektes mitgearbeitet haben, das gegenseitige Verständnis in bezug auf demokratische Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften zu vertiefen, um damit einen friedensfördernden Beitrag der Schweiz zu leisten. Namentlich sei auch den Referenten im Seminar bzw. am Workshop für ihre wertvollen Beiträge gedankt. Es sind dies: Dr. Stanislav Stach, *Institute of International Relations*, Prag; M.A. Stefan Sarvas, Foreign Ministry of Defense, Prag; Prof. Dr. Ruth Meyer Schweizer, Institut für Soziologie, Universität Bern; Nationalrat Helmut Hubacher (SP), Basel; Brigadier Jürg van Wijnkoop, Oberauditor im Eidgenössischen Militärdepartement / EMD, Bern; Giancarlo Buletti, Chef Militärpolitik, Generalsekretariat EMD, Bern.

Bei der Betrachtung der auf den ersten Blick einfachen Themenstellung aus unterschiedlicher Perspektive wurde rasch klar, dass eine vielfältige Problematik angesprochen wird, die sich bei näherer Betrachtung in immer neue Einzelaspekte aufgliedert. Ebenso rasch musste der Irrglaube aufgegeben werden, die Schweiz lebe in mustergültiger und nachahmungswürdiger

Weise vor, wie mit unserem Milizsystem und unserem direkten Demokratiemodell alle anstehenden Probleme im Bereich einer demokratisch kontrollierten Armee längstens gelöst sind. Die Reformdemokratien müssten nur unser Modell übernehmen.

Ausgehend vom Demokratiebegriff als "inhaltlicher Auftrag", als pluralistischer und offener Prozess, in dem es keine immerwährend gültigen "Soll-Werte" geben kann, besteht zwischen Kontrolle und Macht keine einfache, lineare Subjekt-Objekt Beziehung, sondern ein komplexes, wechselseitig vernetztes System von *Checks and Balances*. Ebenso wie die Demokratie, wird auch Kontrolle zum dynamischen Prozess, welcher je nach Land und Rahmenbedingungen inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Deshalb wurde bei der Klärung der Begriffe in unserer Untersuchung "zivile und demokratische Kontrolle" umfassend und in weitem Sinne verstanden. Vielfältigste Aufsichts-, Schutz- und Steuerungsmechanismen bzw. Gestaltungseinflüsse auf die Streitkräfte, aber auch auf die Sicherheits- und die Verteidigungspolitik sind angesprochen.

In erster Linie denken wir jedoch an konkrete Kontrollmöglichkeiten der Regierung und Verwaltung, des Parlaments, der Judikative ebenso wie an Kontrollmöglichkeiten der Medien. Auch der Schutz der Individualrechte der Angehörigen der Streitkräfte gehört zu dieser Thematik. Weitere Themen, die dem Begriff "Kontrolle" zuzuordnen sind, sind u.a.: die Transparenz der Budget- und Rüstungsplanung, die Voraussetzungen und Einschränkungen beim Einsatz der Streitkräfte im Innern oder ausserhalb nationaler Grenzen, der Umfang der politischen Neutralität der Streitkräfte, die Ausgestaltung des Primates der Politik bei der Führung des Verteidigungsapparates, die Regelung der Kriegsdienstverweigerung, die zivile Kontrolle über die Geheimdienste oder die Akzeptanz internationaler Kontroll- und Transparenzanforderungen zum Beispiel der Uno, der OSZE oder des "Partnerschaftsprogramm für den Frieden" der Nato.

Fragen wir nach Zweck und Zielen der Kontrolle, ergibt sich mit Blick auf die eben aufgezeigte vielfältige Problematik eine ebenso vielgefächerte Palette von Antworten. Es geht demnach u.a. darum, das Unterdrückungsrisiko der zivilen Macht durch die Streitkräfte gering zu halten um damit dem Prinzip des Primates der Politik zur dauernden Nachachtung zu verhelfen.

Es geht paradoxer Weise auch wieder darum, das staatliche Monopol legitimer Gewaltmittel sicherzustellen. Heute ist die Hoheit des Staates im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit vielerorts durch bewaffnete, paramilitärische Verbände bedroht. Eine weitere Zielsetzung ist, den Missbrauch der Streitkräfte zu politischen Zwecken zu verhindern, sei dies im Innern oder ausserhalb der nationalen Grenzen, es geht in Demokratien nicht nur um die Frage: "Welche zivilen Organe oder Instanzen wachen über die Streitkräfte?" sondern auch um die Frage: "Wer wacht über die zivilen Wächter der Streitkräfte?" Im System der *Checks and Balances* ist Kontrolle immer gegen- und wechselseitig zu verstehen: Die Regierung kontrolliert die Streitkräfte, das Parlament die Regierung und die Streitkräfte, die Opposition

die Mehrheit, die Medien die Parteien, die Streitkräfte oder die Regierung bzw. umgekehrt. Im Rahmen der Kontrolle über Sicherheitspolitik und Streitkräfte sind deshalb die gegenseitigen Verantwortlichkeiten und Kompetenzabgrenzungen zwischen den zivilen, demokratisch legitimierten Organen bzw. den militärischen Behörden und Kommandostellen immer wieder neu zu diskutieren und festzulegen und gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu gestalten.

Es geht im weiteren darum, den Schutzwert der Sicherheitspolitik und damit der Streitkräfte zu optimieren. Eine wichtige Zielsetzung ist, mittels demokratischer Kontrolle eine sparsame und effiziente Verwendung der finanziellen Ressourcen der Streitkräfte sicherzustellen. Die Aufsicht hat zum Ziel, mittels Kosten-Nutzen-Überlegungen und mittels Überprüfung des Prinzips der Verantwortlichkeit zur optimalen Mittelverwendung, eine kostenwirksame Auftragserfüllung der Streitkräfte zu garantieren. Mit einer Effektivitätskontrolle soll eine hohe Kostenwirksamkeit erreicht werden.

Mit dem Primat der Politik werden wichtige Steuerungsfunktionen verbunden. Nach Ansicht ziviler Sicherheitsexperten hat die Kontrolle über die Streitkräfte nach Ende des Kalten Krieges eine zusätzliche Dimension erhalten, weil sich Streitkräfte nur schwer von ihrer traditionellen Angriffs- oder Verteidigungsrolle lösen können und sich gegen neue Aufgabenzuweisungen im veränderten Sicherheitsumfeld sträuben. Zivile Kontrolle stellt sicher, dass die Streitkräfte die ihnen neu zugewiesenen Aufgaben im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik bzw. der friedensfördernden Operationen im multilateralen Rahmen akzeptieren und diese auch effizient umsetzen.

Ein wesentlicher Zweck der Kontrolle ist die Sicherstellung der Stabilität der zivilen-militärischen Beziehungen in einer Demokratie. Dabei geht es primär um die Einsicht, dass für ein funktionierendes System von *Checks and Balances*, "Stabilität" nicht mechanistisch zu verstehen ist, sondern als Abstimmungsprozess und permanente Interessenabwägung. Z.B. wenn es gilt den optimalen Schutzwert der Sicherheitspolitik und der Streitkräfte zu definieren, welcher stets neu herzustellen ist. Zivile und militärische Seite tragen gemeinsam die Verantwortung, dass den Anforderungen einer demokratischen Kontrolle konstruktiv entsprochen wird.

Abschliessend möchte ich allen am Forschungsprojekt Beteiligten und insbesondere dem Schweizerischen Nationalfonds für seine finanzielle Unterstützung danken.

Laurent F. Carrel

Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften

von Laurent F. Carrel

1. Um was geht es?

Mit einer auf den ersten Blick einfachen Themenstellung wird eine vielfältige Problematik angesprochen, die sich bei näherer Betrachtung in immer neue Einzelaspekte aufgliedert. Bereits die Forderung "Macht braucht Kontrolle" hat eine mehrfache und widersprüchliche Bedeutung. Durch die Monopolisierung der Gewaltmittel beim Staat erhält der legitimierte Inhaber der Macht Instrumente, die einerseits selbst zu kontrollieren sind, andererseits muss auch der Träger staatlicher Hoheit und Macht kontrolliert werden. Beides ist zum Beispiel beim Einsatz der Streitkräfte im Innern (Ordnungsdienst) notwendig. Sowohl das militärische Ordnungsinstrument als auch die zivile Verfügungsgewalt müssen einer Kontrolle unterliegen.

Hinzu kommt, dass man versucht ist, in traditionsreichen Demokratien die Problematik als gelöst und die einseitig verstandene Zielsetzung der gründlich kontrollierten Streitkräfte und der auf demokratischem Weg formulierten Sicherheitspolitik als erfüllt zu betrachten.

Im Sommer 1994 haben die Nordatlantische Versammlung und das Marshall-Zentrum für Sicherheitsstudien einen Lehrgang über die Verteidigung in Demokratien organisiert. Im Nachgang zur Veranstaltung, die unter der Thematik stand: "Die demokratische Kontrolle der Streitkräfte als parlamentarische Aufgabe im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden", hielt der Berichterstatter fest: "In den meisten westlichen Staaten ist das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte so fest verankert, dass die Gründe für seine Bedeutung häufig übersehen oder als selbstverständlich betrachtet werden."¹

In fest verankerten, westlichen Demokratien kann es längst nicht mehr allein darum gehen, die Streitkräfte an demokratisch geführte Zügel zu nehmen, weil der Primat der Politik von diesen vorbehaltlos respektiert wird. Hier tritt im Gegenteil zusätzlich zur Aufsichtsfunktion, die in der Kontrolle mitenthaltene Schutz- und Steuerungsfunktion von Streitkräften in den Vordergrund. Ein Schutz vor unrechtmässiger, politischer Einmischung in vereinbarte Kompetenzbereiche der Streitkräfte soll ebenso sichergestellt werden, wie die Möglichkeit, einen Streitkräfteeinsatz zu verhindern, der nicht mit absolut lebenswichtigen, nationalen (und überparteilichen) Interessen zu rechtfertigen ist.

Die Steuerungsfunktion der Kontrolle muss garantieren, dass die Streitkräfte die ihnen nach Ende des Kalten Krieges neu übertragenen, sicherheitspolitischen Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen. Das Militär war in vielen Fällen ein unwilliger Teilnehmer an den

¹ Vgl. *NATO Brief*, Oktober 1994, S. 13.

friedensfördernden Operationen der neunziger Jahre, sei es in Somalia, Ruanda, Haiti oder in Bosnien.²

1.1. Exportmodell Schweiz?

Die oben wiedergegebene Feststellung des Seminarberichterstatters kann ohne weiteres auch auf die Situation in unserem Lande übertragen werden. Einmal mehr besteht die Gefahr, dass wir dem Irrglauben verfallen, wir lebten in mustergültiger und nachahmungswürdiger Weise vor, wie mit unserem Milizsystem und unserem direkten Demokratiemodell alle anstehenden Probleme im Bereich einer demokratisch kontrollierten Armee längstens gelöst seien. Dabei übersehen wir eine ganze Reihe von Tatsachen. Einmal, dass in der Schweiz, im Gegensatz zu vielen westlichen Demokratien, die Problematik weder in genügendem Ausmass wissenschaftlich aufgearbeitet noch in ihrer Vielfalt wahrgenommen wird. Im weiteren gestalten sich die Probleme wesentlich einfacher, wenn die Sicherheits- und Verteidigungspolitik fast ausschliesslich national ausgerichtet sind, die Streitkräfte aus Milizformationen bestehen, die weder in einem Bündnis noch ausserhalb der Landesgrenzen eingesetzt werden sollen und Nuklearfragen a priori ausgeklammert sind. Wir übersehen auch, dass die Geschichte eines Landes, seine sicherheitspolitischen Erfahrungen, die herrschende politische Kultur und das Demokratieverständnis breiter Volksschichten, die nationalen Ambitionen und strategischen Zielsetzungen einer Regierung (wie zum Beispiel der hohe Stellenwert eines raschen Beitritts zu europäischen sicherheitspolitischen Institutionen) oder die unterschiedliche Perzeption von Sinn und Zweck von Kontrollen deren inhaltliche Ausgestaltung massgeblich beeinflussen.

Selbstverständlich kann die Schweiz wertvolle Impulse und Erfahrungen vermitteln. Ziel und Bedeutung einer demokratisch-zivilen Kontrolle der Streitkräfte oder der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind aber je nach Stabilität und Erfahrungsgeschichte einer Demokratie anders zu definieren.³ Für die neuen Reformdemokratien Ost- und Mitteleuropas ergeben sich unterschiedliche Prioritäten und Optionen zur Ausgestaltung der demokratischen Kontrolle als für Länder ohne jegliche Demokratietradition wie zum Beispiel Russland⁴ oder gar für eine Vielzahl von Nationen der Dritten Welt.⁵

² Vgl. R. A. Falkenrath, "Militär und Macht", in: *Internationale Politik*, 1/1996, S. 41

³ Vgl. den Beitrag des Institute of International Relations: *Democratic Control over Security Policy and Armed Forces*, Prag, 1995, p. 39 (zit. als "Studie Prag").

⁴ Vgl. "Russia Is the Key", *The New York Times*, in *IHT*, 12.7.1994, p. 4: "One way out is to focus on changing the military cultures of all these countries, as NATO once did in Germany and Spain. That means going beyond the formalities of military partnership to impart democratic values like acceptance of civilian control".

Vgl. auch die interessante Studie von T. M. Nichols, *The Sacred Cause: Civil-Military Conflict Over Soviet National Security 1919-1992*; 1993, sowie von C. Cheterian, "Aufbau einer "civil-society" in den GUS-Staaten" In: *NZZ*, 6. Februar 1996: "Die Vorbedingung für jede Demokratie – der Rechtsstaat – existiert

1.2. Ausgangspunkt bildet das Demokratieverständnis

Ausgehend vom "Demokratiebegriff als inhaltlicher Auftrag", als pluralistischer und offener Prozess, in dem es keine immerwährend gültigen "Soll-Werte" geben kann, besteht zwischen Kontrolle und Macht keine einfache, lineare Subjekt-Objekt Beziehung, sondern ein komplexes System von *Checks and Balances*.⁶ Ebenso wie die Demokratie, wird auch die Kontrolle zum dynamischen Prozess, welcher je nach Land und Rahmenbedingungen inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Deshalb wurde bei der Klärung der Begriffe in unserer Untersuchung "zivile und demokratische Kontrolle" umfassend und in weitem Sinne verstanden. Vielfältigste Aufsichts-, Schutz- und Steuerungsmechanismen bzw. Gestaltungseinflüsse auf die Streitkräfte, aber auch auf die Sicherheits- und die Verteidigungspolitik sind angesprochen.⁷

1.3. Konkrete Kontrollmöglichkeiten

Obschon im Begriff Kontrolle zahlreiche, wechselseitige Beziehungen und Beeinflussungsmöglichkeiten zwischen dem zivilen und militärischen Bereich (den sogenannten *Civil-Military Relations*) mitenthalten sind, denken wir jedoch in erster Linie an konkrete Kontrollmöglichkeiten der Regierung und Verwaltung, des Parlaments, der Judikative ebenso wie an Kontrollmöglichkeiten der Medien. Auch der Schutz der Individualrechte der Angehörigen der Streitkräfte gehört zu dieser Thematik.

Weitere Themen, die dem Begriff "Kontrolle" zuzuordnen sind, sind u.a.:

- die Transparenz der Budget- und Rüstungsplanung;
- die Voraussetzungen und Einschränkungen beim Einsatz der Streitkräfte im Innern oder ausserhalb nationaler Grenzen bzw. im multilateralen Rahmen;
- der Umfang der politischen Neutralität der Streitkräfte;
- die Ausgestaltung des Primates der Politik bei der Führung des Verteidigungsapparates;
- die Regelung der Kriegsdienstverweigerung;

nicht im heutigen Russland, und der Krieg in Tschetschenien verdeutlichte die Unabhängigkeit der militärischen Entscheidsträger von jeglicher ziviler Kontrolle."

⁵ Vgl. F. M. Nunn, *The Times of the Generals, Latin American Professional Militarism in World Perspective*, 1992; oder aktuelle Analysen wie D. Pugliese, "Post-Pinochet Military Might to lose Punch", *Defense News*, 29.1.-9.2.1996 oder R. Bauer, "Wer befiehlt wem in Peru? Fujimoris Zweckallianz mit den Militärs," *NZZ* Nr. 81, 6.4.1995.

⁶ Vgl. N. Huhn, "Politische Kontrolle – Aufgabe und Herausforderung der Demokratie," in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, ÖPZ*, 24 (1995) 1, S. 113.

⁷ Nicht untersucht wurde in der Studie der Folgeaspekte, "dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen", eine Annahme, die in letzter Zeit durch neue Untersuchungen in Frage gestellt wird. Vgl. E. Mansfield/ J. Snyder, "Democratisation and War", *Foreign Affairs* 3/1995, S. 79-97.

- die zivile Kontrolle über die Geheimdienste; oder
- die Akzeptanz internationaler Kontroll- oder Transparenzanforderungen wie zum Beispiel der Uno, der OSZE oder des "Partnerschaftsprogramms für den Frieden" der Nato.⁸

2. Zweck und Ziele der demokratischen und zivilen Kontrolle

Fragen wir nach Zweck und Zielen der Kontrolle, ergibt sich mit Blick auf die eben aufgezeigte vielfältige Problematik eine ebenso vielfächerte Palette von Antworten. Es geht demnach u.a. um folgende Punkte:

2.1. Vermindertes Unterdrückungsrisiko

Das Unterdrückungsrisiko der zivilen Macht durch die Streitkräfte ist gering zu halten, um damit dem Prinzip des Primates der Politik zur dauernden Nachachtung zu verhelfen.⁹

In instabilen Ländern auf dem Weg zu demokratischen Ansätzen, dürfte diese Zielsetzung im Vordergrund stehen. Dies im Gegensatz zu traditionsreichen westlichen Demokratien, in denen diesbezügliche Vorkehrungen so gefestigt sind, dass die Gefahr einer Usurpation der zivilen Macht durch die Streitkräfte als kein nennenswertes Risiko zu betrachten ist.

2.2. Staatliches Monopol über die Gewaltmittel

Es geht paradoxerweise auch wieder darum, das staatliche Monopol legitimer Gewaltmittel sicherzustellen. Der moderne Verfassungsstaat begann mit der Bändigung und Entwaffnung der konfessionellen Bürgerkriegsparteien. Heute ist die Hoheit des Staates im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit vielerorts durch bewaffnete, paramilitärische Verbände bedroht. Sie können im Dienste gewinnstrebender mafioser Organisationen, des organisierten Verbrechens oder eines Drogenkartells stehen,¹⁰ bzw. wie die Milizen in den USA, die die Regierung und deren Organe aus ideologischen Gründen direkt zum Feind erklären.¹¹

2.3. Schutz vor Missbrauch der Streitkräfte

Eine weitere Zielsetzung ist, den Missbrauch der Streitkräfte zu politischen Zwecken zu verhindern, sei dies im Innern oder ausserhalb der nationalen Grenzen, im unilateralen Einsatz oder im Rahmen einer multilateralen Streitkraft. Es geht in Demokratien nicht nur um die

⁸ Vgl. NATO Partnership for Peace, NATO Summit, Brussels, January 94, Brussels, 10th January 1994; W. T. Johnson, T.-D. Young, "Partnership for Peace, Discerning Fact from Fiction", *Strategic Studies Institute*, 15.8.1994.

⁹ Vgl. M. Quinlan, "Die Rolle und Kontrolle von Streitkräften in demokratischen Gesellschaftssystemen", *NATO Brief*, Nr. 5, 1993, p. 29.

¹⁰ Vgl. die konkreten Hinweise in D. Nelson, "New NATO Allies lack Civil Controls" *Defense News*, June 5-11, 1995 p. 27/28.

¹¹ Vgl. die Hintergründe und Erkenntnisse aus dem Terroranschlag in Oklahoma-City, *NZZ*, 19.4.1995 und *IHT*, 20.12.1995.

Frage: "Welche zivilen Organe oder Instanzen wachen über die Streitkräfte?", sondern auch um die Frage: "Wer wacht über die zivilen Wächter der Streitkräfte?" ("Who watches the watchdog?").

Im System der *Checks and Balances* ist Kontrolle immer gegen- und wechselseitig zu verstehen: Die Regierung kontrolliert die Streitkräfte, das Parlament die Regierung und die Streitkräfte, die Opposition die Mehrheit, die Medien die Parteien, die Streitkräfte oder die Regierung bzw. umgekehrt. Im Rahmen der Kontrolle über Sicherheitspolitik und Streitkräfte sind deshalb die gegenseitigen Verantwortlichkeiten und Kompetenzabgrenzungen zwischen den zivilen, demokratisch legitimierten Organen bzw. den militärischen Behörden und Kommandostellen immer wieder neu zu diskutieren und festzulegen und gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu gestalten.

2.4. Optimierter Schutzwert

Es geht darum, den Schutzwert der Sicherheitspolitik und damit der Streitkräfte zu optimieren. Eine wichtige Zielsetzung ist, mittels demokratischer Kontrolle eine sparsame und effiziente Verwendung der finanziellen Ressourcen der Streitkräfte sicherzustellen, welche enorme Mittel des öffentlichen Haushaltes binden. Im amerikanischen Sprachgebrauch ist es die Frage des Steuerzahlers nach dem: "How much Bang for the Buck?" Die Aufsicht hat zum Ziel, mittels Kosten-Nutzen-Überlegungen und mittels Überprüfung des Prinzips der Verantwortlichkeit zur optimalen Mittelverwendung, eine kostenwirksame Auftragserfüllung der Streitkräfte zu garantieren. Mit einer Effektivitätskontrolle soll eine hohe Kostenwirksamkeit erreicht werden.

2.5. Steuerungsfunktion durch den Primat der Politik

Mit dem Primat der Politik werden wichtige Steuerungsfunktionen verbunden. Nach Ansicht ziviler Sicherheitsexperten hat die Kontrolle über die Streitkräfte nach Ende des Kalten Krieges eine zusätzliche Dimension erhalten, weil sich Streitkräfte nur schwer von ihrer traditionellen Angriffs- oder Verteidigungsrolle lösen können und sich gegen neue Aufgabenzuweisungen im veränderten Sicherheitsumfeld sträuben.¹² Der verringerte Grad von äusserer Bedrohung könnte tendenziell zu "einer Verschlechterung der Beziehungen zwischen Politikern und Militärs ... führen".¹³ Zivile Kontrolle stellt sicher, dass die Streitkräfte die ihnen neu zugewiesenen Aufgaben im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik bzw. der friedensfördernden Operationen im multilateralen Rahmen nicht nur unwillig akzeptieren, sondern diese auch effizient umsetzen. Angesichts der neuen Konfliktformen und Risiken halten es zivile Sicherheitsexperten als notwendig, diese Kontrollen während einer militärischen

¹² Vgl. hierzu "Strategic Use of Military Power" in F. G. Hoffman, "'Decisive Force', A new American way of war?" *Strategic Review*, Winter 1995 p. 27.

¹³ R. A. Falkenrath, "Militär und Macht", a.a.O. S. 42.

Auseinandersetzung uneingeschränkt weiterzuführen, um militärische Aktionen mit hohem politischem Profil, bzw. hohem innenpolitischem Risiko nahtlos mit den politischen Zielvorgaben zu koordinieren. Diese Forderung nach einer weitgehenden, zivilen Kontrolle militärischer Operationen wird von Militärs als Einmischung kritisiert und als Ursache unnötiger Verluste, ineffizienter Kriegführung und im Extremfall als potentielle Ursache eines militärischen Misserfolges gewertet.¹⁴ Die Kontroverse zwischen Politikern und Militärs wird sich in Zukunft eher verschärfen: Die Ausbreitung innerstaatlicher, ethnischer Konflikte und die steigende Unwahrscheinlichkeit zwischenstaatlicher Kriege können zu einer veränderten Denkweise von Staaten bezüglich ihrer Streitkräfte führen. Übernimmt die Staatengemeinschaft die Verantwortung zur Intervention in die "inneren Angelegenheiten" eines vom Krieg zerrissenen Staates, können die Streitkräfte bei der Friedensschaffung (*Peace Making*) insgesamt nur recht beschränkte Ziele erfüllen, gleichzeitig verlieren sie an klassischen militärischen Fähigkeiten zur zwischenstaatlichen Kriegführung. "Ein solcher Trend wird wahrscheinlich stark vom Militär in Uniform bekämpft werden".¹⁵

2.6. Stabilität der zivilen-militärischen Beziehungen

Ein wesentlicher Zweck der Kontrolle ist die Sicherstellung der Stabilität der zivilen und militärischen Beziehungen in einer Demokratie. Dabei geht es primär um die Einsicht, dass für ein funktionierendes System von *Checks and Balances*, "Stabilität" nicht mechanistisch zu verstehen ist, sondern als Abstimmungsprozess und eine Interessenabwägung, zum Beispiel wie der optimale Schutzwert der Sicherheitspolitik und der Streitkräfte zu definieren ist und stets neu hergestellt werden muss. Zivile und militärische Seite tragen gemeinsam die Verantwortung, dass den Anforderungen einer demokratischen Kontrolle konstruktiv entsprochen wird. Stabilität in den gegenseitigen Beziehungen wird erzielt, wenn zum Beispiel der Schutz der Streitkräfte vor politischer Einmischung auf Rechtsnormen beruht und transparent ist, wenn die zivile und militärische Kommunikation in einer umfassenden und vernetzten sicherheitspolitisch-strategischen Lagebeurteilung spielt, wenn zwischen Regierung und Armee nicht nur ein Auftrags- sondern auch ein Vertrauensverhältnis besteht, weil ein Ermessensspielraum der Streitkräfte zur Auftragserfüllung, aber auch geregelte Kontrollmechanismen gegenseitig akzeptiert werden.

Wenn sich zivile und militärische Sicherheitsexperten in eine gemeinsame und konstruktive Erfüllung der Kontrollaufgabe teilen, werden Kommunikation und Dialog und ein gegenseitiger Wissensaustausch gepflegt. Der gegenseitigen Weiterbildung von zivilen und militärischen

¹⁴ Vgl. hierzu D. Johnson; S. Metz "Civil-Military Relations in the United States: The State of the Debate", *The Washington Quarterly*, Winter 1995, p. 199.

¹⁵ Vgl. R. A. Falkenrath, "Militär und Macht", a.a.O. S. 42.

Experten, dem Einsatz ziviler Spezialisten im Verteidigungsdepartement bzw. von Militärfachleuten in zivilen Departementen wird das notwendige Augenmerk geschenkt.¹⁶

Zur Sicherstellung der Stabilität der zivilen-militärischen Beziehungen gehört, dass dank demokratischer Kontrolle eine feste Verankerung der Streitkräfte in der Gesellschaft erreicht wird. Die Loyalität der Streitkräfte, insbesondere wenn es sich um eine Freiwilligenarmee handelt, ist sicherzustellen, indem ihnen in den Staatsfunktionen eine proportionale Bedeutung beigemessen wird, so dass ihre Angehörigen ein angemessenes *Standing* in der Gesellschaft geniessen.¹⁷ Fragen wir uns, welche Interessengruppen sich aus der Abschaffung noch unstabiler Demokratien Vorteile erhoffen können, sind unzufriedene Militärs als potentiell besonders gefährliche, antidemokratische Interessengruppierung einzustufen.¹⁸

Zusammenfassend ist hervorzuheben:

Die Stabilität der zivilen und militärischen Beziehungen in einer traditionsreichen Demokratie basiert auf gemeinsam getragener und wahrgenommener Verantwortung für das Funktionieren aller Hauptaufgaben demokratischer und ziviler Kontrolle: der demokratischen Aufsichtsfunktion über die Streitkräfte, der Schutzfunktion der Streitkräfte vor politischer Einmischung und politischem Missbrauch, sowie der Steuerungsfunktion der Streitkräfte durch den Primat der Politik. Die Kontrolle ist in rechtlichen Normen und Prinzipien verankert, sie ist für die Öffentlichkeit weitgehend transparent. Die Kontrolle hat deshalb für die Streitkräfte eine weitere Dimension in Form einer Hilfsfunktion. Sie hilft mit, die Glaubwürdigkeit der Streitkräfte zu stärken, weil Auftrag und Handeln der Streitkräfte im nationalen Interesse einsichtig werden und demokratisch kontrollierbar sind.¹⁹

¹⁶ Vgl. B. Tigner, "Military Clout Dilutes E. European Democratic Hold", in *Defense News*, 20.-26.11.1995, mit einer pessimistischen Analyse der Verhältnisse in Ost-Europa: "Our biggest problem is that we don't have enough civilians in place who have experience in managing military and security affairs."

¹⁷ Vgl. B. S. Lambeth, "Help the Russian Military to Play its Stabilizing Role", *IHT*, 1.3.1995: "A strong, composed and respected Russian military is far more likely to be a constructive player in the difficult reform process than an isolated, demoralized and angry one". Siehe ebenso "Die demokratische Kontrolle der Streitkräfte als parlamentarische Aufgabe im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden", *NATO Brief*, Oktober 1994, S. 14.

¹⁸ Vgl. R. Wolf, "Demokratisierungspolitik als Instrument deutscher Sicherheitsvorsorge", *Politik und Zeitgeschichte*, B 26-27, S. 22-30, 1994. Vgl. ebenso C. Donnelly, "Armies and Society in the New Democracies" In: *Jane's Intelligence Review*, Vol. 7, No. 1, p. 4: "The gist of the issue is that the dismantling of the communist system of national control also dismantled the system for controlling the armed forces and directing military policy generally. This left every single new government in Central and Eastern Europe without an effective means of exercising control over its military forces". Donnelly schliesst die Gefahr des Rückfalls und der Machtusurpation durch das Militär nicht aus: "...the governments are in no position to evaluate and monitor their armed forces' military plans. They remain a law unto themselves, a society within a society".

¹⁹ Vgl. hierzu D. Bland, "The Responsibilities of the Civil Authorities in Democracies", *Protecting the Military from Civilian control: A Neglected Dimension of Civil-Military Relations, in Democratic And Civil Control Over Military Forces - Case Studies And Perspectives*, NATO Defense College, ed. by E. Gilman and D. Herold, 1995, S. 107 (in der Folge zitiert als "NATO DC-Seminar").

Zu glauben, mit dem Milizsystem schweizerischer Prägung seien all diese Probleme a priori gelöst, wäre verfehlt.

3. Demokratische, zivile Kontrolle als dynamischer und vernetzter Prozess

Der dynamische und vernetzte Prozess der demokratischen Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften, welche tief in gesellschaftliche Gegebenheiten eingebettet sind, kann nur durch kybernetisches Denken annähernd verstanden und erklärt werden. Kontrolle ist Teil eines dynamischen, offenen und demokratischen Systems, in dem zwischen allen Gliedern vielfältige Wechselwirkungen und Vernetzungen bestehen. Die im Titel der Untersuchung aufgeführten Begriffe "Demokratie", "Kontrolle", "Streitkräfte und Sicherheitspolitik" sind nicht nur selbst einer starken Wandlung in der Zeit unterworfen, sie bilden in diesem Wandlungsprozess auch ein sich veränderndes Wirkungsgefüge. Dies ist gerade heute, nach dem geostrategischen Umbruch und angesichts gewaltiger globaler Herausforderungen, einsichtig: Was sind angesichts der globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts die Erfolgchancen der Regierungsform "Demokratie"? Was bedeutet heute in der Schweiz, in Europa oder global "Sicherheit"? Wie ist Sicherheit "umfassend, ungeteilt und kooperativ" zu gewährleisten? Welches sind die zukünftigen Risiken, Bedrohungen aber auch Chancen? Wie und mit welchen Mitteln reagieren wir auf die neuen Herausforderungen? Was ist Sinn und Zweck der Streitkräfte? Wie formulieren wir ihre Aufgaben in der Aussen- und Sicherheitspolitik mit Blick auf die Konfliktprävention, die Konflikteindämmung durch internationale, friedensfördernde Operationen oder im Hinblick auf sogenannte "humanitäre Interventionen"?

Im folgenden beschränken wir uns auf eine kurze Darstellung der Hauptbegriffe.

4. Demokratie und demokratische Kontrolle

Wir verzichten auf eine begriffliche Definition der Demokratie und stellen ausgehend von den griechischen Wortbestandteilen (*demos / kratein*) fest, dass in einer "Volksherrschaft" die Herrschaft aus dem Volk hervorgeht, dass sie durch das Volk und in seinem Interesse ausgeübt werden soll: "government of the people, by the people, for the people" (Gettysburg-Formel von A. Lincoln aus dem Jahre 1863). Damit wird Demokratie, über die verfassungsmässige Garantie von Grundrechten, Gewaltenteilung oder Rechtsstaatlichkeit hinaus, zum inhaltlichen Auftrag. Demokratie ist nie finales Produkt, sondern wird mittels getragener oder ertragener Partizipation zur historischen Erfahrung.²⁰ Dass Demokratie nicht umgehend "eingeführt oder verordnet" werden kann, ist gerade für die eben aus dem Ostblock und dem Warschauer Pakt entlassenen "Volksdemokratien", bzw. neuen Reformdemokratien eine zum Teil schmerzliche

²⁰ Vgl. J.-M. Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, 1994.

Einsicht. Die geschichtliche Erfahrung eines Landes mit der unbeschränkten, zivilen Kontrolle der Streitkräfte, etwa in ihrer totalitären Form durch die nationalsozialistische Partei oder den kommunistischen Parteiapparat, beeinflusst die angestrebte demokratische Ausgestaltung der zivilen Kontrolle massgeblich.²¹

"Die alleinige zivile Kontrolle von oben" muss in demokratischen Staatswesen dem Heranwachsen einer "Überwachung von unten", durch demokratisch gewählte und legitimierte Kontrolle der Parlamente, Regierungen und Gerichte, weichen.²² Die irreversible, demokratische Verankerung der Kontrolle von Streitkräften kann ebenfalls nicht "über Nacht" oder "per Dekret" erfolgen. In einem intensiven und zeitaufwendigen, gegenseitigen Vertrauensbildungsprozess muss gleichzeitig die Stabilität der zivilen-militärischen Beziehungen aufgebaut werden.²³

Im Sinne der "gelebten, offenen und pluralistischen Demokratie" wandelt sich das Demokratieverständnis in jedem Land kontinuierlich.²⁴ Ebenso befinden sich dessen demokratische Staatsform und die demokratischen Institutionen in permanenter Wandlung.²⁵ Inhaltlich hat sich das Demokratiekonzept vom ursprünglichen Bereich der politischen, individuellen Bürgerrechte stark ausgeweitet, neben Rechten und Freiheiten im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Bereich umfasst es auch den Bereich Sicherheit.²⁶

Die herangewachsene, demokratische Kultur wird zudem kontinuierlich weiter beeinflusst, u.a. durch den Wertewandel und die gesellschaftspolitischen Veränderungen im Innern, welche das Sicherheitsdenken nachhaltig beeinflussen, ebenso wie durch die äusseren, gewandelten sicherheitspolitischen und strategischen Gegebenheiten. Mit der Ausweitung des Sicherheitsbegriffs und der verstärkten Vernetzung von "nationaler Sicherheit" mit der internationalen und globalen Ebene, haben sich die zivilen, demokratischen

²¹ Das wohl ausgeprägteste Modell der "Inneren Führung" zur institutionellen Absicherung des Bürgerprimates findet sich in den Streitkräften der Bundeswehr. Vgl. J. Oelrich, "Die Konzeption der Inneren Führung", in *Streitkräfte in der Demokratie*, 1994, S. 19.

Für die ehemalige Sowjetunion vgl. V. Cheterian: "Aufbau einer "civil society" in den GUS-Staaten" in *NZZ*, 6.2.1996 und C. Donnelly, *Armies and Society in the New Democracies*, *Jane's Intelligence Review*, Vol. 7, No. 1 p. 3. Ebenso "Studie Prag" a.a.O. S. 20.

²² G. Hoffmann, "Zur Legitimität der Kontrolle" in *Streitkräfte in der Demokratie*, 1994 S. 11f.

²³ Vgl. B. Tigner, "Military Clout Dilutes E. European Democratic Hold", In: *Defense News*, 20.-26.11.1995: "East European countries appear to be dragging their feet - or even sliding back - on obligations to make their armed forces, defense ministries and general staffs accountable to transparent, democratic control. ... it is going to be a long process, 15 years or more, before true democratic control is entrenched."

²⁴ Vgl. A. Gross, "Die direkte Demokratie muss verfeinert werden", *NZZ*, Nr. 261, 9.11.1995.

²⁵ Vgl. "Herausforderungen an die Demokratie", *NZZ*, Nr. 47, 25./26. 2. 1995; L. Neidhart, "Hat die demokratische Gesellschaft eine Zukunft?" *Der Staatsbürger* Nr. 2, 1994 und "Estlands Reintegration in Westeuropa", *NZZ* 24.1.1995, "Demokratie – eine welthistorische Ausnahme," in *NZZ* Nr. 40, 17./18.2.1996.

²⁶ Vgl. den Vorentwurf zu einer neuen Bundesverfassung, Artikel 2, 1995.

Kontrollmöglichkeiten erhöht, sie sind aber auch wesentlich komplexer geworden. Hand in Hand mit verfassungsrechtlichen Reformen, einer erweiterten Auslegung der Grundrechte, ist eine Verstärkung der Basis der Legalität demokratischer Kontrolle festzustellen. Ebenso hat sich der Kreis jener, die von der breiten Palette demokratischer Rechte profitieren, erweitert.²⁷

Konkret heisst dies: Im sich wandelnden Demokratieverständnis, aber auch als Folge der neuen sicherheitspolitischen Lage werden zum Beispiel an die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste heute viel höhere Anforderungen gestellt, als zur Zeit des Kalten Krieges. Ganz anders beurteilt werden Beschränkungen demokratischer Rechte und Kontrollmöglichkeiten, wenn die demokratische Ordnung durch aktiven Terrorismus bedroht wird, wie in jüngster Geschichte in Deutschland, England, Frankreich oder Israel. Stehen Streitkräfte im aktiven Einsatz zur Terrorbekämpfung und zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in einer bürgerkriegsähnlichen Situation, wie etwa die britischen Streitkräfte für lange Zeit in Nordirland, wird die Abgrenzung zwischen Offenheit und Geheimhaltung viel restriktiver gehandhabt.²⁸ Gerade bei diesen konkreten Fällen wird beispielhaft einsichtig, dass die Möglichkeiten und Grenzen demokratischer Kontrolle in gemeinsamer Verantwortung festgesetzt werden müssen. Ein Zuviel an Sicherheitsdenken und ein Zuwenig an demokratischer Kontrolle kann gerade jene Werte einer Demokratie unterhöheln, wie etwa die freie Meinungsäußerung oder die Pressefreiheit, die durch das staatlich eingesetzte Machtmonopol (Sicherheitskräfte/ Streitkräfte/ Polizei/ Geheimdienste) geschützt werden sollen.²⁹ Im Gegenzug könnte sich in den Reformdemokratien die Frage stellen, ob die demokratischen Rechte in Notstandssituationen eingeschränkt werden müssen, zum Beispiel um zu verhindern, dass die Streitkräfte auf demokratischem Weg die Macht übernehmen.³⁰

Zweck und Ziele ziviler Kontrolle können auch durch "neue" Entwicklungen direkt in Frage gestellt werden, so wenn in gewissen Ländern die Streitkräfte vom organisierten Verbrechen unterwandert und Teil der die Demokratie bedrohenden Mafia werden.³¹ Auch das korrespondierende Phänomen stellt das Prinzip und die Glaubwürdigkeit des Primates der Politik grundsätzlich in Frage: die ausgedehnte Korruption von Politik, Parlamenten und

²⁷ Vgl. M. L. Martin, "National Security and Democracy: The Dilemma from a French Perspective," *Armed Forces and Society*, Spring 1994, p. 396.

