

Ethica Themen

Institut für Religion und Frieden

Gerhard Marchl (Hg.)

Die EU auf dem Weg zur Militärmacht?



Institut für Religion und Frieden

<http://www.irf.ac.at>





IMPRESSUM

Amtliche Publikation der Republik Österreich, Bundesminister für Landesverteidigung und Sport

MEDIENINHABER, HERAUSGEBER UND HERSTELLER:
Republik Österreich
Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, BMLVS,
Roßauer Lände 1, 1090 Wien

REDAKTION:
BMLVS / Institut für Religion und Frieden
Fasangartengasse 101, Objekt VII, 1130 Wien
Tel.: +43/1/512 32 57 – 20, Email: irf@mildioz.at

ERSCHEINUNGSJAHR:
2010

DRUCK:
BMLVS / Heeres-Druckerei, Kaserne Arsenal, Objekt 12,
Kelsenstraße 4, 1030 Wien

ISBN: 978-3-902761-05-7

Ethica Themen

Institut für Religion und Frieden

Gerhard Marchl (Hg.)

Die EU auf dem Weg zur Militärmacht?

Institut für Religion und Frieden
<http://www.irf.ac.at>

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>Franco Algeri</i> Die Europäische Union und Formen der Macht	13
<i>Heinz Gärtner</i> Obamas Welt und Europa	27
<i>Michael W. Banach</i> Security Policy Challenges in Europe from the Perspective of the Catholic Church	57
<i>Gunther Hauser</i> Europas Sicherheit und ihr Beistand	67
<i>Jochen Rehl</i> Österreich und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Rückblick – Ausblick – Chancen – Gefahren	91
<i>Heinz-Gerhard Justenhoven</i> Soll aus der EU als regionaler Friedensmacht eine globale Militärmacht werden?	105
<i>Gerhard Marchl</i> Operation Artemis – Eine Bilanz aus ethischer Sicht	121

Vorwort

Gerhard Marchl

Der vorliegende Band aus der Reihe *Ethica Themen* geht aus dem Studientag des Instituts für Religion und Frieden vom 22. April 2009 hervor, der unter dem Titel „*Soft und/oder Hard Power: Die EU auf dem Weg zur Militärmacht?*“ stand. Diese Tagung wurde in Kooperation mit dem Österreichischen Institut für Internationale Politik (OIIP) veranstaltet und fand in der Landesverteidigungsakademie in Wien statt.

So wie die Vorträge beim Studientag befassen sich die Beiträge dieses *Ethica-Themen*-Hefts mit höchst unterschiedlichen Aspekten der Europäischen Sicherheitspolitik. Nicht nur die Stellung Europas in der Welt und sein Verhältnis zu den USA werden behandelt, sondern auch die Sicht der Katholischen Kirche auf sicherheitspolitische Herausforderungen. Darüber hinaus werden die verschiedenen Beistandsverpflichtungen in Europa, die Rolle Österreichs im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie ethische Aspekte des Friedensprojekts Europäische Union, der ESVP und einer EU-Militäroperation (Operation Artemis) thematisiert.

In gewisser Weise bezeugt dieser *Ethica-Themen*-Band die raschen Veränderungen, denen die EU und ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterworfen sind. Am 1. Dezember 2009, also mitten in jenem Zeitraum, in dem die vorliegenden Artikel verfasst und gesammelt wurden (Sommer 2009 bis Sommer 2010), trat der Vertrag von Lissabon in Kraft, der das Gefüge der Union zum Teil grundlegend änderte. Seither wird nicht mehr von der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), sondern von der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gesprochen. Insofern werden in den verschiedenen Beiträgen je nach Entstehungsdatum unterschiedliche Begriffe verwendet.

Dr. Franco Algieri, Forschungsdirektor am Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik in Maria Enzersdorf bei Wien, geht in seinem Beitrag vor allem der Frage nach, über welche Formen der Macht die EU verfügt. Macht nämlich nimmt verschiedene Ausprägungen an, so Algieri, der das vom US-Amerikaner Joseph Nye erstellte Konzept der Soft Power erläutert. Soft Power

zielt zwar ebenso wie Hard Power, die auf Machtausübung durch Drohung und Belohnung beruht, auf die Beeinflussung anderer ab, jedoch auf Basis der Anziehungskraft der eigenen Kultur, der politischen Werte und der davon geprägten Außenpolitik. Smart Power ist die optimale Kombination von Soft und Hard Power. Algieri stellt fest, dass die EU sowohl über Hard als auch Soft Power verfügt. Sie bietet Anreize (z.B. Kooperationsabkommen) und kann Zwangsinstrumente (Sanktionen) einführen. Über ihr Integrationsmodell und ihr Wertesystem hat sie enorme Anziehungskraft, die jedoch durch restriktive Maßnahmen und durch Anwendung unterschiedlicher Standards untergraben wird. Für die EU, die einen effektiven Multilateralismus anstrebt, und ihre Institutionen ist es nun eine Herausforderung, Leadership auszuüben, also das bestehende Machtpotenzial zu nutzen, sowie sich als Smart Power zu etablieren.

