

Machtgewinn des Militärs im Innern

Problematische Entwicklung zivil-militärischer Beziehungen in Südamerika

Christoph Harig / Claudia Zilla

Die Verteidigungsausgaben in Südamerika steigen. In Medienbeiträgen und Politikanalysen wird daher die Befürchtung artikuliert, die Region befinde sich auf dem Weg in einen Rüstungswettlauf. Indes sind zwischenstaatliche Auseinandersetzungen unwahrscheinlich, trotz Spannungen in der Andenregion. Das Vorgehen der brasilianischen Armee in den Favelas von Rio de Janeiro Ende November zeigt beispielhaft, dass das Militär aktuell hauptsächlich im Innern der Staaten eingesetzt wird. Eine klare Definition der Zuständigkeit der Streitkräfte bei gleichzeitiger Stärkung ihrer zivil-demokratischen Kontrolle ist aus rechtsstaatlichen Gründen zwingend geboten. Beides kann jedoch sinnvollerweise nur im Rahmen einer umfassenden Reform des Sicherheitssektors erfolgen.

Der Trend zur Steigerung der Verteidigungsausgaben in Südamerika hält an. Am größten ist das Budget Brasiliens: Betragen seine Verteidigungsausgaben im Jahr 2006 noch 13,5 Milliarden US-Dollar, sind es im Jahr 2010 schon über 33 Milliarden. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) blieb der Verteidigungsetat in diesem Zeitraum allerdings stabil. In Brasilien wie auch insgesamt in Südamerika werden – bei gleichbleibender Tendenz – durchschnittlich rund 1,7 Prozent des BIP für Verteidigung ausgegeben, im internationalen Vergleich ein eher geringer Anteil. Aufgrund hoher Personalkosten fließen nur etwa zehn Prozent davon in die Rüstung.

Ein auf zwischenstaatliche Konfrontation ausgerichtetes »Wettrüsten« ist nicht festzustellen. Es lassen sich im Gegenteil

sogar Ansätze einer friedlichen militärischen Zusammenarbeit beobachten. Beispiele sind die binationalen argentinisch-chilenischen Friedensstreitkräfte *Cruz del Sur*, der 2009 gegründete Südamerikanische Verteidigungsrat (CDS) der Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) oder die brasilianisch geführte und insgesamt stark südamerikanisch geprägte Stabilisierungsmission MINUSTAH in Haiti. International beteiligen sich die Streitkräfte aus acht Ländern der Region an insgesamt dreizehn UN-Friedensoperationen.

Besorgniserregend ist die Tatsache, dass die südamerikanischen Streitkräfte zunehmend Aufgaben im Innern übernehmen. So werden sie zu einem relevanten Akteur bei der Versorgung der Bevölkerung, in der Wirtschaft und/oder bei der Herstellung

und Gewährleistung öffentlicher Sicherheit. Auch wenn die spezifische Konstellation der Ursachen, die für diesen Trend verantwortlich zeichnen, unterschiedlich ist, kann er insgesamt nicht als Ausfluss einer autoritär-militärischen Tradition oder als »natürliches« Phänomen einer postdiktatorialen Phase bewertet werden. Die zu beobachtende Diversifizierung des Aufgabenprofils der Militärs ist vielmehr Ausdruck staatlicher Defizite.