²⁸ C. Dandeker, "National Security and Democracy: The United Kingdom Experience", *Armed Forces and Society*, Spring 1994, p. 361.

²⁹ Vgl. Y. Ben Meir, *Civil-Military Relations in Israel*, N.Y. 1995.

³⁰ Vgl. I. Dror, *Ist die Erde noch regierbar? Ein Bericht an den Club of Rome*, 1995. S. 287ff.

³¹ Vgl. D. Nelson, "New NATO Allies lack civil controls", a.a.O., p. 28: "They ... have used their old links with Communist politicians, established strong ties with criminal syndicates, and enhanced their financial standing with covert sales of military equipment, services and labor".

Regierungen, ihre Verbindungen zum organisierten Verbrechen, zum Drogenhandel, zum internationalen Terrorismus oder zur Geldwäscherei.³²

5. Kontrolle

Auch der Begriff "Kontrolle" ist vielgestaltig, wandelbar und stets aufs neue auslegebedürftig.

Wie eingangs erwähnt, wird der Begriff für unsere Betrachtung umfassend und in weitem Sinn verstanden, vielfältigste Aufsichts- und Schutzfunktionen aber auch Gestaltungsmöglichkeiten und Steuerungsmechanismen sind angesprochen.

Der Ursprung des Wortes ("Konter-Rolle" als "Gegen-Rolle" bzw. Zweitausfertigung eines Dokumentes zur Verifizierung der Authentizität einer ursprünglichen Verwaltungsakte) ist interessant, weil er das Vertrauensprinzip mit dem gesunden Misstrauen gegenüber Machtausübung ergänzt, welche bekannterweise dazu neigt, menschlichen Schwächen zu erliegen oder die verliehene Autorität zu missbrauchen.

Die Basis der Kontrolle bilden die Legalität und die demokratische Legitimität. Die Legitimität ist nach Kontrollart und -methode unterschiedlich, je nachdem wie sie erfolgt: obligatorisch oder freiwillig, dauernd oder in unregelmässigen Abständen, im Vor- oder im Nachhinein, angekündigt oder unerwartet, konsultativ oder durch den Einsatz von Machtmitteln bzw. durch Fremd- oder Selbstkontrolle.³³ Auch die Frage, wer sie ausübt, hat einen Einfluss auf das Gewicht der Legitimität. Die Legitimität einer Kontrolle durch das Parlament ist sicher höher einzustufen, als die Legitimität eines Kontrollbefundes einer politischen Interessengruppierung.

Die Kontrolle kann verschiedene Ziele und Funktionen haben, wie die Kontrolle der Vorschriftsmässigkeit (Rechtskontrolle) oder die Kontrolle der Zweckmässigkeit und des Erfolges. Sie kann im Einzelfall alternativ oder kumulativ verschiedene Funktionen (wie eine Aufsichtsfunktion, eine Schutzfunktion, eine Steuerungsfunktion oder Hilfsfunktion) ausüben. Wie erwähnt, ist die Kontrolle in einer direkten Demokratie mehrschichtig und im System der vernetzten *Checks and Balances* wechselseitig ausgestaltet. Auch der Kontrollierende wird kontrolliert. Sie ist im Idealfall ein präventiv oder prospektiv funktionierendes System des Machtausgleichs. Statt zu steuern kann sie auch retroaktiv verhindern oder blockieren, zum Beispiel durch die Weigerung des Parlamentes, den angeordneten Einsatz der Streitkräfte durch die Regierung nachträglich zu sanktionieren. Ist der Streitkräfteeinsatz in einer Notlage bereits erfolgt, hat die Regierung nach dem Prinzip des *Responsible Government* bzw. im Sinne der politischen Verantwortlichkeit Rechenschaft abzulegen. Die repräsentative Demokratie will Verantwortung ermöglichen und Limitierungen sichtbar machen. Zwischen

³² Vgl. hierzu, W. Hanke, "Nachdenken über einen Grundsatz: Der Primat der Politik in Gefahr?" *Europäische Sicherheit*, 7/1994 S. 338 oder konkret R. Bauer, "Wer befiehlt wem in Peru? Fujimoris Zweckallianz mit den Militärs", *NZZ*, Nr. 81, 6.4.1995, S. 5.

³³ Vgl. hierzu G. Hoffmann, "Zur Legitimität der Kontrolle", in: *Streitkräfte in der Demokratie*, 1994, S. 11f.

Repräsentant und Repräsentierten besteht ein Auftrags- und ein Vertrauensverhältnis, deshalb kann und muss die Regierung gegenüber den Streitkräften unterschiedliche Funktionen der Kontrolle ausüben.

6. Sicherheitspolitik

Der Begriff der Sicherheitspolitik ist bezüglich seines Inhaltes nicht nur in unserem Land umstritten.³⁴ Er kann sehr extensiv oder im Gegenteil einschränkend interpretiert werden. In der Schweiz beschränkt sich die Sicherheitspolitik vornehmlich auf die Prävention und die Abwehr machtpolitischer Bedrohungen und auf Beiträge zur allgemeinen Existenzsicherung. Inhaltlich hat die Sicherheitspolitik in den vergangenen Jahren eine permanente Wandlung vollzogen. In der Schweiz wurde schrittweise eine Öffnung vollzogen. Während in der Vergangenheit der Begriff der Sicherheitspolitik primär auf die Bewältigung der machtpolitischen Bedrohung des Landes durch kriegerische und kriegsähnliche Gewalt ausgerichtet war, wird nun die Sicherheitspolitik verstärkt in die allgemeine Politik einer umfassenden Existenzsicherung eingebettet. Im Sinne einer Öffnung wird das Bedrohungsspektrum weiter umschrieben, zudem soll sie besser mit anderen Politikbereichen wie u.a. der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik in Zusammenhang gebracht und vernetzt werden.³⁵ Die sicherheitspolitischen Zielsetzungen sind erweitert und auf den Schutz und das Überleben der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen ausgedehnt worden. Nicht nur bei machtpolitischen Gefahren, sondern auch bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen sollen die sicherheitspolitischen Mittel eingesetzt werden können.³⁶

Auch die sicherheitspolitischen Aufträge an die Streitkräfte haben eine Erweiterung erfahren. So fordert der Bericht 90 des Bundesrates über die Sicherheitspolitik in den Zielsetzungen, einen "Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa". Eine ganze Reihe von Sicherheitsproblemen, vor allem im vorbeugenden Bereich, lassen sich nur noch im Zusammenwirken mit anderen Staaten lösen. Der Bundesrat dachte dabei an Beiträge zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen. Entsprechend wurde der sicherheitspolitische Auftrag an die Armee erweitert; sie soll im Rahmen ihrer vielfältigen Möglichkeiten neu auch friedensfördernde Aktivitäten unterstützen.³⁷

³⁴ Vgl. Admiral a.D. D. Wellershof, "Die neue Sicherheitspolitik und ihre Konsequenzen", *Der Mittler-Brief*, 9. Jg., Nr. 4/4, 1994.

³⁵ Vgl. hierzu die ausführlichen Darstellungen in L. F. Carrel, "Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz im Rahmen gesamtpolitischer Überlegungen", *Österreichische Militärische Zeitschrift* Nr. 1, 1996, S. 43 - 56.

³⁶ Vgl. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel: Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz* ("Bericht 90"), 1.10.1990, S. 30f.

³⁷ Vgl. Bericht 90, S. 39.

So umfasst der sicherheitspolitische Auftrag vieler Streitkräfte, neben der nationalen oder kollektiven Verteidigung im Bündnis, zusätzliche, friedensfördernde Missionen. Als Resultat des strategischen Umbruchs sind neue Einsatzformen der Streitkräfte, im internationalen Verbund der Völkergemeinschaft, eine Antwort auf die weiträumige Vernetzung der Gefahren und Konfliktformen.³⁸ Sie resultieren aus der Einsicht, dass globale Probleme im Rahmen zunehmender internationaler Verflechtung nicht mehr im nationalstaatlichen Alleingang bewältigt werden können.³⁹ So hat sich in jüngster Zeit in Europa die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes von Streitkräften im internationalen Verbund und auf der Grundlage des Prinzips der kollektiven Sicherheit, umgekehrt proportional zur Einsatzwahrscheinlichkeit für einen nationalen Verteidigungsfall entwickelt.⁴⁰ Dies wiederum hat zu neuen Anforderungen, einem veränderten Stellenwert, aber auch zu einem neuen Image der Streitkräfte geführt und die zivil-militärischen Beziehungen tiefgreifend beeinflusst.⁴¹ So hat die zivile Forderung nach dem "politisch denkenden Militär" als Kommandant einer Friedenstruppe das Phänomen des politisch populären Generals (zum Beispiel Colin Powell, Philippe Morillon) hervorgebracht. Allerdings muss erwähnt sein, dass viele Streitkräfte dieses erweiterte Anforderungsprofil an das Offizierskader frühzeitig erkannt und entsprechend sicherheitspolitisch-strategische Aspekte in die höhere Ausbildung integriert haben. Diese Entwicklung wiederum hat grundsätzliche Fragen im Bereich der zivilen / militärischen Aufgabenabgrenzung, aber auch nervöse zivile Abwehrreflexe ausgelöst, wenn Militärs nach Quittierung des Dienstes Anstalten machten, ihre Popularität politisch umzumünzen.⁴²

Auch die neuen sicherheitspolitischen Aufträge an die Streitkräfte im Bereich der nationalen Existenzsicherung gegenüber nicht-machtpolitischen Gefahren und Risiken haben zu berechtigten Diskussionen über die Kontrolle und die Abgrenzung der zivilen und militärischen Verantwortung geführt. Weniger bei den unangefochtenen Katastrophenhilfe- oder

³⁸ Vgl. Admiral a.D. D. Wellershof, "Die Länder und die Sicherheitspolitik, Gemeinsinn ist unentbehrlich", in *Europäische Sicherheit*, 3/1995, S. 34.

³⁹ Vgl. L. Souchon, "Sicherheitspolitik und Strategie zu Beginn des 21. Jahrhunderts", *Europäische Sicherheit*, 1/1994, S. 24.

⁴⁰ Vgl. M. Shaw, "Military, State and Society in the 21st Century: Challenges of the Fragmentary Global Peace", *NATO DC-Seminar*, 1995, p. 55.

⁴¹ Vgl. B. Boène, "The French Services and Society in the Post-Cold War Era: Continuity and Change", *NATO DC-Seminar*, 1995, S. 83; D. d'Orsey, "Intervenir dans les crises: un partenariat civils-militaires", *défense nationale*, Jan. 1995.

⁴² Vgl. J. Klein, "Can Colin Powell Save America? The most respected - and most intriguing - man in public life considers the presidency", *Newsweek*, 10.10.1994, p. 28; "Colin Powell for President? The Weather is Beautiful", *IHT*, 2.2.1995; Bob Woodward, *The Commanders*, 1991, p. 154/155; R. Kohn, "Out of control: The Crisis in Civil-Military Relations". *National Interest*, No. 35, 1994, p. 13/14; T. B. Edsall, "Timing and Resilience: A Look at Powell's Presidential prospects", *IHT*, 7.4.1995, p. 3; "The retired army general is, in addition, a man used to the power to command, highly sensitive to criticism and untested for the kind of assaults that take place in a political campaign"; "The Very Model of a Political General", *Newsweek*, September 11, 1995, p. 25; E. A. Cohen, "Playing Powell Politics", *Foreign Affairs*, Nov/Dez 1995, Vol. 74, p. 102.

Notstandseinsätzen, als vielmehr beim Rückgriff der Regierung nach dem Militär für den Einsatz bei überforderten zivilen Instanzen, sei es bei Streiks national-vitaler Berufszweige (Luftsicherheitsbeamte, Post- oder Verkehrsbeamte usw.), bei der Unterstützung der Polizei im Drogenkrieg oder zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern.⁴³

7. Die Streitkräfte

7.1. Äusserer und innerer Wandel

Armeen befinden sich aus einer Vielzahl von Gründen in einem dauernden Wandel.⁴⁴

Die äusseren Faktoren, die den Wandel der Streitkräfte antreiben, sind die Entwicklung des modernen Kriegsbildes, die neuen Konfliktformen, die rasante technologische Entwicklung ("The Revolution in Military Affairs") oder die aus Kriegslehren gezogenen Konsequenzen ("Lessons Learned"). Sie alle haben direkte Auswirkungen auf die Streitkräfte und deren zivile Kontrolle. Streitkräfte, die das Attribut "modern" wirklich verdienen, unterscheiden sich radikal von Streitkräften von gestern.⁴⁵

Innergesellschaftliche Veränderungen, wie der Wertewandel oder der Paradigmenwechsel, finden ebenfalls ihren Widerhall im inneren Wandel der Streitkräfte.⁴⁶ Dieser äussert sich in einer zunehmenden Zivilisierung, Demokratisierung und verstärkten Dienstleistungsfunktion. Auch der Rationalisierungsprozess des Verhältnisses Gesellschaft - Militär ist eine direkte Folge des gesellschaftlichen Wandels.⁴⁷

Auch die Verteidigungspolitik oder die Wehrstruktur von Streitkräften verändern sich nicht nur als Reaktion auf äussere Faktoren, wie Bedrohung oder strategisch-sicherheitspolitisches Umfeld, sondern auch aus vielfältigen innergesellschaftlichen, demographischen oder psychologischen Gründen. Ein Beispiel ist der allgemeine Trend, aus Überlegungen funktionaler Effizienz, zu verstärkter Professionalisierung der Streitkräfte.⁴⁸

In der Ausbildung sind Stellenwert und dominierende Aspekte von Gehorsam und Befehlsdisziplin im Schwinden, zugunsten eines verstärkten Mitdenkens, der Partizipation an

⁴³ Vgl. L. F. Carrel, "Im Krieg gegen das Rauschgift, Sicherheitspolitische Überlegungen zum Kampf gegen die Droge im Lichte der Erfahrungen der USA", *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, Nr. 7/8, 1990, S. 442ff. Vgl. zum Ordnungsdienst: "Militärische Sicherheit mit neuem Profil, Ordnungsdienst-Verordnung erst 1996", *NZZ*, Nr. 267, 16.11.1995.

⁴⁴ Vgl. L. F. Carrel (Hrsg.): *Die Schweizer Armee heute*, 1996¹³, S. 27.

⁴⁵ Vgl. L. F. Carrel, "Aus Fehlern lernen: Der Schlüssel zum Gewinnen", *ASMZ*, Nr. 7/8, 1993.

⁴⁶ Vgl. E. R. Micewski, "Streitkräfte und gesellschaftlicher Wertewandel: Zu gesellschaftspolitischen und militärsoziologischen Aspekten der Sicherheitspolitik", in *ÖMZ*, 3/95, S. 251.

⁴⁷ Vgl. K. W. Haltiner, "Das Militär im Wandel der Wertvorstellungen", in: L. F. Carrel (Hrsg.): *Die Schweizer Armee heute*, 1992¹², S. 473.

⁴⁸ Vgl. K. W. Haltiner, Demokratie und Streitkräfte: Zur militärischen Identität westeuropäischer Gesellschaften, in *Friede und Freiheit: Die Schweiz in Europa*, 1992, S. 147-168.

der Entscheidvorbereitung. Die geforderte Selbständigkeit, Anpassungsfähigkeit und rasche Entscheidungsfähigkeit auf dem modernen Gefechtsfeld verlangen nach auftragsorientiertem Handeln, Ermessensspielraum im Rahmen des übergeordneten Ziels. Dies wiederum verlangt grössere individuelle Freiräume zur selbständigen Auftragserfüllung. Verlangt ist Handeln im Sinne des übergeordneten Ganzen, aber gestützt auf einen kreativen, selbst ausgedachten, individuellen und adaptierten Lösungsplan.⁴⁹ Die Erziehung weckt und fördert vermehrt Selbständigkeit, partizipatives Mitdenken und Mithandeln, da Selbstentfaltungswerte im Einsatz honoriert werden. Dies sind vergleichsweise ähnliche Prinzipien und Voraussetzungen, die eine gelebte Demokratie tragen. In diesem Sinn hat das moderne Kriegsbild (abgeleitet aus dem Typus des zwischenstaatlichen Konfliktes) die demokratischen Aspekte in den Streitkräften verstärkt.⁵⁰ Dieser wechselseitige Demokratisierungstrend dürfte sich mit Eintritt ins Zeitalter des *Information Warfare* noch markant verstärken⁵¹, wobei im Kriegsbild inter-ethnischer Auseinandersetzungen oder als Folge von Nationalitätenkonflikten gegenläufige Trends feststellbar sind.

In jedem Fall beeinflusst die verfolgte Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die daraus abgeleitete Strategie sowie Art und Weise, wie sich Streitkräfte auf den Konfliktfall vorbereiten und ausrüsten, in direkter Weise Zweck, Ziele und Ausgestaltung der entsprechenden, demokratischen Kontrollen.

7.2. Nuklearstrategie und demokratische Kontrolle

In aller Schärfe zeigt sich die Bedeutung der Problematik bei der Beantwortung der Frage, wer – eine zivile oder militärische Instanz – im nuklearstrategischen Konzept der *Mutual Assured Destruction*, unter dem Damoklesschwert der Selbstzerstörung, ohne Zeitverzug und irreversibel über den Einsatz des nuklearen Gegenschlages die Kontrolle ausübt.⁵² An diesem Beispiel zeigt sich auch deutlich, wie eng unter Umständen der Begriff Kontrolle im Extremfall ausgelegt werden muss und zwar als Folge einer deklarierten Sicherheitspolitik und Nuklearstrategie und als Folge der spezifischen technischen Einsatzmerkmale der raketengestützten Massenvernichtungswaffen. So vereint der amerikanische Präsident in seiner Person gleichzeitig die oberste Befehlsinstanz der Streitkräfte und die höchste politische Instanz. Trotzdem hat die Entwicklung der Nuklearwaffen und der Umstand, dass nukleare Waffen als Massenvernichtungswaffen primär "politische Waffen" sind, (Vgl. zum Beispiel das Konzept

⁴⁹ Vgl. A. Bay, "Military Creativity", *Army*, Jan.1995, p. 29.

⁵⁰ Vgl. U. Hartmann, "Wider die Dominanz des Gehorsams", *Truppenpraxis*, 5/1994, S. 403.

⁵¹ Vgl. "Information Warfare: A Two-Edged Sword", *RAND Research Review, Information War and Cyberspace Security*, Vol. XIX, No. 2, 1995, S. 4.

⁵² Hierzu gehören auch die Massnahmen "against accidental or unauthorized use of military means", § VII, Art 24, "Code of Conduct on Politico-military Aspects of Security", in *KSZE Budapest Document 1994: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter*, Budapest, 1995, S. 21f.

der *Counter Value Strikes*) auch zu einer erheblichen Ausweitung der demokratischen Kontrolle geführt. Der Umstand, dass das Nato-Konzept der *Flexible Response* stark mit der konventionellen Verteidigungsebene in Europa verknüpft war und dass sich die Bevölkerung als Zielscheibe und Leidtragende eines Konfliktes erkannte, führte zur massiven politischen Einflussnahme auf einen breiten Fragenkreis der Nuklearstrategie. Alle demokratischen Mittel, inklusive die Mobilisierung der Bevölkerung zu Protestaktionen auf der Strasse wurden ausgeschöpft, um Beschlüsse zu beeinflussen wie etwa: welche Nuklearwaffen sollen entwickelt oder disloziert, bzw. wo stationiert werden? (Vergleiche die mit grossem Engagement geführten Diskussionen, Debatten und öffentlichen Demonstrationen betreffend der Dislozierung der Neutronenwaffe oder betreffend der Stationierungsfrage nach dem Nato-Doppelbeschluss).

Auch scheinbar rein militärische Aspekte wie die Frage, welche gegnerischen Ziele in die Zweitschlagsplanung aufzunehmen sind, bzw. wer in einem Stationierungsland innerhalb des Bündnisses die Einsatz- und Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen hat, ist primär eine politische Frage, die sich dem Primat der Politik zu unterziehen hat und genauso in den primären Verantwortungsbereich demokratisch gewählter, ziviler Behörden gehört, wie Fragen der nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung.

Im Gegenzug und als Konsequenz bedingten strategisch-operative und militärische Überlegungen und Zeitfaktor eine starke Zentralisierung der Kommandostruktur, der Verfügungs- und Einsatzbefugnisse an der Spitze der zivilen Regierung. (Ähnliche Überlegungen sind angesichts von Blitzkrieg-Szenarien mit sehr kurzen Vorwarnzeiten angestellt worden.⁵³).

Ursprünglich wurde das Auftreten von Nuklearwaffen als grosse Gefahr für die Demokratie gesehen. Im Gegenteil hat sich in westlichen Demokratien, die über Nuklearmittel verfügten, die zivile Kontrolle über das Militär verstärkt, die zivilen / militärischen Beziehungen haben sich wegen des notwendigen, engen und intensiv geführten Sicherheitsdialoges vertieft und stabilisiert. Von dieser Stabilisierung und Klärung der Kompetenzabgrenzung profitierten in der Folge auch konventionelle Streitkräftebereiche, wie Zum Beispiel die Verhandlungen über die konventionelle Rüstungskontrolle.

7.3. Kontrolle über Einsätze zur Friedensförderung

Ganz andere Voraussetzungen bestehen, wenn es um die demokratische Kontrolle eines Streitkräfteeinsatzes neuer Art geht, sei es bei einer sogenannten "humanitären Intervention" (Beispiel: Haiti oder Somalia), oder wenn mit vergleichsweise kleinem Zeitdruck Kriterien definiert werden, unter denen ein Land der Uno zu einer *Peacekeeping*-Operation Streitkräfte

⁵³ Vgl. L. F. Carrel, "Sowjetische Blitzkriegtheorie", *ASMZ*, Nr.10, 1983.

zur Verfügung stellen darf.⁵⁴ Hier besteht ausgiebig Raum, Zum Beispiel die Rechte des amerikanischen Präsidenten oder die notwendige Bewilligungspflicht durch das Parlament zum Einsatz von Streitkräften im Rahmen des *War Power Acts* zu diskutieren⁵⁵ bzw. festzulegen, wer die Kontrolle über die Einhaltung der festgelegten *Rules of Engagement* hat und wer unter welchen Voraussetzungen die Befugnis hat, notfalls den Rückzug der Streitkräfte anzuordnen.⁵⁶

Deutlich wird an diesem Beispiel wiederum, wie demokratische Kontrolle von Streitkräften ein dynamischer Prozess ist, weil die Abgrenzung der gegenseitigen Kompetenzen und der Interessenausgleich stets von neuem vorgenommen werden muss. Dies wiederum erfordert ein dauerndes Ausbalancieren und Wiederherstellen verschobener oder sich verschiebender Ungleichgewichte zwischen dem zivilen und militärischen Einflussbereich. Dieser dynamische Prozess setzt einen offenen, sachbezogenen und informierten Dialog zwischen militärischen und zivilen Sicherheitsexperten voraus.

7.4. Zwischenfolgerung

Als Zwischenfolgerung drängt sich die Erkenntnis auf, dass nicht nur alle Aspekte ziviler, demokratischer Kontrolle von Streitkräften und Sicherheitspolitik dauernden Veränderungen in der Zeit ausgesetzt sind, sondern dass auch eine grosse Zahl weiterer Einflussfaktoren auf vielfältigste Weise die national gewachsene Ausgestaltung einer demokratischen Kontrolle der Streitkräfte beeinflusst haben (wie u.a. Geschichte, Staatsform, Tradition, politische Kultur, Einstellung zur Landesverteidigung, aber auch das strategische Umfeld, die innenpolitischen Rahmenbedingungen und soziokulturelle Trends usw.).⁵⁷

Das "zivile-militärische Beziehungsfeld" ist in Tat und Wahrheit ein Prozess in einem dynamischen und offenen System, ein vielfältiges Wirkungsgefüge. Die unterschiedlich gewachsenen Lösungsansätze zeigen, dass ein bestimmtes nationales Modell, wie etwa dasjenige der Schweiz, nicht ohne weiteres durch ein anderes Land oder eine Reformdemokratie übernommen werden kann. Es kann dagegen als wertvolle Diskussionsgrundlage, als Anschauungsunterricht für mögliche Lösungsansätze dienen. Denn neben vielen unterschiedlichen Elementen, finden sich in allen nationalen Lösungsansätzen traditionsreicher Demokratien auch Gemeinsamkeiten, die als allgemein anerkannte Prinzipien

⁵⁴ Z.B. in der Folge des Dayton-Abkommens, vgl. die Dokumente zum Friedensabkommen von Dayton für das ehemalige Jugoslawien, in *Internationale Politik*, Nr. 1, Januar 1996, S. 71ff.

⁵⁵ Vgl. K. Q. Seelye, "House Defeats Bid to Repeal War Powers Act", *NY Times Service*, in *IHT*, 9.6.1995, p. 3.

⁵⁶ Vgl. Art. 2 Abs. c, Entwurf des Bundesgesetzes über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen mit Botschaft vom 24.8.1992.

⁵⁷ Vgl. D. Johnson, S. Metz, "Civil-Military Relations in the United States : The State of the Debate", *The Washington Quarterly*, Winter 1995, p. 197.

demokratischer Kontrolle bezeichnet werden können.⁵⁸ So etwa die Rechenschaftspflicht der Streitkräfte gegenüber der Regierung bzw. die zivile Verantwortung über das Verteidigungsdepartement oder ein klarer verfassungsmässiger und rechtlicher Rahmen für den Einsatz und die Aufgaben der Streitkräfte oder die wirksame Beaufsichtigung und Überprüfung der staatlichen Machtmittel durch das Parlament.⁵⁹

8. Was soll wie "kontrolliert" werden ?

8.1. Gegenstand

Gegenstand der Kontrolle bilden Sicherheits- und Verteidigungspolitik, deren Ziele, die inhaltliche Ausgestaltung und Umsetzung mittels einer Strategie sowie deren Mittel.

Die Kontrolle bezieht sich primär auf die bewaffneten Streitkräfte, zusätzlich aber auch auf "paramilitärische und interne Sicherheitskräfte, auf die Nachrichtendienste und die Polizei", folgt man der Empfehlung des "Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security" des Schlussdokumentes der OSZE-Konferenz in Budapest vom 5.–6. Dezember 1994.⁶⁰

Die Kontrolle bezieht sich nicht nur auf das Bestehende, sei es bei den Streitkräften die Verteidigungspolitik, die Führungs- und Kommandostruktur, die Bestände oder die Manövertätigkeit, sondern auch auf die prospektive Streitkräfteentwicklung und Planung, etwa im Bereich der Rüstung oder der Finanzen.

8.2. Entscheidungsbefugnis über Aufträge und Einsatz von Streitkräften

Die Problematik der demokratischen Einflussnahme auf die den Streitkräften überbundenen Aufträge ist, im Rahmen einer national ausgerichteten, bündnisfreien Verteidigungspolitik unter souveräner nationaler Kontrolle (wie im Fall der Schweiz), wesentlich einfacher, als im gegenteiligen Fall.⁶¹ Für die meisten europäischen Länder ist die Komplexität der Problematik wesentlich grösser bzw. sind die Limiten einer demokratischen nationalen Kontrolle über die Missionen der Streitkräfte enger, weil diese primär im Bündnisrahmen, ausserhalb der Landes-

⁵⁸ Vgl. J. Simon, "Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion", *Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies*, No. 22, March 1955, wo 4 Kategorien von Kriterien vorgeschlagen werden; vgl. ebenfalls den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, *KSZE Budapester Dokument 1994*; und *Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter*, Budapest 1995, S. 21f, Abs. VII, Artikel 20ff.

⁵⁹ Vgl. "Primat der Politik: Wichtige Entscheide," in *EMD Information 1994* vom 26.8.1994; "Die demokratische Kontrolle der Streitkräfte als parlamentarische Aufgabe im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden", *NATO Brief*, Okt. 1994, S. 15.

⁶⁰ Vgl. *KSZE, Budapester Dokument 1994; Der Weg zur echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter*, Budapest 1995, Artikel 20, § IV, S. 21.

⁶¹ Vgl. H. R. Pöcher, "Burden Sharing versus Trittbrettfahrer", *ÖMZ*, 2/1994; sowie W. Dischert, "Krisenreaktion und Landesverteidigung", *Europäische Sicherheit*, 8/1994.

grenzen, in multinationalen Grossverbänden, in einer integrierten Militärstruktur und zugunsten von Allianzzielen zum Einsatz gelangen können. Sei dies im Rahmen der Nato oder der WEU, sei es im Rahmen eines Auftrages der Uno oder der OSZE bzw. zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU.⁶² Ganz deutlich sieht man die Vielschichtigkeit dieser Problematik bei der gegenwärtigen Diskussion über die Erweiterung der Nato nach Osten. Zwar ist der zustimmende Konsens aller 16 gegenwärtigen Mitgliedstaaten in jedem Einzelfall der Aufnahme eines Neumitgliedes erforderlich. Ist dieses Mitspracherecht einmal ausgeschöpft, wird gemäss Artikel V des Nordatlantikvertrages ein Angriff auf ein neues Mitgliedland anschliessend automatisch die verbindliche Beistandspflicht aller Bündnispartner auslösen.⁶³ Kontingente aus verschiedensten Ländern müssten beispielsweise einem neuen Mitgliedland Ungarn gegen ein Nichtmitgliedland Rumänien zu Hilfe eilen.

Ausgehend von einem Demokratieverständnis, bei dem "demokratische Kontrolle" durch das Mitspracherecht in existentiellen sicherheitspolitischen Fragen eines Staates ausgeübt wird, müsste in allen Bündnisstaaten der Nato gegenwärtig eine öffentliche Debatte über die Vor- und Nachteile bzw. die Konsequenzen eines Osterweiterungsprozesses geführt werden, was offensichtlich nicht der Fall ist.⁶⁴

Während die Legitimität des Einsatzes von Streitkräften im multinationalen Rahmen, innerhalb eines kollektiven Sicherheitssystems und unter der Gesamtverantwortung beispielsweise der Vereinten Nationen gestärkt wird, kann andererseits eine recht verworrene Regelung der Kontrollkompetenzen zwischen nationalen und internationalen Instanzen entstehen. Die unterschiedlichen Regelungen können miteinander in Widerstreit geraten und zu geteilten Einsatzkompetenzen der Streitkräfte führen.⁶⁵ Solche Regelungen verletzen nicht nur das Prinzip der *Unity of Command*, sondern versetzen die Streitkräfte auch in die schwierige Situation der geteilten Loyalität, wie das *Dual Key* Einsatzverfahren der Nato-Luftunterstützung für die *Peacekeeper* in Bosnien eindrücklich aufzeigte.⁶⁶ In derartigen Fällen ist auch die nationale parlamentarische Kontroll- und Einflussmöglichkeit auf die der Uno zur

⁶² Vgl. hierzu das Beispiel der Niederlande in J. L. Soeters, "Changing from Conscript to All-Volunteer Forces: the Dutch Experience"; sowie Bernard Boène, "The French Services and Society in the Post-Cold War Era: Continuity and Change", beide in: *NATO DC-Seminar*, S. 69/83.

⁶³ "And it is American and European voters who would have to bear the burden, in blood and money, of defending historically unstable Central Europe if conflict broke out" *IHT*, 11/12.2.1995.

⁶⁴ Vgl. C. R. Whitney, "NATO Debate, the Missing Factor", *IHT*, 11/12.2.1995: "The public hasn't even started to think about what expansion would mean".

⁶⁵ Vgl. R. H. Kohn, "Out of control: The Crisis in Civil-Military Relations", *The National Interest*, Vol. 35, Spring 1994, p. 3-17.

⁶⁶ Vgl. "Erste Lehren aus dem Bosnien-Fiasko der NATO (Generalsekretär Claes und US-Verteidigungsminister Perry in München)", *NZZ*, 6.2.1995; sowie "Die Lehren der NATO aus Bosnien: Künftig freie Hand bei UN-Einsätzen", *IAP*, 3/1995 S. 2.

Verfügung gestellten Truppen nicht immer eindeutig feststellbar. Obschon der Trend in Richtung einer Abschwächung der nationalen Souveränität und Verfügbarkeit über die Streitkräfte geht, hat im Konfliktfall zwischen nationalem und multinationalem Befehlsweg oft auch der nationale obsiegt. So hat ein italienischer General in Somalia erklärt "I obey orders from New York only as long as they do not contradict orders from Rome".⁶⁷

8.3. Schutz der Streitkräfte vor ungebührlicher politischer Einmischung

Die Zielsetzung der demokratischen Kontrolle erstreckt sich, wie oben ausgeführt, komplementär auch auf den Schutz der Streitkräfte vor Missbrauch durch zivile Instanzen: zum Beispiel beim Einsatz im Innern⁶⁸, oder beim Befehl zur Intervention im Ausland aus primär innenpolitischen, oder gar aus parteipolitischen Gründen, ohne dass überwiegende, nationale Sicherheitsinteressen auf dem Spiel stehen oder zusätzlich in Umgehung der parlamentarischen Zustimmung.⁶⁹

Diese komplementäre Zielsetzung demokratischer Kontrolle kann nur durch eine klare Aufgabenteilung und Kompetenzabgrenzung im Einzelfall zwischen militärischer und ziviler Hoheit, und in der Einsicht einer gemeinsam getragenen Verantwortung für das Funktionieren des "Gesamtsystems demokratischer Kontrollen", erreicht werden.

So stand der Schutzgedanke der Streitkräfte vor politischem Missbrauch durch einen unüberlegten und vorschnellen Einsatz und die Sorge um politische Einmischung zur Minderung der Erfolgchancen der Streitkräfte am Ursprung der Bestrebungen von Verteidigungsminister Caspar Weinberger, mit einem restriktiven militärischen Voraussetzungskatalog, Auslandinterventionen mittels US-Streitkräfte zu erschweren (Die sogenannte Weinberger-Doktrin⁷⁰).

⁶⁷ Vgl. Bernard Boène, "The French Services and Society in the Post-Cold War Era: Continuity and Change", *NATO DC-Seminar*, p. 83.

⁶⁸ Vgl. die Weigerung der Wolgarepublik Tschuwaschien und der ostsibirischen Republik Jakutien, Rekruten für den Einsatz in Tschetschenien zu stellen, weil für die Intervention keine legale Basis bestehe, in *NZZ*, 28.2.1995.

⁶⁹ Vgl. zwei aktuelle Beispiele: Die russische Intervention in Tschetschenien und den Vorstoss der Türkei in den Irak. Im Fall von Tschetschenien haben 72 Abgeordnete des Föderationsrates, des Oberhauses, die Behörde darum ersucht, die Verfassungsmässigkeit des Einmarsches in Tschetschenien zu überprüfen. Die Deputierten waren der Ansicht, der Präsident habe gemäss Verfassung kein Recht gehabt, Einheiten der regulären Armee im Kaukasus zum Einsatz zu bringen, ohne vorher den Ausnahmezustand auszurufen. Die Verhängung des Ausnahmezustandes bedurfte der Zustimmung des Föderationsrates (vgl. *NZZ*, 13.2.1995). Der Einsatz von türkischen Truppen in diesem Umfang ausserhalb der Grenzen bedarf laut Verfassung der Billigung des Parlamentes. Die türkischen Abgeordneten wurden aber über den Vorstoss durch die Presse informiert (in: "Die UNO-Schutzzone im Nordirak türkisch besetzt", *NZZ*, 23.3.1995).

⁷⁰ Vgl. Sabrosky A. Ned, R. L. Sloane, *The Recourse to War, An Appraisal of the Weinberger Doctrine*, 1988.

8.4. Der Kontrollprozess

In traditionsreichen Demokratien erwächst Kontrolle nicht primär aus Misstrauen, Konfrontation oder Kompetenzgerangel zwischen den zivilen und militärischen Partnern. Sie basiert auf dem erwähnten, erweiterten Zweck der Schutz- und Steuerungsfunktion und sollte auf der kooperativen Einsicht beruhen, dass Regierung und Streitkräfte die Verantwortung zur nationalen Existenzsicherung und Interessenwahrung gemeinsam tragen. Da sich die zivilen und militärischen Verantwortungsbereiche im dynamischen Kontrollsystem der *Checks and Balances* überschneiden oder überlappen können, ist es eine Frage des Ermessens und des Masses, wo die Grenze zwischen dem "Vertrauensprinzip" und einem gesunden "Misstrauensprinzip" zu ziehen ist. Kontrolle als Ausdruck "permanenten Misstrauens" führt zur Destabilisierung und schliesslich zum Bruch des zivil / militärischen Vertrauens. Gegenseitiges Vertrauen bildet in den "Civil-Military Relations" eine wichtige Basis für die Bereitschaft, die Verantwortung über das gute Funktionieren der demokratischen Kontrolle gemeinsam zu tragen.⁷¹

Die Grenzziehung muss in einem Wirkungsgefüge fließend sein und kann auch nicht in jedem Fall zum voraus mit Rechtsregeln abgesichert werden. So wird im Einzelfall die Ansicht, was eine "rein militärische Angelegenheiten im vorwiegenden oder ausschliesslichen Verantwortungsbereich der Streitkräfte" ist, je nach Sachlage, äusseren und inneren Umständen, Wertvorstellungen oder Risikoperzeption weit auseinandergehen.⁷²

In den verschiedenen westlichen Demokratien haben sich über die Zeit Vertreter aus Politik und Militärs, aber auch die Öffentlichkeit ein gewisses "Sensorium" angeeignet, bei wem im Einzelfall die Verantwortung zu liegen hat, wie die Delegation bzw. die Kontrolle militärischer und ziviler Kompetenz vorzunehmen ist, bzw. wann diese Grenze in unangebrachter Weise überschritten wird.⁷³

Im Wandlungsprozess aller Faktoren, die die Entscheidungsfindung über die zivil-militärische Kompetenzabgrenzung beeinflussen, muss von Fall zu Fall ein Konsens gefunden werden. Was gestern bezüglich geschütztem und nicht kontrolliertem Geheimbereich toleriert wurde, kann heute inakzeptabel sein und muss dem Gebot der Transparenz unterliegen.

Die konkreten Lösungsansätze in westlichen Demokratien können sich erheblich unterscheiden. In der Regel ist die parteipolitische Einmischung in rein militärische Fragen, etwa bei der

⁷¹ Vgl. K. Pinkas, "Hinter die Politik schauen: Zum Verhältnis von Militär und Politik", *ÖMZ*, 3/1994, S. 259f.

⁷² In der Schweiz überlässt man den Schweizerischen Bundesbahnen SBB die Kompetenz zur Auswahl der bestgeeigneten Lokomotiven. In die Wahl eines neuen Kampfpanzers oder Flugzeugtyps greift das Parlament – bei einem Referendum das Volk – ein.

⁷³ Vgl. D. Bland, "Protecting the Military from Civilian Control: A Neglected Dimension of Civil-Military Relations", *NATO DC-Seminar*, S. 107.