Univ. Prof. Dr. Heinz Gärtner vom Österreichischen Institut für Internationale Politik geht in seinem Beitrag auf die Veränderungen in der US-Außenpolitik unter Präsident Barack Obama und die Auswirkungen auf das Verhältnis zu Europa ein. In einer zunehmend multipolaren und/oder multizentralen Welt setzt Obama auf eine Politik des „Engagement“, d.h. auf die Miteinbeziehung von Konkurrenten wie China oder potentiell feindlichen Staaten wie Iran und Nordkorea. Gärtner konstatiert, dass diese Leitlinie auch die neue Nationale Sicherheitsstrategie (Mai 2010) prägt, die unter anderem internationale Kooperation, militärische Stärke ohne Rivalität und Gewaltanwendung prinzipiell nur bei breiter internationaler Unterstützung propagiert. Wie Gärtner darlegt, stellt eine nuklearwaffenfreie Welt ein weiteres wesentliches, freilich langfristiges Ziel Obamas dar. Mit seiner „Engagement“-Politik konnte Obama bereits gewisse Erfolge verbuchen, Problemfelder bleiben Afghanistan und der Nahe Osten. Europa wird zwar von den USA als starker Partner gewünscht, hat jedoch kein Vorrecht mehr auf eine privilegierte Partnerschaft. Um nicht aus der Sicht der USA irrelevant zu werden, muss es seinen Beitrag zur Lösung globaler Probleme leisten.

Der Ständige Vertreter des Heiligen Stuhls bei der OSZE, der IAEO und der CTBTO, Monsignore Michael W. Banach, widmet sich den sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa aus der Sicht der Katholischen Kirche. Er betont eingangs, dass die Katholische Kirche mit dem Vatikan die einzige Religionsgemeinschaft weltweit ist, die diplomatische Beziehungen aufnimmt und sich im Rahmen der internationalen Gemeinschaft einbringt. Wie Banach darlegt, lässt sich der Heilige Stuhl in seinen bi- und multilateralen Beziehungen von folgenden Prinzipien leiten: Vorrang der menschlichen Person, ihrer

Würde und Rechte; Förderung und nötigenfalls Verteidigung des Friedens; Unterstützung demokratischer Strukturen; Errichtung einer internationalen Ordnung, die auf Gerechtigkeit und Recht beruht; Gleichheit der Nationen, auch in der Solidarität miteinander. In diesem Zusammenhang unterstreicht Banach, dass Krieg niemals als Mittel der Konfliktaustragung akzeptiert werden könne. Eine besondere sicherheitspolitische Herausforderung aus der Sicht des Heiligen Stuhls sei die Förderung der Religionsfreiheit. Diese kann nicht nur zum Wohl jedes einzelnen Staates beitragen, sondern auch zum internationalen Frieden.

Dr. Gunther Hauser vom Institut für Strategie und Sicherheitspolitik an der Landesverteidigungsakademie Wien befasst sich mit dem Entwicklungsstand der verschiedenen militärischen Beistandsverpflichtungen in Europa und unterzieht sie einem Vergleich: Der NATO-Vertrag (Art. 5) sieht bei einem Angriff auf einen Mitgliedstaat den Beistand aller vor, doch bleibt die Wahl der Mittel den Bündnispartnern selbst überlassen. Wie Hauser darlegt, gilt Ähnliches auch in der EU. Art. 42 des EU-Vertrags von Lissabon enthält eine weitgehende Beistandsverpflichtung, die jedoch die Wahl der Mittel offen lässt. Eine gemeinsame Verteidigungspolitik ist zwar Ziel der EU, doch haben die NATO-Verpflichtungen der meisten EU-Mitgliedstaaten Vorrang. Auch bleibt der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt, sodass die Neutralität Österreichs zumindest pro forma aufrecht erhalten werden kann. Allerdings sieht die neue Solidaritätsklausel vor, dass im Falle eines Terroranschlags oder einer Katastrophe die Union all ihre Mittel, also auch militärische, mobilisiert. Hauser verweist jedoch darauf, dass die am weitesten reichende Beistandsverpflichtung nach wie vor zwischen den Mitgliedsstaaten der Westeuropäischen Union (WEU) besteht. Artikel V des WEU-Vertrags sieht auf jeden Fall auch den militärischen Beistand bei einem Angriff auf einen Bündnispartner vor.