Einsatzbereiche im Innern

Der jüngste Einsatz der brasilianischen Armee in mehreren Armenvierteln Rio de Janeiros ist nur ein weiteres Beispiel dafür, dass zivile und demokratisch legitimierte Mandatsträger zusehends häufiger auf das Militär zurückgreifen, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten. Das brasilianische Gesetz zur »Garantie von Recht und Ordnung« erlaubt es dem Präsidenten, dem Ersuchen eines Gouverneurs um einen Armee-Einsatz nachzukommen, ohne das Nationalparlament in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Ist eine Favela mit militärischer Hilfe eingenommen und befriedet, wird anschließend eine speziell trainierte Polizeieinheit – *Unidade de Polícia Pacificadora* – eingesetzt, um die Sicherheit der im unmittelbaren Umfeld lebenden Bürgerinnen und Bürger zu garantieren. Im aktuellen Fall soll das Militär vorerst bis Oktober 2011 helfen, die von der Drogenmafia befreiten Gebiete (u.a. den »Complexo do Alemão«) zu kontrollieren. Ob die Regierung im Anschluss daran versuchen wird, die Rechtsordnung mit zivilen Mitteln aufrechtzuerhalten, oder ob sie weiter auf die kurzfristige Erfolge versprechende militärische Option setzt, bleibt abzuwarten. Die gewählte Präsidentin Dilma Rousseff ließ bereits Gerüchte dementieren, sie habe mit dem Gouverneur von Rio de Janeiro einen Militäreinsatz vereinbart, der bis nach der Fußball-WM 2014 dauern soll.

In Kolumbien bildet die Armee gemeinsam mit der Polizei die für öffentliche Sicherheit zuständige *Fuerza Pública*. In

dieser vom Verteidigungsministerium geführten Organisation genießen militärische Operationen oberste Priorität, da die Regierung vor allem mit ihrer Hilfe versucht, den Binnenkonflikt mit der Guerilla zu beenden. Polizeiliche Aufgaben erledigt die *Fuerza Pública* nur nachrangig. Die Folgen sind zahlreiche Menschenrechtsverletzungen der Soldaten aufgrund von unverhältnismäßigem Einsatz von Gewalt, aber auch eine Vernachlässigung der Bekämpfung von Alltagskriminalität. Wohlhabende Bürgerinnen und Bürger hat dies veranlasst, ihre Lebensbereiche auf eigene Rechnung zu schützen: Mittlerweile gibt es in Kolumbien mehr Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste als Polizisten.

In Venezuela besteht seit 2007 eine duale Verteidigungsstruktur. Zusätzlich zu Armee und Nationalgarde wurde eine Miliz etabliert, die sich aus Anhängern des Präsidenten rekrutiert, administrativ dem Verteidigungsministerium und in Notstandssituationen direkt dem Präsidenten unterstellt ist. Diese bewaffnete Einheit wird im Innern für Aufgaben in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung eingesetzt.

In Chile wurde das Militär nach dem Erdbeben von 2009 für den Wiederaufbau zuständig. Die direkte Verknüpfung staatlicher Hilfsleistungen mit militärischer Präsenz brachte den Streitkräften einen beträchtlichen Prestigeerfolg. Bei großen logistischen Herausforderungen wie der Katastrophenhilfe ist militärische Unterstützung ohnehin naheliegend.

Durchaus problematisch ist der Einsatz von Militärs jedoch in Bereichen, die in Demokratien ausschließlich zivilen Institutionen vorbehalten sein sollten. In Venezuela wird das Militär zur Durchführung sozialer Hilfsprogramme (*Misiones*) herangezogen. In diesem Land wird das Regierungsprogramm zur Staatsideologie erhoben, und in diesem Kontext findet eine Politisierung der Armee statt. So verpflichtet sich die »revolutionäre und anti-imperialistische Volksarmee Venezuelas« mit dem Eidspruch »Sozialistisches Vaterland oder

Tod. Wir werden siegen!« (*Patria socialista o muerte. ¡Venceremos!*) zum Aufbau des Sozialismus.

Ecuadors Streitkräfte besetzen Posten in verschiedenen Aufsichtsräten von Unternehmen und sind über die *Dirección de Industrias del Ejército* (DINE) einziger Aktionär des Holdingdine S.A., einer Industrie- und Handelskörperschaft. Infolgedessen haben sie die Möglichkeit, in verschiedenen ökonomischen Sektoren Einfluss zu nehmen, obwohl dies verfassungsrechtlich mehr als bedenklich ist.