Besetzung höherer Kommandostellen, generell verpönt. Andererseits folgt die parteipolitische Betätigungsmöglichkeit von Berufskadern unterschiedlichen Regeln. In der demokratischen Tradition kann sie erwünscht sein (Beispiel Schweiz), oder aber als inakzeptabel und als unvereinbar mit der Ethik des Soldaten gelten und der Vorstellung einer klaren Trennung zwischen Politik und Militär widersprechen, welches sich politisch "strikt neutral" zu verhalten hat.⁷⁴ In Grossbritannien ist zum Beispiel ein parteipolitisches Engagement von militärischem Personal und von zivilen Amtsträgern der Streitkräfte streng verboten. Wollen sie bei den Parlamentswahlen kandidieren, müssen sie unverzüglich und nicht erst im Fall ihrer Wahl aus ihrem bisherigen Dienstverhältnis ausscheiden. Ferner ist es ein schwerer Verstoss gegen das Berufsethos, öffentlich zu politisch umstrittenen Fragen Stellung zu beziehen oder sich zu einer bestimmten politischen Partei zu bekennen.⁷⁵

8.5. Zu viel oder zu wenig Kontrolle

Demokratische Kontrolle wird in traditionsreichen Demokratien praktisch nie dadurch in Frage gestellt, dass das Militär zivile Kompetenzen an sich zu reissen versucht, eher ist es bestrebt, sich von diesen zu befreien. Schlagzeilen werden eher dadurch verursacht, wenn zivile Stellen ihre Kontrolle nicht wahrnehmen, sei es aus Nachlässigkeit sei es aus mangelndem Wissen.⁷⁶

Der Trend verläuft in Tat und Wahrheit in umgekehrter Richtung: die Tendenz der politischen Einmischung in vorwiegend oder ausschliesslich militärische Fragen ist deutlich im Steigen begriffen.⁷⁷ Die politische Einflussnahme auf Fragen der Verteidigungspolitik, der Rüstungsbeschaffung, der militärischen Infrastruktur (Z.B. die politisch motivierte Offenhaltung nicht effizienter Militärinstallationen in den USA.⁷⁸), auf die militärische Budgetplanung, die militärischen Forschungs- und Entwicklungsprogramme usw. wird einerseits ausgeweitet, andererseits ist eine verstärkte, direkte politische Einmischung in primär militärische Verantwortungsbereiche, so in militärische See-, Luft- und Landkrieg-Planungen oder direkt in laufende Operationen in Konfliktgebieten feststellbar. (Der Beispiele sind viele, sei es im Golfkrieg, in Somalia, in Haiti oder im ehemaligen Jugoslawien). Diese Tendenz

⁷⁴ Vgl. K. W. Kemp and C. Hudlin, "Civil Supremacy over the Military: Its Nature and Limits", in *Armed Forces & Society*, Vol. 19, No. 1, Fall 1992, p. 19. Professionelle Soldaten dürfen auch in der tschechischen Republik nicht mehr Mitglied einer Partei sein, vgl. *Prag Studie*, S. 27.

⁷⁵ Vgl. M. Quinlan, "Die Rolle und Kontrolle von Streitkräften in demokratischen Gesellschaftssystemen", *NATO Brief*, Nr. 5, 1993. Für die USA vgl. Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, 1957, p. 258; C. Powell, J. Lehman, W. Odom, S. Huntington, R. Kohn, "Exchange on Civil-Military Relations", in *National Interest*, No. 36, p. 23-31. Im Gegensatz hierzu Deutschland: E. Vad, "Innere Führung und das Berufsbild des Soldaten", *Europäische Sicherheit*, 2/1995, S. 44.

⁷⁶ C. Powell, J. Lehman, W. Odom, S. Huntington, R. Kohn, "Exchange on Civil-Military Relations", in *National Interest*, No. 36, p. 28.

⁷⁷ Vgl. D. Bland, a.a.O. in *NATO-DC Seminar*, p. 107.

⁷⁸ Von General H. N. Schwarzkopf eindrücklich geschildert in *Man muss kein Held sein*, 1992, S. 257f.

unterstreicht die Wichtigkeit und Bedeutung engster ziviler und militärischer Koordination und Absprache in einer Vielzahl von Fragen, in denen tatsächlich keine eindeutigen Grenzziehungen zwischen ziviler, politischer und militärischer Verantwortlichkeit mehr möglich ist. Ein interessantes Beispiel gegenseitig geteilter Verantwortung im militärischen, subsidiären Einsatz, der zwar von ziviler, politischer Seite angeordnet wird, aber gleichzeitig dem Schutzgedanken der Streitkräfte Rechnung trägt, ist das kanadische Modell des Ordnungsdienstes. Die Streitkräfte unterstehen zwar den zivilen Anordnungen, sie können aber im Gegenzug rechtliche Schutzklauseln anrufen, wenn sie der Ansicht sind, diese gingen zu weit oder überschritten die Grenzen in Richtung politische Einmischung. Im Ordnungsdienst ist dem militärischen Einsatzkommandanten ("Commanding Officer") ein juristischer, ziviler Beamter ("Magistrate representing the civil power") beigeordnet, an den er sich im Einsatz wenden kann, falls er zur Überzeugung gelangt, der von ziviler politischer Seite erlassene Einsatzbefehl entspreche nicht den gesetzlichen Voraussetzungen oder führe zu unverhältnismässiger Gewaltanwendung.⁷⁹

9. Lösungsansätze im Einzelfall: Die Beziehungen zwischen zivilem und militärischem Bereich

Die Beziehungen zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich werden auf folgenden Stufen staatlichen Handelns einer Bewährungsprobe ausgesetzt, weil hier eine ausgesprochen enge, gegenseitige Abhängigkeit und ein hoher Koordinationsbedarf vorliegen, keine klaren Kompetenzabgrenzungen und wechselseitige, rückgekoppelte Kontrollmechanismen bestehen:

- Sicherheitspolitisch-strategische Lagebeurteilung;
- Definition sicherheitspolitischer Ziele und einer Strategie zur nationalen Interessenwahrung und Existenzsicherung;
- Formulierung der Verteidigungspolitik;
- ziviler und militärischer Wissensaustausch als generelle Voraussetzung zur Wahrnehmung der gemeinsamen Verantwortung für ein befriedigendes Funktionieren der demokratischen Kontrolle über die Sicherheitspolitik und Verteidigungsfragen.

9.1. Sicherheitspolitisch-strategische Lagebeurteilung

Die kontinuierliche, umfassende, vernetzte und ganzheitliche Lagebeurteilung ist die Grundlage jeglicher Führungsfähigkeit, des Setzens von Regierungszielen im Rahmen der Gesamtpolitik oder die Voraussetzung zur Formulierung einer Strategie oder von Aufträgen im Rahmen eines Politikbereichs, bzw. der strategischen Führung in der Krise. Sie verschafft uns nicht nur

⁷⁹ Vgl. J. Pariseau, *Aid to the Civil Power in Canada: An historical Perspective*, Dep. of Strategic Studies, Collège militaire royale de Saint-Jean, Occasional Paper No. 8, 1994, p. 5.

Klarheit über die vorausschauende Frage: "Was kommt auf uns zu?", dient der Frühwarnung und Krisenerkennung, sondern auch der Aufbereitung von strategischen Optionen zur Prävention oder Krisenminimierung oder bildet im nachhinein Ausgangspunkt zur Evaluation bestandener Krisen.

Die sicherheitspolitisch-strategische Lagebeurteilung soll in umfassender Weise die existentiellen Gefahren, Risiken aber auch die Chancen orten, sie nach Prioritäten in zeitlicher und materieller Hinsicht ordnen und gewichten.⁸⁰

Eine Lagebeurteilung kann in diesem Sinn zu einer wichtigen Entscheidungsgrundlage bei der staatlichen Mittelzuteilung knapper Ressourcen zur Existenzsicherung werden. Die Lagebeurteilung muss sich zur Prioritätensetzung zwangsläufig auch mit der schwierigen Frage über die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Gefahren auseinandersetzen, die den Einsatz von Streitkräften bedingen. Wie, wo und gegen was sollen sie gegebenenfalls als Machtinstrument des Staates zum Einsatz gelangen? Dies erlaubt Prioritäten zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Bedürfnissen zu setzen.

Es ist unumstritten, dass die Anforderungen an die Lagebeurteilung nach Ende des Kalten Krieges exponentiell gestiegen sind. Es würde zu weit führen, an dieser Stelle auf all die neuen Anforderungen einer zeitgemässen sicherheitspolitisch-strategischen Lagebeurteilung einzutreten.⁸¹ Festzuhalten ist, dass von ziviler und militärischer Seite gewichtige Beiträge in die Lagebeurteilung einfließen müssen. Auf Grund der unterschiedlichen Sicht der Dinge, spezieller Fachkenntnisse und Erfahrungen ist die Erstellung von Lagebeurteilungen ein intensiv interdisziplinärer und vernetzter Vorgang. Von der Anweisung zur Informations- und Nachrichtenbeschaffung über die Analyse und Synthese, zur Integration der Erkenntnisse in die Ausarbeitung von Handlungsoptionen, bis hin zur Empfehlung oder Weitergabe strategischer Optionen an den politischen Entscheidungsträger, ist die enge, konstruktive Zusammenarbeit ziviler und militärischer Sicherheitsexperten Voraussetzung für die Aufgabenerfüllung. Dabei führen Fragen der Kompetenzabgrenzung, der "Kontrolle" auch immer wieder zu heftigen Auseinandersetzungen: Wie und von wem und mit welchen Mitteln sind Zum Beispiel die Aufgaben des "strategischen Nachrichtendienstes" wahrzunehmen? In welchem Umfang unterliegt der Erkenntnisvorgang oder *Intelligence Cycle* der zivilen Kontrolle? Wer führt – und auf welcher Stufe – schliesslich die Ergebnisse der Analysen und Synthesen zusammen und verdichtet sie zu strategischen Handlungsoptionen? So hat im Anschluss an die Fichenaffäre eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) an die "Arbeitsgruppe Strategischer Auslandnachrichtendienst" den Auftrag erteilt, alle Fragen bezüglich der Schaffung und

⁸⁰ Partiiell dient die sich auf der Grundlage des Sicherheitsberichtes 90 in Ausarbeitung befindliche "Risikoanalyse Schweiz" einzelner dieser Ziele.

⁸¹ Vgl. Laurent F. Carrel: "Sicherheitspolitische-strategische Lagebeurteilung: Neue Herausforderungen an die Methodik", *ÖMZ*, 3/1994, S. 227-234.

Ausgestaltung eines strategischen Auslandnachrichtendienstes zu prüfen, sowie die "Aufsichts-, Kontrollmöglichkeiten und -mechanismen" aufzuzeigen (Auftrag des Bundesrates vom 26.6.1991). In den Diskussionen der Arbeitsgruppe standen deshalb immer wieder Fragen der "zivil-militärischen Beziehungen" im Zentrum.⁸²

Diese grundsätzliche Problematik der Schnittstelle zwischen zivilen und militärischen Fachexperten und politischen Entscheidungsträgern ist in der Schweiz weitgehend unbearbeitet. Es sind die im Ausland unter dem Stichwort *Interface aspects* erörterten, vielschichtigen Probleme der sogenannten *Strategic Communication* zwischen Hersteller von sicherheitspolitisch-strategischen Lagebeurteilungen (in der Regel zivile und militärische Experten) und politischen Entscheidungsträgern. Ohne Kenntnis der vielschichtigen "Interface-Problematik" bleibt die Wirkung von Lagebeurteilungen beschränkt, zahlreiche und wechselseitig wirksame Hindernisse können eine echte strategische Kommunikation erschweren. Negativ wirkt sich dies vor allem in den Beziehungen zwischen Zivil und Militär in der ausserordentlichen Lage einer Krise oder in einem Konflikt aus.

9.2. Definition Sicherheitspolitischer Ziele und einer Strategie zur nationalen Interessenwahrung und Existenzsicherung

Eine ganz ähnliche Problematik zivil-militärischer Beziehungen stellt sich bei der Definition sicherheitspolitischer Ziele und der Formulierung einer Strategie zur nationalen Interessenwahrung und Existenzsicherung, bei welchen das Prinzip des Primates der Politik in vollem Ausmass zur Geltung kommt.

Wenn die Sicherheitspolitik, wie dies der Bericht 90 fordert, verstärkt in die allgemeine Politik einer umfassenden Existenzsicherung eingebettet werden soll, andererseits der Gesamtpolitik untergeordnet bleibt, gleichzeitig aber im Kern auf das Ganze des Staates, die Existenzsicherung und Interessenwahrung der Nation im internationalen und globalen Rahmen ausgerichtet ist und deshalb auch neu Beiträge an die internationale Stabilität zu leisten hat, dann ist einerseits die Notwendigkeit zur Stärkung der strategischen Führung, andererseits ein grosser Koordinations- und Abstimmungsbedarf gerade im zivil-militärischen Bereich und bei der Ausgestaltung und Handhabung der Sicherheitspolitik ausgewiesen. Hinzu kommt, dass die sicherheitspolitische Strategie des Bundesrates im offenen schweizerischen Regierungssystem breit abgestützt sein und sich immer wieder eine Bestätigung an der Urne holen muss.

Ein Beispiel ist die Vorlage über die Einführung von bewaffneten Blauhelmkontingenten.⁸³ In der intensiv geführten Diskussion wurde nicht nur der sicherheitspolitische Rahmen gesprengt und die gesamtpolitische Strategie des Bundesrates zur Öffnung und Annäherung an Europa

⁸² Der Autor war Mitglied dieser Arbeitsgruppe.

⁸³ Vgl. Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen vom 24.8.1992.

und die Uno in Frage gestellt. Die Debatte zeigte auch auf, wie in gesamtpolitischen Fragen aussen- und sicherheitspolitisches Wissen mit militärischem Wissen, oder wie militärische und zivile Beurteilungen eng miteinander verknüpft sein können. Neben staatspolitischen Fragen wie derjenigen nach der Neutralität oder dem überschuldeten Finanzhaushalt mussten auch rein militärische Aspekte der Ausrüstung der Blauhelme, der Kommandogewalt, der Dienstpflicht, der Militärversicherung usw. durch militärische Experten beantwortet werden. Zivile und militärische Aspekte waren bei der Abstimmung gleichwertig mitentscheidend.

Ganz speziell bei der Sicherheitspolitik, mit ihrer starken horizontalen und vertikalen Vernetzung, sind die Wechselwirkungen zwischen ziviler und militärischer Expertise intensiv. Zudem erteilt die Sicherheitspolitik den einzelnen Mitteln der Gesamtverteidigung, wie der Armee, verbindliche Aufträge. Im Bereich der Ausgestaltung und Realisierung der geltenden sicherheitspolitischen Ziele, gleich wie bei der Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik, müssen sich zivile Experten Fachwissen bei militärischen Sicherheitsexperten holen, die ihrerseits auf politisches Fachwissen und die Beurteilungen der politischen Rahmenbedingungen oder Befindlichkeiten angewiesen sind. Gerade hier können im Sinne der gemeinsam getragenen Kontrollverantwortung Kompetenzabgrenzungsfragen nur im Dialog gelöst und in einem dauernden Abwägungsprozess festgelegt werden.⁸⁴

9.3. Formulierung der Verteidigungspolitik

Dieser Prozess setzt sich weiter bei der Formulierung der Verteidigungspolitik, wobei es Phasen gibt, in denen das Fachwissen der militärischen Seite stark in den Vordergrund tritt, in der Schweiz etwa bei der Ausgestaltung des Armeeleitbildes, das dem Parlament in der Regel zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Andererseits hat die zivile Seite das letzte Wort, wenn es um die Beratung der Militärgesetzgebung geht, sei es im Parlament, sei es durch Volksbeschluss, falls das Referendum ergriffen wird.

9.4. Zivil-militärischer Wissensaustausch

Der zivil-militärische Wissensaustausch bildet die generelle Voraussetzung zur Wahrnehmung der gemeinsamen Verantwortung für ein befriedigendes Funktionieren der demokratischen Kontrolle über die Sicherheitspolitik und Verteidigungsfragen. Dies, weil zur Kontrolle der Streitkräfte ein enorm spezialisiertes Wissen notwendig ist.⁸⁵ In die Thematik fallen deshalb

⁸⁴ Vgl. "Politik an die Front", *Der Spiegel*, Nr. 45, 1994, S. 76: "In den Bundeswehrhochschulen mehrt sich Kritik an der Bonner Militärpolitik. Die Militärs reagieren mit Zensur."

⁸⁵ "Although there is a degree of tension in the civil-military relationship in any country, it is beneficial when kept in moderation and balance. Western experience shows that the civilian-military mix is a symbiosis. The military needs competent civilians in the long term to fight their battles for finance with government and people. Civilian experts – strategists, sociologists, technologists – make a real contribution to developing more effective defense forces, both by inventive ideas and by challenging the military's view; they both help produce a better military system." (C. Donnelly in *Jane's Intelligence Review*, Vol. 7, No. 1, p. 4).

auch alle Fragen des Austausches von Informationen und Erkenntnissen und der Beziehungen zwischen unabhängigen sicherheitspolitischen *Think Tanks* und den verantwortlichen Regierungsstellen. Obschon eine Tradition derartiger Institutionen in der Schweiz fehlt, ist dadurch die generelle Frage nach dem Wissensaustausch und dem Informationsfluss zwischen offiziellen Verantwortungsträgern und Trägern von sicherheitspolitischem *Know-how* ausserhalb der Verwaltung nicht grundsätzlich gelöst. Regelmässig streben Fachkreise und Vereinigungen direkt oder indirekt eine Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder auf die Armee an. Jüngste Beispiele sind: Die Vorschläge der Arbeitsgruppe NAPF zur "Allgemeinen Dienstpflicht" (1994), die Vorstösse der Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik zu "Sicherheitspolitik und Armee nach 1995" (1993), die Expertise Unterseher im Auftrag der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) zum Thema "Die Landesverteidigung der Schweiz: ein praktisches Modell für die Zukunft" (1995) oder der Diskussionsbeitrag der Schweizerischen Offiziersgesellschaft (SOG) "Die Armee 95 auf dem Weg ins nächste Jahrtausend – Sicherheitspolitische Entwicklungen und Leitideen für die Schweizer Armee der Zukunft nach Realisierung der Armee 95".

Je nach Zustimmungsgrad zu geltenden politischen Vorgaben, fallen dann die offiziellen Stellungnahmen mehr oder weniger wohlwollend bzw. gereizt aus.⁸⁶ Sie beweisen jedoch meist, dass bei uns keine entwickelte sicherheitspolitische Dialogkultur besteht und nur zu oft die Tendenz obsiegt, komplexe Fragestellungen auf die Optik "pro oder kontra Landesverteidigung" zu reduzieren.

Ein weiteres Beispiel der wenig bis kaum diskutierten Problematik zwischen der Abgrenzung von ziviler und militärischer Kompetenz ist in der Schweiz im Bereich der "Strategischen Schulung" unter dem Verantwortungsbereich des Bundeskanzlers zu orten, der diese Aufgabe zur Realisierung dem Stab Operative Schulung im Generalstab unter dem Verantwortungsbereich des Generalstabschefs übertragen hat (in der Vergangenheit auch der zivil ausgerichteten Zentralstelle für Gesamtverteidigung).

Wenn wir davon ausgehen, dass nur auf der Stufe der Gesamtpolitik der Verbund aller Politikbereiche, die zur umfassenden sicherheitspolitischen Interessenwahrung und Existenzsicherung beitragen, wahrgenommen werden kann, dann folgt zwingend, dass die Verantwortung für die Ausgestaltung und Schulung der strategischen Führungsorganisation und des Führungsprozesses klar bei der gesamtpolitischen Führungsspitze (Bundesrat) und bei dessen allgemeinem Stabsorgan (Bundeskanzlei zur Führungsunterstützung) angesiedelt sein muss. Entsprechend dem Primat der Politik, müsste dieser Bereich auch klar von der teilpolitischen Verantwortung für Verteidigungspolitik und Armee abgegrenzt sein. Die

⁸⁶ Vgl. NZZ Kommentar von B. Lezzi zu Pressekonferenz von Orellis in "Oberflächliche SP-Militärpolitik: Harte Kritik des EMD am Gutachten Lutz Untersehers" in NZZ, 11.4.1995.

Verantwortung für die Strategische Schulung liegt zwar bereits heute beim Bundeskanzler: Dieser Umstand müsste dazu führen, dass das Schulungsorgan ebenfalls konsequent dem Primat der Politik Rechnung tragen kann. Die institutionelle Voraussetzung hierzu müsste in der laufenden Regierungs- und Verwaltungsreform geschaffen werden.

10. Massstäbe und Grenzen der demokratischen und zivilen Kontrolle

10.1. Legalität und Legitimität der Kontrolle

Jegliche Kontrolle muss in einem demokratischen Rechtsstaat innerhalb klar definierter, verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Grenzen durchgeführt werden und auf legalen Grundlagen und Voraussetzungen basieren. Sie muss sich selbst an Regeln halten, darf nicht willkürlich, weder unbeschränkt noch zügellos sein.⁸⁷

Jede Kontrolle hat den zu kontrollierenden Sachverhalt innerhalb der Sicherheits- oder Verteidigungspolitik oder bei Streitkräfteangelegenheiten vergleichend an einem Massstab zu messen, sei es an einer rechtlichen Norm (Rechtskontrolle) oder an einer subjektiven Norm, einer Zielsetzung, einem erwarteten Erfolg (Zweckmässigkeitskontrolle)⁸⁸. Für Streitkräfte ist die umfassendste aller Erfolgskontrollen das "Kriegsgenügen"⁸⁹.

Die rechtliche Grundlage der Kontrolle bzw. der Transparenz der Streitkräfte kann auch auf internationalen Vereinbarungen und eingegangenen Verpflichtungen beruhen (wie erwähnt im Rahmen der Mitgliedschaft bei der OSZE oder beim "Partnership for Peace"-Programm).

Ebenso bildet die Legitimität der Kontrolle, etwa durch das vom Volk gewählte Parlament, Voraussetzung und gleichzeitig Grenze der Kontrollbefugnis. (Vgl. Abschnitt 5).

10.2. Zielkonflikte und deren Lösung

Insbesondere bei der Zweckmässigkeitskontrolle, bei der zum Beispiel eine sicherheitspolitische Zielsetzung oder ein erwarteter Erfolg als Resultat eines sicherheitspolitischen Auftrages an die Streitkräfte zum Massstab genommen wird, können Konflikte mit Zielen anderer Teilpolitiken entstehen, die zu lösen sind. So sind Effektivität und Wirtschaftlichkeit die Leitgedanken unserer Rüstungspolitik. Die Erhaltung einer gewissen Rüstungskapazität im Inland wird aus sicherheitspolitischen Überlegungen als wichtig erachtet,

⁸⁷ Vgl. § VII, Art 21, Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Final Document of the OSCE Budapest Review Conference, 5-6 December 1994.

⁸⁸ Vgl. hierzu die interessanten Ansätze des *New Public Management* und der Bedeutung von Kontrolle in U. Klöti, "Ein neues Modell parlamentarischer Steuerung", *NZZ*, Nr. 264, 13.11.1995.

⁸⁹ Vgl. S. P. Rosen, "Military Effectiveness", *International Security*, 4/1995, p. 5-31.

"damit im Kriegsfall eine minimale Autonomie hinsichtlich Ersatz von Rüstungsgütern und Reparaturen gewährleistet ist. Um dem internationalen Konkurrenzdruck standzuhalten und wirtschaftlich überleben zu können, ist sie auf Exportmöglichkeiten angewiesen."⁹⁰

Dies die sicherheitspolitischen Ziele im Bericht 90. Ebenso wichtig ist aber die Zielsetzung, dass der Waffenexport die Bestrebungen unserer Aussenpolitik nicht unterlaufen darf, was durch eine entsprechende Gesetzgebung sichergestellt sein muss. Sowohl auf der Ebene der Rüstungspolitik, bei der insbesondere auch die Frage nach der Inland- oder Auslandsentwicklung bzw. -beschaffung zu beantworten ist, als auch auf der Ebene der eigentlichen Rüstungsbeschaffung zu möglichst wirtschaftlichen Bedingungen, prallen in der politischen Auseinandersetzung verschiedene, heterogene Interessen und Zielsetzungen aufeinander.⁹¹ Die Rüstungsbeschaffung wird bestimmt von militärischen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren. Während die militärische Seite an den bestmöglichen Waffensystemen mit hohem Kriegsgenügen interessiert ist, streben Industrie und Gewerbe einen hohen Inlandanteil und eine kontinuierliche Produktionsauslastung an, die Politik verfolgt Sparziele und verlangt eine optimale regionale Verteilung. Entsprechend sind die Kontrollen in keiner Weise auf den Typ der Rechtsmässigkeitüberprüfung beschränkt. In vielfältiger und vernetzter Weise werden sie ergänzt durch Zweckmässigkeitskontrollen, in welchen Fragen des Ermessens und der Interessenabwägungen eine zentrale Rolle spielen. Das Volk kann auf der Verfassungsstufe (Veränderungen des Wehrwesens) und auf Gesetzesstufe (Militärgesetz, das dem fakultativen Referendum untersteht), Einfluss nehmen. Das Parlament kann über sämtliche Rüstungskäufe entscheiden, wobei die Antrags- und Entscheidvorbereitung in den Militärkommissionen der beiden Räte erfolgt. Das Parlament übt eine bedeutende Oberaufsicht- und Entscheidfunktion aus, es beschränkt sich nicht nur auf Kreditbewilligungen, sondern nimmt auch Stellung in der Sache. Es behandelt Armeeleitbild, Konzeption der Armee, Richtlinien für die Regierungspolitik pro Legislaturperiode, es entscheidet über das Budget des EMD sowie die Verpflichtungskredite für einzelne Rüstungsvorhaben. Dabei werden die Grenzen zwischen den Kompetenzen der Legislative und der Exekutive bei der Rüstungsbeschaffung immer mehr verwischt. Trotz der relativ umfassenden Entscheidungskompetenz des Parlaments liegt in der Praxis ein massgebendes Entscheidungsschwergewicht sowohl beim Bundesrat als auch bei der Verwaltung. Aktiv greifen Parteien, Medien, Verbände und Lobbys mit unterschiedlichster Zielsetzung in die Debatte ein.⁹²

Massstäbe und Grenzen der Kontrolle sind, ebenso wie die kontrollierten Objekte, im Fluss. Der kontinuierliche Abwägungsprozess im Einzelfall zwischen unterschiedlichen, aber vielfach

⁹⁰ Vgl. Bericht 90 zur Sicherheitspolitik, S. 41.

⁹¹ Vgl. die Seminararbeit von U. Affolter und T. Stähli, *Die Einflussnahme von Wirtschaft und Verbänden auf Rüstungsvorhaben am Beispiel der F/A-18 Beschaffung*, 1995, S. 19ff.

⁹² Vgl. U. Affolter und T. Stähli, Seminararbeit: *Die Einflussnahme von Wirtschaft und Verbänden auf Rüstungsvorhaben am Beispiel der F/A-18 Beschaffung*. S. 20-22.

vernetzten Interessen wird geleitet von Recht und Vernunft, er ist aber auch geprägt durch unterschiedliche politische Wertvorstellungen. Deshalb gilt es, im Kontrollprozess der *Checks and Balances*, nach Offenlegung der Zielkonflikte und Inkompatibilitäten zwischen den Massstäben, vernünftige Anforderungen an den Umfang der Kontrolle zu definieren. Beispielsweise dürften unbeschränkte Transparenz der Nachrichtendienste oder generelle Abschaffung der Geheimhaltung unter dem Titel der Pressefreiheit nur schwerlich mit der Aufrechterhaltung nationaler Sicherheit und mit der vom Steuerzahler und Staatsbürger erwarteten Effizienz nationaler Selbstverteidigungsmassnahmen zu vereinbaren sein.⁹³ Die genaue Grenzziehung zwischen derart unterschiedlichen Zielvorstellungen bleibt im Graubereich einer sorgfältigen Interessenabwägung.

10.3. Bestimmungshilfen einer sinnvollen Kontrolle

Eine Hilfe zur Bestimmung der Grenzen einer sinnvollen Kontrolle kann darin bestehen, dass primär ein Konsens über die sicherheitspolitischen Ziele bzw. über deren Inhalt, die sicherheitspolitische Strategie und den Mitteleinsatz angestrebt werden. Der Dissens über den Umfang der Kontrolle hat sehr oft bei unterschiedlichen, subjektiven Wertvorstellungen ihren Ursprung. So bei der Frage: "Welche Werte sind primär schützenswert?" bzw. "Wie werden sie gefährdet?" Anzuknüpfen ist an den Sicherheitsbericht 90, der konkret fragt: "Was kommt auf uns zu, was sind die zu bewältigenden Gefahren und Risiken, welche Mittel und Instrumente benötigen wir zur Existenzsicherung und Interessenwahrung?"⁹⁴

Die umfassende und vernetzte Gesamtrisiko- und Gefahrenbeurteilung bei der Analyse der sicherheitspolitischen Lage kann uns möglicherweise einen Beitrag zur Beantwortung der Frage nach dem vernünftigen Mass der demokratischen Kontrolle über die Streitkräfte leisten. Der Massstab wird in Zeiten des relativen Friedens mit Sicherheit anders als in der ausserordentlichen Lage einer nationalen Existenzkrise oder gar im Verteidigungsfall angesetzt. Nach dem Ende der bipolaren Konfrontation, während der der Westen einem totalitären, auf Expansion ausgerichteten Sowjetimperium gegenüberstand, sollte der Umbruch als Chance genutzt werden, die demokratische Transparenz zu vergrössern und die Diskussion über sicherheitspolitische Fragen offener und versachlichter zu führen. Allerdings weisen verschiedene Experten auf die sich in der Folge einer verstärkten inneren Demokratisierung der Streitkräfte ergebende Gefahr hin, dass die Vielzahl emanzipatorischer Schutzmassnahmen des westeuropäischen Wehrpflichtigen zur sozialverträglichen Ausgestaltung des Wehrdienstes (individuelle Autonomie im Dienst, Mitbestimmungsrechte, verbesserte Rechtsstellung usw.)

⁹³ Vgl. D. R. Segal, "National Security and Democracy in the United States", *Armed Forces and Society*, Spring 1994.

⁹⁴ *Bericht 90*, S. 13ff.

dazu führen kann, dass die Streitkräfte nicht mehr in der Lage sind, ihre eigentliche Aufgabe zu erfüllen, weil ihre "Kriegsfähigkeit" verloren geht.⁹⁵

Eine weitere Bestimmungshilfe kann an die Kernfrage anknüpfen, welche Rolle den Streitkräften im Rahmen nationaler, strategischer Sicherheitsinteressen zukommen soll: Ist Sicherheit überhaupt noch im nationalen Rahmen wahrzunehmen oder sind im Gegenteil Beiträge im multinationalen Rahmen zur internationalen Stabilität und zur Friedensförderung verlangt? Aus dieser Sicherheitsperzeption wird der sicherheitspolitische Auftrag an die Streitkräfte abgeleitet. Den Streitkräften muss nun auch die Möglichkeit gegeben werden, den erteilten Auftrag zu erfüllen. Eine sicherheitspolitische Strategie wird hohl und unglaubwürdig, wenn gemäss dem Primat der Politik Ziele und Aufgaben deklariert werden, den Streitkräften aber die Mittel und Möglichkeiten vorenthalten werden, ihre Aufträge auch effektiv zu erfüllen.⁹⁶ Gerade dies kann aber die unerwünschte Folge extensiver demokratischer, ziviler Kontrolle sein, die den Streitkräften einerseits anspruchsvolle Zielvorgaben macht, andererseits die finanziellen Mittel unverhältnismässig einschränkt und ihnen noch innerhalb des zugestandenen Finanzbedarfs vorschreibt, welche Mittel sie beschaffen darf, bzw. auf welche sie zu verzichten hat.⁹⁷

Die Bestimmung der Grenzen einer sinnvollen Kontrolle hat immer auch zu berücksichtigen, dass zwischen den sicherheitspolitischen Zielen und dem strategischen Instrumentarium Kongruenz bestehen sollte.

10.4. Politische Kultur demokratischer Spielregeln und Kontrollen

Als weiterer Massstab der Kontrolle kann die Auslegung des Prinzips vom Primat der Politik gewählt werden. Dieses ist umfassend zu definieren, wobei nicht nur rechtliche Normen auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe ins Gewicht fallen, sondern auch demokratische Spielregeln und Prinzipien, die sich in der Geschichte eines Landes zur politischen Kultur herangebildet haben.⁹⁸

⁹⁵ Vgl. K. W. Haltiner, a.a.O., S. 167.

⁹⁶ Vgl. J. T. Correll, "The High Risk Military Strategy", *Air Force Magazine*, Sept., 1994, p. 34-42.

⁹⁷ Prof. E. Rühli fordert in seinem Expertenbericht zur Organisation der Kriegsmaterialbeschaffung im EMD "einen Ausgleich zwischen den unbestritten nötigen Aufsichtsbedürfnissen des Parlamentes und jenen eines geordneten und speditiven Beschaffungsablaufs". Er sieht eine Lösung in einer vermehrten Konzentration des Parlamentes auf die grundsätzlichen Weichenstellungen und nicht auf Einzel- oder gar Projektentscheide. Weiter verspricht er sich eine wesentliche Effizienzsteigerung und Vereinfachung des ganzen Entscheidungsprozesses, wenn das Parlament Rahmenkredite sprechen würde, wie das in anderen Bereichen (Entwicklungshilfe, Nationalstrassenbau usw.) der Fall ist (vgl. E. Rühli, *Expertenbericht über die Organisation der Kriegsmaterialbeschaffung im EMD*. Teilbericht III: Konzept einer Soll-Lösung, 1980, S. 7ff).

⁹⁸ Vgl. D. Segal, "National Security and Democracy in the United States", a.a.O.

11. Instrumente und Möglichkeiten demokratischer, ziviler Kontrolle⁹⁹

Im Sinne eines Überblicks und einer beispielhaften Aufzählung sei hier auf die vielfältigen Instrumente und Möglichkeiten ziviler und demokratischer Kontrolle hingewiesen. Sie können nach verschiedenen Kriterien unterteilt werden, zum Beispiel in streitkräfteinterne Selbstkontrolle oder externe Kontrolle, in Kontrolle durch die Exekutive, die Legislative oder Judikative, bzw. durch die "vierte Gewalt", die Medien. Mit dieser Unterteilung geht es darum aufzuzeigen, dass die Problematik aus unterschiedlichster Perspektive beleuchtet und damit auch unterschiedlich gewichtet werden kann. Viele dieser Bereiche stehen miteinander in einer direkten Wechselwirkung und überschneiden sich materiell auch gegenseitig.

12. Die parlamentarische Kontrolle

Sie ist auf verschiedenen föderalistischen Stufen angesiedelt, in unterschiedlichen Bereichen und mit verschiedenen Mitteln und Organen tätig. Auf Stufe Bund sind die Einflussmöglichkeiten des Parlamentes vielfältig, so wählt die Bundesversammlung nicht nur den General der eidgenössischen Armee im Kriegsfall, sie hat auch Befugnisse für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, für Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, für Massregeln betreffend die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung oder Verfügungen über das Bundesheer gemäss Artikel 85 der Bundesverfassung. Das Parlament nimmt Einfluss auf die Formulierung und Ausgestaltung der schweizerischen Sicherheitspolitik, es verfügt über sicherheitspolitische Kommissionen, kann mit parlamentarischen Vorstössen im Gesamtbereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aber auch spezieller militärischer Sachfragen aktiv werden. Es können spezielle Parlamentarische Untersuchungskommissionen (PUK) ins Leben gerufen werden, wie im Fall der Untersuchung der Nachrichtendienste, es genehmigt das Militärbudget, weist Sparaufträge zu, verabschiedet die Militärgesetzgebung, berät Rüstungsbeschaffung und Baubotschaften. Parlamentarier nehmen Einfluss auf die Besetzung hoher Kommandostellen, in ihrer Milizfunktion üben Parlamentarier Kommandofunktionen in der Armee aus, sie können diesen Einblick in das Innere der Armee und das dort erworbene Sachwissen für ihren Auftrag im Parlament verwenden.¹⁰⁰ Die Militärverwaltung unterliegt der permanenten parlamentarischen Kontrolle.

Auf Stufe Kanton können die Parlamentarier u.a. Einfluss nehmen im Bereich der kantonalen Militärhoheit, der Waffen- und Schiessplätze bzw. der Rüstungsbetriebe auf dem

⁹⁹ Im Folgenden sei auf die im Rahmen des Forschungsprojektes erarbeiteten Seminararbeiten, sowie auf die Beiträge und Referate von Spezialisten aus der Verwaltung sowie Vertreter der Politik im Anhang hingewiesen.

¹⁰⁰ Vgl. als Beispiel die Interpellation Pini im Nationalrat vom 13.12.1994 "Verteidigungsstrukturen auf der Alpensüdseite", Nr. 94.3535.

Kantonsgebiet, des Einsatzes von Truppen im subsidiären Einsatz zur Unterstützung der zivilen Stellen im Katastrophenfall.¹⁰¹

Sogar auf Stufe Gemeinde werden kommunale Parlamente tätig und nehmen Einfluss, sei es durch die Verbannung von militärischen Veranstaltungen aus dem Stadtgebiet, bzw. zur Errichtung von geeigneten Truppenunterkünften, die der Armee zur Verfügung gestellt werden, bis hin zur Kontrolle der Truppe und ihres Verhaltens auf dem Gemeindegebiet. So hat zum Beispiel die Bewachung der Truppenunterkünfte mit scharfer Munition in Schulhäusern zu heftigen Diskussionen in verschiedenen Gemeindeparlamenten geführt.

Die parlamentarischen Debatten sorgen für mehr Transparenz in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen, sie schärfen das öffentliche Bewusstsein über die Sachverhalte und die Problematik bevorstehender Volksabstimmungen über Militärangelegenheiten. In dem Sinn sind die Parlamente auch Bindeglied zwischen der Gesellschaft und dem Militär. Ihnen obliegt die Öffentlichkeit über Verteidigungsbelange aufzuklären sowie den Streitkräften das Verständnis und die Unterstützung der Öffentlichkeit zu sichern. Zu diesem Zweck muss das Parlament in entsprechenden Kommissionen auch über eine direkte fachliche Kompetenz verfügen. Die Streitkräfte anerkennen den Primat der Politik um so eher, als die Parlamentarier ihre sicherheitspolitische Aufgabe ernst nehmen. Zwischen den Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Parlamente in Europa sowie dem Grad ihres Einflusses bestehen grosse Unterschiede. Spezifische Modelle parlamentarischer Kontrolle sind keineswegs ohne weiteres auf andere Länder übertragbar.

13. Kontrollmöglichkeiten von Regierung und Verwaltung

Auch sie ist auf den verschiedenen föderalistischen Stufen mit unterschiedlichen Mitteln und Organen ausgerüstet. Auf Stufe Bund verlangt der Primat der Politik die zivile Führung des Verteidigungsdepartementes, hohe Offiziere werden durch den Bundesrat ernannt, das Eidgenössische Militärdepartement ist federführend bei der Formulierung der Sicherheitspolitik. Es nimmt Einfluss auf die Ausgestaltung der Militärgesetzgebung, der Verordnungen, Beschlüsse und Richtlinien. Der zivile Verteidigungsminister trieb in der Schweiz die Reform der Armee 95 zielstrebig voran und initiierte die Reform des EMD. Er leitet interne Vollzugskontrollen und Untersuchungen oder Disziplinarverfahren ein. Der Verteidigungsminister zieht zivile und militärische Berater bei, führt die Geschäftsleitungssitzung und ist in der Kollegialbehörde des Bundesrates, welche das oberste strategische Entscheidungsgremium bildet, *die* entscheidende sicherheitspolitische Stimme bzw. *der* massgebliche zivil-militärische Fachexperte. Setzt der Bundesrat Ordnungstruppen im Innern

¹⁰¹ Bei den subsidiären Sicherungseinsätzen werden die benötigten Verbände von der Armee den zivilen Behörden zugewiesen. Diese tragen die Einsatzverantwortung. Artikel 9.1. Reglement Operative Führung, OF 95 (Rgl. 51.15d, provisorische Fassung vom 1.1.1994).

ein, untersteht der Kommandant der Ordnungstruppen dem Eidgenössischen Militärdepartement.¹⁰²

Kantonsregierungen und kantonale Verwaltungen verfügen über Einflussmöglichkeiten im Bereich der kantonalen Truppen und erfahrungsgemäss auch bei der Ernennung von höheren Kommandanten. Die kantonalen Militärdirektoren treffen sich in der Militärdirektorenkonferenz, nehmen an der Vernehmlassung bei der Militärgesetzgebung teil, Regierungsräte können sich in ihrer Milizfunktion in der Armee Wissen aneignen, das sie befähigt, in die Debatte über sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen auf Bundesebene einzugreifen. Im subsidiären Einsatz können die Truppen des Bundes zivilen Verantwortungsträgern der Kantone unterstehen. Werden einem Kanton Ordnungstruppen zur Verfügung gestellt oder bietet er eigene Truppen auf, so untersteht der Kommandant der Ordnungstruppe der kantonalen Regierung.¹⁰³

14. Aufsicht und Kontrolle der Judikative

In der Abgrenzung zwischen Zivil- und Militärgerichtsbarkeit wird die Grundproblematik der zivil-militärisch geteilten Verantwortung für demokratische Kontrolle der Streitkräfte bzw. des Schutzes der Streitkräfte und ihrer Angehörigen vor ziviler oder politischer Einmischung sichtbar. Ein weiterer Test sind der Schutz der Grund- und Individualrechte der Angehörigen der Streitkräfte, der Schutz der Beschwerdemöglichkeiten des Einzelnen im Dienst, die Ausgestaltung des Dienstreglementes als "Charta des Soldaten", die Appellationsmöglichkeiten des Betroffenen bis hin zu internationalen Instanzen, gestützt auf die Europäische Menschenrechtskonvention. Diese Schutzvorkehrungen sind primär Ausdruck der streitkräfteinternen Selbstkontrolle, deren Verfügungen im Instanzenzug an (interne und/oder externe) gerichtliche Behörden weitergezogen werden können.¹⁰⁴ Aber auch die Möglichkeit der Verweigerung des bewaffneten Wehrdienstes, das Angebot eines zivilen Ersatzdienstes sind Ausdruck der Grundproblematik der Grenzziehung zwischen der zivil-militärischen Aufgabenteilung. Im Ernstfall unterziehen sich die Streitkräfte den Normen des humanitären Völkerrechts, welches eine einschränkende Funktion auf die militärischen Operationen ausüben kann. Auch der Einsatz der Streitkräfte im Innern ist an verfassungsmässige und gesetzeskonforme Voraussetzungen gebunden. Klare Schranken verlangen nach Subsidiarität, Proportionalität der Mittel, Verhältnismässigkeit und eindeutigem Auftrag für den Einsatz unter ziviler Kontrolle.¹⁰⁵

¹⁰² Art. 6, Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (VOD) vom 17.1.1979.