Dr. Jochen Rehl, tätig im Büro für Sicherheitspolitik im Landesverteidigungsministerium, gibt einen Überblick über das bisherige Engagement Österreichs im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Mit der Abhaltung des ersten informellen Treffens der EU-Verteidigungsminister in Innsbruck 1998 hat Österreich, so Rehl, den Spatenstich zur Schaffung der ESVP gesetzt. In der Folge leistete es einen aktiven Beitrag zur Entwicklung der ESVP und nahm bis 2008 an allen militärischen Einsätzen der EU teil, wenn auch teilweise mit zahlenmäßig bescheidenen Mitteln. Zudem übernahm das Land eine Vorreiterrolle im Ausbildungsbereich, während es eine Entscheidung über eine Teilnahme an den Battlegroups lange hinauszögerte.

Auch im Bereich des zivilen Krisenmanagements dauerte es einige Jahre, bis das Justiz- und Innenministerium wirkungsvoll in die Koordination eingebunden werden konnten. Trotz des Engagements in der ESVP hält Österreich zumindest formell an der Neutralität fest. Rehrl hofft, dass dieses Tabuthema demnächst aufgegriffen wird und die europaweit überfällige Diskussion über Beistandsverpflichtungen innerhalb der EU und über Schritte in Richtung einer Europäischen Armee ernsthaft begonnen wird.

Dr. Heinz-Gerhard Justenhoven, Direktor des Instituts für Theologie und Frieden in Hamburg, befasst sich in seinem Beitrag mit ethischen Gesichtspunkten der europäischen Integration und der ESVP. Er erinnert daran, dass die europäische Einigung ein Friedensprojekt ist, bei dem die Mitgliedstaaten souveräne Rechte an gemeinsame europäische Institutionen übertragen. Zudem verfügt die EU vor allem dank der Grundrechtecharta über eine explizite Wertebasis: Achtung der Menschenwürde, Menschenrechte, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind als gemeinsame Werte festgelegt. Justenhoven hält aber eine weitere Demokratisierung der EU für nötig, um die politische Teilhabe der Bürger zu ermöglichen. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, wo sich die Mitgliedstaaten die Letztentscheidung noch vorbehalten, ist die Union laut Justenhoven ethisch dazu verpflichtet, zum umfassenden Weltfrieden beizutragen. Kooperativer Multilateralismus und Konfliktbewältigung im Sinne der Gerechtigkeit sind dafür unerlässlich. Damit die EU diesen Weg beschreiten und international mehr Gewicht erhalten kann, ist für Justenhoven die Überwindung der einzelstaatlichen Interessen nötig. Dieser Prozess der Vergemeinschaftung auch im Bereich der Sicherheitspolitik ist aber bereits eingeleitet worden.

Dr. Gerhard Marchl vom Institut für Religion und Frieden der Katholischen Militärseelsorge nimmt eine ethische Bewertung der Operation Artemis vor, jener EU-Kriseninterventionstruppe, die im Sommer 2003 in Bunia, Hauptstadt der Provinz Ituri in der Demokratischen Republik Kongo, die Aufgabe hatte, die schweren Menschenrechtsverletzungen zu beenden und die Ordnung wieder herzustellen. Marchl geht der Frage nach, ob dieser Einsatz jenen Werten entsprach, zu denen sich die EU in ihrem Vertrag und wichtigen Dokumenten beruft, nämlich unter anderem Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, Stärkung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Marchl kommt zum Schluss, dass die EU mit der Operation Artemis trotz gewisser Eigeninteressen diese Ziele und Werte tatsächlich verfolgte. Auch konnte die Menschenrechts- und Sicherheitslage in Bunia und Umgebung verbessert werden, und

die Union leistete einen Beitrag zur Stärkung der Vereinten Nationen, selbst wenn die Kooperation nicht klaglos verlief. Die Kürze der Intervention sowie die Weigerung der EU-Staaten, anschließend die UN-Friedenstruppe vor Ort zu verstärken, schmälerten den nachhaltigen Erfolg der Operation Artemis.