Militärisch geprägte Verteidigungsministerien

Grundvoraussetzung für die öffentliche Kontrolle über das Militär ist ein zivil geleitetes Verteidigungsministerium. Die Ministerposten werden in Südamerika zwar immer häufiger durch Zivilisten besetzt, die leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ressorts sind aber in der Regel nach wie vor Angehörige der Streitkräfte. Kolumbien und Uruguay haben in ihren Ministerien keinerlei nichtmilitärische Berater (*funcionarios civiles asesores*). Eine zivile Einflussnahme ist insofern kaum möglich, als das Militär den ressortspezifischen Verwaltungsapparat dominiert. Ministerien mit einer solchen Personalstruktur verkommen zu bloßen administrativen Einheiten, ohne politische Führung und Kontrolle auszuüben.

Mangelnde parlamentarische Kontrolle

In demokratisch verfassten Staaten kontrolliert das Parlament die Streitkräfte, indem es die Budgethoheit über den Verteidigungsetat ausübt und die Aktivitäten der Streitkräfte überwacht. In Südamerika ist dies jedoch nicht der Fall. Das liegt zum einen daran, dass parlamentarische Kontrollgremien fehlen; in nur drei Ländern (Argentinien, Chile und Uruguay) gibt es einen Ausschuss, der sich exklusiv um Verteidigungsangelegenheiten kümmert. Zum

anderen werden die gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft. Zwar steht es allen südamerikanischen Parlamenten nach der jeweiligen Verfassung zu, Änderungen am Verteidigungshaushalt vorzunehmen. In der Praxis machen sie davon in der Regel jedoch keinen Gebrauch. Traditionell wird der Vorjahresetat mit geringen Veränderungen ins neue Jahr übertragen (*per asignación*). Einwände aus dem Parlament müssen nicht berücksichtigt werden. Für die Parlamentsmitglieder bestehen kaum Anreize, sich die erforderliche politikfeldbezogene Expertise anzueignen. Denn in diesem Sektor sind keine Wählerstimmen zu gewinnen (es besteht kein *electoral payoff*): Zu gering sind die wirtschaftliche Bedeutung der Rüstungsindustrie und das öffentliche Interesse für Verteidigungspolitik, zudem ist ein bewaffneter zwischenstaatlicher Konflikt sehr unwahrscheinlich.

Abgesehen davon wird der Parlamentsvorbehalt durch Zahlungen unterlaufen, die dem Militäretat aus anderen Quellen zufließen. Dabei sticht Chile besonders hervor. Das *Ley Reservada del Cobre* sichert den Streitkräften jährlich zehn Prozent der Exporterträge des größten Kupferherstellers der Welt, des Staatsunternehmens CODELCO. Sollten diese Einnahmen auf weniger als 180 Millionen US-Dollar sinken, muss die Regierung für diesen Sockelbetrag aufkommen. Da die Kupferpreise in den letzten Jahren gestiegen sind, verfügte das Militär auf diesem Wege über eine bedeutende Einnahmequelle, die keinerlei parlamentarischer Kontrolle unterliegt. Seit August 2009 diskutiert die Abgeordnetenkammer, bislang ergebnislos, über eine Änderung dieser Regelung, die noch aus Zeiten des Militärregimes stammt.

Zunehmende Abhängigkeit vom Militär

Das staatliche Gewaltmonopol wird in Südamerika von der Drogen- und Gewaltkriminalität massiv herausgefordert. Dabei verschärfen die endemische Korruption

und unzureichende Ressourcen der zivilen Strafverfolgungsbehörden die Sicherheitsproblematik. Die Polizei erfüllt ihre Aufgabe nicht, die Gerichtsprozesse sind extrem langwierig, die Gefängnisse überfüllt. Diese Faktoren erklären die hohe Strafflosigkeit. Weil der nichtmilitärische Sicherheitsapparat bei der Problembewältigung scheitert oder mangels Erfolgsaussichten nicht mobilisiert wird, setzen die Regierenden immer häufiger die Armee ein, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten oder herzustellen. Es handelt sich also weniger um einen von den Streitkräften forcierten Zugewinn an Kompetenzen als um ein Indiz für die Hilflosigkeit ziviler Regierungen.