¹⁰³ Art. 6, VOD a.a.O.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu auch § VII, Art.27-33, Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, OSCE a.a.O.

¹⁰⁵ Vgl. Verordnung über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst (VOD) vom 17.1.1979.

15. Kontrolle durch die Medien

Die Medien nehmen in der hier behandelten Gesamtproblematik, im Frieden wie im Krieg, eine zentrale Rolle ein.¹⁰⁶ Nirgendwo in einer Demokratie treten auch die Zielkonflikte schärfer zu Tage, etwa zwischen der Forderung nach offener Information und dem Gebot nach Geheimhaltung im nationalen Sicherheitsinteresse.¹⁰⁷ Die Medien haben in der Demokratie als Bindeglied zwischen den Streitkräften, der Regierung und dem Volk eine eminent wichtige und vielschichtige Funktion. Die Bevölkerung muss im Krieg die Handlungen der Regierung anhand der Berichterstattung beurteilen können. In jedem untersuchten Fall hat sich die Medienberichterstattung als entscheidender Faktor erwiesen, ob die Bevölkerung die Ziele der Regierung in Konflikten auch längerfristig unterstützt. Sie übt im heutzutage geschlossenen Informationskreis, in dem die Informationen via Heimatfront wieder zum Soldaten zurückgelangen, auch einen direkten Einfluss auf die Moral der Streitkräfte aus. Der Beispiele sind viele, sei es Vietnam, der Golfkrieg, Somalia oder Tschetschenien. Gerade in den Konflikten neueren Typus, in den lange dauernden *Peacekeeping*-Operationen will sich die Öffentlichkeit durch wahre und umfassende Information von der Legitimität, der mittel- und längerfristigen politischen Weisheit des Einsatzes militärischer Streitkräfte immer wieder neu überzeugen. So haben die Handhabung der gelenkten Information, angeblicher Pressemissbrauch durch Nachrichtenmanipulation oder bewusste Desinformation nach kriegerischen Konflikten in Demokratien fast regelmässig zu heftigen Debatten über die Rolle der Medien bei der Berichterstattung über militärische Fragen geführt. Dabei hat sich allerdings auch erhärtet, dass die verantwortungsbewusste Selbstkontrolle und Selbsteinschränkung der Medien angesichts des profitorientierten Konkurrenzkampfes um Einschaltquoten oder Auflagen eine Illusion ist.

Die neuen Aufgaben der Streitkräfte im Bereich des internationalen *Peacekeeping* haben in jüngster Zeit zu einem verbesserten Klima und zu einem gestärkten Vertrauen zwischen Medien und Streitkräften und zu einem Abbau der gegenseitigen Vorurteile geführt. Dies nicht zuletzt aus dem verbesserten Verständnis für die gegenseitigen Anliegen und aus der Einsicht, dass der freiwillige Soldat im Friedenseinsatz und der Journalist im Kriegsgebiet durch ähnliche ideelle Motive beseelt ist, die mehr verbinden als trennen.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Vgl. den Seminarbeitrag von G. Meier, "Die Rolle der Medien am Beispiel der Beschaffung des Neuen Kampfflugzeugs F/A-18".

¹⁰⁷ Vgl. D. R. Segal, "National Security and Democracy in the United States", *Armed Forces and Society*, Spring 1994, p. 375f.

¹⁰⁸ Vgl. United Nations, "Record Number Of Journalists Killed in 1994", in *IHT* 16.3.1995; sowie B. Boène, "The French Services and Society in the Post-Cold War Era: Continuity and Change", *NATO DC-Seminar*.

16. Die politische Kontrolle

Die rein normativ-juristische Auffassung, eine Kontrolle über Streitkräfte als "durch und durch instrumentalisiertes Machtmittel" könnte allein durch Rechtsregeln sichergestellt werden, ist als naiv zu bezeichnen. Die Wirklichkeit ist eine andere. Politische Kontrolle ist ein sozialer Prozess und resultiert aus einer Vielfalt von Machtbeziehungen, die über das formell Rechtliche hinausreichen.¹⁰⁹

Auf die Streitkräfte und die Sicherheitspolitik nehmen vielfältigste Interessengruppierungen Einfluss. Von politischen Parteien und deren sicherheitspolitischen Kommissionen mittels offizieller Stellungnahmen oder via parteiinterne Kanäle in die Regierung, über Vereine und Verbände wie Friedensgruppierungen, die Gruppe Schweiz ohne Armee (GSoA), Offiziers- und Unteroffiziersvereine, Schützenvereine, Pontoniervereine usw. aber auch ökologische Gruppierungen, Soldatenkomitees. Sie alle wollen bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mitbestimmen.

Die Ausgestaltung der politischen Kontrolle ist von nationaler Verschiedenartigkeit geprägt, etwa im Bereich der bereits erwähnten, in gewissen Demokratien strikte geforderten politischen Neutralität der Angehörigen der Armee, anderorts wird deren politisches Engagement begrüsst. Hinzuweisen ist etwa auf das "Staatsbürger und Soldat-Leitbild" der "Inneren Führung" als "Unternehmenskultur der Bundeswehr".¹¹⁰ Auch die Frage der Opportunität von Soldatengewerkschaften erfährt in Demokratien eine unterschiedliche Antwort.¹¹¹ Die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten von politischen Gruppierungen oder Wirtschaftsverbänden können am Beispiel geführter Abstimmungskampagnen eindrücklich aufgezeigt werden. Interessant ist im politischen Zusammenhang die Frage, in welchem Ausmass die allgemeine Wehrpflicht bzw. das Milizsystem im Gegensatz zu einer *All Volunteer Force* die Problematik der militärisch-zivilen Beziehungen beeinflusst.¹¹²

17. Kontrolle durch Sicherheitsexperten in Wissenschaft und Forschung

Der zivile Sachverstand in militärischen Fragen ist eine Form der politischen Kontrolle, denn zivile Kontrolle über die Streitkräfte ohne Sachwissen ist unmöglich.¹¹³ Der Begriff vom "militärisch-industriellen Komplex", die gewaltigen Summen von Geldern, die in den USA oder

¹⁰⁹ Vgl. hierzu P. Vennesson, "Die politische Kontrolle der Streitkräfte in Frankreich", in *Streitkräfte in der Demokratie* a.a.O., S. 36.

¹¹⁰ Vgl. J. Oelrich, "Die Konzeption der Inneren Führung", in *Streitkräfte in der Demokratie*, a.a.O. S. 19f.

¹¹¹ Vgl. zu den "Unions" das Beispiel der Niederlande, die das Koalitionsrecht der Streitkräfteangehörigen vorsieht, in Europäisches Parlament, Sitzungsdokument 1983-84, PE 84 688, S. 5.

¹¹² Vgl. P. Vennesson, "Die politische Kontrolle der Streitkräfte in Frankreich", in *Streitkräfte in der Demokratie*, a.a.O. S. 29f.

¹¹³ Vgl. P. Vennesson, "Die politische Kontrolle der Streitkräfte in Frankreich", in *Streitkräfte in der Demokratie*, a.a.O. 1994 S. 37.

anderswo zur Zeit des Kalten Krieges in zivile Forschungsinstitute geflossen sind, die grosse Zahl der *Think Tanks*, die auf sicherheitspolitisch-militärische, rüstungstechnische oder abrüstungstechnische Fragen spezialisiert waren, das *In and Out* von zivilen und militärischen Sicherheitsexperten, die im Turnus einen Posten in der Regierung, Militärverwaltung, in der Forschung und Wissenschaft eingenommen haben, die sicherheitspolitisch engagierten *opinion leaders* aus der *strategic community* oder aus der Friedensforschung: Sie alle legen Zeugnis ab von der vielfältig verflochtenen Komplexität der zivil-militärischen Problematik im Bereich der Wissenschaft und Forschung. Fragen wie die folgenden in diesem Bereich sind nicht einfach und abschliessend zu beantworten: Wer kontrolliert eigentlich wen? Wo werden im konkreten Einzelfall die Abschnittsgrenzen gegenseitiger Einflussnahme gezogen? Wie wird im Bereich von Wissenschaft und Forschung die gemeinsame Verantwortung für das Funktionieren demokratischer Kontrolle der Streitkräfte wahrgenommen? Wie kann der Einfluss ziviler Sicherheitsexperten verbessert werden?

Es wäre verfehlt zu folgern, nach dem Ende des Kalten Krieges sei der Bedarf an zivilen Sicherheitsexperten zurückgegangen. In den Worten von Frederick M. Nunn:

"As we approach the end of the twentieth century, there is a great need, probably more than ever before, for both the training of civilian experts in international defence and security and the maintenance of an historical mind-set. The beginning of a new era in international relations, a new century and a new millennium, seems a propitious time to make better use of existing structures for civil-military educational interaction and – should a grand consensus call for it – to create new ones, all of which should serve increasingly compatible national and international interests."¹¹⁴

Ausblick

Wenn wir abschliessend unsere Aussage der Einleitung in Erinnerung rufen, dass ein funktionierendes System von *Checks and Balances* nur durch einen ständigen Abstimmungsprozess und eine permanente Interessenabwägung erzielt werden kann, dann liegt die Folgerung auf der Hand, dass diese Aufgabe in Zukunft nicht einfacher sondern um ein Mehrfaches anspruchsvoller wird. Wenn in der Tat die zivile und militärische Seite gemeinsam die Verantwortung tragen wollen, dass den Anforderungen einer demokratischen Kontrolle konstruktiv entsprochen wird, ist der Dialog zu intensivieren und zu vertiefen. Die vorliegende Studie versteht sich als Beitrag hierzu.

¹¹⁴ Vgl. F. M. Nunn, "The Roles of Civilian Experts in the International Strategic Community and Military Professionalism in the New World Order", in *Democratic and Civil Control Over Military Forces – Case Studies and Perspectives*, NATO Defense College, Ed. by E. Gilman, D. E. Herold, 1995, p. 154.

Kriterienkatalog für demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (Projekt "Brückenschlag Tschechien-Schweiz")

von *Andreas Schaer*

Einleitung

Im Rahmen eines Workshops¹ vom 9. und 10. November 1995 an der Universität Bern wurde versucht, einen Kriterienkatalog für die Vergleichbar- oder Messbarkeit des Grades der demokratischen Kontrolle der jeweiligen Sicherheitspolitik eines Landes und dessen Streitkräfte zu formulieren.

Dem Workshop vorausgegangen waren eine Vorlesung und ein Seminar mit gleichem Thema von Prof. Dr. Laurent F. Carrel während des Winter- und Sommersemesters 1994-1995, sowie verschiedene, zum Teil interdisziplinäre Seminararbeiten zur Problematik der demokratischen Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften aus schweizerischer Sicht.² Zur Vorbereitung des Workshops hielt sich der Autor während einer Woche am *Institute of International Relations* in Prag auf, wo er von Dr. Stanislav Stach betreut und ihm ein Einblick in die Forschungsarbeit des Institutes gewährt wurde. Zu diesem Zeitpunkt erhielten wir von schweizerischer Seite auch erstmals einen Einblick in die vom tschechischen Institut im Rahmen des Projektes "Brückenschlag" erarbeitete Studie³ über die demokratische Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräfte aus spezifisch tschechischer Sicht.

Der Workshop an der Universität Bern wurde gemeinsam mit dem *Institute of International Relations* (Prag) und dem Forum Ost-West (Bern) geplant und durchgeführt, wobei Prag durch die Herren Dr. Stanislav Stach und M.A. Stefan Sarvas, das Forum Ost-West durch Herrn Dr. Georg Dobrovolny vertreten wurde.

Grundlagen und Begriffe

Das dem Kriterienkatalog zu Grunde liegende Thema der demokratischen und zivilen Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften im Rahmen der zivil-militärischen Beziehungen⁴ umfasst einen weiten Katalog von Grundlagen und Begriffen. Im Rahmen dieser Arbeit kann auf diese nur sehr beschränkt eingegangen werden, der Verständlichkeit halber seien hier

¹ Teilnehmerverzeichnis und Programm siehe Anhang 1 und 2.

² Vgl. Verzeichnis der Arbeiten in Anhang 3.

³ Study prepared by a research team of the IIR (Prof. Dr. O. Pick, Capt. S. Sarvas [M.A.], Dr. S. Stach): Democratic control over security policy and armed forces. Prague, October 1995.

⁴ Im Englischen "civil-military relations" genannt.

jedoch einige wichtige Grundlagen und Begriffe dargelegt, auf denen unsere Überlegungen im Workshop basierten.⁵

Demokratie

Den Demokratiebegriff verstehen wir als Zusammensetzung der beiden griechischen Wörter *demos* gleich "Volk" und *kratein* gleich "herrschen". Volksherrschaft ist "Demokratie".

Da wir Demokratie, wie auch demokratische Kontrolle, als dynamischen Prozess verstehen, orientierten wir uns an der von Lincoln im Jahre 1863 geschaffenen "Gettysburg-Formel", welche die verschiedenen Wesensmerkmale der Demokratie umschreibt: "government of the people, by the people, for the people": Die Herrschaft geht aus dem Volk hervor ("of"), sie wird durch ("by") das Volk und in ("for") dessen Interessen ausgeübt.⁶

Demokratie verstehen wir zudem als Streben nach Demokratisierung gesellschaftlicher Verhältnisse, nach demokratischer Willensbildung und erweiterten Möglichkeiten der Partizipation an politischen Entscheidungen. Im Gegensatz zum Schumpeterschen Konkurrenzmodell sehen wir den Bürger als aktiv und politisch Mündigen gefordert und im politischen Entscheidungsprozess dem Experten gleichwertig gegenübergestellt (Identität von Regierenden und Regierten = Volkssouveränität),⁷ wohl wissentlich, dass speziell in der vorliegenden Problematik die Grenzen der Sachkompetenz selbst für den Bürgersoldat eng gesteckt sind.⁸

Kontrolle

Ausgehend von der französischen Bedeutung des Begriffs der *contre-rôle* (Überprüfung des Originals), bedeutet Kontrolle die Überprüfung möglicher Abweichungen des Ist- vom Soll-Zustand. Es handelt sich somit um eine Missbrauchsverhinderung, was positiv gesehen auch als vertrauensbildende Massnahme betrachtet werden kann. Unter Miteinbezug aller politischen Instrumente und Prozesse zur Kontrolle kann dies positiv bewertete (gewünschte) Verhaltens-

⁵ Vgl. dazu grundsätzlich die einleitende Studie von Carrel, speziell für die Begriffe "Sicherheitspolitik" und "Streitkräfte", sowie die Bibliographie am Schluss des Textes.

⁶ Nohlen, 1992:130.

⁷ "Hält das klassische Demokratiemodell an der Lernfähigkeit der Bürger als einer wesentlichen Voraussetzung für Selbstbestimmung und Emanzipation noch fest, so sind die anthropologischen Prämissen des Konkurrenzmodells durchweg skeptisch. Die Kompetenz für politische Entscheidungen sei letztlich nur wenigen Fachleuten (= Experten) vorbehalten, während sich die Masse darauf beschränken müsse, die geeignetsten Führer auszuwählen, um sie dann, sofern deren Konkurrenten von der Opposition bei der nächsten Wahl als kompetenter erscheinen, ebenso wieder loszuwerden" (Lenk/Franke, 1991:125).

⁸ Vgl. Haltiner (1995), im speziellen Kapitel 7: "Sicherheitspolitisches Interesse, sicherheitspolitischer Informationsstand"(69-77).

weisen bewirken, respektive abweichendes Verhalten verhindern oder einschränken.⁹ Im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen drückt sich dies zum Beispiel dadurch aus, dass die zivilen Instanzen die Autonomie der Militärs bei der Führung von Operationen respektieren, die Militärs sich im Gegenzug freiwillig der zivilen Autorität bei (militär-)politischen Entscheidungen unterordnen. Kontrolle hat somit auch Elemente der Steuerung und des Schutzes in sich. Die soziale Komponente der Kontrolle drückt sich dadurch aus, dass zwei Beteiligte, der Kontrollierte und der Kontrollierende, miteinander verkehren (auch Mehrzahl).

Kontrolle drückt in dem Sinne eine nicht zwingend lineare Subjekt-Objekt-Beziehung aus. Die Wesensmerkmale der Kontrolle lassen sich aus diesem Verständnis als hierarchisches und kognitives Element darstellen. Dies bedeutet, dass einerseits ein Macht- und Informationsgefälle¹⁰ vorhanden sein, andererseits das Subjekt gegenüber dem Objekt über legitime korrektive und sanktionierende Kompetenzen verfügen muss. Die Praxis zeigt jedoch, dass zwar im Bereich der Kompetenzen die entsprechende legale und politisch-demokratische Legitimität¹¹ vorhanden ist oder geschaffen werden kann, im Bereich des Macht- und Informationsgefälles aber Defizite auf der kontrollierenden Seite bestehen. Diesem alineaen Umstand wird denn auch in der Diskussion der zivil-militärischen Beziehungen entsprechend Rechnung getragen.¹²

Zivil-militärische Beziehungen

Die zentrale normative Frage in der Theorie der zivil-militärischen Beziehungen ist: Wer entscheidet und über was kann er entscheiden? Das Ausmass der Uneinigkeit über die korrekte Beantwortung dieser Fragestellung ist somit auch immer Gradmesser für die jeweiligen Spannungen in den zivil-militärischen Beziehungen.

Führend in Forschung und Diskussion ist in der vorliegenden Thematik bis heute der angelsächsische Raum, wo Samuel Huntington mit seinem Buch *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* den Themenkomplex 1957 erstmals umfassend zur Diskussion stellte. Die "amerikanische" Diskussion drehte sich in der Folge weniger um die Problemstellung, wie demokratische Kontrolle etabliert werden kann, sondern vielmehr darum, wie sie ausgeübt werden soll.¹³ Im Gegensatz zu den Staaten der Dritten

⁹ Kontrolle: Im Bereich der sozialen Kontrolle geht man davon aus, dass die Kontrolle am besten dadurch realisiert werden kann, indem man die zu kontrollierenden Objekte integriert (Meyers grosses Taschenlexikon, 1990).

¹⁰ Vgl. Huhn, 1995: 113.

¹¹ Vgl. Hoffmann (1994: 11): "Legitimität bedeutet, dass ein Sachverhalt in festgelegter Form so auf Vernunft und Recht begründet ist, dass es unvernünftig wäre, ihn nicht anzuerkennen."

¹² Selbstverständlich gilt dieser Umstand nicht allein im sicherheitspolitischen und militärischen Bereich, sondern zeigt sich ebenso in den zivilen Politikbereichen wie zum Beispiel bei der Nutzung der Kernenergie.

¹³ Vgl. Feaver, 1995:113; Johnson/Metz, 1995: 201-224.

Welt, wo die Problematik der Putschgefahr durch die Militärs¹⁴ im Vordergrund stand, konzentrierte man sich in den USA auf die Fragestellungen: Wie lässt sich militärische Gewalt anwenden ("use of force")? Wie lässt sich die Anwendung staatlicher militärischer Gewalt kontrollieren? All dies vor dem Hintergrund der spezifischen Erfahrungen der USA in Vietnam, Libanon, Grenada, Golfkrieg II, Somalia, Haiti und Ex-Jugoslawien.¹⁵

Daneben gibt es seit Beginn der 90er Jahre vermehrt wieder Denkansätze und Modelle, die sich einer breiteren Optik bedienen und sich den Problemen der zivilen oder demokratischen Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften in den neu entstehenden Demokratien Mittelosteuropas in umfassender Art und Weise annehmen.¹⁶

Diese unterschiedlichen Ansatzpunkte versuchten wir bei der Erarbeitung des Kriterienkataloges soweit als möglich zu berücksichtigen. Die verschiedenen Denkschulen sollen in der Folge kurz dargestellt werden, da sie weitgehend die Grundlage für unseren Ansatz bildeten.

Die traditionelle Dimension der zivil-militärischen Beziehungen

Carl von Clausewitz

In seinem 1832 veröffentlichten Werk *Vom Kriege* befasste sich Carl von Clausewitz (1780-1831) nur indirekt mit der Beziehung von Zivil und Militär, im Zentrum seiner Überlegungen stand vielmehr das Verhältnis zwischen Politik und Krieg. Clausewitz' Theorie über die Einheit von Politik und Krieg hatte also nicht primär den Zweck, den Vorrang der zivilen Regierung vor der militärischen Führung theoretisch zu rechtfertigen. Dies schien ihm in einer Zeit, in welcher der Fürst (oder im Falle Napoleons der Diktator) in Personalunion an der Spitze von Zivil und Militär stand, deshalb von untergeordneter Bedeutung, weil sich die höhere zivile und militärische Hierarchie aus den gleichen sozialen Schichten rekrutierte und damit eine gewisse Homogenität von Zivil und Militär sichergestellt war.¹⁷ Mit der Festlegung der Maxime des Primates der Politik über allem und insbesondere des politischen Gesichtspunktes gegenüber

¹⁴ Vgl. Huldt, 1995:179-180; Dix, 1994:439-456.

¹⁵ Vgl. Vagts (1937): *A History of Militarism: A Romance and Realities of a Profession*; Smith (1951): *American Democracy and Military Power*; Ekirch (1956): *The Civilian and the Military*; Janowitz (1960): *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*; Finer (1962): *The Man on the Horseback: The Role of the Military in Politics*; Bletz (1972): *The Role of the Military Professional in U.S. Foreign Policy*; Weigley (1973): *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*; Welch ed.(1976): *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries*; Art/Davies/Huntington ed.(1985): *Reorganizing America's Defense: Leadership in War and Peace*; Luttwak (1985): *The Pentagon and the Art of War: The Question of Military Reform*; Weinberger (1990): *Fighting for Peace: Seven Critical Years at the Pentagon*; Weigley (1993): *The American Military and the Principle of Civilian Control from McClellan to Powell*; Powell et al.(1994): *Exchange on Civil-Military Relations*; Johnson/Metz (1995): *American Civil-Military Relations: A Review of the Recent Literature*.

¹⁶ Vgl. Bibliographie am Schluss.

¹⁷ Vgl. Kondylis, 1988: 103.

dem militärischen, war sich Clausewitz aber des speziellen Verhältnisses in den zivil-militärischen Beziehungen bewusst:

"Auch lehrt die allgemeine Erfahrung, dass trotz der Mannigfaltigkeit und Ausbildung des heutigen Kriegswesens, dass die Hauptlineamente des Krieges doch immer von den Kabinetten bestimmt worden sind, d.h. von einer, wenn man technisch sprechen will, nur politischen, nicht militärischen Behörde."¹⁸

Hiermit wies Clausewitz explizit auf eine institutionelle Trennung zwischen Zivilem und Militärischem hin. Er gestand zwar dem Militär im operationellen Bereich (Teil-)Autonomie zu: "Freilich dringt das politische Element nicht tief in die Einzelheiten des Krieges hinunter, man stellt keine Vendetten und führt keine Patrouille nach politischen Rücksichten".¹⁹ Im gleichen Atemzug relativierte er aber diese militärische Autonomie wiederum zugunsten der politischen Führung und fuhr in restriktiver Manier fort: "aber desto entscheidender ist der Einfluss dieses [politischen] Elementes bei dem Entwurf zum ganzen Kriege, zum Feldzuge und oft selbst zur Schlacht."²⁰ Mit Vehemenz vertrat er diesen Standpunkt nochmals und hielt fest:

"Das Unterordnen des politischen Gesichtspunktes unter den militärischen wäre widersinnig, denn die Politik hat den Krieg erzeugt, sie ist die Intelligenz, der Krieg aber bloss das Instrument, und nicht umgekehrt. Es bleibt also nur das Unterordnen des militärischen Gesichtspunktes unter den politischen möglich."²¹

Clausewitz ging in seinen Ausführungen sogar so weit, dass er ein Modell ziviler Kontrolle über die Streitkräfte und deren Handeln vorsah, welches sich kaum von den modernen Entscheidungsprozessen heutiger Konflikte unterscheidet:

"Soll ein Krieg ganz den Absichten der Politik entsprechen, und soll die Politik den Mitteln zum Kriege ganz angemessen sein, so bleibt, wo der Staatsmann und der Soldat nicht in einer Person vereinigt sind [= der Fürst], nur ein gutes Mittel übrig, nämlich den obersten Feldherrn zum Mitglied des Kabinetts zu machen, damit dasselbe teil an den Hauptmomenten seines Handelns nehme."²²

Damit sprach Clausewitz nicht der Militarisierung des politischen Entscheidungsprozesses das Wort, sondern stellte mit dem Feldherrn²³ dem Kabinett eine Person zur Seite, die über ebenso viel politischen wie militärischen Sachverstand verfügte.²⁴

¹⁸ Clausewitz, 1994: VIII. Buch, Kap. 6B, 678.

¹⁹ Clausewitz, 1994: VIII. Buch, Kap. 6B, 676.

²⁰ Clausewitz, 1994: VIII. Buch, Kap. 6B, 676.

²¹ Clausewitz, 1994: VIII. Buch, Kap. 6B, 677. In diesem Zusammenhang stellt Clausewitz sogar die Möglichkeit eines "rein militärischen Standpunktes" in Frage!

²² Clausewitz, 1994: VIII. Buch, Kap. 6B, 679.

²³ Als Beispiel wäre hier die Rolle General Colin Powels im Golfkrieg zu nennen, der als Vorsitzender der vereinten Stabschefs der amerikanischen Streitkräfte und als Mitglied des Nationalen Sicherheitsrates die

Wir können an dieser Stelle Clausewitz nicht unterstellen, dass er bereits Überlegungen zu den optimalen Rahmenbedingungen für die Realisierung ziviler oder demokratischer Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften angestellt hatte. Seine Überlegungen zeigen jedoch deutlich, dass er sich der Komplexität zivil-militärischer Beziehungen bereits bewusst war. Sein Hinweis und die explizite Unterscheidung "militärischer und nicht militärischer Instanzen" lassen vermuten, dass bereits in der Genese liberaler Staatswesen Interpretationsfragen über die Zuweisung der jeweiligen Kompetenzen zwischen Zivil und Militär aufgetaucht waren.

Samuel Huntington²⁵

Samuel Huntington reduziert die zivil-militärischen Beziehungen auf die strikte Arbeitsteilung zwischen Militär und ziviler Gesellschaft, in der Überzeugung, dass sich nur so eine Nutzenmaximierung des Schutzeffekts erzielen liesse ("objective control"). Huntington steht für ein politisch neutrales, professionelles Militär ein, das von der Politik isoliert ist (= apolitisches Verhalten) und sich auf das Gewinnen von Kriegen konzentriert. Für ihn ist die Maximierung des militärischen Professionalismus gleichzeitig auch die Maximierung des Gehorsams, d.h. auch die Unterordnung des gesamten militärischen Etablissements unter das Zivile. Er zieht deshalb in seinem Modell eine klare Linie zwischen militärischer und politischer (ziviler) Sphäre. Für Huntington ist der Konflikt in den zivil-militärischen Beziehungen nicht als systeminhärent zu betrachten, sondern als Funktion nicht adäquater Formen ziviler Kontrolle zu verstehen.

Scharnierfunktion zwischen Zivil und Militär wahrgenommen hatte: "More than anything, he was the action officer connecting the military forces to the political system, and the political system back to the forces."(Woodward, 1991:154).

²⁴ Clausewitz meint dazu: "[...] wir wollen durchaus nicht, dass diese Einsicht in das Kriegswesen die Haupteigenschaft desselben sei: ein grossartiger, ausgezeichneter Kopf, ein starker Charakter, das sind die Haupteigenschaften". Und weiter: "Höchst gefährlich ist der Einfluss eines andern Militärs als des obersten Feldherrn im Kabinett; selten wird das zum gesunden tüchtigen Handeln führen."(Clausewitz, 1994: VIII. Buch, Kap. 6B, 679).

²⁵ Vgl. Huntington, 1957. Feaver erklärt Huntingtons bis heute andauernde Dominanz in der Debatte wie folgt: "Huntington continues to dominate the debate on U.S. civil-military relations for at least two reasons that are relevant here. First, much of the subsequent theoretical activity occurred in comparative studies. The comparative lens, however, blurs the nuances of civil-military conflict in the American case. In comparison with the developing world, the U.S. case is remarkably harmonious, and the theories that explain recurring coups are unlikely to shed much light on the U.S. situation, where there has never been an attempted, let alone a successful, military takeover. Second, although they are not faithful to Huntingtonian prescriptions to the letter, the officer corps has embraced Huntington as their champion. As an institution the military has been more diligent than its civilian counterparts in keeping the flame of civil-military studies alive; therefore it is no surprise that their champion remains the most important voice in the debate."(Feaver, 1995:133).

Morris Janowitz²⁶

Morris Janowitz argumentiert für einen pragmatischen Professionalismus: Obwohl das Militär nicht direkt an der Politik partizipiert, ist es stark mit dem politischen System und dem Staat verbunden. Er sieht die Streitkräfte als konstabulatorische Kraft im Staat, deren Mitglieder in die Gesellschaft integriert sind, deren gemeinsamen Werte teilen und über ein eigenes politisches Selbstverständnis verfügen.

Sam Sarkesian²⁷

Für Sam Sarkesian umfassen die zivil-militärischen Beziehungen drei Elemente: die politische Führung, das politisch-soziale System und das Militär. Diese drei Elemente stehen in enger, gegenseitiger Beziehung zueinander. Dies hat zur Folge, dass technologische Entwicklungen, gesellschaftlicher Wertewandel und zu- oder abnehmende Demokratisierung auf die erwähnten Elemente individuell und unterschiedlich wirken, wie auch auf die Beziehungen der Elemente zueinander.

Charles Moskos²⁸

Nach Charles Moskos lassen sich in der historischen Entwicklung der zivil-militärischen Beziehungen immer wieder Kräfte erkennen, die Konvergenzen oder Divergenzen zwischen den zivilen und militärischen Komponenten bewirken. Er plädiert deshalb für ein pluralistisches Streitkräftemodell.

Peter D. Feaver²⁹

Ausgehend von Huntingtons Ansatz von "objective versus subjective control" und der Erfahrung, dass die zivilen Akteure Huntingtons arbeitsteiliges Modell nicht akzeptiert haben, entwickelte Peter D. Feaver eine neue Typologie der zivil-militärischen Beziehungen: "delegative versus assertive control". Feaver stellte fest, dass keines der "delegative/objective control-" oder "subjective control-Modelle" in der Lage war, Lösungsansätze für alle vier nachfolgenden Problembereiche anzubieten:

- a) Zivile und militärische Institutionen unterscheiden sich ideell und soziologisch grundsätzlich;

²⁶ Vgl. Janowitz, 1960.

²⁷ Vgl. Sarkesian, 1992. In diesem Sinne auch Segal (1995:185): "Given the changes that have taken place in both the military and the American society, it would be naive not to expect change at the interface of two such complex systems."

²⁸ Vgl. Moskos, 1971.

²⁹ Vgl. Feaver, 1995:113-144.

- b) die militärische Seite ist nicht in die Innenpolitik involviert;
- c) die zivilen Instanzen akzeptieren nur ein einseitig arbeitsteiliges Modell und
- d) zivil-militärische Beziehungen beinhalten ein hohes Konfliktpotential.

Feaver verwendet deshalb für sein Modell den Begriff der "assertive civilian control", worunter er die bewusste Wahrnehmung der Überwachung der Streitkräfte und im speziellen der militärischen Operationen durch die zivilen Instanzen versteht – im aktiven und positiven Sinne. "Assertive control" zeichnet sich nach Feaver durch drei Charakteristika aus:

- a) "Assertive control" geht nicht davon aus, dass die militärische Gesellschaft der zivilen entspricht oder das Offizierskorps demokratiefeindlich ist, sie erlaubt vielmehr die Notwendigkeit einer aufgabenspezifischen Verschiedenheit.
- b) "Assertive control" kennt grundsätzlich keine klar definierten Rollen und Funktionen im Bereich der Verteidigung, sondern unterstreicht die komplementäre und überlappende Aufgabenwahrnehmung durch die zivilen und militärischen Institutionen. Sie verneint jedoch eine aktive Einmischung des Militärs in die politische Seite der Verteidigungspolitik.
- c) "Assertive control" geht davon aus, dass die zivil-militärischen Beziehungen Konfliktpotential beinhalten.

Feavers Modell kommt den Ansprüchen der zivilen Seite der zivil-militärischen Beziehungen wesentlich näher als Huntingtons Ansatz. Es ist in diesem Sinne auch flexibler und kommt der Unschärfe pragmatisch-politischen Handelns bei der Anwendung staatlich organisierter Gewalt entgegen. Feaver meint dazu: "Civilians want the flexibility that assertive control brings while the military prefer delegative [objective] control's certainty that the operation will be done their way."³⁰

Die Konzeption der "Inneren Führung"

Auf Grund ihrer damals jüngsten historischen Erfahrungen und der Notwendigkeit eines grundlegenden Neuaufbaus der Streitkräfte, sah sich die Bundesrepublik Deutschland zu Beginn der 50er Jahre gezwungen, ihre zivil-militärischen Beziehungen neu zu definieren.

Ausgehend von einer ursprünglich militärneutralen Verfassung, dem Grundgesetz, war man bei der Gründung der Bundeswehr mit der Herausforderung konfrontiert, das Werte- und

³⁰ Feaver, 1995:132.

Normensystem des Grundgesetzes mit den Grundsätzen von Führung, Ausbildung und Bildung der neuen Streitkräfte zu verbinden. Bei der Konzeption der "Inneren Führung" oder auch des "Staatsbürgers in Uniform" ging es also im wesentlichen darum,

"die hierarchischen Prinzipien unterliegenden Streitkräfte mit den pluralistischen Bedingungen der parlamentarischen Demokratie so in Einklang zu bringen, dass Soldat und Staatsbürger sich im Idealfall in einer Einheit auflösen und den Zielen der Verfassung in gleicher Weise verpflichtet sind".³¹

Die Konzeption der Inneren Führung stellt zwar einen wesentlichen Bestandteil der innerdeutschen zivil-militärischen Beziehungen dar, als universales Konzept für eine umfassende Definition und Ausgestaltung der demokratischen Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften greift sie jedoch zu wenig, da sie nur einseitig auf die Streitkräfte ausgerichtet ist und die zivilen Akteure nicht miteinbezieht.³² Wichtig in unserem Zusammenhang bleibt aber festzuhalten, dass die Innere Führung in Deutschland als "anspruchsvolle, dynamische Konzeption" verstanden wird, "die in der Wirklichkeit immer wieder neu zu erarbeiten ist".³³

Die verschiedenen Denkschulen³⁴ zeigen deutlich, dass vor dem Hintergrund einer weiterschreitenden Evolution oder sogar Revolution der Demokratie, sich die zivil-militärischen Beziehungen kaum mehr nur als Arbeitsteilung zwischen uniformiertem und zivilem Personal beschreiben lassen. Es handelt sich hierbei vielmehr um den Versuch, die Komplexität der Beziehungen zwischen unterschiedlichen Akteuren in einem von Ungleichzeitigkeit und Unsicherheit gekennzeichneten sozio-politischen Umfeld zu strukturieren, um so Transparenz in den Entscheidungsprozessen schaffen zu können.³⁵

Zivil-militärische Beziehungen in Mitteleuropa

Für die jungen mitteleuropäischen Demokratien stellt sich die Problematik der zivil-militärischen Beziehungen deshalb grundlegender, als sie auch in den zivilen Bereichen über

³¹ Oelrich, 1994:23.

³² Ein Aspekt der von den deutschen Vertretern auch immer wieder betont wird: Die Konzeption der Inneren Führung sei deshalb kein Exportartikel, weil sie eine spezifische Geschichte, Gesellschaft und Verfassung habe, die Prinzipien, Ziele und Grundsätze könnten aber vermittelt, gelernt und adaptiert werden. Vgl. dazu Oelrich (1994) und Hundt (1995).

³³ Oelrich, 1994:26.

³⁴ Bezüglich der spezifisch schweizerischen Ausgestaltung der zivil-militärischen Beziehungen und der demokratischen Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften sei an dieser Stelle auf die Arbeit von Carrel und die Seminarbeiträge der Workshop-Teilnehmer verwiesen. Bei der Vorbereitung des Projektes mussten wir feststellen, dass in der Schweiz zu diesem Thema noch keine Arbeiten vorliegen. Eine Umfrage bei schweizerischen Forschungsinstituten blieb ebenfalls ohne Resultat.

³⁵ Insofern schliesst sich der Kreis wieder bei Clausewitz, wenn er schreibt: "Mit dieser Ansicht ist es eine unzulässige und selbst schädliche Unterscheidung, wonach ein grosses kriegerisches Ereignis oder der Plan zu einem solchen eine rein militärische Beurteilung zulassen soll; [...]".(Clausewitz, 1994: VIII. Buch, Kap. 6B, 678).

wenig Erfahrung in der Ausgestaltung und im Vollzug demokratischer Entscheidungsprozesse verfügen. Sie stehen somit nicht nur im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen am Anfang eines langwierigen und dornenvollen Weges, die Gesellschaft als Ganzes befindet sich im Umbruch. Während die bis vor kurzem noch durch die Partei konditionierte, im Prinzip jedoch apolitische Bevölkerung wieder demokratisiert und zur politischen Mündigkeit geführt werden muss, mussten die Streitkräfte, respektive deren Eliten zuerst ent-(partei)politisiert werden, bevor mit der Vermittlung von Werten und Prinzipien demokratischer Gesellschaften begonnen werden konnte.³⁶

Die Streitkräfte in den mittelosteuropäischen Staaten hatten somit einen Prozess zu durchlaufen, den sie vor knapp 40 Jahren in praktisch umgekehrter Richtung unter grossen Opfern bereits einmal vollzogen hatten. Albright³⁷ hat diese Instrumentalisierung durch die kommunistischen Parteien in seinem Dreistufenmodell wie folgt beschrieben:

- Stufe I: Ein möglicher Widerstand gegenüber der Parteiorganisation wird ausgemerzt.
- Stufe II: Unter dem verstärkten Druck der Partei wird den Streitkräften das Wertesystem der Partei internalisiert (Ideologisierung).
- Stufe III: Ist die Implementierung der Parteiideologie sichergestellt, reduziert die Partei den Druck und das Militär wird gegenüber andern Gesellschaftsgruppen privilegiert, damit sich die Partei die Loyalität der Streitkräfte, speziell der militärischen Elite sichern kann.