Die Europäische Union und Formen der Macht

Zwei Jahrzehnte nach dem Ende der Bipolarität findet sich weiterhin keine Antwort auf die Frage, wie sich ein sicherheitspolitisches Ordnungsmodell im globalen Kontext darstellen könnte. Hiermit zusammenhängend ist eine andauernde Auseinandersetzung mit der Macht globaler Akteure zu beachten. Mit Blick auf die Rolle der Europäischen Union (EU) als internationaler Akteur gewinnt die Frage an Bedeutung, über welche Form von Macht die Union verfügt, um die Entwicklungen in ihrem globalen Umfeld mitgestalten zu können. Hierzu wird im Folgenden zunächst auf Merkmale der ordnungspolitischen Suche im globalen Kontext eingegangen. Daran anschließend werden einige spezifische Formen von Macht beschrieben, die dann im Kontext der EU-Außenpolitik und ihres multilateralen Ansatzes aufgegriffen werden.

1. Ordnungspolitische Ratlosigkeit

Vom Ende der Bipolarität 1989/1990 bis heute findet sich kein Ordnungsmodell für die internationalen Beziehungen, das sich als geeignet erweist, um den vielschichtigen sicherheitspolitischen Herausforderungen, mit denen sich Staaten im 21. Jahrhundert konfrontiert sehen, umfassend zu begegnen. Weder die ordnungspolitischen Überlegungen der EU, der USA noch anderer globaler Akteure können als universal geltend anerkannt werden und kein Konzept hat sich bislang als geeignet erwiesen, den Folgewirkungen eines fehlenden Ordnungsmodells im 21. Jahrhundert umfassend zu begegnen. In diesem Zustand mangelnder Orientierungspunkte hat Richard Haass vor den Gefahren einer nichtpolaren Unordnung gewarnt: „The increasingly nonpolar world will have mostly negative consequences for the United States – and for much of the rest of the world as well“ (Haass 2008: 51). Noch in den 1990er Jahren und in den frühen Jahren des 21. Jahrhunderts fanden die Überlegungen von Charles Krauthammer zu einer unipolaren Welt im Zusammenhang mit der außenpolitischen Strategie der USA Aufmerksamkeit. War es anfangs noch ein „unipolar moment“ den er beschrieb, so erweiterte er diese Begrifflichkeit wenige Jahre später zur „unipolar era“ (Krauthammer 1991 und 2002/2003). Doch die

Vorstellung einer unipolaren Weltordnung konnte sich nicht durchsetzen und das Scheitern eines entsprechenden außenpolitischen Kurses der USA, insbesondere während der Regierungsphase von Präsident George W. Bush, verdeutlichte dies. Umso mehr rückte das Modell einer multipolaren Weltordnung in den Vordergrund. Während sich Überlegungen zu einer multipolaren Welt beispielsweise in der Konzeption chinesischer Außenpolitik schon in den 1990er Jahre wiederfanden, gewann die Multipolaritätsdebatte in Europa im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts größere Aufmerksamkeit.

Im EU-fokussierten Diskurs wird das Konzept der Multipolarität in einem direkten Zusammenhang mit dem Begriff ‚Multilateralismus‘ verstanden (Grant/Valasek 2007: 3). Die Multilateralisierung der Multipolarität („multilateralising multipolarity“, Vasconcelos 2009: 18) ist eine jüngere Beschreibung für ein bereits länger bekanntes Handlungsprinzip: Globale und wichtige regionale Akteure werden in einem strategischen Kooperationsrahmen zusammengeführt, um gemeinsam zu handeln. Giovanni Grevi nutzt die Bezeichnung „interpolare Welt“ und stellt damit eine begriffliche Verbindung von Interdependenz und Multipolarität her: „Interpolarity [...] captures the shifting balance of power and the ensuing geopolitical tensions while highlighting the fact that the prosperity and security of all the major powers are interconnected as never before“ (Grevi 2009: 9). In diesem Modell wird einer potenziellen Konfrontation großer Mächte, wie sie aus einer rein multipolaren Ordnung resultieren könnte, durch die Kooperation in einem multilateralen Rahmen entgegengewirkt. Kooperation in einer multipolaren und gleichzeitig stark interdependenten Situation wird als strategisches Interesse der wichtigsten Mächte gesehen. Grevi beschreibt die EU als Akteur, dessen Politiken und Instrumente ein interpolares Modell fördern. Doch einschränkend verweist er darauf, dass dies zu erreichen dann erschwert werde, wenn die EU eine Phase der Schwäche durchlaufe.