Dem Militär werden allerdings auch Aufgaben im Innern übertragen bzw. zugestanden, die nicht sicherheitsrelevant sind, für die also auch kein bewaffnetes Personal erforderlich ist. In Südamerika ist dies keine Ausnahme mehr, sondern zur Regel geworden. In Bereichen wie Infrastruktur und Entwicklung stellt der Einsatz der Streitkräfte eine vermeintlich »bequeme« Lösung dar. Vorhandene Ressourcen werden kurzerhand umgewidmet, eine strukturelle, nachhaltige Lösung lässt sich auf diese Weise umgehen. Nicht minder bedenklich ist das Privileg des Militärs auf Sonderfinanzierungen, die sich den Haushaltskontrollen entziehen.

Das Dilemma in den zivil-militärischen Beziehungen in der Region besteht kurz gesagt darin, dass die Staaten verstärkt auf die Streitkräfte zurückgreifen, weil es ihnen anders nicht gelingt, ihre Hauptaufgaben effektiv zu erfüllen. Dieser Trend geht jedoch nicht mit einer Stärkung der zivilen Kontrolle über das Militär einher; sie ist vielmehr nach wie vor extrem mangelhaft. Die größte Gefahr droht den Bürgerinnen und Bürgern nicht von zwischenstaatlichen Gewaltkonfrontationen oder einer neuen Welle von Militärputschen. Die größte Gefahr besteht in dem schleichenden Bedeutungszuwachs der Streitkräfte im Innern und als dessen Folge in der Militarisierung der Gesellschaft. Zwar ist die Bereit-

schaft der Streitkräfte, intern militärisch zu agieren und dafür im Zweifelsfall die politische und rechtliche Verantwortung zu übernehmen, je nach Land unterschiedlich ausgeprägt. Mit ihrem verstärkten Einsatz steigen aber in jedem Fall die Chancen, dass die Militärs in ihren Beziehungen zur Bevölkerung und zur zivil-demokratischen Regierung die eigenen, korporatistischen Interessen auch gegen deren Widerstand durchzusetzen vermögen. Es handelt sich also im Weberschen Sinne und realiter um einen Machtzuwachs.

Auf diesem Wege begeben sich die Regierungen in ein zunehmend asymmetrisches Abhängigkeitsverhältnis, das Risiken für die Demokratie und den Rechtsstaat birgt. Während sich »progressive« Regierungen schwertun, das Tabuthema »Sicherheit« mit konkreten Maßnahmen zu bearbeiten, verlassen sich »konservative« Regierungschefs auf eindimensionale, repressive Bewältigungsstrategien. Dabei käme es vor allem darauf an, die Aufgaben von Streitkräften möglichst eng zu definieren und deren zivil-demokratische Kontrolle zu stärken. Beides lässt sich nur im Rahmen eines umfassenden sicherheitspolitischen Ansatzes realisieren.

Chancen für Kooperation

An dieser Stelle ist unter anderem die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gefragt, die sicherheitspolitische Konzepte (zum Beispiel zur Sicherheitssektorreform) und Kooperationen (etwa im Polizeisektor) anzubieten hat. Sie wird jedoch nur dann zur Linderung der Problematik beitragen können, wenn sich die Länder der Region von einem engen Verständnis nationaler Souveränität verabschieden, sich einem Konzept effektiver, demokratischer *Governance* zuwenden und zugleich den empfindlichen Bereich des staatlichen Gewaltmonopols für ausländische Unterstützung öffnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364