Die Streitkräfte waren somit den Primat der Politik gewohnt, wie auch zivile Kontrolle, jedoch mit dem Unterschied, dass sich die zivilen Ansprechpartner meist aus dem Kern des linientreuen Offizierskaders rekrutierten. Dass das Aufbrechen dieser "Staat im Staat"-Strukturen jeweils von schmerzhaften Eruptionen und rekursiven Momenten begleitet wird, haben die Entwicklungen der letzten sechs Jahre deutlich gezeigt.³⁸ Augenscheinlich wurde aber auch, wie schwierig es für die professionellen Offizierskorps der ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten (WAPA) war, während eines an und für sich gewaltlosen Umbruchs, ihren Platz in den neuen innenpolitischen Landschaften zu finden.³⁹

Generell betrachtet durchlaufen die Streitkräfte deshalb im Übergang vom Totalitarismus zur Demokratie einen ähnlichen Transformationsprozess wie die zivile Gesellschaft, mit dem Unterschied, dass die Angehörigen der Streitkräfte zwar mit den Prinzipien und Werten

³⁶ Vgl. den tschechischen Beitrag.

³⁷ Vgl. Johnson, 1995:14.

³⁸ Siehe dazu die Darstellung Barylskis der Ereignisse vor und nach dem August-Coup von 1991 in den sowjetischen Streitkräften (Barylski, 1992:27-45).

³⁹ Der Drang der Militärs dieser Staaten in das Partnership for Peace-Programm muss sicherlich auch in diesem Zusammenhang gesehen werden.

demokratischer Gesellschaften vertraut gemacht werden müssen, die hierarchischen Strukturen aber nach spezifisch militärischen Gesichtspunkten beibehalten werden. Es liegt somit auf der Hand, dass die "Demokratisierung" der Streitkräfte ohne vorherigen oder gleichzeitigen Prozess in ihrem sozio-politischen Umfeld nicht realisierbar ist. Dieser Prozess ist in allen mittelosteuropäischen Ländern im Gange – mit zwar unterschiedlichen Geschwindigkeiten, aber irreversiblen Vorzeichen.

Dass der Übergang der mittelosteuropäischen Staaten in die Demokratie an den zivil-militärischen Beziehungen nicht ohne Spuren zu hinterlassen vorübergehen und an dieselben hohe Anforderungen stellen würde, liegt, wie wir aus den Erfahrungen in den westlichen Demokratien wissen, in der Natur der Sache selbst. Die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Ländern, im Kontext der jeweiligen politischen, sozialen und militärischen Situation und der unterschiedlich bewältigten Vergangenheit, liessen aber auch bereits früh erkennen, dass diese nicht einfach ein westliches Modell übernehmen oder adaptieren konnten.⁴⁰ Anleihen in der Dritten Welt konnten ebensowenig gemacht werden: Was dort zuwenig an ziviler oder politischer Kontrolle vorhanden war, wurde in den ehemals kommunistisch regierten Ländern zuviel an politischem Einfluss auf die Streitkräfte ausgeübt.⁴¹ Es mussten viel mehr erst die verschiedenen und jedem Land eigenen Problemkreise identifiziert werden, um so adäquate Lösungsansätze für die Errichtung stabiler und effektiver zivil-militärischer Beziehungen zu erarbeiten, die langfristig die demokratische Kontrolle über Sicherheitspolitik und Streitkräfte garantieren würden. Erschwerend kam – und kommt, solange sich diese Gesellschaften im Umbruch befinden – hinzu, dass die zivile Seite, auf Grund unterschiedlicher Interessenlagen oder Motiven, eine wesentlich heterogenere Zusammensetzung aufwies als die militärische.

Im Überblick stellten und stellen sich die Problemkreise für beide Seiten in etwa so:

- Die neu wachsenden politischen Kulturen verfügen über wenig oder keine Erfahrung in der Formulierung und Administrierung nationaler Verteidigungspolitik und ziviler Kontrolle der Streitkräfte.⁴²
- Politische Entscheidungen in der Aussen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Militärpolitik waren bislang einem kleinen Zirkel von Politikern und Militärs vorbehalten, die dem Nukleus des jeweiligen Zentralkomitees der Partei angehörten oder von aussen (WAPA) kamen.⁴³ Sie verfügen aus diesem Grund über keine kohärente "defence community", die

⁴⁰ Hier setzen Bland und andere ihre Kritik an Huntingtons Modell an und bemängeln, dass die westlichen Theorien mit den Umwälzungen in den mittelosteuropäischen Staaten nicht hätten mithalten können (Bland, 1995:107).

⁴¹ Vgl. Huldt, 1995:180.

⁴² Für einen Überblick über Ungarn, CSSR, Polen und Bulgarien vgl. Johnson (1995:24-26).

⁴³ Vgl. Mintchev, 1995:50-53.

den politischen Entscheidungsträgern verschiedene "neutrale" Alternativen bei verteidigungs- und militärpolitischen Entscheidungen aufzeigen könnten.⁴⁴

- Die Medien haben wenig Erfahrung mit verteidigungspolitischen Themen, somit fehlen auch hier den zivilen politischen Akteuren (Politiker und Politikerinnen, Parteien und Interessengruppen) Orientierungsmöglichkeiten, um sich ein umfassendes sicherheits-, verteidigungs- und militärpolitisches Verständnis anzueignen.⁴⁵
- Es fehlt eine zivile "Verteidigungsbürokratie", die den zivilen Entscheidungsträgern adäquate Unterstützung geben und die Verbindungen zur militärischen Seite unterhalten kann.⁴⁶
- Den meisten Offizieren fehlt das Verständnis für die Art und Weise, wie die Beziehungen zwischen der Regierung und den höheren Kommandos in reifen demokratischen Staaten ausgestaltet werden müssen. Viele glauben immer noch, dass es eine Dichotomie zwischen den zivilen und militärischen Verantwortlichkeiten gibt und die Trennlinie klar gezogen werden kann.⁴⁷

Diese sich gegenseitig verstärkenden Defizite haben, wie verschiedene Analysen⁴⁸ zeigen, in den meisten mittelosteuropäischen Staaten dazu geführt, dass bei der Neuorganisation der nationalen Verteidigungsstrukturen versucht wurde, zu definieren, was rein militärisch ist, um dies dann dem direkten zivilen/ ministeriellen Einfluss zu entziehen, mit der nicht illegitimen Absicht, die Streitkräfte vor ziviler Inkompetenz zu schützen. Dies hat jedoch wiederum dazu geführt, dass die zivile demokratische Kontrolle massiv eingeschränkt wurde.

Obschon die Situation in den einzelnen mittelosteuropäischen Staaten unterschiedlich ist, lassen sich doch zwei Problemkreise feststellen, die allen gemeinsam sind: Erstens; alle müssen

⁴⁴ Mit einer ähnlichen Situation sah sich die BRD 1955 konfrontiert: "it soon became clear that not only would the civil service, i.e. the Defence and Foreign Ministries, have to train defence experts, but that there was also a need for a larger security or strategic community of civilian experts capable of dialoguing with the international community, in particular the US security or strategic community, as well as conducting a corresponding debate in Germany and guiding the multiple security decisions confronting the country."(Mahncke, 1995:158).

Für die Verhältnisse in Bulgarien vgl. Krastev (1995:171-178).

⁴⁵ Vgl. Alexandrov (1995:106): "The armed forces are, of course, often dealt with in the media, but the aggressiveness and the bluntness displayed by certain journalists and media sometimes border on nihilism and are not conducive to a civilized discussion of the country's problems."

⁴⁶ Vgl. Nunn (1995:145): "Over decades, permanent civil services within Euro-Atlantic defence bureaucracies and departments became as 'militarized' as armed forces became 'civilized' under civilian control. [...] Within the defence community this ought to provide new and exciting opportunities for national dialogue and the international exchange of ideas."

⁴⁷ Bland (1995:123) kritisiert in diesem Zusammenhang die Aktivitäten der Nato-Militärs im Rahmen von *Partnership for Peace*, wo sich die westlichen Generäle bei ihren osteuropäischen Partnern als allgegenwärtig und allmächtig präsentieren würden – scheinbar über unbegrenzte Ressourcen verfügend und losgelöst jeglicher nationalen zivilen Aufsicht. Er verweigert ihnen deshalb jegliche Vorbildfunktion.

⁴⁸ Vgl. Bland, 1995:121-122; Johnson, 1995:32-34; Rangelov, 1995:137-142.

grundsätzlich neue Normen, Regeln und Prinzipien im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen etablieren – also bei den Zivilen, wie bei den Angehörigen der Streitkräfte –, um die demokratische Kontrolle über Sicherheitspolitik und Streitkräfte garantieren zu können. Zweitens; alle Staaten benötigen zur Herstellung von Transparenz in den zivil-militärischen Beziehungen effektive und effiziente Mechanismen, damit in diesen neuen pluralistischen Gesellschaften die Kontrolle gewährleistet werden kann.⁴⁹

Diese endogenen, in wechselseitigem Verhältnis stehenden Problemkreise sind mit ein Grund, weshalb die Übernahme westlicher Modelle für die mittelosteuropäischen Staaten behindert oder sogar verhindert wird. Fülle und Komplexität dieser neuen und neuartigen Problemkreise fordern deshalb auch neue, umfassendere theoretische Ansätze zum Verständnis der zivil-militärischen Beziehungen. Sie müssen sich somit auch qualitativ von den oben dargelegten, traditionellen Modellen Huntingtons und dessen Schüler unterscheiden.

Ein neuer Ansatz zivil-militärischer Beziehungen: "Shared Responsibility"

Als Beispiel für einen umfassenderen Ansatz der demokratischen Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften auf der Basis funktionierender zivil-militärischer Beziehungen, sei hier das Modell der "geteilten aber gemeinsam getragenen Verantwortung ('shared responsibility')" von Douglas Bland dargestellt.⁵⁰

Blands Modell basiert auf einem kooperativen Zusammengehen von Parlament, Regierung und Streitkräften im Rahmen der nationalen Verteidigung. Die auf diesem Modell basierenden zivil-militärischen Beziehungen können sich seiner Ansicht nach nur dann als erfolgreich erweisen, wenn das Parlament der Spitze der Streitkräfte adäquate Autorität zugesteht und die Regierung aktiv Anstrengungen unternimmt, dass das oberste Kommando (Generalstab/-stäbe) der Streitkräfte diese Autorität selbst wahrnehmen kann, unter Vermeidung eines politischen Missbrauchs der Streitkräfte durch irgendwelche partikulären Interessengruppen.

Geteilte Verantwortung bewirkt nach Bland eine Professionalisierung der Streitkräfte, und wenn zusätzlich gesetzliche Massnahmen die Militärs vor partikulärem politischen Missbrauch schützen, werden auch deren Tendenzen gedämpft, sich direkt in den innenpolitischen Prozess einzumischen.⁵¹

Die Forderung Blands nach Neutralität und Integrität der Streitkräfte zur Sicherstellung eines hohen Professionalisierungsgrades ist an und für sich nichts neues und lässt sich eindeutig als

⁴⁹ Vgl. Bland, 1995:108.

⁵⁰ Vgl. Bland, 1995:107-125.

⁵¹ Vgl. Bland, 1995:124. Sei dies um die Interessen der Streitkräfte zu wahren, sei es um sich selbst vor Missbrauch zu schützen oder bei einem Zusammenbruch des politischen Systems wieder Ruhe und Ordnung herzustellen.

Element des "objective control"-Modells Huntingtons identifizieren. Blands "shared responsibility"-Ansatz geht jedoch wesentlich weiter, in dem er mit der gemeinsam getragenen Verantwortung nicht ausgrenzt, sondern die politischen Akteure ihrem Kompetenzbereich entsprechend einbindet. Bland geht hier auch weiter als Feaver, der nur eine einseitige zivile "Kompetenzüberschreitung" zulässt.

Bland gelingt es somit, den zivilen und militärischen Instanzen den notwendigen Spielraum für eine situationsbezogene, praktikable und konstitutionskompatible Umsetzung sicherheits- und verteidigungspolitischer Vorgaben zu erteilen, ohne dass Partikulärinteressen die Streitkräfte in ihrer Funktion beeinträchtigen.

Die klar definierte, geteilte Verantwortung bedeutet, dass die zivile Seite die sicherheitspolitischen Vorgaben auf Grund legislativer oder exekutiver Ziele setzt und die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellt. Die militärische Führung entwickelt auf Grund dieser Vorgaben dann Doktrin, Streitkräftestruktur und Ausbildungsmethodik und setzt sie in effektive und effiziente Streitkräfte um.

Gerade weil Blands Modell sehr stark dem Konsens verpflichtet ist, respektiert es den Primat der Politik, d.h. die zivile Seite kann sich nicht vom Entscheiden entbinden, noch verfügt die militärische Seite bzw. das Oberkommando über ein Vetorecht gegenüber der Politik. Geteilte Verantwortung bedeutet in den zivil-militärischen Beziehungen nicht zwingend auch gleiche Verantwortung.⁵²

Blands Ansatz ist deshalb interessant, als er nicht ausgrenzt oder versucht, Trennlinien zwischen den verschiedenen zivil-militärischen Kompetenzbereichen zu ziehen, sondern den jeweiligen Kompetenzansprüchen die entsprechende Verantwortung zuweist und die involvierten Akteure zwingt, sich diesbezüglich selbst und den andern gegenüber Rechenschaft abzulegen. Damit kommt er auch der Natur der Sache entgegen, die auf Grund ihrer Komplexität und den diffusen Übergangsphasen von Frieden, Krise, Konflikt, Krieg und zurück, noch und noch überlappende Zuständigkeitsbereiche aufweist und in sich selbst konfliktträchtig ist. Sein Modell ermöglicht zusätzlich die optimale Nutzung des komplementären Wissens aller Beteiligten. All dies sind elementare Voraussetzungen für die effektive und effiziente Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften.

Kriterienkatalog des Projektes "Brückenschlag"

Auf Grund der in den vorangegangenen Kapiteln dargelegten Überlegungen betrachteten wir es als Glücksfall, dass die personelle Zusammensetzung des Workshops, auf Grund unterschiedlicher historischer und gesellschaftspolitischer Erfahrungen der Teilnehmer in

⁵² Vgl. Bland, 1995:112.

Demokratie und zivil-militärischen Beziehungen, praktisch die oben besprochene theoretische Palette umfasste.⁵³

Bei der Erarbeitung des Kriterienkatalogs versuchten die Workshop-Teilnehmer zuerst Gegenstände und Felder der Politik zu beschreiben, die für die demokratische Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften von Relevanz sein können. In der nächsten Phase ordneten wir diese thematischen Gruppen zu, d.h. wir erstellten eine Art Grundgerüst aus Begriffen oder Politikfeldern, aus denen sich später qualitative und quantitative Kriterien für die Kontrolle oder den Kontrollvorgang ableiten und beschreiben lassen.

Die Frage eines normativen oder empirisch-deskriptiven Ansatzes bezüglich der Definition oder Beschreibung der Kriterien für demokratische Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräfte, d.h. die Begründung, wie sie im Sinne eines Idealtypus auszusehen haben, welche sie sind und wie sie funktionieren, – dies sei vorweggenommen – konnten wir im Rahmen des Workshops nicht beantworten. Dafür fehlten die empirischen Grundlagen.

Oberbegriffe⁵⁴

- | | |
|---|-------------------------------|
| ❖ Primäre politische Sachfragen | ⇔ main issues ⁵⁵ |
| ❖ Hauptakteure und Schlüsselfiguren | ⇔ main actors and key players |
| ❖ Kontrollobjekte | ⇔ objects of control |
| ❖ Ziel und Zweck | ⇔ purpose and goals |
| ❖ Instrumente und Werkzeuge | ⇔ instruments and tools |
| ❖ Gesellschaftspolitische Voraussetzungen | ⇔ (societal) preconditions |
| ❖ Anforderungen und Grenzen | ⇔ requirements and limits |
| ❖ Verwirklichung der Kontrolle | ⇔ implementation of control |

⁵³ Vgl. den tschechischen Beitrag.

⁵⁴ Die Workshop-Sprache war Englisch. Zur Sicherstellung der Konkordanz werden die Begriffe in deutscher und englischer Sprache aufgelistet.

⁵⁵ Issues werden in der Regel sehr allgemein als politische Sachfragen oder Streitfragen verstanden, wobei meistens nur implizit deutlich wird, was darunter zu verstehen ist (Nohlen, 1992:410).

Als nächster Schritt versuchten wir die Oberbegriffe zu präzisieren und im Detail darzustellen, welche Punkte oder Problemfelder innerhalb des jeweiligen Oberbegriffes zu untersuchen sind, damit konkret etwas über das Vorhandensein und Funktionieren von demokratischer Kontrolle über Sicherheitspolitik und Streitkräfte ausgesagt werden kann.

Primäre politische Sachfragen

- | | |
|---|--|
| ◆ Streitkräfte | ⇨ armed forces |
| ◆ Entscheidung über Krieg und Frieden | ⇨ decision about war and peace |
| ◆ Einsatz der Streitkräfte ausserhalb des Landes (unilateral oder multilateral) | ⇨ external use of armed forces (unilateral / multilateral) |
| ◆ Einsatz der Streitkräfte im Innern | ⇨ internal use of armed forces |
| ◆ Ausrüstungsbeschaffung | ⇨ procurement of equipment |
| ◆ Frage der nuklearen Bewaffnung | ⇨ question of nuclear armament |
| ◆ Personalmanagement / Beförderungspraxis | ⇨ personal management / qualification system |
| ◆ Aussen- und Sicherheitspolitik | ⇨ foreign and security policy |
| ◆ Verteidigungs- und Militärpolitik | ⇨ defense and military policy |
| ◆ Allianzen (Allianzfragen) | ⇨ alliances |
| ◆ Internationale Partizipation | ⇨ international participation |
| ◆ Internationale Kooperation | ⇨ international co-operation |
| ◆ Rüstungsindustrie | ⇨ arms industries |
| ◆ Entscheidungsprozesse | ⇨ decision making process |
| ◆ Gesamtverteidigung | ⇨ general defense |
| ◆ Innere Führung (Beispiel BRD) | ⇨ "Innere Führung" |
| ◆ Interne Sicherheit | ⇨ internal security |
| ◆ Stellung der Streitkräfte in der Gesellschaft | ⇨ standing of the armed forces within the society |
| ◆ Allokation der Ressourcen | ⇨ allocation of resources |

Hauptakteure und Schlüsselfiguren

(der verschiedenen politischen Stufen und Ebenen)

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| ◆ Parlament | ⇨ parliament |
| ◆ Regierung und Präsident | ⇨ government and President |
| ◆ Gerichte | ⇨ courts |
| ◆ Öffentliche Meinung | ⇨ public opinion |
| ◆ Medien | ⇨ media |
| ◆ Administration | ⇨ administration |
| ◆ Internationale Organisationen | ⇨ international organizations |
| ◆ Lobbys/Interessengruppen/NGOs | ⇨ lobby groups/interest groups/NGOs |
| ◆ Politische Parteien | ⇨ political parties |
| ◆ Ombudssystem | ⇨ ombudsman system |
| ◆ Volk / Bevölkerung | ⇨ people |
| ◆ Generalstabschef / Generalstab | ⇨ chief of staff / general staff |

Kontrollobjekte

- | | |
|----------------|----------------|
| ◆ Streitkräfte | ⇨ armed forces |
|----------------|----------------|

- ◆ Militärakademien ⇨ military academies
- ◆ Sicherheits- und Verteidigungspolitik ⇨ security and defense policy
- ◆ Verteidigungs- und Militärpolitik ⇨ defense and military policy
- ◆ Interne und paramilitärische Sicherheitskräfte ⇨ internal and paramilitary security forces
- ◆ Rüstungsindustrie ⇨ arms industry
- ◆ Wechsel im Bereich der politischen Sachfragen ⇨ changes of main issues
- ◆ Geheim- und Sicherheitsdienste ⇨ intelligence and security services
- ◆ Hauptakteure minus: öffentliche Meinung, Volk, politische Parteien, NGOs ⇨ main actors minus: public opinion, people, political parties, NGOs
- ◆ Allokation der Ressourcen ⇨ allocation of resources

Zweck und Ziel

- ◆ Kontrolle ⇨ control
- ◆ Steuerung ⇨ steering
- ◆ Schutz ⇨ protection

Instrumente und Werkzeuge der Kontrolle

- ◆ Rechtliches System ⇨ legal system
- ◆ Juristisches System ⇨ judiciary system
- ◆ Allgemeines Stimm- und Wahlrecht ⇨ free voting and elections
- ◆ Volksrechte / politische Rechte (Möglichkeit der politischen Partizipation) ⇨ political rights (rights for political participation)
- ◆ Eingaben, Initiativen, Referenden ⇨ propositions, initiatives, referendums
- ◆ Politischer Druck (durch Medien, öffentliche Meinung, Interessengruppen) ⇨ political pressure (by media, public opinion, interest groups)
- ◆ Kontrollmöglichkeiten durch die gewählten Vertretungen (Parlament) ⇨ rights of control of elected bodies (parliaments)
- ◆ Menschen- und Grundrechte ⇨ human and basic rights
- ◆ Internationale Abkommen und Verträge ⇨ international agreements and treaties
- ◆ Budgetsystem ⇨ budget system

Gesellschaftspolitische Voraussetzungen

(differenziert spezifiziert für Krisen-, Kriegs- und Friedenszeiten)

- ◆ Rechtsstaatlichkeit ⇨ rule of law
- ◆ Bildung, öffentliches Interesse und Wissen
Gegenseitiger Dialog unter allen Akteuren
(Kommunikationskultur) ⇨ public education, knowledge & interest
⇨ mutual dialogue between all actors
(communication culture)
- ◆ Transparenz der Themen ⇨ transparency of issues
- ◆ Gegenseitige Verantwortung und Vertrauen
(oder vertrauensbildende Massnahmen) ⇨ mutual responsibility and trust
(or trust building measures)
- ◆ Relative Stabilität in den zivil-militärischen
Beziehungen ⇨ relative stability in military-civil relations
- ◆ Demokratische Kultur (politisch) ⇨ democratic political culture
- ◆ Effektive Kontrollinstrumente ⇨ effective instruments of control
- ◆ Demokratische Tradition oder Wille zur
Demokratie ⇨ democratic tradition or willingness to have
democracy
- ◆ Kulturelle Geneigtheit zu Kontrollfragen ⇨ cultural predisposition to issues of control

(demokratische Kontrollmentalität)

(the mindset of democratic control)

⇨ Existence of conscription

- ◆ Vorhandensein von Wehr- oder Dienstpflicht

Anforderungen und Grenzen

- ◆ Vorbedingungen für Kontrolle in Krise und / oder Krieg ⇨ preconditions of control in crisis and / or war
- ◆ Nationale Ziele (in Krisenzeiten) ⇨ national goals (in crisis time)
- ◆ Gesetzliche Legitimität ⇨ legitimacy within the law
- ◆ Nicht willkürlich, sondern gerecht ⇨ not arbitrary but fair
- ◆ Anwendung der Kontrollrechte-/möglichkeiten ⇨ use of control-rights / possibilities
- ◆ Grenzen der Ressourcen ⇨ limits of resources
- ◆ Alle Akteure umfassend (*Checks and Balances*) ⇨ encompassing all actors (checks and balances)
- ◆ Verhältnismässigkeit ⇨ proportionality
- ◆ Effektivität und Effizienz ⇨ efficacy and efficiency

Verwirklichung der Kontrolle

Diesen Bereich hat der Workshop ausgeklammert, da es sich hierbei vor allem um legalistische und verwaltungsrechtliche Prozesse handelt. Der Miteinbezug dieser Thematik hätte den zeitlichen Rahmen des Anlasses zudem gesprengt. Die Teilnehmer waren sich jedoch einig, dass sich im nationalen Rahmen ein Konsens aller Akteure über die demokratische Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften in der jeweiligen Verfassung ausdrücken soll und die entsprechenden verfassungsmässigen Aufträge des Souveräns im Rahmen der Gesetzgebung umschrieben werden müssen. Nur dies erlaubt das Funktionieren eines Systems von *Checks and Balances*, in dem die Rechte und Pflichten und somit auch die Kompetenz- und Zuständigkeitsbereiche aller zivil und militärisch Beteiligten klar definiert und zugewiesen sind.

Auf supranationaler Ebene benötigt die Verwirklichung und der Vollzug der Kontrolle die Unterstützung durch Vertragswerke, Konventionen und Organisationen, wie sie dies das Völkerrecht, die Europäische Menschenrechtskommission (EMRK), das humanitäre Kriegsvölkerrecht, die Charta der Vereinten Nationen, die Übereinkommen der OSZE, usw. darstellen. In diesem Zusammenhang sei an dieser Stelle auf den, von der OSZE im Rahmen des *Budapester Dokumentes von 1994: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter* verabschiedeten, "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" verwiesen.⁵⁶ Unter den sicherheitspolitischen Grundnormen wird beispielsweise in

⁵⁶ OSZE, 1995:18-23.

Einen ähnlichen Effekt bewirkt auch das Wiener Dokument 1994 (OSZE, 1995): Der jährliche Austausch von militärischen Informationen über die Streitkräfte (Mannschaftsbestände, Dislozierungen und Daten der Hauptwaffensysteme) und Verteidigungsplanung zwingen die zivilen und militärischen Entscheidungsträger zu Transparenz nach aussen und innen.

Kapitel IV, Ziffer 13 darauf hingewiesen, dass "jeder Teilnehmerstaat seine militärischen Fähigkeiten auf der Grundlage innerstaatlicher demokratischer Verfahren festlegen [...] wird,⁵⁷ und in Kapitel VII finden sich Regelungen bezüglich der demokratischen, politischen Kontrolle über die Streitkräfte, über deren politische Neutralität, ihre Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten der Angehörigen von Streitkräften.⁵⁸

Für die Glaubwürdigkeit und die nachhaltige Wirkung der demokratischen Kontrolle sind ein nach aussen und innen demokratisch legitimierter und akzeptierter Vollzug entscheidend.

Das Erstellen des Grundgerüsts, der Struktur zeigte, wie übergreifend sich die Thematik einerseits in den verschiedenen theoretischen, methodischen, legalistischen und funktionalen (im Sinne der Kybernetik)⁵⁹ Bereichen darstellt, andererseits wie umfassend das gesellschaftspolitische System des zu untersuchenden Staates jeweils bezüglich der demokratischen Kontrolle mit einbezogen werden muss.

Ebenso stellten wir fest, dass sich die Begriffe nicht immer klar voneinander abgrenzen liessen, im Gegenteil: sie überlagerten oder duplizierten sich. Wir betrachteten dies jedoch auf Grund der Komplexität der Thematik als gegeben, ja sogar als erwünscht.

Zusammenfassung

Bei der Ausarbeitung des Kriterienkataloges für die Vergleich- und Messbarkeit wurde den Workshop-Teilnehmern rasch klar, dass es sich dabei nicht um einen rein funktionalen Gradmesser demokratischer Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften handeln konnte, sondern vielmehr um ein Rahmenwerk von Elementen, die notwendig sind, damit demokratische Kontrolle unter den spezifischen Bedingungen zivil-militärischer Beziehungen überhaupt funktionieren kann – Bedingungen, die für jedes Land auf Grund seiner historischen, politischen, sozialen und militärischen Erfahrungen sehr stark divergieren.

Dies bedeutete für uns, dass es bei der Untersuchung "Funktioniert die demokratische Kontrolle, ja oder nein?" nicht darum gehen kann, bestimmten Elementen des Systems Werte oder Grössen zuzuweisen, sondern festzustellen, ob es im Rahmen der jeweiligen zivil-militärischen Beziehungen möglich ist, die Problemfelder ("hot spots") zu identifizieren, sie zu definieren und, mit Hilfe eines demokratisch legitimierten Entscheidungsverfahrens, die Sache ("the issue") einem zivilen oder militärischen Verantwortlichkeits- oder Kompetenzbereich zuzuweisen. Dieser Prozess muss sowohl in Friedenszeiten, Krisen, wie auch in Kriegszeiten funktionieren können. Damit dies möglich ist, bedarf es der Transparenz, die durch eine informierte

⁵⁷ OSZE, 1995:20.

⁵⁸ Vgl. OSZE, 1995:21-22.

⁵⁹ D.h. politische Systeme und Prozesse organisieren, regulieren und stabilisieren sich nach kybernetischen Gesetzmässigkeiten (Nohlen, 1992:751).

Öffentlichkeit (interessierte Bürgerschaft/ Medien) gewährleistet werden muss; des fachspezifischen Wissens, welches durch die zivilen und militärischen Experten geleistet werden kann; der demokratischen Auseinandersetzung im institutionellen Rahmen durch Souverän, Parlament und Regierung; und rechtsstaatlicher Institutionen, die über entsprechendes *Know-how* und Ressourcen verfügen, damit sie – zum Beispiel die Streitkräfte – die ihnen zugewiesenen Aufgaben erfüllen können.

Damit dieser Prozess initiiert und fortgesetzt werden kann, benötigen die neuen und alten Demokratien eine "Strategic Community",⁶⁰ die über etablierte und effiziente Kanäle zu allen Aspekten der Sicherheits-, Verteidigungs- und Militärpolitik im In- und Ausland verfügt. Es bedeutet aber auch, dass ein gewisses Niveau an öffentlichem Interesse vorhanden sein muss, gefördert durch mit der Materie vertrauten Journalisten, öffentlichen Foren, NGOs, *Think Tanks* und universitären Studien in den Bereichen internationale Beziehungen, Aussen- und Sicherheitspolitik. Zusätzlich muss sichergestellt sein, dass die Militärs in diesen Bereichen ausgebildet werden und ihre Anliegen einbringen können.

Die Ausarbeitung des Kataloges hat gezeigt, dass eine klare Trennung zwischen den beiden Bereichen Zivil und Militär nicht möglich ist. Die angestellten Überlegungen und Äusserungen der Workshop-Teilnehmer optierten mehrheitlich für ein Konzept der gemeinsam getragenen Verantwortung im Bereich der Sicherheitspolitik und der Streitkräfte. Nur so lassen sich die Vorteile von komplementärem Wissen und Dialogfähigkeit demokratischer Strukturen mit den Vorteilen des zwar konflikthaften aber innovativen Potentials der zivil-militärischen Beziehungen verbinden. Innovatives Potential wird in Zukunft gefordert sein, wenn die Streitkräfte vermehrt mit nicht traditionellen Aufgaben wie *Peace-keeping* oder Aufträgen zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern, im Bereich des Umweltschutzes, usw. ("operations other than war"), betraut werden. Die Innovationsfähigkeit ist zugleich eine unabdingbare Grundlage für das Funktionieren der demokratischen Kontrolle in interaktiven, sich laufend weiterentwickelnden sozio-politischen Systemen, wie es moderne Demokratien darstellen.

⁶⁰ "The term strategic communities [...] includes parliamentarians, media, academics (working both in educational institutions and non-governmental research institutes), students, civil servants, and the general public – any civilian who has a stake in defence and security matters" (Johnson, 1995:35).

Bibliographie

- Albright**, David (1980): A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations. In: World Politics, Vol. 32.
- Alexandrov**, Evgeni (1995): The Military's Relationship with Society in Bulgaria. In: Gilman/ Herold (1995), S. 99-106.
- Altmann**, Franz-Lothar/**Hösch**, Edgar (1994): Reformen und Reformer in Osteuropa. Regensburg.
- Arnett**, Robert (1994): Russia after the Crisis. Can Civilians Control the Military? In: Orbis, Vol. 38, No. 1 (Winter), S. 41-57.
- Arnold**, Edwin J. Jr.(1994): The Use of Military Power in Pursuit of National Interests. In: Parameters, 24/ Spring 1994, S. 4-12.
- Art**, Robert/ **Davis**, Vincent/ **Huntington**, Samuel (eds.)(1985): Reorganizing America's Defense: Leadership in War and Peace. Washington , DC.
- Auget**, Jean-Pierre (1995): Tocqueville: démocratie, armée et guerre. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, Vol. 45, 1995, Nr. 3, S. 371-397.
- Barylski**, Robert V. (1992): The Soviet Military before and after the Coup: Departization and Decentralization. In: Armed Forces & Society, Vol. 19, No. 1, Fall 1992, S. 27-45.
- Bebler**, Anton (1994): Civil-military Relations in the Central-East European States in Transition. Manuskript, März 94.
- Benoit**, Kenneth (1994): Reexamining Democracy and War Involvement: Democracies Really Are More Pacific. Cambridge, Mass.: The Center for International Affairs, Harvard University, 26 p. (Working Paper Series. No. 94-5.)
- Berg**, Hans Joachim (1982): Der Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages. Kontrollorgan zwischen Macht und Ohnmacht. München.
- Beyme**, Klaus von (1992⁷):Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung. Opladen.
- Biehle**, Alfred (1994): Die Kontrollfunktion des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages. In: Brecht/Klein (1994), S. 47-53.
- Bland**, Douglas (1995): Protecting the Military from Civilian Control: A Neglected Dimension of Civil-Military Relations. In: Gilman/ Herold (1995), S. 107-127.
- Bletz**, Donald F.(1972): The Role of the Military Professional in U.S. Foreign Policy. New York.
- Boëne**, Bernard (1995): The French Armed Forces and Society in the Post-Cold War Era: Continuity and Change. In: Gilman/Herold (1995), S. 83-97.
- Bracken**, Paul (1995): Reconsidering Civil-Military Relations. In: Snider/ Carlton-Carew (1995), S. 145-165.

- Brecht**, Reinhold/ **Klein**, Paul (Hrsg.) (1994): Streitkräfte in der Demokratie. Die Kontrolle des Militärs in Frankreich und in Deutschland. Militär- und Sozialwissenschaften Bd. 14, Baden-Baden.
- Brenner**, Michael (1990): Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat. Zwischen geheimdienstlicher Effizienz und rechtsstaatlicher Kontrolle. Baden-Baden.
- Buchholtz**, Dieter (1994): Strategische Heimatlosigkeit. Streitkräfte und Demokratie. In: Information für die Truppe, 38/94, 1, S. 56-60.
- Busch**, Eckart (1989): Der Wehrbeauftragte. Organ der parlamentarischen Kontrolle. Heidelberg.
- Cailleteau**, François (1994): Die funktionale Kontrolle der Streitkräfte. Eine französische Sicht. In: Brecht/ Klein (1994), S. 53-65.
- Carothers**, Thomas (1994): Democracy and Human Rights: Policy Allies or Rivals. In: The Washington Quarterly, 17, summer 1994, No. 3, S. 109-120.
- Catudal**, Honoré M. (1993): Why nations go to war: the question of human nature. In: Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques. 17, 1993, No. 4, S. 247-249.
- Cimbala**, Stephen J. (1995): The Role of Military Advice: Civil-Military Relations and Bush Security Strategy. In: Snider/ Carlton-Carew (1995), S. 88-112.
- Clausewitz**, Carl von (1994⁴): Vom Kriege: hinterlassenes Werk. Frankfurt/M.
- Czempiel**, Ernst-Otto (1994): Gewalt in der Gesellschaftswelt. Die Rolle des Militärischen in der Aussenpolitik der neuen Bundesrepublik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Vol. 39, No. 1 (Januar), S. 36-43.
- Dandeker**, Christopher (1994): National Security and Democracy: The United Kingdom Experience. In: Armed Forces & Society, Spring 1994, S. 353-374.
- Dittgen**, Herbert (1993): Amerikanischer Kongress und Aussenpolitik. Demokratische Aussenpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges. In: Politische Vierteljahresschrift, 34/ I, S. 72-91.
- Dix**, Robert H. (1994): Military Coups and Military Rule in Latin America. In: Armed Forces & Society, Spring 1994, S. 439-456.
- Dunlap**, Charles J. Jr. (1992/3): The Origins of the American Military Coup of 2012. In: Parameters 22(Winter 1992/3), S. 2-20.
- Ekirch**, Arthur E. Jr. (1956): The Civilian and the Military. New York.
- Evans**, Gareth (1994): Cooperative Security and Interstate Conflict. In: Foreign Policy, No. 96, Herbst, S. 3-20.
- Feaver**, Peter D. (1995): Civil-Military Conflict and the Use of Force. In: Snider/ Carlton-Carew (1995), S. 113-144.
- Finer**, Samuel E. (1975): The Man on Horseback: Military Intervention into Politics. Harmondsworth.
- Geierhos**, Wolfgang (1993): Die neue Sicherheitspolitik und die Bürger. Zur aktuellen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. In: Österreichische Militärzeitschrift, 31/ 9-10, S. 416-425.

- Gerster**, Florian (1994): Kontrollmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat in bezug auf die Bundeswehr. In: Brecht/ Klein (1994), S. 41-47.
- Gertz**, Bernhard (1994): Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme und Machtausübung in der Bundeswehr durch die Wahrnehmung des Koalitionsrechts. In: Brecht/ Klein (1994), S. 115-125.
- Gill**, Peter (1994): Policing Politics. Security Intelligence and the Liberal Democratic State.
- Giller**, Joachim (1994): Der Begriff der "Sicherheit" im Wandel. Vom umfassenden Sicherheitsverständnis zur präventiven Sicherheitsvorsorge. In: ÖMZ, 5/1994, S. 453-460.
- Gilman** Ernest/ **Herold** Detlef E. (ed.) (1995): Democratic and Civil Control over Military Forces - Case Studies and Perspectives. NATO Defense College Monograph Series, No. 3, Rome.
- Gilroy**, Curtis L. (1995): Civil-Military Operations and the Military Mission: Differences between Military and Influential Elites. In: Snider/ Carlton-Carew (1995), S. 34-67.
- Groll-Ya'ari**, Yedidiah (1994): Toward a Normative Code for the Military. In: Armed Forces & Society, Spring 1994, S. 457-471.
- Gustenau**, Gustav E. (1994): Zum Primat der Politik. Wider den Missbrauch eines Begriffes. In: ÖMZ 3/94, S. 253-258.
- Haartje**, Maren (1992): Gibt es für Frauen überhaupt Sicherheit? Territoriale Sicherheit versus soziale Unsicherheitsräume. In: Günther Bächler (Hrsg.): Friede und Freiheit. Die Schweiz in Europa. Chur/ Zürich, S. 25-40.
- Haltiner**, Karl W. (1992): Demokratie und Streitkräfte. Zur militärischen Identität westeuropäischer Gesellschaften. In: Günther Bächler (Hrsg.): Friede und Freiheit. Die Schweiz in Europa. Chur/ Zürich, S. 147-168.
- Haltiner**, Karl W. (1995): Sicherheit '95. Sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Beiträge und Berichte. Militärische Führungsschule, Heft Nr. 1, Au-Zürich.
- Hartmann**, Uwe (1994): Wider die Dominanz des Gehorsams. Komplexität und Dynamik moderner Gesellschaften und neuer militärischer Einsatzformen als pädagogische Herausforderung. In: Truppenpraxis 5/94, S. 403-407.
- Hellmann**, Gunther (Hrsg.) (1994): Alliierte Präsenz und die deutsche Einheit. Die politischen Folgen militärischer Macht. Baden-Baden.
- Hoffmann**, Gérard (1994): Zur Legitimität der Kontrolle. In: Brecht/Klein (1994), S.11-18.
- Hug**, Peter/ **Meier** Ruedi (1992): Rüstungskonversion. Die Umwandlung militärabhängiger Arbeitsplätze in zivile Beschäftigung. Zürich/Chur.
- Huhn**, Nikolaus (1995): Politische Kontrolle – Aufgabe und Herausforderung der Demokratie. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 24/1, S. 113-122.
- Huldt**, Bo (1995): Historical Lessons and Future Challenges: The need for Democratic and Civil Control over Military Forces. In: Gilman/ Herold (1995), S. 179-188.