Es ist noch unklar, wie genau ein multipolares System letztendlich gekennzeichnet sein könnte. In der europäischen Debatte zur Rolle der EU in einer multipolaren Welt findet sich hierzu kein Konsens. Während einerseits also ein ordnungspolitisches Modell noch gesucht wird, besteht andererseits Verständnis darüber, dass das Handeln von Akteuren in der internationalen Politik in einem Ebenenmodell stattfindet. Joseph Nye nutzt das Bild eines dreidimensionalen Schachspiels (Nye 2004: 4): auf der obersten Ebene finden sich die klassischen zwischenstaatlichen militärischen Angelegenheiten (hier sieht er noch Merkmale einer von den USA bestimmten unipolaren Struktur), auf der Zwischenebene die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen (hier erkennt er eine multipolare Machtverteilung) und auf der untersten Ebene findet sich

eine chaotische Anordnung in der Staaten und nichtstaatliche Akteure in unterschiedlichen Interaktionsbeziehungen stehen (die Themen reichen hier vom Terrorismus bis zum Klimawandel). Ein in fünf Ebenen ausdifferenziertes Modell beschreiben Barry Buzan und Richard Little (Buzan/Little 2000). Der Blick auf die verschiedenen Ebenen ermöglicht es, Verständnis darüber zu erreichen, um Akteure in einem Interaktionsverhältnis zu lokalisieren und zu erfassen, wo etwas geschieht. Es ist aber keineswegs ausreichend zur Erfassung aller das Handeln von Akteuren mitbestimmenden Faktoren (Buzan/Wæver/de Wilde 1998: 5).

Vor diesem Hintergrund ist die nachfolgende Kurzdarstellung globaler Entwicklungstrends am Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts zu sehen und hierbei zeigen sich alte und neue Merkmale der post-bipolaren Zeitphase (Grant 2009a; Hacke 2009; James 2009): Im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 ergaben sich neue Fragen geostrategischer Relevanz. So ist beispielsweise zu prüfen, wie sich die strukturellen und ökonomischen Schwächen der USA und anderer westlicher Staaten auf die ordnungspolitische Debatte auswirken werden. Sollte eine Verschiebung wirtschaftlicher Macht von Europa und den USA nach Asien eintreten, wird damit einhergehend eine politische Neugewichtung in den internationalen Beziehungen unausweichlich. Die Themen Klima- und Energiepolitik haben auf den Agenden von Staaten, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen zentrale Positionen eingenommen. An die Stelle von ideologischen Konflikten treten Konflikte um Ressourcen zur Sicherung der Energieversorgung. Der Besitz wie auch der Zugang zu Energieressourcen verändert Machtkonstellationen in den internationalen Beziehungen. Ein weiterer an Relevanz gewinnender Aspekt globaler Entwicklungen ist die Demografie. Demografische Entwicklungen in den verschiedenen Regionen der Welt sind nicht nur hinsichtlich ihrer Ursachen für einzelne Staaten und Systeme zu betrachten, sondern auch mit Blick auf ihre globale Relevanz.

Für bislang bestimmende Akteure der internationalen Politik können sich aus den Veränderungen des internationalen Umfelds weitreichende Konsequenzen ergeben. Die USA werden weiterhin (noch) als führende Macht verstanden, die über diplomatische, wirtschaftliche sowie militärische Kapazitäten verfügt, die internationale Kooperation entscheidend zu beeinflussen. Auch wird die Aufrechterhaltung internationaler Stabilität weiterhin in einen engen Zusammenhang mit amerikanischer Ordnungsmacht gesetzt. Doch es sind auch einschränkende Faktoren festzustellen: Ein wieder erstarkendes Wirtschaftswachstum in der VR China und in Indien kann zu einem Rückgang der ökonomischen Macht der USA führen. Des Weiteren schwindet die Attraktivität

des Westens und speziell der USA als Förderer von Demokratie und Frieden, insbesondere in der Wahrnehmung weniger entwickelter Länder. Außerdem wird in einer Konstellation transnationaler Gefährdungen die Wirkung einer auf die Führungsrolle der USA zentrierten Strategie in Frage gestellt.

Die Europäische Union befindet sich in einem andauernden Prozess der Systemreform und damit zusammenhängend steht die schwindende internationale Gestaltungsmacht der Union. Weiterhin bestimmen die Diskrepanz außenpolitischer Interessen der Mitgliedstaaten sowie die Beschränkungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) das Handlungsprofil der EU, was wiederum Konsequenzen für die Beziehungen der EU zu anderen globalen Akteuren hat – von zunehmendem Interesse sind hier die sogenannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China). Der folgende Überblick zu Formen der Macht und ihrer Relevanz für die EU ist unter Berücksichtigung der beschriebenen ordnungspolitischen Ratlosigkeit zu verstehen.