- Hundt**, Ulrich A.(1995): Demokratische Kontrolle von Streitkräften in Deutschland. Beobachtungen und Erkenntnisse bei der Auflösung der ehemaligen Nationalen Volksarmee der DDR: Ein Vorgang ohne historische Beispiele. Referat an der Universität Bern, 7. Februar 1995 (Manuskript).
- Ienaga**, Saburo (1993/4): The Glorification of War in Japanese Education. In: International Security, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993-94), S. 113-133.
- Ilsemann**, Carl Gero von (1971): Die Bundeswehr in der Demokratie. Hamburg.
- Janowitz**, Morris (1960): The Professional Soldier: A Social and Political Portrait. Glencoe, Ill.
- Johnson**, Douglas/ **Metz**, Steven (1995): American Civil-Military Relations: A Review of the Recent Literature. In: Snider/ Carlton-Carew (1995), S. 201-224.
- Johnson**, Meredith Mae (1995): Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe. In: Gilman/ Herold (1995), S. 9-43.
- Kemp**, Kenneth W./ **Hudlin**, Charles (1992): Civil Supremacy over the Military: Its Nature and Limits. In: Armed Forces & Society, Vol. 19, No. 1, Fall 1992, S. 7-26.
- Klein**, Paul (1994): Vertrauen ist gut ... Die Kontrolle der Streitkräfte in Frankreich und Deutschland. In: Information für die Truppe, 5/94, S. 50-53.
- Klose**, Gerhard J.(1994): – sonst werden wir uns international blamieren. Ein Plädoyer für mehr Erziehung in den Streitkräften. In: Truppenpraxis 1/94.
- Kondylis**, Panajotis (1988): Theorie des Krieges. Clausewitz–Marx–Engels–Lenin. Stuttgart.
- Koschwitz**, Hansjürgen (1959): Streitkräfte und politisches System. Zur Rolle und Entwicklung des Militärs in den Demokratien des Westens. In: Deutsche Studien 15/59, S. 249-264.
- Krastev**, Ivan I.(1995): Bulgarian Security Policy and Decision Making since 1989. In: Gilman/ Herold (1995), S. 171-179.
- Krummenacher**, Heinz (1992): Das Ende aller nationalen Sicherheit. Sicherheitspolitik in der Risikogesellschaft. In: Günther Bächler (Hrsg.): Friede und Freiheit. Die Schweiz in Europa. Chur/ Zürich, S. 1-24.
- Kuzio**, Taras (1995): Civil-Military Relations in Ukraine, 1989-1991. In: Armed Forces and Society, Vol. 22, No. 1, Fall 1995, S. 25-48.
- Lenk**, Kurt/ **Franke**, Berthold (1991²): Theorie der Politik. Eine Einführung. Frankfurt.
- Lustgarten**, Laurence/ **Leigh**, Ian (1994): In from the Cold: National Security and the Parliamentary Democracy. Oxford.
- Luttwak** (1985): The Pentagon and the Art of War: The Question of Military Reform
- Lynch**, Allen (1994): Der Einfluss des Militärs auf die Aussenpolitik Russlands. In: Europa-Archiv, Folge 15/94, S. 437-446.
- Mahncke**, Dieter (1995): The German Defence Community. In: Gilman/ Herold (1995), S. 157-170.
- Maizière**, Ulrich de (1976): Führen im Frieden. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/76, S. 13-54.

- Maizière**, Ulrich de (1978): Verteidigungspolitik in der Demokratie. In: Wehrwissenschaftliche Rundschau, 27, 6/78, S. 169-176.
- Maizière**, Ulrich de (1984): Der Wehrbeauftragte, die Innere Führung und die Soldaten. In: Europäische Wehrkunde, 33/5, S. 289-293.
- Mansfield**, Edward D./ **Snyder**, Jack (1995): Democratization and the Danger of War. In: International Security, Vol. 20, No. 1, Summer 1995, S. 5-38.
- Marccella**, Gabriel (ed.) (1994): Warriors in Peacetime. The Military and Democracy in Latin America, new Directions for US Policy. Special issue of the journal Small Wars and Insurgencies.
- Martin**, Michel L. (1994): National Security and Democracy: The Dilemma from a French Perspective: In: Armed Forces & Society, Spring 1994, S. 395-412.
- Matthies**, Volker (Hrsg.) (1993): Frieden durch Einmischung? Schrecken des Krieges und die (Ohn)-Macht der internationalen Gemeinschaft. Bonn.
- McIsaac**, James F./ **Verdugo**, Naomi (1995): Civil-Military Relations: A Domestic View. In: Snider/ Carlton-Carew (1995), S. 21-33.
- Medick**, Monika (1978): Militärische Macht als Problem demokratischer Sicherheitspolitik. In: Klaus Dieter Schwarz (Hrsg.): Sicherheitspolitik. Bad Honnef, S. 95-110.
- Mertes**, Alois (1994): Das Primat des Politischen. Reden und Aufsätze, hrsg. von Günter Buchstab, Düsseldorf.
- Mintchev**, Emil G. (1995): Democratic and Civil Control over Armed Forces in Bulgaria. In: Gilman/ Herold (1995), S. 45-53.
- Möckli**, Silvano (1991): Demokratie in der Schweiz. Bern.
- Möckli**, Silvano (1994): Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und in Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Lichtenstein und Australien. Bern (St. Galler Studien zur Politikwissenschaft. Bd. 16.).
- Moller**, Bjorn (1994): Non-Offensive Defence as a Strategy for Small States? Working Papers, No. 5 (Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research).
- Moniac**, Rüdiger (1994): Sicherheit – neu und umfassend. In: Der Mittler-Brief Nr. 3, 1994.
- Müller**, Harald/ **Dembinsky** Matthias/ **Kelle** Alexander/ **Schaper** Annette (1994): From Black Sheep to White Angel? The New German Export Control Policy. In: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF) Reports, No. 32.
- Nohlen**, Dieter (Hrsg.) (1992⁴): Pipers Wörterbuch zur Politik. Politikwissenschaft: Theorien-Methoden-Begriffe. München.
- Nerlich**, Uwe (1994): Sicherheitspolitik und nationale Verteidigungsfähigkeit. In: Soldat und Technik, 37/1, S. 9-12.

- Nuciari**, Marina (1995): The Civil Authorities' Responsibilities and the Military in Italy. In: Gilman/ Herold (1995), S. 127-136.
- Nunn**, Frederick M. (1992): The Time of the Generals. Latin American Professional Militarism in World Perspective. Lincoln.
- Nunn**, Frederick M.(1995): The Roles of Civilian Experts in The International Strategic Community and Military Professionalism in the New World Order. In: Gilman/ Herold (1995), S. 143-156.
- Oelrich**, Jürgen (1994): Die Konzeption der Inneren Führung. In: Brecht/ Klein (1994), S. 19-28.
- OSZE** (1995): Wiener Dokument 1994 der Verhandlungen über vertrauen- und sicherheitsbildende Massnahmen. Wien.
- OSZE** (1995): Budapester Dokument 1994: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter. Budapest.
- Owen**, John M. (1994): How Liberalism Produces Democratic Peace. In: International Security, Vol. 19, No. 2 (Fall 1994), S. 87-125.
- Pfetsch**, Barbara (1994): Themenkarrieren und politische Kommunikation. Zum Verhältnis von Politik und den Medien bei der Entstehung der politischen Agenda. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 39, S. 11-20.
- Pinkas**, Klaus (1994): Hinter die Politik schauen. Zum Verhältnis von Militär und Politik. In: ÖMZ 3/94, S. 259-264.
- Poole**, J.B./ **Guthrie**, R. (ed.) (1993): Verification 1993. Peacekeeping, Arms Control and the Environment. London.
- Porter**, Bruce (1993): War and the Rise of the State. The Military Foundations of Modern Politics. New York.
- Posen**, Barry R. (1993): Nationalism, the Mass Army, and Military Power. In: International Security, Vol. 18, No. 2 (Fall 93), S. 80-124.
- Powell**, Colin/ **Lehman**, John/ **Odom**, William/ **Huntington**, Samuel/ **Kohn**, Richardet H. (1994): Exchange on Civil-Military Relations. In: National Interest, No. 36 (Summer 1994), S. 23-31.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung** (Hrsg.)(1985): Die Bundeswehr in der Demokratie 1955-1985. Ansprachen, Erklärungen, Reden, Grussworte, Vorträge zum 30jährigen Bestehen. Bonn.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung** (Hrsg.) (1993): Erläuterungen und Vergleiche zum Regierungsentwurf des Verteidigungshaushaltes 1994. Bonn.
- Preuss**, Ulrich K. (Hrsg.) (1994): Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen. Frankfurt/M.
- Rangelov**, Alexander (1995): Civil Control over the Military: The Situation in Bulgaria. In: Gilman/ Herold (1995), S. 137-142.
- Ricks**, Charles W. (1993): The Military-News Media Relationship: Thinking Forward. Paper published by the Strategic Studies Institute U.S. Army War College (Dec. 1993).

- Roberts**, Adam (1993/4): The Laws of War in the 1990-91 Gulf Conflict. In: International Security, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993-94), S. 134-181.
- Rose**, Charlie (1994): Democratic control of the armed forces. A parliamentary role in Partnership for Peace. In: NATO review, October, S. 13-17.
- Rosenau**, James N. (1994): New Dimensions of Security: The Interaction of Globalizing and Localizing Dynamics. In: Security Dialogue, London, Vol. 25, No. 3, September, S. 255-281.
- Russett**, Bruce (1990): Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security. Cambridge, Mass..
- Russett**, Bruce (1993): Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World. Princeton.
- Sarkesian**, Sam C. (1992): Civil-Military Relations in a Liberal Society: The United States in a New Security Era. (Paper presented at Ohio State University).
- Schäfer**, Helmut/ **Stechow**, Christian von (1988): Kontrolle der Sicherheitspolitik. In: Uwe Thaysen/ Roger H. Davidson/ Robert G. Livingston (Hrsg.): US Kongress und Deutscher Bundestag. Opladen, S. 421-435.
- Schäffgen**, Heinz (1978): Soldat und Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/78, S. 3-13.
- Schiff**, Rebecca L. (1995): Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance. In: Armed Forces & Society, Vol. 22, No. 1 (Fall 95), S. 7-24.
- Schütz**, Raimund (1995): Europaweite Freizügigkeit ohne demokratische Kontrolle? Überwachung der Anwendung der Schengen II-Konvention durch die nationalen Parlamente. In: Archiv des öffentlichen Rechts, 120, Heft 4, S. 509-548.
- Schweigler**, Gebhard (1993): America First? Die amerikanische Öffentlichkeit und die Aussenpolitik. In: Matthias Dembinski/ Peter Rudolf/ Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt. Baden-Baden.
- Segal**, David R.(1994): National Security and Democracy in the United States. In: Armed Forces & Society, Spring 1994, S. 375-393.
- Segal**, David R. (1995): U.S. Civil-Military Relations in the Twenty-first Century: A Sociologist's View. In: Snider/ Carlton-Carew (1995), S. 185-200.
- Senn**, Hans (1983): Friede in Unabhängigkeit. Von der totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik. Frauenfeld.
- Shaw**, Martin (1995): Military, State and Society in the 21st Century: Challenges of the Fragmentary Global Peace. In: Gilman/Herold (1995), S. 55-68.
- Shuman**, Michael H./ **Harvey**, Hal (1993): Security without War. A Post-Cold War Foreign Policy.
- Smith**, Louis (1951): American Democracy and Military Power. Chicago.
- Snider**, Don M./ **Carlton-Carew**, Miranda A. (ed.) (1995): U.S. Civil-Military Relations. In Transition or Crisis? Washington DC.

- Soeters**, Joseph L. (1995): Changing from Conscript to All-volunteer Forces: The Dutch Experience. In: Gilman/ Herold (1995), S. 69-82.
- Spiro**, David E. (1994): The Insignificance of the Liberal Peace. In: International Security, Vol. 19, No. 2 (Fall 94), S. 50-86.
- Stech**, Frank J. (1994): Winning CNN Wars. In: Parameters, 24/Autumn 1994, S. 37-56.
- Stembera**, Milan (1995): Demokratische Kontrolle über die Armee der CFR: Tschechische Erfahrungen bei der Reform der Streitkräfte nach Errichtung der Tschechischen Republik. Referat Universität Bern, 31. Januar 1995 (Manuskript).
- Stüssi-Lauterburg**, Jürg/ **Baur**, Pierre (Hrsg.) (1991): Texte zur Schweizer Sicherheitspolitik 1960-1990. Brugg.
- Sutherland**, R. G. (1994): The Chemical Weapons Convention: The Problems of Implementation. In: Pacific Research, Vol. 7, No. 1 (February), S. 7-11.
- Vagts**, Alfred (1937): A History of Militarism: A Romance and Realities of a Profession. New York.
- Weigley**, Rusell F. (1973): The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy. Bloomington.
- Weigley**, Rusell F. (1993): The American Military and the Principle of Civilian Control from McClellan to Powell. In Journal of Military History, Special Issue, 57 (October 1993), S. 27-58.
- Weinberger**, Caspar W. (1990): Fighting for Peace: Seven Critical Years at the Pentagon. New York.
- Welch**, Claude E. (ed.) (1976): Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries. Albany NY.
- Widmer**, Anton (1995): Sicherheit – über Begrifflichkeit und staatliche Massnahmen. In: Innere Sicherheit – Innere Unsicherheit? Zürich, S. 11-24.
- Wilzewski**, Jürgen (1993): Mitsprache statt Dominanz. In: Matthias Dembinski/ Peter Rudolf/ Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt. Baden-Baden.
- Wolf**, Dieter O. A. (1973): Präsidenten-Krieg in Vietnam? Kompetenzen, Entscheidungsverfahren und Verhalten von Präsident und Kongress im Indochinakonflikt. München/ Wien.
- Wolf**, Dieter O.A.(1974): Um die Kriegsvollmacht des amerikanischen Präsidenten. Der War Powers Act vom 7. November 1973. In: Europa-Archiv 7/74, S. 216-222.
- Wolf**, Reinhard (1994): Demokratisierungspolitik als Instrument deutscher Sicherheitsvorsorge. In: Politik und Zeitgeschichte, B 26-27, S. 22-30.
- Woodward**, Bob (1991): The Commanders. New York.
- Young**, Peter R. (ed.) (1992): Defence and the Media in Time of Limited War. In: Small Wars and Insurgencies, Sept. 1992.
- Zagorski**, Paul W. (1994): Civil-Military Relations and Argentine Democracy: The Armed Forces under the Menem Government. In: Armed Forces & Society, Spring, S. 423-437.

Zenk, Peter-Michael (1994): Zur Problematik kollektiver militärischer Intervention bei innerstaatlichen Konflikten. In: S und F, Baden-Baden, Jg. 12, Nr. 2, S. 76-84. (Themenheft: Blauhelme – Ideale und Interessen).

Anhang 1: Teilnehmer des Workshops

stud. rer. pol. Urs Affolter	Universität Bern
lic. iur. Giancarlo Buletti	Chef Militärpolitik – Eidg. Militärdepartement, Bern
Prof. Dr. Laurent F. Carrel	Philosophisch-historische Fakultät, Universität Bern
Dr. Georg Dobrovlny	Direktor Forum Ost-West, Bern
Prof. Dr. Ruth Meyer Schweizer	Institut für Soziologie, Universität Bern
lic. phil. nat. Nicolas Müller	Doktorand, Universität Bern
lic. rer. pol. Niklaus Müller	Askultant, Universität Bern
stud. phil. hist. Andreas Schaer	Universität Bern
Dr. Stanislav Stach	Institute of International Relations, Prague
stud. rer. pol. Thomas Stähli	Universität Bern
Capt. Stefan Sarvas M.A.	Foreign Ministry of Defense, Prague
lic. phil. hist. Robert Unteregger	Doktorand, Universität Bern

Anhang 2: Programm des Workshops (9.-10. November 1995)

DEMOCRATIC CONTROL OVER SECURITY POLICY AND ARMED FORCES

Thursday:

(November 9th, 1995)

0800-0830	Welcome and Opening	Dr. G. Dobrovlny
	Introduction	Prof. Dr. L.F. Carrel
	"Scientific method, aims and framework of the workshop"	
0830-0915	Presentation of the Czech study:	Dr. S. Stach /
	"Democratic Control over Security Policy and Armed Forces"	Dr. S. Starvas
	Discussion	
0915-1000	Presentation of the Swiss approach to	Prof. L.F. Carrel
	"Demokratische und zivile Kontrolle von Streitkräften"	
1015-1215	Summaries of the experts and students projects:	
	Politische Kontrolle der Armee: Das Beispiel Schweiz	Prof. R. Meyer
	Verfassungsmässige und gesetzliche Verankerung der Kontrolle der Armee: Das neue Militärgesetz	G. Buletti
	Die demokratische Kontrolle über Sicherheitspolitik und Armee als parlamentarische Aufgabe	A. Schaer
	Demokratische und zivile Kontrolle über die Armee am Bsp. des neuen Gesetzes über den zivilen Ersatzdienst	A. Schaer
	Einfluss der Spitzenverbände auf die Rüstungsbeschaffung am Bsp. des F/A-18	U. Affolter / Th. Stähli
	Rolle der Medien am Bsp. der Beschaffung des F/A-18	A. Schaer
	Demokratische Kontrolle über Sicherheitspolitik und Streitkräfte (grundsätzliche Überlegungen)	N. Müller / R. Unteregger

	Discussion	
1215-1430	Lunch, free time	
1430-1700	Working groups: "Catalog of criteria for democratic control over security policy and armed forces"	
1800-1900	Public presentation	Dr. S. Stach
	"European Security Policy and NATO-enlargement, a view from the Czech Republic"	
1930	Dinner at the restaurant "Ratskeller", Gerechtigkeitsgasse 81, Berne	

Friday:

(November 10th, 1995)

0800-0900	Presentation of the results of the working groups	
0900-1030	Discussion	
1030-1130	Project follow-up	Dr. S. Stach / Prof. Dr. L.F. Carrel
1200-1900	Excursion to Solothurn	A. Schaer

Anhang 3: Verzeichnis der Arbeiten

Urs Affolter und Thomas Stähli:

Die Einflussnahme von Wirtschaft und Verbänden auf Rüstungsvorhaben am Beispiel der F/A-18 Beschaffung

Giancarlo Buletti, Chef Militärpolitik, EMD:

Die Kontrolle der Armee aus Sicht des neuen Militärgesetzes

Prof. Dr. Laurent F. Carrel:

Demokratische Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften

Helmut Hubacher, Nationalrat:

Die demokratische Kontrolle über Sicherheitspolitik und Armee als parlamentarische Arbeit

Gregor Meier:

Rolle der Medien am Beispiel der Beschaffung des neuen Kampfflugzeuges F/A-18

Prof. Ruth Meyer Schweizer und Hans Jörg Schweizer-Meyer:

Swiss Security Policy in its Political Context

Nicolas G. Müller und Robert Unteregger:

Demokratische Kontrolle über Sicherheitspolitik und Streitkräfte.
Grundsätzliche Überlegungen

Prof. Dr. Otto Pick, Capt. Stefan Sarvas und Dr. Stanislav Stach:

Democratic Control over Security Policy and Armed Forces

Stefan Schaerer:

Die Landesverteidigungskommission (LVK) in den Jahren 1945-1960. Organismus eigenen Rechts oder unter demokratischer Kontrolle?

Jürg van Wjinkoop, Oberauditor der Schweizer Armee:

Demokratische und zivile Kontrolle über die Armee am Beispiel des neuen Gesetzes über den zivilen Ersatzdienst (ZDG)

Democratic Control over Security Policy and Armed Forces

by Otto Pick, Stefan Sarvas, Stanislav Stach

1. Introduction

The question of who should control the military force of society has always been controversial. Especially in the last two hundred years the relations between the military and civil parts of society became important, after the first professional military institutions were established, professional officers corps created, together with the growth of a nation state. But the theoretical basis of civil-military relations was created only in the period of the Cold War. Theoretical approaches applicable to democratic societies were developed in the 1950s by Samuel Huntington and Morris Janowitz. Theories applicable to communist and socialist societies were developed in the 1960s and 1970s by Kolkowicz, Odom, Perlmutter and Colton.

David Segal assumes that the current theory of civil-military relations is a product of the last half century. One can agree with the idea that the 1950s and 1960s were decades of theoretical development; the 1970s and 1980s decades of theoretical refinement, and the 1990s can be characterized by theory reformulation, as a result of the end of the Cold War and an overall new geopolitical situation.¹

Samuel Huntington defined two major forces by which the military institutions of a society are shaped. First, "a functional imperative stemming from the threats to the society's security" and second, "a societal imperative arising from the social forces, ideologies, and institutions dominant within the society".²

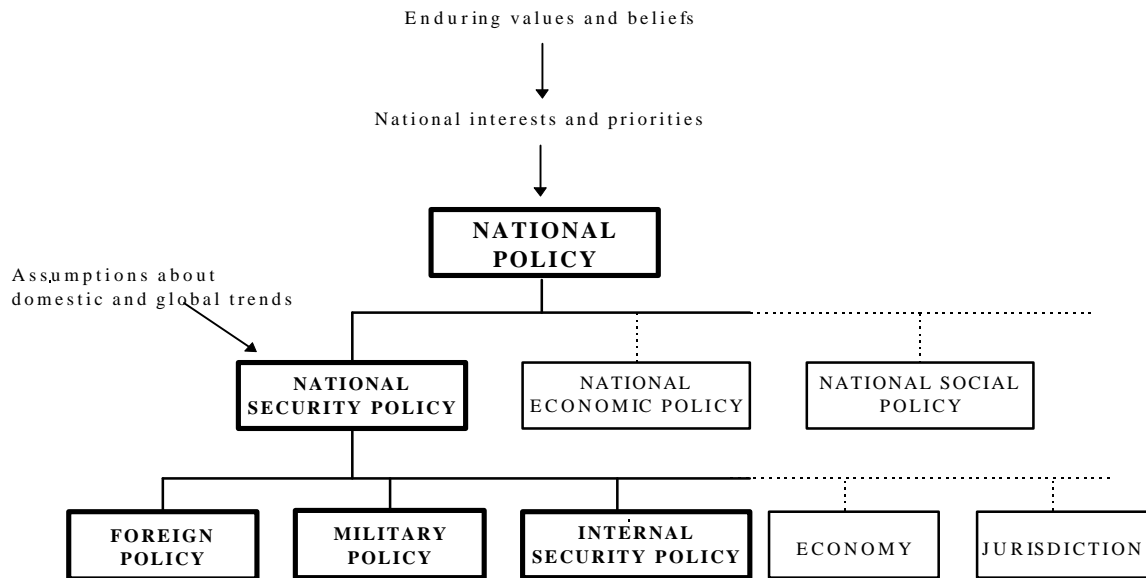
David Segal defined two basic approaches to civil-military relations. The political approach, based on the work of Samuel Huntington's "The Soldier and the State", who assumed that formal tools – laws, regulations, formal chains of command, parliament, elected officials, president, civilian legislature – would make the military responsible to society, and a sociological approach, based on the work of Morris Janowitz's "The Professional Soldier", placing emphasis on anchoring civil-military relations into broader social fabrics, and of Jacques van Doorn, who accentuated the importance of public opinion as the best of means ensuring control of the military.

When discussing security policy at the Institute of International Relations, we realized that there is a wide variety of terms in this field, defined differently in different countries. We were trying to adapt our theoretical assumptions to the most widely used terminology. Thus we are

¹ Segal, D. R., "Civil-Military Relations in Democratic Societies", p. 39-40, in Kuhlmann, J., Segal, D. R., *Armed Forces at the Dawn of the Third Millenium*, SOWI, Munich, 1994, pp. 37-48.

² Huntington, S., *The Soldier and the State*, Belknap & Harvard, London, 1994, pp. 219-220.

using the following hierarchy of terms: National Policy, National Security Policy, and Military Policy.³ The relations among these terms are demonstrated in the following graph:



We regard National Security Policy as one of the essential components of National Policy. National Security Policy comprises a system of basic national interests and objectives, and of ways and means to achieve them. Its implementation should serve to maintain:

- The sovereignty and unity of the state
- Its territorial integrity and inviolability
- Constituency and functioning of its democratic institutions
- Stable economic and social development of the state
- Protection of citizens' life and health, property, cultural values, protection of the environment
- Fulfilling of international obligations of the state

We regard *National Security Policy* as consisting of three components: Foreign Policy, Military Policy, and Internal Security Policy. It also comprises economic, environmental, social, jurisdictional and other equally important factors. But the three components mentioned represent its basis.

³ *The Security Policy of the Czech Republic*, Institute of International Relations, Prague, Study paper No. 3/1994.

The aim of *National Security Policy* is to enhance the safety of the nation's social, economic, and political institutions against external or internal threats.

Foreign Policy deals with threats by diplomatic means. Foreign Policy is responsible for maintaining and building friendly relations with neighboring and other states, preventing disputes and development of crises, signing international agreements, finding of allies, alliances, creating conditions for incorporating the state into integrational structures.

Military Policy is the program of activities designed to minimize or neutralize efforts to weaken or destroy the nation by armed forces operating from outside its institutional and territorial confines.

Internal Security Policy deals with the threat of subversion, that is with the effort to weaken or destroy the state by forces operating within its territorial and institutional confines, and with the threat of erosion resulting from long-term changes in social, economic, demographic, and political conditions tending to reduce the relative power of the state.

Civil-military relations are the principal institutional components of Military Policy. In this study, civil-military relations are understood as a web of relations between military and society on both formal and informal levels. On the formal level they embrace a set of laws clarifying the position of the military in society, and the mechanisms of control imposed by society. On the informal level they include informal links between military on one hand, and politicians and political parties, the business sector, the press and the public on the other. Civil-military relations are influenced by specific circumstances of individual countries, e.g. in the case of post-communist countries by the legacy of the previous regimes.

By *control over the armed forces* we understand limiting their power to make political decisions without approval by other superior political authorities of the state.

By the term *democratic control* we understand political control by democratically elected representatives.

The ultimate objective of healthy civil-military relations is "the harmonization of values and beliefs, consensus about the proper place of armed services in society and agreement on security policy and its cost to the state"⁴. In the light of far reaching changes societies have been experiencing in the last decade, it is important to understand Security Policy, and civil-military relations as well, as a dynamic concept.

Armed forces are created for the protection of society; their main function is to serve and defend the population from which they are formed. To carry out this task, they have a special and distinctive position in society. One of its specific factors is that they have a monopoly on

⁴ See Edmonds, M., *Armed Services and Society*, Westview Press, Boulder & San Francisco, 1990, p. 132.

possession of weapons and arms. Further, in any society the military represents a highly organized and disciplined group connected by traditions, customs, working habits and aims, and above all by the need to work together and depend on each other in case of a crises. It is dependence that literally means the difference between life and death. Such dependence builds strong ties and loyalties that only few other professions can claim. One can anticipate situations when these distinguishing qualities can attain a particular prominence. In conditions of instability, the armed forces can represent a coherent and cohesive force and therefore a rival source of authority.

As far as civil-military relations in post-communist countries, in countries undergoing fundamental transformation, are concerned, one has to pay attention not only to general characteristics, but also to specifics of these countries. Steven Larrabee and Thomas Szanya have assumed that the specific tasks revolved around one main goal: "to eliminate the hybrid nature of the militaries by reestablishing their formal lines of authority and removing the informal, but sometimes dominant, channels"⁵.

The democratic control of armed forces has its importance both in periods of transformation and in periods of stability.

1.1. The importance of restructuring civil-military relations in post-communist society

The velvet revolutions in Central and Eastern Europe brought radical changes in society and had radical impact on civil-military relations. True political pluralism and democracy are incompatible with the former symbiosis of the military and the dominant political party. Some observers believe that the emphasis placed upon the economic transformation in the Czech Republic has caused that transformation of the armed forces and rebuilding of civil-military relations were not given the attention they deserved. Nevertheless, steps aimed at restoring and rearranging the place of the military in society were rather urgent because of the uncertainty whether the officer corps would not try to defend the old regime. That is why measures directed towards the political disengagement of the military and the introduction of a civilian leadership into this institution were quickly incorporated.

The main measures undertaken immediately after the revolution can be grouped into several categories:

- Separating the military from the Communist Party
- Prohibiting any party activities within the military and its depolitization
- Subordinating the military to parliamentary, governmental and presidential control

⁵ Szanya, T. S., Larrabee F. S. *East European Military Reform after the Cold War: Implications for the United Nation* (RAND Corporation, Santa Monica, 1995), p. 11.

- Establishing formal channels to the legislature for articulating the military's institutional interests⁶

It is important to meet the four basic requirements which seem to be necessary to create an effective civilian oversight of the military:

1. A clear division of authority between the president and the government in the constitution and other laws. Laws should clearly establish the chain of command and elucidate control lines over the military, specify military responsibilities in peace, and indicate who has the power and authority to declare war.
2. Parliamentary control of the military through control of the defense budget. Authority of parliament in decisions to deploy the armed forces in emergencies, war, and in cases of new peacemaking and humanitarian missions.
3. Peacetime governmental control over the general staff and military commanders by a civilian defense ministry. The chain of control should include elaboration of the defense budget, access to intelligence, involvement in strategic planning, force structure development, procurement and promotion of senior military officials.
4. Restoration of a distorted image of the military in society, improvement of its trustworthiness and accountability.

1.2. Importance of control over the armed forces in democratic societies

Democratic control of the armed forces is important not only during periods of transformation, but also in periods of stable democracy.

Democratic control of armed forces is often mentioned among the prerequisites of NATO membership. Improving the quality of civil-military relations and democratic control of the armed forces are components of our activities in the framework of the "Partnership for Peace" (PfP) program.

The Presentation Document of the Czech Republic signed in Brussels in October 1994 states:

"CR puts the finishing touches to its system of democratic control of the Forces, the fundamentals are however given. They correspond with the means of control common in highly developed democracies.

The President of the Czech Republic is the Commander in Chief of the Czech military forces. The President is an element of the executive power, elected by the Parliament. The Department of Defense is presided over by a civilian Minister of Defense, a minister of the Czech Government. The Government is the supreme body of the executive power, responsible to the Parliament. The

⁶ These steps have been outlined differently and with more details in Anton Bebler, "Democratization and East-Central European Professional Military", *RUSI Journal* (Royal United Services Institute), Spring 1991, pp. 47-51. Cited in Szayna, T. S., Larrabee, S. P., *East European Military Reform*.

Governmental advisory council responsible for the military affairs, the former National Defense Council, is now undergoing a transformation process.

The Parliament exercises its control over the military forces by its approval to the budget, it enacts regulations binding on the Department of Defense and checks its implementation. The Parliament is given right to declare war if the country is invaded or if it is necessary for the proper fulfillment of its international obligations as part of combined defense against invasion.

The military forces of the Czech Republic are depoliticized, no political activity is allowed."⁷

2. Common principles of democratic control

The role of the military in society has been frequently discussed in terms of "civilian control". Presumably, civilian control has something to do with relative power of civilian and military groups. Presumably, also, civilian control is achieved to the extent to which the power of military groups is reduced. The large number, varied character, and conflicting interests of civilian groups, however, lead to a situation when the maximizing of civilian power always means the maximizing of the power of some particular civilian group or groups. This is, according to Samuel Huntington, *subjective civilian control*.⁸ The concept of civilian control is identified with the specific interests of one or more civilian groups.

Civilian control is often identified with democratic government, and military control with absolute or totalitarian government. In democratic countries, it is argued, policy is determined by persuasion and compromise; in absolutist countries it is determined by force and coercion. Hence, the military, who control the most powerful instrument of violence, will be more powerful in totalitarian countries than in democratic ones. In fact, however, this argument is not necessarily true.

In communist Czechoslovakia, the potential power of the military was reduced by independent chains of command, exercised by a hierarchy of political institutions and officers, and communist party cells, and by counter-intelligence surveillance, by subordination of any decisions to approval by communist party committee or officials.

Civilian control in the objective sense is the maximizing of military professionalism. Objective civilian control is directly opposed to subjective control. Objective civilian control achieves its end by making the military the tool of the state. The antithesis of objective civilian control is military participation in politics. Objective civilian control achieves the reduction of military power by professionalizing the military, by rendering them politically neutral. A highly professional officer corps stands ready to carry out the wishes of any civilian group which secures legitimate authority within the state. Objective civilian control not only reduces the

⁷ Presentation Document Partnership for Peace, the Czech Republic, Prague 1994.

⁸ Huntington, S., *The Soldier and the State*, Harvard University Press 1957, p. 80-97.

power of the military to the lowest possible level, it also maximizes the likelihood of achieving military security of the state.

What conditions are likely to maximize military professionalism and objective control? The answer depends upon the relation between the two levels of civil-military relations: on the *power level* and on the *ideological level*. Power exists in two forms, formal authority and informal influence. The level of *authority* refers to the position which the group occupies in the hierarchy of government authority. The officer corps is usually subordinated to a civilian departmental minister; this level of authority may be called ministerial control.

The level of *political influence* of the officer corps depends on many factors:

- Affiliation with other powerful groups and individuals (from the activities before entering the officer corps, in the course of military duties, and after leaving the corps),
- The economic and human resources subject to the authority of the officer corps and its leaders,
- The hierarchical interpretation of the officer corps and other groups,
- Prestige and popularity of the officer corps and its leaders.

The distribution of power between civilian and military groups, which maximizes military professionalism and objective civilian control, varies with the compatibility between the ideology prevailing in society and the professional military ethic.

2.1. Goals of democratic control

The very powerful character of armed forces is the reason why societies sought to ensure that the military are kept within the framework of society; to ensure that they serve the nation and do not assume a position of dominance. Specific constitutional mechanisms are therefore created to ensure that armed forces will be only deployed, and military force used, under the expressed and direct authority of democratically elected leaders. History has many examples when the military led or dominated rather than served their societies, or threatened the political authorities. Even now, many are concerned that e.g. in Russia the military has an undue influence on foreign policy. It is clear that during periods of transition or instability the role of armed forces can be critical. During the period of Cold War, the countries of Central and Eastern Europe had their own particular experience of civil-military relations. The term political control was lacking its democratic content.

The subordination of the military to democratically elected political authorities is therefore a fundamental element of democratic societies.

2.2. Instruments to achieve a democratic control

The ways in which countries assume political control over their armed forces vary greatly. It depends mostly on history, cultural traditions and constitution. There is no single model of control over the armed forces, but certainly there are some principles or guidelines. In most countries, political control is embodied in the very structure of government, in a legal and constitutional framework, in the hierarchical responsibility of the military to the government through the responsibility of the minister of defense. Close collaboration of civilian defense officials and the military in elaboration of defense requirements and the agreements on defense policy and budget can also be helpful. However an interpretation of civil-military relations that focuses only on the role of the executive is too narrow. Democratic political control must involve more than control by civil servants. To be truly democratic, political control must involve accountability to democratically elected representatives, that is to parliament. The parliament has an essential role in monitoring and scrutinizing defense policy and military budgets.

2.3. Hierarchy of the democratic control system

Although the extent of governmental involvement in the management of society in democratic systems is an object of discussion, the control role of the state in the field of foreign affairs, external and internal security is unquestionable. To fulfill this role, the state creates ministries of foreign affairs, defense and interior.

The executive power of the state should be balanced by a formal system of legislation (the parliament as creator of laws) and by judicature. Other, less formal constituents, balancing the executive power, are mass media, non-governmental organizations, and other interest groups. Finally, time plays an increasingly important role in the international context. Governments are often asked to account for their decisions before international forums. Joining the EU or NATO, and transferring some sovereignty to these organizations, will bring a greater importance to their control role.

Collective responsibility of the government to parliament is particularly important in the field of security and defense, because more ministries participate in implementing policy: ministries of foreign affairs, of defense, of interior, and other, especially economic ministries. The minister is personally responsible for the realization of governmental policy in his field, but some important decisions cannot be made without the specific authorization of parliament.

Consensus of as many parties as possible, as well as financial realism, are important in the sphere of security. Defense is a very expensive matter, the building up of armed forces lasts decades, and it is impossible to change fundamental decisions after every election.

The President has a special position in the hierarchy of control mechanisms and exercises his influence on the armed forces mostly through his military office.

Inside the ministry of defense, responsibilities are also divided. The minister of defense is responsible for implementing the policy of the government; the chief of the general staff represents an executive body, responsible for commanding the armed forces and for their training in peace time.

2.4. Other mechanisms of democratic control

2.4.1. Political parties

We are convinced that the armed forces should be above party politics, that they should not be connected with any political party. Some measures have been pursued in the Czech armed forces to reach this goal. No political party is allowed to agitate within the armed forces; officers and conscripts (on active service) are not allowed to be members of any party. Individual parties can exercise their influence on the armed forces only by the means of government or parliament. Governmental parties or coalitions have, of course, a decisive influence on the formulation and implementation of security policy and the armed forces. In spite of this, security policy should be formulated taking in account its long-term character and importance, with a view of achieving consensus of governmental and opposition parties.

2.4.2. Research institutions

Decision-making on the level of ministries, government or parliament, in order to be effective and responsible, needs good information and thorough objective analysis. Professional, long-term analysis can only be performed by specialized research institutions. Independent research institutions and informed mass media can positively influence the decision-making process.

2.4.3. Mass media

Modern mass media have a considerable impact on public opinion and policy decisions. At the same time, mass media allow the public to know what is going on in the armed forces, what the priorities are. They give the public an instrument for controlling the armed forces' behavior.

2.5. Legislation, juridical norms in the field of democratic control

Democratic control of the security policy has to be based on clear and unambiguous rules of behavior and delimitation of responsibility of all individual subjects, comprising the security system of the state. Rights and duties should be explained in laws and legislative norms; starting with the Constitution and ending with military regulations and rules.

In the Czech Republic we still have not succeeded in preparing a full legislative package, and Parliament and the Ministry of Defense are still dilatory in this respect. Also, the basic documents, such as the Security Policy of the Czech Republic or the Concept of the Czech Military Policy, are still to be prepared.

Since 1989 only the Military Doctrine of the Czech and Slovak Republic was passed, but lost its validity when the federation split. During the existence of the Czech Republic, just the Military Strategy of the Czech Republic has been approved by the government.

The present security policy of the Czech Republic is based on the Constitution⁹ and the relevant Empowering Act.

Long term solutions require formulation and approval of a broader package of legislative norms and documents, e.g.

- a constitutional law on the comprehensive security system of the Czech Republic
- a White Book on security and defense of the Czech Republic
- laws which define in detail the military duties of citizens, the task and composition of the armed forces, the activities of civilian and administrative bodies
- a law on the defense of the Czech Republic which defines the duties of the state and local government bodies and individuals involved in safeguarding the national security
- a law on civil defense which determines the place and role of the civil defense in peacetime, in emergency and in wartime
- a law on the army of the Czech Republic which determines the structure and organization of the army, the authority of individual leading elements including the authority of the President as Commander-in-Chief of the armed forces
- a law on the leading structures of national security, which determines the authority of the Cabinet of Ministers and those in charge of territorial administration in the event of emergency or in wartime.

3. Specifics of democratic control in the Czech Republic

The task of restructuring civil-military relations in all countries of the former Soviet Empire revolved around the main goal: "to eliminate the hybrid nature of the militaries by re-establishing [in some cases re-acceptance] their formal lines of authority and removing the informal, but sometimes dominant, channels".¹⁰ One could agree with A. Bebler who has assumed, that transitions of the "totalitarian armies" in the new democracies in Central and Eastern Europe have many common features. Practically everywhere, the armed forces have been severed from communist parties and their ideology. Civilian control over the military has been installed and various taboos on military information have disappeared. New people were appointed to top military positions, the number of civilians working in leading positions of all

⁹ Constitution of the Czech Republic of December 16, 1992.