2. Formen von Macht

Macht kann verschiedene Ausprägungen annehmen und unterschiedliche Instrumente zur Machtausübung stehen den Akteuren der internationalen Politik zur Verfügung. Auf die EU bezogen werden hinsichtlich ihrer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wiederkehrend verschiedene Machtbegriffe genutzt, die im Folgenden dargestellt werden.

2.1 Soft Power, Hard Power, Smart Power

Die grundlegende Ausarbeitung des Konzepts Soft Power wurde von Joseph S. Nye Jr. 1990 vorgestellt (Nye 1990) und in der Folgezeit weiter ausdifferenziert (Nye 2004). Das Konzept ist bezüglich der Akteurszuordnung auf die USA konzentriert und intendiert die Stärkung der amerikanischen Vormachtstellung in den internationalen Beziehungen. Macht auszuüben basiert auf der Fähigkeit eines Akteurs, einen oder mehrere andere Akteure derart zu beeinflussen, dass ein gewünschter Effekt erzielt wird. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist, Kenntnisse über die Handlungspräferenzen jener Akteure zu haben, auf die Macht ausgeübt werden soll.

Nye unterscheidet verschiedene jedoch ineinandergreifende Formen von Macht: Soft Power, Hard Power und Smart Power. Soft Power basiert auf der Fähigkeit, durch Anziehung und nicht durch Zwang das gewünschte Ziel zu erreichen. Mittels Soft Power können die Präferenzen eines Akteurs beeinflusst werden, ohne dass hierbei Zwang ausgeübt wird. Die Anziehungskraft

eines über Soft Power verfügenden Staates ergibt sich aus dessen Kultur, den politischen Idealen und den Politiken, was sich wiederum in einer entsprechenden Außenpolitik niederschlägt. Institutionen können das Soft Power Potenzial eines Akteurs stärken, d. h. Regelwerke werden für den Umgang mit anderen Akteuren entwickelt. Ein geregeltes Miteinander, so wird argumentiert, ist für Akteure kostengünstiger als die Anwendung von Zwangsmaßnahmen. Für den Erfolg eines Soft Power ausübenden Akteurs sind unter anderem die Kohärenz seines politischen Handelns wie auch seine Empathie gegenüber denjenigen Akteuren, auf die sich Soft Power richtet, ausschlaggebend. Soft Power wird als eine Form von Macht verstanden, die anziehend wirkt: „... soft power is attractive power. In terms of resources, soft-power resources are the assets that produce such attraction“ (Nye 2004: 6).

Der Gegensatz von Soft Power ist Hard Power. Diese Form der Macht basiert auf einem Wechselspiel von Anreizen („carrots“) und Drohungen („sticks“). Nye hat dargelegt, dass Hard Power und Soft Power zusammenhängen, da beide Formen der Machtausübung auf der Fähigkeit basieren, das Verhalten anderer Akteure zu beeinflussen. Hard Power und Soft Power können sich gegenseitig verstärken, aber auch gegenseitig hinderlich sein. Eine idealtypische Kombination von Hard Power und Soft Power ermöglicht Smart Power. „Smart power means learning better how to combine our hard and soft power“ (Nye 2004: 32).

Die Anwendung der unterschiedlichen Formen von Macht setzt voraus, dass der Macht ausübende Akteur über die Fähigkeit zur Führung („Leadership“) verfügt, und umgekehrt benötigt Leadership Macht. Als Führung wirkt jemand, der einer Gruppe hilft, gemeinsam geteilte Ziele zu schaffen und zu erreichen, und hierbei Soft Power und Hard Power verbindet. Die Persönlichkeit eines Akteurs spielt hierbei eine wichtige Rolle, entscheidend ist jedoch wie diese Persönlichkeit handelt. „Leadership is not just who you are but what you do“ (Nye 2008: 19).

2.2 Zivile Macht

Die Suche nach einer Definition des Begriffs „Zivilmacht“ – und speziell nach einer auf den europäischen Kontext zugeschnittenen Definition – zieht sich über mehrere Jahrzehnte hinweg (u.a. Duchêne 1972; Hill 1990; Kirste/Maull 1996). Annette Jünemann und Niklas Schörnig nennen folgende Merkmale, die den „Idealtypus der Außenpolitik einer Zivilmacht“ kennzeichnen: a) bewusster Verzicht auf die Methoden klassischer Machtpolitik, b) aktive Förderung der Zivilisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen und c) Förderung von Demokratie und Menschenrechten (Jünemann/Schörnig 2002: 5f.).

Zivilmacht bedeutet, die Schwerpunkte bei der Ausübung außenpolitischer Macht auf wirtschafts-, handels-, entwicklungspolitische oder diplomatische Instrumente zu richten. Nichtmilitärisches Handeln ist die Handlungsmaxime, wobei der Einsatz von militärischen Mitteln als letzte Möglichkeit nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann. Dass sich die zivilmachtpolitische Komponente europäischer Außenpolitik in einzelnen Politikbereichen aufgrund deren inhaltlicher Ausrichtung stärker ausprägt (beispielsweise bei der Entwicklungshilfe) als in anderen Bereichen (beispielsweise der GSVP), ist nachvollziehbar. Die EU verfügt über zivilmachtpolitische Instrumente wie beispielsweise Wirtschaftssanktionen oder die Konditionalisierung von Abkommen mit Drittstaaten und kann somit zivile Macht ausüben. Paul Cornish und Geoffrey Edwards weisen auf Befürchtungen hin, dass durch die Einbeziehung der militärischen Dimension in die EU deren Rolle als Zivilmacht Schaden nehmen könne und sie mehr zu einer normalen als zu einer ideell normativen Macht würde (Cornish/Edwards 2005: 802). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob durch die handels- und sicherheitspolitische Macht der EU eine weiche Form des Imperialismus bis hin zum Zwangsmittel der Gewaltanwendung ermöglicht würde (Hettne/Söderbaum 2005: 549). Insgesamt betrachtet erklärt Michael Blauberger, dass das Zivilmachtkonzept zur Präzisierung europäischer Außenpolitik beitragen kann, „wenn man Zivilmacht nicht mehr als normatives Leitbild und umfassendes Modell begreift, sondern als spezifische Form von Macht“ (Blauberger 2005: 86).

3. Machtformen im Kontext der EU-Außenpolitik

Die EU verfügt über Möglichkeiten, sowohl Soft Power als auch Hard Power einzusetzen. Sie hat einerseits die Möglichkeit, Anreize zu schaffen („carrots“), beispielsweise über Kooperationsabkommen, Assoziierungsabkommen oder die Option der Mitgliedschaft in der Union. Andererseits können Zwangsinstrumente („sticks“) angewandt werden und der EU stehen eine Reihe von restriktiven Maßnahmen zur Verfügung: diese reichen von tarifären Hemmnissen oder der Konditionalisierung von Abkommen bis hin zu Sanktionen (beispielsweise diplomatische Sanktionen, handelspolitische Sanktionen, Waffenembargo). Im Oktober 2009 bestanden 29 restriktive Maßnahmen, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden waren.¹ Diese bezogen sich sowohl auf Staaten wie auch auf nichtstaatliche Akteure (in diesem Fall terroristische Organisationen). „Die EU verhängt restriktive Maßnahmen, um eine Änderung in der Politik oder im Verhalten des

¹ Siehe http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf [Download 15.10.2009].

betreffenden Landes, eines Teils dieses Landes, der Regierung, von Organisationen oder Einzelpersonen zu bewirken. Dementsprechend kann die EU diese Maßnahmen angesichts positiver Entwicklungen im Lichte ihrer Ziele aufheben bzw. anpassen“ (Rat der Europäischen Union 2005, 15114/05: 4).

Aus den Erfahrungen europäischer Außenpolitik kann gefolgert werden, dass die EU mit dem Einsatz von „carrots“ bislang wirksamer umgehen konnte als mit dem Einsatz von „sticks“. Der Nutzen von Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung einer von Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten geleiteten europäischen Außenpolitik wird immer öfter hinterfragt. Erfahrungswerte bezüglich der Erfolgsrate entsprechender Sanktionen lassen den Schluss zu, dass sie nur selten demokratischen Wandel in den betreffenden Ländern herbeigeführt haben.² Sicherlich ist die begrenzt wirksame Sanktionspolitik der EU nicht förderlich für die Stärkung der Union als normative Macht (Brunner 2009). Wird beispielsweise die unveränderte Problematik im Bereich der Menschenrechte und damit einhergehend die ausbleibende Demokratisierung in Birma/Myanmar als Beispiel herangezogen, stellt sich die Frage, inwieweit die langjährig angewandten Sanktionsmaßnahmen der EU weitergeführt werden sollen und ob eine Änderung der Strategie in Richtung Handel durch Wandel angewandt werden kann (Taylor/Pedersen 2005).