¹⁰ Szanya, T. S., Larrabee, F. S. *East European Military Reform after the Cold War: Implications for the United Nation* (RAND Corporation, Santa Monica, 1995), p. 11.

Ministry of Defense has increased. In newly created national states, national armed forces with new missions and tasks were formed, the armed forces were reduced both in manpower, as well as in armament and munitions. Their structures were reorganized according to the new national defense goals, military service was humanized, conscripts gained the possibility of avoiding military service for conscientious objections. Former political and religious barriers to enlistment and study at military schools were removed, etc.¹¹ On the other hand, in every post-communist country the process of military transition¹² and restructuring of civil-military relations has been influenced by the respective country's historical heritage, the pace of societal change, economic background, etc.

In Czechoslovakia, after the 1989 "velvet revolution", the process of restructuring civil-military relations was aimed at separating the military and the Communist Party, restoring parliamentary control and oversight over the military, integrating into civil society and re-establishing its legitimacy. In discussing the change of civil-military relations all the problems connected with them – military transition and force reductions, shrinking expenditures, re-deployment of the military and consequently its division into two independent militaries, the Czech and Slovak military – must be taken into account. One cannot neglect all societal processes that have been occurring in post-communist society. It is not only the radical change of the political system or the abandonment of the centrally-planned economic system, but also an increase in social problems. The last, but not least, important factor radically influencing civil-military relations, is the emerging European security situation and the subsequent change of national foreign policy. An example is the initial effort aimed at the dissolution of the Warsaw Pact and anchoring in neutrality that was afterwards replaced by orientation toward NATO membership. All these changes have their impact on the transition of civil-military relations.

The question of civil-military relations has also become an important issue within the framework of the "Partnership for Peace" program that has included the statement that every new member of NATO must be democratic, have a market economy, be committed to a responsible security policy and be able to contribute to the alliance. It means that a country with military that is unchecked by civilian control need not apply for membership.¹³ And it seems that,

¹¹ Bebler, A., "The Evolution of Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe", *NATO review*, No. 4, 1994, p. 28.

¹² The term transition refers in this study to "the interval between one political regime and another", and transition of civil-military relations is accepted as the interval between two radically different kinds of these relations, that encompasses disintegration of the old (communist) kind of these relations, the emergence, reconstruction and establishment of the new kind (democratic) of civil-military relations. See also O'Donnell, G., Schmitter, P., *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986), pp. 6-7.

¹³ Holbrooke, R. C., "Sensible Expansion of NATO Will Protect Both Europe and America", *International Herald Tribune*, March 15, 1995. Holbrooke, R., "America: A European Power", *Foreign Affairs*, March/April, 1995, pp. 38-51.

sooner or later, NATO and EU will have to address the problem of their further enlargement, and civil-military relations will thus have to be seriously considered.¹⁴

When discussing civil-military relations in the Czech Republic, we must accept this republic as a successor state of the former Czechoslovakia, and all aspects regarding the military given here and dated to the end of 1992 must be accepted as the facts related to the Czechoslovak military.

3.1. Development of the civil / military relations in the former Czechoslovakia and in the Czech Republic, including the era of the communist totalitarian regime

Initially, we must emphasize a very specific historical situation in the Czech Republic that has radically affected the place of the military in society; the Czech military has been existing in an "unfavorable environment" characterized by a "very cold stance" of society. The roots of contradictions can be found in the time of the Habsburg Monarchy. In fact, the Czechoslovak or later Czech military has had neither a high prestige nor leverage in society, except for a few months before and after the Munich Dictate. This statement can be illustrated by many facts.

For at least three centuries (1620–1918), the Czech state did not exist. There were no military units that could create a Czech military tradition, and whose historical heritage could be taken over by the new Czechoslovak and later Czech armed forces.¹⁵ From the 17th century, Czech men served in the armies of the Habsburg Monarchy fighting for goals that were often very different than those of the emerging Czech nation. Of course, these controversial relations sometimes led to clashes of the Czechs with the monarchist military (1848) uncompromisingly guarding Habsburg interests. The Czechs always considered the monarchist military as a hostile and alien element. This led the Czech nation to a hidden and private war with the monarchist military. The "simple Czech man" – Good Soldier Švejk – is a characteristic example. Disobedience toward Austrian power gained the highest point in defections of Czech soldiers during World War I. These people, subsequently, created the Czech Legions in France, Italy, and Russia and fought against the Habsburg Monarchy. One could say that 140,000 legionnaires won recognition for the establishment of the independent Czechoslovakia.

The inter-war military of the first Czechoslovak Republic (1918–1939) was at the very beginning based on soldiers who had served in the Austro-Hungarian military. This caused negative attitudes of the Czechs toward the nascent military. The situation changed slightly after the arrival of émigrés from the Czechoslovak Legions.

¹⁴ Trends in discussion concerning the future role of NATO with regard to Central and Eastern Europe see in Larrabee, S. F., *East European Security After the Cold War* (RAND Corporation, 1993), pp. 53-98.

¹⁵ We accept the national military as a matter of the historical military tradition not as the theoretical concept of the national military linked to the existence of the national state. It means that historical traditions of the military are drawn from the past going beyond the existence of national states.

From the very beginning, political control over the armed forces was established. An important role was played by the President, parliament and General Inspector who was appointed by the President.

Positive appreciation of the military rose before and during mobilization in 1938 when it was praised by all forces on the political scene as a guarantee of national sovereignty. After the political decision not to fight against Hitler and to accept the policy of appeasement pursued by France and the United Kingdom, the military lost its credibility in the eyes of Czechoslovaks.

On the other hand, many Czechoslovak soldiers fought against Fascism on both East and West fronts. They gained some renown in Tobruk, Buzuluk or Dunkirk and contributed to the defeat of Germany. The Czech squadrons in the British Air Force did especially well.

However, one must accept that the senior command of the Czechoslovak military consisted mainly of Czechs occupying, as elsewhere, the most important positions. This could not satisfy the ambitious Slovak elite, including officers.

After the communist coup (February 1948), the military began to be accepted as an instrument of communist power. It became one of the "re-education tools" directed against so-called bourgeois and aristocratic elements. Special construction units, in slang called "the Black Barons", were created. These units were staffed with "politically unreliable" persons, who were not allowed to train with weapons, but were expected to work with shovels.¹⁶

The military had become dependent on totalitarian power wielded by the Communist Party. The military doctrine, as well as the Czechoslovak armed forces, were subordinated to the Warsaw Pact and consequently completely to Soviet control, in all its aspects. This control system embodied a vast network of parallel and mutually reinforcing institutions and procedures. For instance, the influence of Russian advisors was, particularly in the 1950s and after the invasion in August 1968, explicit in all areas of military life. At the end of the 1980s, 75,000 Soviet soldiers, 1,270 Soviet battle tanks, 2,505 Soviet armored vehicles, 180 Soviet attack helicopters, and 93 Soviet aircraft were stationed in Czechoslovakia. The Ministry of Defense was almost purely staffed with "nomenclature" loyal to the Soviet leadership and controlled by so-called advisors of the Supreme Command of the Warsaw Treaty. Even the deployment of nuclear missiles on Czechoslovak territory, in the fall of 1983, started without the approval of the Czechoslovak government.

¹⁶ The first name came from the black epaulets which these units as the only units in the Czechoslovak army had. The second part pointed to the aristocratic origin of people who served there. A lot of jokes on extraordinary behavior and poor education of officers commanding these units mirrored the situation there. In the second half of the 1960s a satirical book, attracting a lot of public interest, titled the "Black Barons," was published. After the suppression of the "Prague Spring" its circulation was stopped, because of its undermining effect on the military image among the public.

In August 1968, the military was not able to defend the country and prevent occupation by the Soviet and other "friendly armies". Many generals and officers accepted the invasion and participated in the "normalization process". They helped to sack almost six thousand military professionals who during the "Prague Spring" shared pro-reform attitudes and were reluctant to accept the violation of Czechoslovak sovereignty. This development resulted in a wider gap between the military and society. On the other hand, the military, as an outcome of its pro-reform attitudes, underwent the biggest purge of all state institutions, and the percentage of people fired was the highest in all the ministries.¹⁷

Samuel Huntington has assumed that

"The military institutions of any society are shaped by two forces: a functional imperative stemming from the threat to the society's security and a societal imperative arising from the social forces, ideologies, and institutions dominant within society" ¹⁸.

With respect to this statement, one could assert that during the communist era the functional aspects of the Czechoslovak military were formed in congruence with the interests of the Warsaw Pact and the Soviet Union, and the societal aspects were distorted by the Communist Party's requirements.

All functional aspects were subordinated to Soviet military aims, as well as to those of the quasi-alliance, the Warsaw Pact. This situation resulted in denying the national character of the military and replacing it with "class consciousness". However, there were the attempts to resuscitate its national image, for instance before, as well as a short time after, the "friendly armies" invasion in August 1968. But the drive for independence and reassertion of national control over the military never assumed such an extent as in the case of the former Yugoslavia, or later Romania.¹⁹

Because of their geographic position and economic strength, Czechoslovakia and East Germany had a specific place among Soviet interests. This brought to the fore a strong stress on the substitution of loyalty to national political interests by loyalty to external ones. These were implemented by the Warsaw (Soviet) Pact's advisors, education at the Soviet Military Academies etc. Replacement of the national concerns with those of the Warsaw Pact (or the USSR) led to a rather high militarization of society. This was present covertly – a high percentage of GNP allocated to the military, strong ties between the military and industry, a high number of soldiers per thousand of inhabitants etc., rather than in an overt form; such as a real engagement of the military in society, its influence on decision-making process or its parti-

¹⁷ Purkrabek, M., Rasek, A., "K politické, sociální a vojenské rekonstrukci Čs. armády v demokratické revoluci" (On the Political, Social and Military Reconstruction of the Czechoslovak Military in the Democratic Revolution), *Vyber stati*, August 1991, pp. 5-7.

¹⁸ Huntington, S., *The Soldier and the State*, p. 2.

¹⁹ Huntington, S., *The Soldier and the State*, p. 2.

icipation in the application of political power, etc. The hidden form of militarization seemed to be dominant, in spite of the existence of a set of paramilitary institutions that were transmitting the functional demands of the military to society at large.

The societal aspects of civil-military relations in communist Czechoslovakia showed considerable diversity. It is the fact of a qualitatively different situation resulting from two, sometimes contradictory levels of relations between society and the military – formal and informal.

Formally, the common agreement, that the military shared the set of values harmonious with those prevailing in society, existed. An oppositional approach was taken only by a small and marginal group.

Informally, the situation was not so clear. First, the main points of divergence were economic issues when the inarticulate conviction that military spending was too high was shared by the public. Second, the military adherence to the communist set of values was another important factor supporting divergent tendencies. However, one has to agree with Z. Barony who has argued that in the time of crisis, the military had a tendency to behave, significantly, in accordance with values prevailing in society, rather than those accepted by the Communist Party. As far as the possibilities of using the military as a means of internal policy were concerned, it expressed many more reservations than the units of the Ministry of Interior or the People's Militia.²⁰

When approaching Huntington's model of alternative relations between the military and society, between the levels of congruence and interaction it seems that the former Czechoslovak People's Military oscillated between isolation and self-sufficiency. Self-sufficiency existed at the formal level of relations, where congruence was claimed to be very high and the level of interaction, because of all restrictions that eliminated military influence in favor of the Communist Party, was low. At the informal level, congruence could also be classified as rather low. That resulted in a special kind of isolation of the military from society.²¹

²⁰ Barony, Z., "East European Armed Forces".

²¹ Huntington has assumed that a sharp distinction must be made between two dimensions of the convergence-isolation dichotomy. On the one hand, it is the extent of similarity or difference between the military and society – the congruence. On the other hand, it is the extent of contacts between the military and society – interaction. This results into the four possible modes – insulation, self-sufficiency, professionalism, identification. See Huntington, S. P., "The Soldier and the State in the 1970s", In: Goodpaster, A. J., Huntington, S. P., eds., *Civil-Military Relations* (American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1977), pp. 22-24. Segal, D. R., Blair, J., Newport, F., Stephen, S., "Convergence, Isomorphism, and Interdependence at the Civil-Military Interface", *Journal of Political and Military Sociology*, 1974, No. 2, pp. 157-160.

When assessing party-military relations we would be able find more arguments for Odom's symbiotic model of party-military relations, than for the conflict-prone one outlined by Kolkowicz.²² The military participated, at least partly, in the distribution of power, but challenged neither the Communist Party's societal dominance nor its political supremacy. All military interventions were initiated by the Communist Party's leadership, in which the military elite participated, but it did not share dominant influence. Imposed values were congruent, at least formally, with those prevailing in the Communist Party. This tendency was not so absolute in the case of younger soldiers were inclined to informal (more societal) values. Party membership superseded military professionalism and was a prerequisite for promotion or appointment to every important function in the military structure. All this had a negative influence upon military corporateness. All this led to a situation when the military was more or less an obedient tool in the hands of the Communist Party which was able to maximize its subjective control over it, but on the other hand and contrary to Odom's supposition the military was not a "central political and bureaucratic structure, endowed with political and sometimes considerable executive power".²³

In sum, the former Czechoslovak military, unlike other armies of the Warsaw Pact, had virtually no historical tradition, never defended the country against a foreign aggressor, was completely subordinated to the Soviet and the Communist Party's systems of control and was considered to be a useless luxury by many citizens.

3.2. Contemporary state and tasks of the civil / military relations transformation

Since the division of the Czech and Slovak Republic at the end of 1992, the development of the Czech Armed Forces, with regard both to their quality and quantity, has continued. The Czech Armed Forces are built as defensive forces, numerically approaching the standard rate of the West European armies, that is about 0,6–0,7% of the population. At the end of 1995, the Czech Armed Forces will have about 65,000 soldiers. The forces are more flexible, more mobile, capable of reconstitution, and of gradual build-up, in accordance to the task at hand. The professionalization rate is supposed to be about 53%. Compulsory military service has been gradually shortened, from 24 months to 18 months in 1990 and 12 months in 1993.

The Czech Armed Forces are democratically controlled by parliament. At the head of the Armed Forces are the President, as the supreme commander, the civilian minister of defense and his two civilian deputies. The Czech Armed Forces are gradually approaching the

²² Conflict-prone relations between the military and the Communist Party, surprisingly, existed only at a time of societal crisis, when the military was challenging the party from societal standpoints. An example could be the behavior of the military during the "Prague Spring".

²³ This differs from Odom's supposition, see Perlmutter, A., "Civil-Military Relations in Socialist, Authoritarian and Praetorian States: Prospects and Retrospect". In: Kolkowicz, R., Korbonski, A., eds., *Soldiers, Peasant and Bureaucrats*, p. 325-6.

conception and quality of the Armed Forces of advanced democratic states, and integration into NATO structures should thus be facilitated. The organization, force structure, location of units, and personal staffing have been changed.

The Czech Republic's Armed Forces comprise the Ground Forces (consisting of Field Forces, Rapid Reaction Forces, and Territorial Forces), and the Air Forces (consisting of the corps of tactical aviation and the corps of air defense).

The reorganization of the Ministry of Defense and of the General Staff was realized in 1993. The Ministry of Defense and the General Staff represent now the strategic level of the Czech Armed Forces command, which consists of the operational staff, staffs of ground forces, of aviation, air defense and of logistics. The operational level consists of two army corps commands in Tábor and Olomouc, of the tactical aviation corps command in Hradec Králové, the air defense corps command in Mladá Boleslav, and of the logistics command, also in Mladá Boleslav. The rebuilding of the divisional structure into a brigade structure is going on. The creation of the territorial forces and of the rapid reaction forces is proceeding as planned.²⁴

3.2.1. Depolitization of the military

Separating the ruling Communist Party from the military appeared to be the most urgent step and had to be done as soon as possible. The first steps concentrated on changing the legal framework, including removing the leading role of the Party from the Constitution, dissolving the political departments and corresponding bodies, abolishing the function of political officers, disbanding the Communist Party's organizations, committees and cells in the military, revamping the political activities of soldiers etc. This was done quickly because it was feared that party allegiance could gain the dominant position in the military and prevail over its societal cohesion.

At the very beginning one could recognize a fear of a possible use of the armed forces against the "velvet revolution" to put it down by force. These fears, evident particularly a very short time after the "velvet revolution", caused that the new emerging parties and movements, mainly the largest one, the Civic Forum, exerted a strong pressure to restrict, delimit and sever the links existing between the Communist Party and the armed forces. These possibilities had also been discussed by the press and among the public. Nevertheless, these concerns decreased radically in the first months after the revolution. In the spring of 1990, the apprehension of military intervention was rather low, only 14% of the Czechoslovak population thought that it was a real danger. It was less than in the case of the police (21%), or the intelligence service

²⁴ Stach, S., "Intelektuální, organizační a technická lompatibilita" (Intellectual, Organizational, and Technical Compatibility), *Vojenské rozhledy* No. 2, 1995, pp. 14-20.

(38%). Even lower was the conviction that the armed forces could become the leading force in society: only 1% of respondents shared this attitude.

3.2.2. The military and political parties

The first measure adopted by the newly co-opted parliament was the exclusion of the leading role of the Communist Party from the Constitution. Indeed, in all its consequences, it meant stopping the party's influence upon the military, at least formally.

The first real step in the direction of depolitization of the military was the replacement of the Minister of Defense, Milan Vaclavík, a loyal supporter of the communist regime and one of the most ardent supporters of crushing demonstrations by force. The communist Prime Minister Ladislav Adamec had not included him in his new and first "post-communist" government, which had a very short life. The new head of the Ministry of Defense was the former Chief of General Staff Miroslav Vacek, a career soldier and a member of the Central Committee of Communist Party. After the fall of the Adamec government, Marian Èalfa, the new Prime Minister, also included Vacek in his new cabinet formed on December 10, in spite of the fact that the Civic Forum called for a civilian in this post. In the summer of 1990, after the first free election, the newly emerging leadership, with Vaclav Havel at the head, retained Vacek for several reasons. Firstly, the potential threat to the democratic changes from the armed forces could be more easily pacified by a career soldier. Secondly, Vacek was certainly better qualified than many of the "new politicians" to introduce some of the changes resulting from the changes in society. Thirdly, the newly emerging leadership also apparently tried to avoid any action that might have been classified as a provocation aimed at the Soviet leadership, because Czechoslovakia was one of the main pillars of the decaying Warsaw Pact. Simultaneously, Vacek also openly eliminated the fears of possible involvement of the military in the changes taking place in the country and introduced measures aimed at elimination of the Communist Party's influence in the military.²⁵ He started the depolitization process, at the very beginning after his appointment to head the ministry. Later he was replaced by the first civilian Minister of Defense after more than forty years, Luboš Dobrovsky.

On December 15, 1989, Vacek informed that he had decided to stop all political activities among the armed forces, and information that appeared in the press the next day revealed that from the beginning of 1990 the party organizations would be prohibited in the military and in the units controlled by the Ministry of Internal Affairs. Further measures were taken on March 15, 1990, when by order of the Minister of Defense, all professional soldiers and draftees were required to cease any political activity and drop their membership in political parties. An

²⁵ Obrman, J., "Civilian Appointed New Defense Minister", *RFE/RL Report*, November 9, 1990, p. 1-2.

overwhelming majority of professional soldiers adopted this step. Only a few of them decided to end their career and remain members of the Communist Party.

These steps already introduced into the military were reconfirmed on March 21, 1990, when the parliamentary Defense and Security Committee accepted a proposal to prohibit professional soldiers and policemen from joining trade unions. These steps were reaffirmed by Parliament in a new law in May 1991. The final regulations were accepted in law No. 361/1992 in Summer of 1992. This law prohibits soldiers' involvement in political activities and membership in any party. They cannot pursue any political activity in their job. The right to express their political opinion verbally is not restricted.²⁶ The right of nomination of soldiers on a list of candidates of a political party in municipal or parliamentary elections is granted. This means that soldiers can appear on these lists of candidates and can be elected to municipal or state institutions. If this happens, they are disengaged from service in the military for the time of being involved in activities arising from their mandate. Moreover, the soldiers can be organized in non-political associations, and their activities in them are restricted to their leisure time.²⁷

Of course, in spite of all these measures, the discussion concerning the political rights of soldiers has continued. On the one hand, there were views placing emphasis upon the possibility of active soldiers' involvement in political parties, and the ban of these activities was seen as a violation of their rights. Opinions strictly rejecting any limitation of political activities appeared, particularly, among the left-oriented political parties. On the other hand, prevailing attitudes supported the idea of prohibiting soldiers' political activities to avoid any possible accumulation of power in the hands of the military. These views were put forward by the right-oriented political parties.

3.2.3. Professional soldiers and their direct involvement in politics

During the whole period of communist rule, the professional soldiers were required to participate in politics. One cannot expect that such a rule would change overnight.

However, soldiers' direct involvement in political activities was rather low. In the period of 1990-92, only two professional soldiers were elected to the Parliament, both for the Communist Party. Nevertheless, this fact strengthened criticism by the right-wing parties, as well as the press and the public, which also centered on the slow pace of personal changes.

²⁶ The law No.361\1992, paragraph 2b.

²⁷ The law No.83\1990, 308\1991, 161\1992 and 331\1992.

During the 1992 parliamentary election (before the split of Czechoslovakia), 23 professional soldiers were on the lists of candidates, and six of them were elected. This increase of soldiers in the parliaments resulted from the revival of Slovak nationalists.²⁸

A similar situation existed in the Czech Republic in 1994 when the communal elections were held. Professional soldiers were again on the lists of candidates for the left-oriented parties. This fact became again an argument for critics of the military. These facts are used to claim the left political orientation of soldiers.

However, the reality is quite different. Political preferences of soldiers, mainly younger ones, have moved closer and closer to the structure of political preferences of the Czech public. This can be documented by the following facts: in 1990, 41% of professional soldiers had stated that they would vote for the Communist Party. In 1992, the positive attitudes toward this party were shared only by 13% of professional soldiers. The preferences of other parties, above all those on the right (the Civic Democratic Party or the Civic Democratic Alliance), increased in the course of time, and their supporters belong particularly to the younger generation of professional soldiers.²⁹

It seems that an overwhelming majority of career military professionals have abandoned their political activity, prefer not to belong to any political party, and accept the present role of the military in society. There is a greater inclination toward the left among older soldiers than among their younger colleagues. This inclination is supported by two factors. Firstly, social instability existing within the military causing higher feeling of social insecurity among older soldiers. Secondly, older soldiers have much closer ties to the Communist Party, built and cemented in the last decades, and these could not be broken down immediately with the fall of the communist regime.

3.2.4. Dissolving of the political apparatus

Disengagement of the military from politics had to involve the Main Political Department and other corresponding bodies which introduced the communist ideology into the military. The activities of political officers were stopped and all bodies dissolved or, more correctly, at the very beginning renamed. The dissolution of the Main Political Department created some controversy and every post-totalitarian minister has been criticized not being tough enough in approaching this body. For instance, in August 1990, the Coordination Center of the Civic Forum charged General Miroslav Vacek with disguising this notorious department as the

²⁸ Soldiers stood mainly in Slovakia and chiefly for left or nationally oriented political parties. Among those elected in the three parliaments (the Czechoslovak Federal Assembly or two national ones) were 1 for a post-communist party - the Left Bloc in the Czech Republic, 1 for a post-communist party - the Party of Democratic Left in Slovakia, and 4 for a national party - the Slovak National Party in Slovakia.

²⁹ Sarvaš, Š., "Vojáci a stát" (Soldiers and the State), *Report VUSV*, Praha, 1992.

Department of Education and Culture. It claimed that 60% of employees of the former administration were simply transferred to this new body and it demanded his dismissal.³⁰ Ministers Dobrovsky and Baudyš were also blamed for an insufficient and mild approach to the remnants of this body and were forced to make new rounds of purges to calm down their critics. The present Minister of Defense Vilém Holað has to face such criticism as well. For instance, Tomáš Fejfar, the deputy chairman of the Parliamentary Security and Defense Committee, has regarded the composition of the officer corps as unsatisfactory and has argued that many former political instructors are still working in the military.³¹ In reality, the influence of former political officers has decreased, in the course of time and nowadays they do not play any important role in military structures.

Political education and indoctrination, which was for the whole time of the communist regime regarded as an integral part of military service, has been stopped. The whole system of military education has been restructured. The curriculum of military schools and academies has been revised, and technical subjects enlarged. New subjects dealing with security, internal and foreign affairs were introduced. In 1994 and 1995, the educational contribution of military service has come under discussion again. This has been linked to the increase of draftees' criminality, the decline of discipline and increase in bullying. Education had been expected to enlarge soldiers knowledge regarding human rights and to increase respect of laws.

3.2.5. Professional soldiers and their organizations

As noticed above, the professional soldiers are no longer allowed to be members of any political party. On the other hand, we know from theory and practice that complete disengagement is only an ideal.

The activity largely accepted in many countries is the creation of military unions that are expected to protect the interest of the social group they represent. After disbanding all political activities in the military, there remained three organizations of this kind: the Union of Professional Soldiers, the Union of Military Youth (drawing its members mainly among conscripts) and the Trade Union for Civilian Employees of the Armed Forces. These organizations have been expected to represent the social interests of their members. The first two organizations appeared at the beginning of 1990 and were declared to be nonpolitical.³² The

³⁰ Obrman, J., "Civilian Appointed", p. 2-3.

³¹ Vilém Holað assumes that "they work in positions that are not important". In 1990 there were in the Army 6,500 former political instructors, in 1994 it was 2,000 and it has further declined to approximately 1,600 at the spring 1995. *Mlada fronta dnes*, February 13, 1995, p. 2. FBIS-EEU-95-032, February 16, 1995, p. 9.

³² The Union of Professional Soldiers reported about 16,500 members in January 1990 (30% of all professional soldiers) and the Union of Military Youth announced 30,000 members at that time (about 20% of all conscripts). These numbers were overestimated and only a small part of reported members actively participated on their activities. Simultaneously, with the breakup of Czechoslovakia both organizations were divided into Czech and Slovak ones. Nowadays, the Union of Military Youth seems to be more active

existence of both the Union of Professional Soldiers and Military Youth has completely depended on acceptance by the Minister of Defense who issued a special statute regulating their activities. In the course of time, they have not showed any growth of their involvement in political activities and adhere to their original nonpolitical status.³³

This could not be said about another three organizations which broke these rules.

The first were the so-called "Free Legions". This organization consisted of radical professional soldiers (some of whom were readmitted to the armed forces after the collapse of the communist regime) who disapproved of the slow pace of the military transition, mainly in the area of personnel changes. Members of this organization were the most outspoken critics of the first post-communist Minister of Defense, General Vacek. They sent a proposal to him in which they required the dismissal of all older officers; they wanted to create some sort of special "exemplary" units consisting of "clean" professional soldiers. This organization was small in size (about 40-50 members), linked with radical wings of the Civic Forum and the Anti-Communist Alliance, but did not have any real influence upon the corps of professional soldiers. The activities of this organization were banned by Luboš Dobrovsky after his appointment to the post of Minister of Defense. He asked the Office for the Protection of the Constitution and Democracy to investigate the group's activity and suspended the Legions' leading members from active duty.

The second organization, with support among professional soldiers in Slovakia, was the Association of Slovak Soldiers established on January 17, 1991. It claimed a membership of several hundred officers and conscripts. The influence of this association was much higher than in the case of the "Free Legions". This group had very strong connections with the Slovak National Party. Some of the members of this organization became deputies for this party in the election of 1992 and participated in the process of division of the Czechoslovak military. From the very beginning it was concerned about the ability of the Slovak Republic to defend itself and ardently supported the idea of creation of a so-called Home Guard. Soldiers attached to this association advocated the proposals in this direction made by the Chairman of the Slovak National Council Ján Klepaè in April, 1991, and the Slovak Minister of Internal Affairs General Jozef Tuchyða (at that time out of active military service) in July, 1992. They argued that

and participates, for instance, in solving of bullying problems. Activities both professional soldiers and conscripts organizations are completely dependent upon the goodwill of the Ministry of Defense. See also Obrman, J., "Changes in the Armed Forces", *RFE/RL Report*, April 6, 1990, p. 12.

³³ With regard to the law No. 361\1992 the Ministry of Defense is empowered to stop the activities of a soldier in any association if his activity "affect negatively his service" or is in a conflict with other laws. It can also stop the activities of soldiers' associations for the same reasons. The law No. 361\1992, paragraph 2c.

several countries had regional armies in addition to federal ones or claimed that the official Czechoslovak military doctrine permitted the creation of the Home Guard.³⁴

A special role was played by the third organization, the Military Union "Obroda" (Renewal), consisting of the former soldiers discharged from the military after the communist purges. We will pay attention to this organization in the part of this study dealing with personnel change in the military.

3.2.6. Newly emerging parties and the military

Newly emerging political parties took up different and changing attitudes toward the military in the course of time. Shortly after revolution, one could even hear voices calling for the abolition of the army. The groups articulating this position belonged to extreme right configurations (e.g. the Anti-Communist Alliance) or young anarchists; they emphasized the distrust of the public, the communist heritage of the military and its anti-human character. At the early beginning, the outsiders with these attitudes were incorporated in the "Civic Forum", the opposition to the Communist Party. The majority of political parties preferred transformation of the military, changing of military doctrine and its complete subordination to civilian institutions (government, parliament and president).

An important role in changing attitudes toward the military was played by the President, Václav Havel, who from the very beginning showed great interest in military matters and helped to change the approach of a large part of the public, press, as well as some political parties toward this societal institution. He was able to calm down the radicals (e.g. Václav Benda) who had envisaged carrying out a purge as massive as possible. However, he was the only person at the top showing any interests in the military. After the elections in 1990, when the role of the military was legally clarified and the situation stabilized, the government and party leaders had to face problems of the economy, and military issues were moved to the margins of political interests. Political parties, except some small group of politicians, lost interest in dealing with security.

In the course of time, the military was completely subordinated to the President, the parliament and the government. On the other hand, this has created many problems because all the laws dealing with the position of the military in society had been drawn up in the communist period and did not correspond to the new situation and the changing environment.³⁵ Their

³⁴ At that time it was disturbing, because these attempts coincided with the first peak of the Yugoslav conflict, in which territorial defense units played an important role. It also resembled the existence of the Home Guard of the ill-reputed Slovak State (1939-1945).

³⁵ Generally, these problems in society at large are discussed for example in Batt, J., "The Political Transformation of East Central Europe", In: Miall, H., ed., *Redefining Europe: New Patterns of Conflict and Cooperation* (Royal Institute of International Affairs, London, 1994), pp. 36-39.

transformation and adjustment has taken much time and as we will see in other parts of this study, there are problems to be solved in the near future.

In sum, all measures eliminating the political activities of soldiers and separating the military from all political parties, stemmed from a fear of possible military intervention in societal processes. These strict precautions were made in a very short time in the first half of 1990, later (1991–1993) they were slightly amended, but the framework has remained unchanged.

In the course of time, the tendency of professional soldiers toward involvement in politics has indeed decreased. It was not the result of growing professionalism but the consequence of strong pressure by political parties and the press.

3.2.7. The state institutions and their oversight and control over the military

In every society there is a danger that the military come to see themselves as representing a higher authority - the nation or the constitution - and are tempted to impose their own interpretation of the state or national interests. The military was unused and unresponsive to the notion of civilian control. And that is why the position of the state, its institutions and democratic oversight had to be reinforced.

Democratic control of the military is generally understood as "the subordination of the armed forces to democratically elected political authorities; it means that all decisions concerning the defense of the country must be taken by those elected to take charge of the country's affairs".³⁶ This stems from the fear that armed forces, as a highly organized and disciplined group, could be, under certain circumstances, a threatening element challenging society and imposing its own rules of game, that are opposed to the main task of protecting society against an external threat.

After the fall of communist rule in former Czechoslovakia, the problem of shifting of control over the military arose. It included removing power from the Communist Party's Central Committee and transferring it from both military bodies, the Ministry of Defense, and the General Staff, to the President, the parliament and the government.

3.2.8. The legislative anchoring of civilian control

The first steps aimed at changing the legal relations establishing civil control over the military were made very quickly, in December 1989. The removal of the leading role of the Communist Party from the Constitution made possible the implementation of new rules and laws restructuring the responsibilities of the military toward parliament, President and government

³⁶ Rose, Ch., "Democratic Control of the Armed Forces: A Parliamentary Role in Partnership for Peace", *NATO-review*, No. 5, 1994, p. 14.

and thus transforming the military into an obedient apolitical institution accountable to elected and governmental institutions.

Later, other steps had to be adopted. A series of new amendments dealing with security matters and delineating the competencies of the individual actors (parliament, government, president etc.) were brought into existence. When the breakup of Czechoslovakia became unavoidable, the Czech National Council adopted the new Constitution of the Czech Republic, on December 16, 1992.³⁷ It included the statement which made the President commander-in-chief. However, the Czech President was stripped of many functions he had in the Czechoslovak Constitution. Although the President appoints the government, it is at the suggestion of the Prime Minister, who determines the government's composition. Many of his powers are limited by the Prime Minister's right to countersign. He is permitted, but only in the case of situation of extreme emergency when a decision can not be adopted by the Parliament, to conduct basic military operations. All his steps must be confirmed by the parliament, as soon as possible, which has normally power of decision over war and peace. The Parliament also has all legislative power over the military.³⁸

Soldiers in service can be used in case of natural catastrophes endangering human lives or important property. With the agreement of the President, they can also be deployed for the protection of important buildings or state borders. In this case, soldiers have the same rights as policemen.³⁹

The President is the head of the State Defense Council consisting of the Prime Minister, Minister of Defense, Minister of Foreign Affairs, Minister of Economy, Minister of Interior, as well as military officials from the Office of President, Ministry of Defense and General Staff. Since March 1993 it is no longer a state agency executing the President's decisions in the area of security, but only his consultative body. It discusses important aspects of security and tasks of the Ministry of Defense or communicates and cooperates with the parliament when new laws concerning state security and defense are prepared.

The every-day conduct of the military is in practice practically, controlled by the Prime Minister and a civilian Minister of Defense, as well as his civilian deputies who are nominated by governmental parties. These politicians bring the demands and needs of the military before the government that is to judge their validity. Of course, cooperation between the Prime Minister and the Minister of Defense is influenced by relations between the political parties in a coalition. Consequently, the needs of the military could be interpreted in different ways.

³⁷ Constitution of the Czech Republic of December 16, 1992.

³⁸ Concerning the Czech Constitution see Mates P., "The Czech Constitution", RFE/RL Report, March 5, 1993, pp. 53-57. Cepl, V., Gillis, M., "Czech Republic", *East European Constitutional Review*, No. 1, 1994, pp. 66-67. See also the Czech Constitution, the law No. 1, 1993 and law No. 331\1992 § 47.

³⁹ See the law No. 331\1992, § 1.

Currently there is a discussion implying that the President's powers should be, at least partly, transferred to the Prime Minister and the government. This discussion is the result of two aspects. Firstly ambiguous laws: this is sometimes a cause of confusion, above all in case of interpreting the law during an emergency.⁴⁰ Secondly the desire of the Prime Minister to strengthen his office: this discussion does not challenge the basis of civilian oversight and control over the military, but reveals problems existing in the legislative framework.

On the other hand, other institutions controlling the military have been introduced. Within the context of changes of the military, the need for a civilian inspector under direct control of and responsible to the parliament had arisen. He was expected to carry out inspections over all aspects of military life. In December 1990, the Czechoslovak Parliament adopted the Law on the General Inspector of the Armed Forces. This measure was intended to increase civilian and parliamentary oversight and control. With the increasing number of civilians at the Ministry of Defense and direct governmental oversight, the urgency of having a general inspector has been decreasing. On the other hand, politicians of governmental parties have never reached a consensus on a person that could have been appointed to this place and many politicians argued that this function was created only because of a need for a place for one dissident in merit.⁴¹ In September 1993, the Prime Minister Václav Klaus said that the parliamentary Committee on Defense and Security had sufficient control over the military in general and proposed that the inspector could be subordinated more or less to the Defense Minister.

Of course, the legislative had to react to the new situation and problems emerging or publicized after the "velvet revolution". Because of the decline of discipline and spread of bullying, some voices argued for introducing an ombudsman who would safeguard respect for human rights in the armed forces. This was accepted by the Minister of Defense and, in 1993, the ombudsman was introduced into the structure of the ministry. Apart from control of the adherence of the military to human rights, he also participates in providing a humanitarian service that is expected to help in coping with these problems.

The situation in the area of jurisdiction also underwent changes. Military jurisdiction was abolished in the second half of 1994. Steps in this area went beyond those known in some western countries where military jurisdiction exists. All crimes committed in the military are judged under the civilian authorities. In consequence trials, especially in bullying cases, are delayed and the majority of these crimes remains unsolved during a conscript's active military service, with adverse effects on discipline.

⁴⁰ This is a complication noticed also in Simon, J., *Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion* (National Defense University, 1995), p. 130 and p. 156.

⁴¹ There were pressures to appoint to this place the chairman of the Christian Democratic Party at that time, Vaclav Benda, but they failed.

It seems that the roles and responsibilities of the military are, in some cases, not clearly defined and there are cases of overlapping, which makes control sometimes problematic. It also leads to rivalry among institutions controlling the military.⁴²

3.2.9. The General Staff and its responsibilities

One of the most important aspects of restructuring civil-military relations and introducing control over the military was the division of competence between the Minister of Defense as a political authority and the General Staff as a command authority. It was a reaction to the fact that the General Staff had overlapping functions, as well as actual operational command of the armed forces. For instance, during the communist era, it had its own Department of Foreign Affairs, as well as a direct influence on political decisions, and also forged and maintained contacts with the arms industry etc. After the revolution, all political powers were formally delegated to the Minister of Defense. Nevertheless, there are some attempts by the General Staff to create its own ideas and conceptions, sometimes clashing with those of the Minister of Defense or parliament. For instance, the idea of a smaller military (about 40,000-45,000 soldiers) with a higher rate of professionalization (about 75%) has prevailed among some coalition politicians. This aim should be accomplished by the end of this century. In 1993, General Jiří Nekvasil, the Chief of General Staff, presented in the military press an idea of a bigger and less professionalized military (65,000 with 50% professionals).⁴³ He was able to push this idea and have it included in governmental documents.

The Chief of the General Staff is appointed by the President after consultation with the Prime Minister and Minister of Defense and has some direct links to him enabling direct communication. He is responsible to the Minister of Defense.

The General Staff behaves as the military institution least influenced by the military transformation and force reduction. It acts as a body protecting the interests of professional soldiers, it filters and adapts all political decisions. In September 1995, the new Section of Defense Policy and Strategy of the Ministry of Defense was created. It has taken over some responsibilities that had been in the hands of the General Staff. The individual Administrations of the Section are responsible for: 1. Defense policy and strategy of the ministry of defense, 2. Legislation and juridical services, 3. Planning and management, 4. Security of information, 5. Development of the management system, and 6. Environmental protection. Some research and administrative institutions were subordinated to this section (e.g. Institute of Defense Studies or Military Institute of History).

⁴² It was reported, for instance, by the head of the parliamentary Defense and Security Committee, V. Suman, who described the behavior of government which discussed the military strategy of the Czech Republic without submitting anything to the parliamentary committee as inappropriate. Information published in *Ekonom*, January 1995, see FBIS-EEU, April 5, 1995, p. 17.

⁴³ Nekvasil, J., "Kředo naší práce" (Creed of our Work), *A-report*, August 1995, p. 5.

All these changes have proceeded smoothly and have been marked by budget shortages and some problems arising from the unclear division of powers among the parliament, the President and government, respectively the Ministry of Defense and the General Staff. The parliament is able to manage control through legislative actions, budgetary pressures and direct oversight by the parliamentary Security Committee. It can create pressure on the Czech government or the Minister of Defense by means of direct decisions and by committee work and hearings.

3.2.10. Politicians in the Ministry of Defense

Civilians were appointed to the Ministry of Defense shortly after the collapse of the communist regime. The first non-military deputy defense minister had been installed before the end of 1989, and the first civilian Minister of Defense on October 16, 1990, when the former Deputy Minister of Foreign Affairs Luboš Dobrovský (the Civic Forum) replaced General Miroslav Vacek. This small delay was the result of the new emerging leaderships maneuvers deciding to retain General Vacek because it assumed that the armed forces, as a potential threat to the democratization process, would more easily accept a minister within their own ranks than an outsider. General Vacek, despite all the criticism from soldiers and civilians, launched the most radical overhaul of Czechoslovakia's armed forces. However, he was not able to step over his own shadow, get over his past and to introduce more radical steps against his own "class", the officer corps.

The Minister of Defense of the "temporary government" (the government providing the division of Czechoslovakia) became Imrich Andrejčák, a general who had to take off his uniform. Andrejčák was delegated by Mečiar's Movement for Democratic Slovakia. This nomination caused tension between the Czech and Slovak side. The president, Václav Havel, supported by Václav Klaus, required that this ministerial position be held by a civilian. Václav Havel pointed out that "a soldier could send the wrong signal to the world"⁴⁴. At the end, Andrejčák was accepted as a "civilian".

After the breakup of Czechoslovakia and the emergence of the independent Czech Republic, the Minister of Defense was a real civilian, Antonín Baudyš (Christian Democratic Union), who stressed that his intention was to turn the Ministry of Defense into a civilian institution. In the second half of 1994, he was replaced by Vilém Holáň (Christian Democratic Union).

Other politicians have been appointed to high posts of the Ministry of Defense, for instance, Mr. Pospíšil (Civic Democratic Party) became the First Deputy Minister of Defense (replaced by Petr Nečas in October 1995), Mr. Kalousek (Christian Democratic Union) was appointed to the post of the Head of Economic Department. Some politicians were given positions at the

⁴⁴ "Security and Military Notes", *RFE/RL Report*, August 14, 1992, p. 49.

lower levels of the military management (heads of sections). For instance, until the winter of 1995, Mr. Cuhra (Civic Democratic Alliance) was the Head of the Personnel Bureau.

It has not been easy to find suitably qualified politicians and civil servants to take up responsible positions in the area of security policy.

3.2.11. Civil servants in the Ministry of Defense

Many people discharged from the military during purges under the Communists, maintained their mutual ties and in the second half of 1980s created an informal group later transformed into the Military Union "Obroda" that became part of the Civic Forum after the "velvet revolution". This organization played a special role in the democratization of the military.⁴⁵ After the collapse of the communist regime, more than 1,000 of them enrolled in the military either as soldiers or civilians and positively influenced intra-military relations, as well as relations between society and the military. Of course, resistance of the military mechanism against these people existed. The professional corps did not want to accept them. They were seen as outsiders dressed in uniform. This aversion was caused by antipathy against alien elements changing the military environment and, moreover, actively participating in the process of military transition.

Both the role and power of these people were distinctive in the first years of transition, when they occupied very important posts. For instance, General Pezl was appointed Chief of the General Staff, Antonín Rašek, a civilian, to the post of First Deputy Minister of Defense and Head of Department of Education and Culture, and General Greiner became the Head of the Personnel Department.

Many of the people coming from "Obroda" were the first civilians sharing power and influence in the Ministry of Defense. In the course of time, with appointments of newcomers from the governmental parties and after the emerging of the independent Czech Republic, their influence on military life declined or has shifted to an indirect one, through parliamentary oversight and control. For instance, Rašek became a member of the so-called "Shadow Government", created by the opposition Social Democratic Party, Generals Greiner and Pezl were appointed to posts in the President's Office.

This development was a result of three factors. Firstly new and younger civilians – bureaucrats – not having political ties and lacking political ambitions appeared on the stage. Secondly,

⁴⁵ The rounds of purges were carried out in 1946 when the communists obtained control over the military, in 1948 after the communist coup, in the 1950s, and after the "Prague Spring" in 1968, reasonable estimation of the last purge would be about 6,000 discharged professional soldiers and about 11,000 for a whole period of the communist supremacy. In the last round the military underwent the most extensive purge of the all societal institution after the "Prague Spring". This purge lasted, in several waves, from 1969 till 1975. For more information see Rice, C., *The Soviet Union and the Czechoslovak Army, 1948-1983* (Princeton, Princeton University Press), 1984.

clashes between the milder (inclined to the Social Democratic Party and voicing a professional approach toward the military) and harder wing, (inclined to the right-oriented political parties – the Civic Democratic Party, the Civic Democratic Alliance, or even to the radical right groupings and articulating a political approach), have occurred in "Obroda". Some members of this association were also locked in conflict with the new political elite in the Ministry of Defense appointed at the very beginning of 1993. Thirdly, of course, their age played a role.

One can see that at the very beginning it was very difficult to distinguish between the positions of civil servants and politicians. Many of those appointed to the post of a civil servant acted as a politician. The responsibilities were ill-defined and personal ties played a very important role.

Later, the number of civilians in the Ministry of Defense increased rapidly, they now make up an overwhelming majority of employees of this ministry, even though many of those who are in post as civil servants are former soldiers who took off their uniforms. On the other hand, the number of civilians not attached to the military career is growing rapidly, and a reasonable estimation would be about one third of personnel at the Ministry.

In spite of the fact that this rather deep political penetration causes some problems, mainly because of the lack of impartiality and an insufficient professional approach by the military bureaucrats, it seems evident that more and more positions are occupied by typical bureaucrats, as it is normal in any state institution, not attached to any political party.

However, the education of civilians dealing with military matters is sometimes behind requirements. This disqualifies many civilians in debates concerning military matters, especially in technical areas. The truth is that many of the military officers resent the increase of a number of civilians dealing with military matters. They have not been able to cope with the new situation. The lack of impartiality and the absence of civilian defense specialists, on the one hand, and the blind preference of military views and disregard of political and societal preferences are a source of disharmony between the civilian and military management and the military's reaction is to keep a tight hold on information.⁴⁶

In many cases political supervision is very intrusive and people that are expected to behave as bureaucrats put forward their political attachment and conduct themselves as politicians.

Because of the principle of civilian supremacy, conflicts are not conducted in the open. However, these relations create gray areas, thus hampering cooperation between these two groups. Professional soldiers have been using informal channels to lobby, but do not on the whole oppose the civilians publicly.

⁴⁶ Close to these problems in the post-communist militaries see Szanya, T. S., Larrabee, F. S., *East European Military Reform*, pp. 23-26.

The military at large was not able to enroll civilians of the highest qualities. This is a result of a lack of competitiveness of the military, compared with private firms, on the labor market. Many civilians who have enrolled were politicians rather than bureaucrats, and this markedly limited their approach toward real problems. In addition, a recruitment policy of young and promising civilians is missing. The military does not have sufficient contacts with universities preparing students in the areas of political science, sociology, law, as well as technical subjects. The problem goes further, young people do not regard a civil career in the Ministry of Defense to be promising or appreciated by the public, and the experience obtained there cannot be easily transferred to another career.

3.2.12. The new role of the military in society

In socialist Czechoslovakia, the military had two equal functions: to defend the state against an external enemy and to protect the internal political status quo. The use of the military encompassed not only enemy aggression but also mass activity by an internal enemy, or so called "anti-socialist forces". After the fall of the communist regime the internal "protective" function of the military was rejected as an undemocratic principle, opposed to the main tasks of the armed forces. The main emphasis was placed upon external defense. The deployment of the military for other purposes is limited to a direct and violent attack on the constitutional system of the Czech Republic, and the decision whether the armed forces could be used for imposing internal security must be taken by the President and approved by parliament.

3.2.13. Evolving a new military doctrine

After the collapse of communist rule, a new military doctrine was also needed. According to the resolution of the State Defense Council of May 23, 1990, the government was required to prepare the new Concept of Defense and Security Policy, which became a part of the Program of the Czechoslovak Government in July, 1990. The preparation of a new doctrine proved to be a very frustrating task due to the rapidly changing security environment and mounting budget constrains. Nevertheless, the indisputable necessity to define a new place of Czechoslovakia in post-Cold War Europe required its adoption by the Czechoslovak Parliament in May 1991. The doctrine represented a very important symbolic break with the old doctrine subordinated to that of the Warsaw Pact. It reflected a changed situation in Europe, but did not define any specific enemy, and the armed forces were to be stationed around the whole country more or less equally. The doctrine stressed that its realization was carried out by the state authorities. This first document could be regarded more as a symbol of state sovereignty than a real definition of security concerns.

After the breakup of Czechoslovakia, the security orientation of the Czech Republic became an issue. The Ministry of Defense was committed to develop a new doctrine that would reflect the new political reality in Europe. This is under preparation and should include the changes linked

to the government's desire to integrate the country in NATO. This is accepted as "the only functioning, really European security structure that is based on civilized values" to which the Czech Republic subscribes.⁴⁷ Integration in NATO is regarded as the first step toward integration in the European Union. The Czech Prime Minister Václav Klaus stated that "NATO membership also possesses a symbolic significance. It would mark a definite break with the past. NATO membership would mean that we are definitely a part of the Western world".⁴⁸

On February 10, 1994, the Czech Republic signed the "Partnership for Peace" program, mainly because there was nothing else. Like other governments in Central and Eastern Europe, it expressed its disappointment at not being offered more than this.⁴⁹

The military is involved in activities of the "Partnership for Peace" program that the Czech Republic joined in the spring of 1994. It has begun to make its equipment, above all communication facilities, NATO-compatible, changed its structure and took over the NATO brigade system. It has cooperated on the military exercises with NATO-countries, as well as other countries involved in the "Partnership for Peace" program.

Among Czech political parties there is a consensus about integration in NATO. The same is true in the case of the professional officer corps which see integration as a means to improve its position in society. This step is also generally accepted by the Czech public. Only four parties oppose the entry of the Czech Republic into NATO: the Left Block, Czech and Moravian Communist Party, and the Republican Party, all having deputies in the parliament, as well as the newly emerging splinter Party of Czechoslovak Communists founded by a former communist official, Miroslav Štěpan.⁵⁰ They assume that this step could undermine the sovereignty of the Czech Republic. The oppositional Social Democratic Party backs the government on this point.

3.2.14. The re-deployment and restructuralization of the military

The deployment of the military was the reflection of communist security policy. This Cold War heritage had to be overcome and the armed forces, located mainly in the western part of Czechoslovakia, re-deployed. This coincided subsequently with two other processes: re-

⁴⁷ Cited from Havel's interview for the Russian newspaper *Nezavisimaya Gazeta* according to *Prague Radiozurnal Radio Network*, on February 12, 1995, FBIS-EEU, February 13, 1995, p. 6.

⁴⁸ Cited from Klaus interview for *ORF Television Network*, in March 16, 1995, FBIS-EEU, 17 March, 1995. See also Pehe, J., "A Leader in Political Stability and Economic Growth", *Transition*, No.1, 1995, p. 33.

⁴⁹ For more information see Pick, O., "The Czech Republic - a Stable Transition", *The World Today*, No. 11, 1994, p. 207.

⁵⁰ This party was registered by the Ministry of Interior of the Czech Republic at the beginning of 1995. Miroslav Štěpan, the former member of the Central Committee of the Communist Party of Czechoslovakia and the Chief of the Prague Communist Organization, advocates the neutrality of the Czech Republic.

structuralization and reduction of the military. The measures derived from the desire to create a smaller, more professional and more modern army. It has caused many more problems than expected at the beginning, mainly because of its direct impact upon the human factor, especially the social stability of people. Professional soldiers were forced to break their local ties, their wives to leave their jobs etc. The social aspects of the re-deployment were not prepared sufficiently; as a result some professional soldiers, above all those with transferable skills, decided to leave the military.

The re-deployment of the armed forces was expected to be finished in 1993, but was affected by the breakup of Czechoslovakia. After the revolution, only 18% of all military units were located in Slovakia, which angered Slovak politicians. On the day of division, the planned aim was accomplished and one third of all military equipment shifted to the Slovak Republic. The reverse process occurred in the case of some educational facilities, located mainly in Slovakia. They were moved to Vyškov or Brno, the educational bases in Moravia. The goal to re-deploy units equally throughout all of Bohemia and Moravia was met consequently very shortly after the emergence of the new Czech Republic.

During that time, the military actively participated in the withdrawal of the Soviet troops. The agreement had been signed February 26, 1990, only three months after the fall of the communist regime and completed ahead of schedule and without any major incident, in June, 1991. The military took over a majority of facilities left by Soviet units and dealt with many environmental problems, as well as with unexploded munitions.

A very short time after the revolution, the idea of a professional military was brought up. The pressures in this direction came mainly from students who generally oppose military service, as well as from some right radicals, the Anti-Communist Alliance. For a very short period also, the possibility of abolishing the military was discussed seriously. However, it was obvious that in the insecure environment of post-Cold War Europe, the existence of national armed forces was a necessity. Later, the idea of complete professionalization was rejected, and now a form of semiprofessional military with a high percentage of military professionals (about 75%) with a prospective professionalization within the next 15 years is seriously being considered.

3.2.15. Military development

From the very beginning, it was manifest that re-equipment must be postponed. This was a result of budget cuts and wrong investments in the military. This situation became untenable, and legislative and executives bodies have forced the military to create a concept of military development.

The "Military Strategy Plan until 2005", adopted by the government toward the end of December of 1994, supposes that 120 billion Czech crowns will be provided over the next ten years for new equipment. It contains all the changes that have occurred during recent years and

anticipates membership of the alliance. The plan also deals with problems of development of the armed forces, which are described as a semiprofessional one. This has been the first formal defense manifesto since the emergence of the Czech Republic which outlines structure and priorities of the Czech military as well as its capabilities.

For the first time, the military has planned not only for reduction, but also for further development. The military budget for 1995 reflects this and envisages on allocation of about 5.5 billion Czech crowns (0,2 bil. USD), approximately 20% of the military expenditure, for modernization. This rather high percentage raises the question whether this expectation is real. Last year's investments totaled 1.7 billion crowns (0,07 bil. USD), about 7% of defense expenditures.

The fact that the Ministry of Defense was forced to work this plan out under pressure from parliamentarians shows their changing attitudes toward the military. Many of these demands originated among those deputies, (Šuman or deputies from the Civic Democratic Party), who in the first years after the revolution could have been defined as "budget-cutters" and placed priorities upon transition and reductions in manpower. This is the case particularly when purchases of Czech equipment are concerned.

3.2.16. Budget control

Budgetary oversight is the most powerful and effective tool of control over the military. All information concerning the military budget was classified during the communist era. Nowadays, the armed forces are more and more confronted with the reality that they are spending taxpayers' money, and thus are subject to public scrutiny.

The military budget was released, for the first time in four decades, in the first half of 1990. In that year very strict budget cuts also started. For instance, in 1990 the military budget underwent a 33% cut from the level of 1989, to 30.5 billion crowns (1,08 bil. USD) in 1990. Further decreases followed. The budget was reduced to 26.5 billions crowns (0,94 bil. USD) in 1991. The first budget increase since 1989 occurred in 1992, 29.8 billions crowns (1,05 bil. USD). In real money, it represented a cut each year because of inflation reaching 25-12% in these years. In 1993 the military budget of the Czech Republic was 23 billion Czech crowns (0,85 bil. USD), 26.8 billion (0,96 bil. USD) in 1994 (1993 inflation rate in the Czech Republic was 20.8%, it was again a cut in real numbers). In 1995 the Ministry of Defense obtained 27 billion (1994 inflation rate was 10%, it again means that the actual budget has been reduced). The decrease is even more evident as far as the defense share of GNP is concerned. In 1995 it was 2.36% of GNP, even though the military calculated with 2.5% and in its original

application asked for 2.42% of GNP. For example, in the first year of existence of the Czech Republic it was 3.0% and in 1994 about 2.6%.⁵¹

The military expenditures are under close control of the government through the Supreme Control Office, a governmental body headed by a chief at ministerial level. This office controls all financial activities even in some units. For instance, in the spring 1995, it revealed discrepancies in one unit of the 2nd Mechanized Brigade in Sušice.⁵² Of course, the government is accountable to parliament.

Special attention is devoted to military orders for civilian enterprises and firms. There is criticism centered on their possible abuse. Doubts pertaining to the possibility of corruption and bribery have been presented by some deputies (T. Fejfar) and also by the press. This could be illustrated by a reported attempt to bribe the Deputy of the Minister of Defense for Economics, Kalousek, by the Israel avionics firm Elbit in the competition to supply electronic gear for L-159 aircraft purchased by the Czech military. To prevent such criticism and avoid possible corruption, a parliamentary deputy must participate in every commission deciding about military orders.

3.2.17. The military as an economic player

It is more and more evident that the military is becoming a real economic factor challenging all areas of production. For instance, the producers of armament and munitions created the RDP Group. This group exerts pressure upon the military to buy Czech equipment. As a matter of fact, the desire to operate as one unit is only an aspiration. A conflict in this group surfaced as soon as the first lucrative public bidding on modernization of the T-72 tanks was held.⁵³

The most evident examples are pressures on equipping the Czech Air Force with the Czech aircraft L-159. The "Czech option" had very strong support among coalition and opposition deputies and resulted in signing a guaranteed contract on the supply of a total 72 of these fighters. These new aircraft should cover two-third of the needs of the Czech fighter force. This project is part of the concept for modernization of the Czech army.⁵⁴ Nowadays, there is a serious discussion focused on the plan of modernization of the Czech Air Forces; the question whether Russian Mig-21 should be modernized or American F-16 purchased has arisen.

⁵¹ For some aspects of the 1990-1992 development in this area see Zielonka J., "Security in Central Europe", *Adelphi Paper*, No. 272, Autumn 1992, p. 47.

⁵² *Prague Radiozurnal*, April 6, 1995, FBIS-EEU-95-067, April 7, 1995, p. 6.

⁵³ The conflict erupted between two members of the RDP Group - the biggest member of the group Škoda Plzeň and Praga which cooperated with the Israel firm Nimda and American General Motors.

⁵⁴ *Lidove noviny*, April 8, 1995, p. 2. FBIS-EEU-95-069, April 11, 1995, p. 5 and *Denni Telegraf* May, 31, 1995, p. 3.

Every year a competition for a food caterer is held. A similar situation exists in other areas regarding the military orders. In the case of all orders, the military must strictly observe the provisions of the "Law on Placing Public Orders", issued in September, 1994. However, recent events showed that even more attention is required in this area.

As a matter of fact, the military has got rid of its industrial activities and does not control any assets producing munitions or armaments.

3.2.18. Screening of professional soldiers

The first wave of professional soldiers leaving the military happened not because of a purge but because of change in the military oath. As many as 2,115 mostly younger officers for a long time prevented from leaving the armed forces, refused to sign the new oath. The next step was an initiative to screen professional soldiers, e.g. to review their professional qualification and political history. As a result, by September 1990, 9,460 officers (or 15% of the entire professional officer corps) left the service. Of these, 52% did so voluntarily before the purges began, 24% refused to sign the new oath, 18.5% retired, and the remaining 5.5% were dismissed for incompetence or because their physical condition was unsatisfactory. Even though there was a desire to reduce the overstuffed corps of higher-ranking officers, the majority of those who left or were forced to leave the armed forces were thirty years of age or even younger. Of the 157 generals, 87 left the military voluntarily or were dismissed.⁵⁵

The new round of purges started after adopting the so-called "Lustration Law". Everybody with the rank of Colonel and above had to be cleared with regard to cooperation with both the military or state intelligence services.⁵⁶ During the first three months of 1992, 7,125 officers asked for the lustration certificate, among which 1,179 (18%) were positive. Almost all of these people had to leave the military. On the other hand, of course, because of very strong personal ties existing in the military it was possible to avoid this screening.⁵⁷ It meant to be appointed to a lower rank. This created pressure on younger officers that occupied these posts and forced them, again, to leave the armed forces, and many of them did.

⁵⁵ Obrman, J., "The Czechoslovak Armed Forces: The Reform Continues", *RFE/RL Research Report*, February 7, 1992, pp. 48-49.

⁵⁶ The law was accepted by parliament with the intention to clear the state institutions of agents and collaborators of the communist intelligence services. Every soldier of the rank of colonel and above had to ask for lustration and obtained the lustration certificate which declared either his collaboration or non-collaboration with the intelligence services. This applied to all officers in posts requiring the rank of colonel, even if they had not actually been promoted to it.

⁵⁷ It seems that the personal ties in the Czechoslovak military were in that time and perhaps still are stronger than that in NATO-members countries. Close description see for instance Sarvaš, Š., "Vybrané názory důstojníků evropských armád" (Chosen Outlooks of Officers of European Militaries), *Report VUSV*, Prague, 1993. Caforio, G., Nuciari, M., "The Officer Profession: Ideal-type", *Current Sociology*, No. 3, 1994, p. 33.

With regard to lustration, we must also point out that among those positively lustrated were also people who participated in solving bullying problems in the military during the communist regime, as these crimes were also the area of competence of the military intelligence service.

The military of the new independent Czech Republic was, in terms of percentage of population, the second largest in Europe (after Ukraine's).⁵⁸ That is why the first Czech Minister of Defense, Antonin Baudyš, made reduction in manpower one of his main goals. On May 17, 1993, he ordered the assessment of 43,000 professional soldiers. Many younger officers, disgusted by the situation in the military, frustrated by the slow pace of reform, meager wages, low social prestige and unlikelihood of promotion, left the military to seek more lucrative civilian positions. The vast majority of older ones remained. As a result, the lower and middle levels of the military structure were again depleted, while the top echelons (particularly the Ministry of Defense and the General Staff) increased.⁵⁹

According to official information, there are only 40% of the professionals needed at the lowest level (platoon or regiment) in service. In spring 1994, the Czech military had 28,000 career soldiers. Of these, 20,000 were officers and generals. One can see a real disproportion in the structure of the professional corps, mainly because of age and rank composition. The military needs to achieve a reverse ratio, that is, 10,000 to 12,000 officers and 18,000 non-commissioned officers and warrant officers.⁶⁰

Moreover, because of the very low prestige of military profession, there is a dramatic problem with enrollment of new students for the military colleges. It has been shown, primarily, in the case of students at the Military Medical Academy in Hradec Kralové, where the number of applicants dropped to almost zero. But problems have also occurred in the academies in Brno and Vyškov. This trend has been further supported by the unclear future of these colleges and the inability of the Ministry of Defense to carry out the reform of military education. The situation slightly improved in 1995.⁶¹

In spite of all expectations, the military was not able to create a new kind of short-term professional service – contract soldiers that were expected to fill the lower ranks of non-commissioned officers. All attempts failed because of a lack of competitiveness of the armed forces on the labor market. This group of professionals that is expected to be a majority of the professional corps, makes up about 2% instead of the approximately 25% aimed at.

⁵⁸ By May 1993 the Czech Republic had 10 soldiers per 1,000 inhabitants, Germany, for example, had 5.2, Austria 4.7, Poland 7.4, Slovakia 6.0 and Italy 6.9.

⁵⁹ See Obrman, J., "Military Reform in the Czech Republic", *RFE/RL Research Report*, 41, 1993, pp. 37-38.

⁶⁰ *Prague Radiozurnal*, May 22, 1995. FBIS-EEU-95-098, p. 6.

⁶¹ See interview with the Minister of Defense in *Denní Telegraph*, May 31, 1995, p. 3, FBIS-EEU-95-107, p. 12.

The military intelligence and counter-intelligence service also had to be streamlined. The vast majority of its 1,200 members were dismissed. By May 1990, 400 had been fired, later many were removed to the newly established military police and only a few (approximately 60-70), primarily people with special technical skills, survived the final round of purges. Those transferred to the military police had to go through screenings that also radically decreased their number. The new intelligence service is much smaller in number (according to some reports it may have about 250 people) and has radically different tasks.

3.2.19. Shortening of military service and introduction of conscientious objection

In communist Czechoslovakia, military service was regarded as a very important means of national education as well as indoctrination centered around developing the recruits' class consciousness. It represented one of the main pillars of defense preparedness of the population.

The new military service law was adopted by the provisional Federal Parliament on March 14, 1990. It encompassed both the introduction of civil service and shortening of compulsory service from 24 to 18 months. Steps aimed at creating more humane conditions for conscripts and protecting them from bullying were included. On June 15, 1993, the Czech parliament cut compulsory service to 12 months. Conscript already serving more than twelve months (about 20,000) were released on June 29. Male university students taking examinations in military education and accepting service as reserve officers serve only 9 months. There are expectations that the compulsory service might be further shortened or within 10 to 20 years abolished.

This law markedly limits the use of army units as a cheap labor force in industry and agriculture, which was allowed during the communist era.⁶² Soldiers may only be used during natural disasters when lives or important property of the state are endangered.

The most important consequence of changes in this area was the introduction of civil service as an alternative to military service. The possibility of objection was also extended to draftees serving in the armed forces. The time of the alternative service was regulated to 1,5 times the military service (which meant 27 months at that time). In 1990 almost 14,000 soldiers on active duty decided to leave the military and applied for alternative service. The same decision was taken by a considerable number of draftees in the spring of 1990. This option was made even more attractive by the fact that the majority of conscripts who refused military service stood a good chance of not serving at all, because of a lack of available civilian positions. At that time there were adequate jobs only for 17% of those who applied for civil service. By the

⁶² For example in 1989 soldiers had contributed almost 10,000,000 working hours to the national economy.

end of 1991, a total of 38,000 men refused to serve in the armed forces. The vast majority (30,000) of them were already on active duty, 6,000 were draftees, and 2,000 reservists.⁶³

The number of objectors increased dramatically in late 1990, which led to a shortfall of soldiers. The new law dealing with alternative service was accepted in the Parliament in October 1991. It stipulated availability of conscientious objection before the actual beginning of the military service or only for the first thirty days after commencement of active duty.⁶⁴

Later, in the autumn of 1994, a new amendment restricting the option of civil service only before commencement of active duty was accepted. There were some attempts to set up commissions to assess the justification for refusing to serve in the military. But this point is under discussion. On one hand, there are opinions that this is a violation of peoples' rights to refuse the military service. On the other hand, there are those claiming that many people want to avoid the military service purely for reason of personal comfort and that is why there should be an opportunity to express the reasons for refusing to serve.

The average rate of applicants for alternative service was 13-15% in 1990-1992. In the course of time this ratio declined to 6-8%.

The new legislation on military service has caused a few problems. They resulted in shortages of manpower or lowering the overall level of discipline. On the other hand, the military is criticized by young people claiming that compulsory service devalues their skills and disadvantages them on the labor market.⁶⁵

3.2.20. Academics and the press and their involvement in military matters

With regard to reinforcing the state institutions controlling the military, steps were undertaken to open up the military more generally – the press, academics, the public, parties not having deputies in the parliament, etc. An Information Office which cooperates with the press was created in the Ministry of Defense. Similar offices have been set up at military headquarters including the air defense and the anti-air defense headquarters. They are designed to improve communication with local authorities, communities and the press.

The Ministry of Defense releases more and more information about its activities. It must, regularly, inform the parliament, to enable it to address all specific and urgent questions dealing with military matters.

When discussing the Czech press we can recognize many, sometimes contradictory, approaches depending on an adherence to political parties or interest groups. For instance,

⁶³ We must point out that in the case of soldiers on active duty they applied for the civil service from 2 to 7 months before finishing their compulsory service in 1990.

⁶⁴ See also Obrman, J., "The Czechoslovak Armed Forces", p. 49.

⁶⁵ Approximately only 20% of conscripts serve in the area of their professional education.

Právo, linked to post-communists interests, criticizes the measures of the government or the Minister of Defense. The approach of the Denní Telegraf, linked to the Civic Democratic Party, is the opposite. Of course, many newspapers freely print sensational stories aimed at attracting readers (Špigl, Express). Information regarding the military published in newspapers is prevalently negative. According to the Information Office of the Ministry of Defense, 80-90% of all the pieces of information dealing with problems of the military were negative. Many journalists dealing with military matters are lacking background and orientation in military matters and thus pay attention only to sensational information.

With regard to all aspects of civilian control we must say that the participation of academics is minimal. Not because of lack of information, but because of their lack of interest in the institution that consumes approximately 2,5% of the GNP. But, of course, this approach is also a result of an absence of financial sources, that could support research dealing with military and security issues, as well as very weak ties between the spheres of decision-makers and academics.

3.2.21. Local authorities and the military

At the very beginning complaints concerning military behavior in specific areas were very frequent. People demonstrated against training flights from nearby air-bases or the ecological conduct of military units. These protests prompted the Ministry of Defense to dissolve or transfer some military bases, for instance from spa areas such as Karlovy Vary, Františkovy Lázně, or to reduce training flights close to populated area, for instance in Pardubice. The Ministry of Defense introduced unit information officers to discuss problems with the local authorities, who often complained about the rude behavior of soldiers. To cope with environmental problems, an Ecological Department in the Ministry of Defense and ecological commissions in units were set up. In November 1991 the conference "Environment and the Military" was held in Zemplinská Širava to extend cooperation with civilian and foreign authorities in this area.⁶⁶

These activities at the level of local communities had also gained support of some, mainly new, parties and conservationists.

Meanwhile, the situation has changed radically. The military has started to be accepted as a positive economic influence. Nowadays, efforts by local officials, above all from areas with a high unemployment rate, to locate military facilities in or near their cities are much in evidence.

⁶⁶ More detailed information regarding this issue see Komar, A., "Ochrana životného prostredia v predpisoch CSA" (Protection of environment in directives of the Czechoslovak military), *Vyber stati*, No. 2, 1992.

3.2.22. International involvement of Czech military and civil-military relations

During the Cold War era the Czechoslovak military was trained for a big and massive struggle with the NATO armies; but in the age of nuclear and mass destruction weapons, the idea of a total world war has totally lost its sense. With the end of Warsaw Pact and the USSR, the era of bipolarity ended and any major European war is very improbable. New risks, disputes, international crises and armed conflicts throughout the world bring the necessity to redefine the role of armed forces, to concentrate on "operations other than war", on humanitarian, peacekeeping, peace making and peace enforcing activities. The Czech armed forces were not prepared for such functions. For a long time it was an army trained for fighting and not for non-fighting activities. It had to adapt to these new tasks. New laws dealing with new missions had to be adopted in Parliament.

The first important mission of the Czech armed forces became the participation in the Gulf War where a chemical platoon was sent. This showed that the whole approach toward the international missions of the Czechoslovak and later Czech military had to be reconsidered. The role of the Czech military units sent abroad under the UN mandate had to be explained to politicians as well as the public. The training center dealing with these new tasks was established in Cesky Krumlov. Information about the situation in the areas where Czech units have been deployed is required by the press, public and parliament.

The new situation puts a noticeable emphasis on international cooperation in the area of peacekeeping. Since 1989 the Czech military as well as civilian experts have obtained considerable experience in observers missions and peacekeeping operation. Over the past years the Czech Republic has participated in the mission in Angola (1989–1992 UNAVEM I and II), Namibia (1989–1990, UNTAG), Somalia (1992–1993, UNOSOM), Iraq (since 1992, UNGCI), the former Yugoslavia (since 1992, UNPROFOR), in Mozambique (since 1993, ONUMOZ), in Liberia (since 1993, UNOMIL), and Georgia (since 1993, UNOMIG).

The largest involvement in peacekeeping operation is the participation within UNPROFOR in the former Yugoslavia, where as many as 1,100 troops were deployed.

Such participation has had many other consequences. As high a proportion as 5% of the yearly military budget is allocated to the peacekeeping operations. It is a heavy burden for the military. Moreover, there were discussions about the necessity of the Czech Republic's participation in these international activities. This is especially the case of our involvement in former Yugoslavia. For instance, these questions were raised when some soldiers were taken hostages or after the death of two Czech soldiers in Croatia.

Government and parliament insisted on staying in former Yugoslavia and this Czech contribution is considered as a sign of supporting democratic values. It should show that the Czech Republic is able to adhere to its international commitments. At present, Czech

participation in the forthcoming NATO military operation in former Yugoslavia is being seriously considered, including the proposition that the Czech Republic would cover all expenses connected with the participation.

Theoretically interesting in this regard is the idea of Morris Janowitz who at the beginning of the 1960s in his classic volume "Professional Soldier" proposed that we should think in terms of a constabulary rather than military forces. Constabulary forces are characterized by rapid deployability in the face of an international crisis, and commitment to the maintenance of viable international relations rather than military victory. Janowitz later recognized that military men would oppose this redefinition of the military role and reported that "military men have rejected, or at least resist, the concept of constabulary forces because to them, it sounds like police work".⁶⁷

3.2.23. The public and its role in civil-military relations

Many scholars of civil-military relations raise the questions: Does the public really care? or Who controls whom? Many believe that the mass public is apathetic and its outlooks and opinions are grounded in ignorance and lack of sustained interests in military matters and some argue that its stances can be dismissed as irrelevant. However, there are four possible interpretations of the relationship between public opinion and national security and military policy, as outlined by Bruce Russett.

The controlling relation signifies that policy obeys the dictates of public opinion, as stated in extreme versions of democratic theory.

The controlled relationship is reverse of the controlling one. Its supporters state that policy makers basically shape and manipulate opinion and the ruling elite persuades the population to support whatever it wants to do.

The irrelevant relationship is based on the presupposition that public opinion (not policy makers) control politics. Politics and opinion are completely separated and go their own ways.

The fourth approach is probably the most relevant and expresses the philosophy that opinion and policy interact. The interactive relationship supposes that both influence each other and we could assume that the stance of the public is shaped by politics and prevailing values in society. This view does not exclude the possibility that either the public or policy makers may be wrongheaded, but it does imply that the public attitude may be framed by rational presumptions.⁶⁸

⁶⁷ Janowitz, M., "Civic Consciousness and Military Performance", pp. 55-80, in: Janowitz, M., Wesbrook S. D., (eds.), *Political Education of Soldiers*. Beverly Hills: Sage, 1983.

⁶⁸ Discussion concerning it see in Russett, B., *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Harvard University Press, 1990, pp. 87-89.

The position of the Czech military is very closely linked to the national myth about the impossibility of defense. This myth is rooted in performances of the Czechoslovak military (e.g. compare the historical experience in 1968 and 1938) and is supported by the omnipresent pragmatism of the Czech public and acceptance of the predominance of *Realpolitik*.

This stance surfaces in convictions about the absurdity of defense and the necessity of anchoring it in a supranational structure, which might again betray the country. It results in a widespread belief in the redundancy of the military. This national myth formed the background of reserved attitudes toward the military during the communist era and is an explanation for the "very cold stance" toward the military after the "velvet revolution". This can be documented by the following data:

The viewpoint that military expenditures are a burden for the state budget has been supported, in the course of time, by 53% of the respondents in 1992 (41% had an opposite attitude), 55% in 1993 (38% disagreed) and 45% in 1994 (34% disapproved and 21% of respondents answered "I do not know", which is a radical increase compared to previous years). The outlook of the impossibility of defense has been shared by 62% in 1992, 65% in 1993 and 48% in 1994 (the decrease is accounted by an increase of the "undecided"). The conviction about the uselessness of defense, since all decisions regarding the Czech Republic will be made by Major Powers, has been expressed by a majority in every year. In 1992 it was 59%, in 1993 58% and in 1994 53%.

Public opinion about the qualities of the military and professional soldiers is downright unfavorable and tendencies show a further decline. This situation is most evident in the case of positive attitudes toward qualities of the military (see table).⁶⁹

The military...	1991	1992	1993	1994
is well-trained in mastering the military techniques	59	50	43	39
has a high morale and discipline	29	18	21	10
has the support of citizens	46	38	41	22

⁶⁹ Sarvaš, S., "The Impossibility of Defense as a National Myth: Public Opinion in the Czech Republic: Trendletter", *ERGOMAS*, No. 3, 1995, pp. 4-6.

The conviction that professional soldiers are well-prepared was expressed by 54% of the respondents in 1991 and in 1992, but only by 46% in 1993 and by 35% in 1994. A similar trend can be noticed in the cases of physical preparedness (57% of the respondents assessed it positively in 1991, 43% in 1992, 33% in 1993, and 24% in 1994), and moral qualities of professional soldiers (29% of respondents argued that their morale is high in 1993 and only 15% in 1994).⁷⁰ As far as professional soldiers' support for democratic society was concerned we could notice a different development. In 1991 only 24% of the Czech public thought that they support the political changes; the number increased to 33% in 1992 and the same figure was found in 1993. In 1994 the percentage of those who agreed with this premise fell to 22%. This drop is directly related to the increase of those who answered "I do not know". It could indicate that the group of those sharing negative attitudes toward the military professionals remained constant, however, the group of people expressing positive attitudes has weakened. One could consider it a sign of the general trend of a growing disinterest in military matters.

In sum, the Czech public's tendency toward indifference to military issues is unambiguous. Some reverse signs appeared in a poll conducted in 1993 probably related to the emergence of the new independent Czech Republic. These signs might have been an echo of emerging national self-consciousness, that has been rapidly overshadowed by Czech pragmatism. On the other hand, the widespread lack of interest in military matters can be one of many signs revealing the withdrawal of citizens from participating in the political culture. It might result in a weakening of informal public control over the military and a mere reliance on formal oversight implemented by the president, parliament and government.

4. Creation and implementation of the Czech security policy

One of the important characteristics of a democratic society is that its armed forces and the overall process of creation and implementation of security policy are politically controlled by democratically elected representatives. The Czech Republic's Armed Forces, though still in the state of transformation, can be described as democratically controlled. Of course, to reach the level of democratic control customary in West European countries it will take more time and work.

A comprehensive Czech security policy has yet to be formulated. The present practical security policy is based on the intention to become a member of NATO, from which follows the need to improve the intellectual, organizational and technical compatibility of the armed forces, to use the same military and political procedures which are used in NATO countries. This process is stimulated by active participation in the PfP program.

⁷⁰ Used for the first time in research carried out in 1993.

In order to support the endeavor to create a Czech comprehensive security policy, and to start building its theoretical basis, the Institute of International Relations formed a team of experts from the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Defense and the Ministry of Interior, as well as from the Institute, to try to analyze the security problems and formulate recommendations. The team published the study "The Security Policy of the Czech Republic" in 1994, "The International Circumstances of the Czech Republic's Security Policy" in 1995 and at present is preparing the updated version of the study dealing with the Czech Security Policy.

Bisher sind folgende Hefte erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann: Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987) **vergriffen**
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann: Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987)
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 - Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 - Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: Extended Deterrence - Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: Der Weg zum Weiterleben - Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler: Vers une nouvelle politique de sécurité (1989) **vergriffen**
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann / Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der "Flexible Response" und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 18 Christof Buri / Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 - Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie - Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 20 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte I - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1991 (1991) **vergriffen**
- Nr. 21 Stephan Kux: Decline and Reemergence of Soviet Federalism (1991) **vergriffen**
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)
- Nr. 23 Anton Bebler: The Yugoslav Crisis and the "Yugoslav People's Army" (1992) **vergriffen**

(Fortsetzung nächste Seite)

- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent - The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969-1990 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann und Mauro Mantovani (Hrsg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)
- Nr. 29 Günther Bächler: Bosnien-Herzegowina - Friedliche Streitbeilegung zwischen Realität und konkreter Utopie (1993) **vergriffen**
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)
- Nr. 31 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte III - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1993 (1994)
- Nr. 32 Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 33 Mauro Mantovani: Nato-Mitglied Schweiz? Voraussetzungen und Folgen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz (1994)
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger / Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner / Luca Bertossa / Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)
Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)
- Nr. 40 Christoph Breitenmoser: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (1996)