Insgesamt betrachtet kann der EU ein erkennbares Soft Power-Potenzial zugeschrieben werden. Dies wird auch von Nye erkannt, der in der EU den bedeutendsten Soft Power-Akteur neben den USA sieht und dadurch auch eine Herausforderung für die Soft Power der USA erkennt. Europäische Soft Power, so Nye, kann gegen die Soft Power der USA gerichtet sein, aber für letztere auch unterstützend wirken. Wird also festgestellt, dass die EU angesichts der vorhandenen Soft Power eine Anziehungskraft auf andere Staaten ausübt, beziehungsweise hinsichtlich des Konzepts regionaler Integration beispielhaft für Integrationsmodelle in anderen Regionen der Welt ist, dann darf diese nicht darüber hinwegtäuschen, dass es aber auch Entwicklungen in der EU gibt, die die Attraktivität des europäischen Soft Power-Modells abschwächen. So warnt Charles Grant davor, aus einer EU-Perspektive das Potenzial der Soft Power als selbstverständlich zu betrachten. Beispielsweise sieht er die Einschränkung der Einwanderung in die Union, die schwindende öffentliche Unterstützung für die europäische Integration wie auch widersprüchliche ökonomische Konzepte der Mitgliedstaaten als abträglich für die Untermauerung der Attraktivität europäischer Soft Power (Grant 2009b: 2–7).

² Beispielsweise wird als Alternative eine Parallelstrategie gegenüber autokratischen Systemen vorgeschlagen, d.h. die übereinstimmende Einbeziehung der autokratischen Staatsführungen und der Vertreter der demokratischen Bewegung in der Gesellschaft (McFaul 2009: 96).

Des Weiteren kann angemerkt werden, dass die Anwendung unterschiedlicher Maßstäbe bei der Ausübung einer an den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten orientierten Außenpolitik die Perzeption der EU durch Dritte negativ beeinflussen kann.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Ressourcen von Soft Power und Hard Power der EU ausreichend entwickelt sind und entsprechend kohärent und überzeugend wirken. Eine wichtige unterstützende Funktion zur Entwicklung von Macht der EU ergibt sich aus der Rolle ihrer Organe und Institutionen (insbesondere des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments). Damit einhergehend ergibt sich aus den vertragsrechtlichen Grundlagen der EU ein differenziertes Regelwerk zur Steuerung von Macht. Vereinbarte institutionelle und prozedurale Strukturen wirken folglich machunterstützend und helfen, die unterschiedlichen Beziehungsgeflechte der EU mit dritten Akteuren zu stärken.

Doch wie steht es um den Aspekt der Führung? Wer übt Leadership in der EU aus? Ist Leadership in der EU zu erkennen? Wenn ja, auf welcher Ebene: bei den Mitgliedstaaten (bei welchen insbesondere) oder bei den Organen der EU? Wer verhilft der Gruppe (dem Integrationsverbund), gemeinsam geteilte Ziele zu schaffen und zu erreichen? Nyes Aussage „You cannot lead if you do not have power“ (Nye 2008: 27) lässt sich hinsichtlich der Beantwortung dieser zusammenhängenden Fragen derart interpretieren, dass in den jeweiligen Politikbereichen aufgrund unterschiedlicher Kompetenzstrukturen unterschiedliche Akteure Leadership übernehmen (so beispielsweise die Europäische Kommission in der Handelspolitik oder Nachbarschaftspolitik und die Mitgliedstaaten, unterstützt durch den Hohen Vertreter, in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik). Leadership im Kontext der EU verlangt, dass der Wille vorhanden ist, das vorhandene Machtpotenzial auch wirklich zu nutzen und die selbst gesetzten Ziele und Maßstäbe im Rahmen europäischer Außenpolitik umzusetzen. Geschieht dies nicht, besteht Anlass, die EU als eine eher machtlose normative Macht zu bezeichnen (Wood 2009).³

4. EU-Macht im Kontext eines multilateralen Regelwerks

Die EU misst der Entwicklung und Stärkung multilateraler Foren und multilateraler Kooperationsbeziehungen von Akteuren eine besondere Bedeutung bei. In der wissenschaftlichen Literatur findet sich keine allgemeingültige Definition

³ Zur Diskussion hinsichtlich der EU als normative Macht vgl. ausführlich Diez 2005; Manners 2002 und Manners 2006.

des Begriffes „Multilateralismus“. Es kann aber festgestellt werden, dass Multilateralismus durch einige Grundmerkmale gekennzeichnet wird. Hierzu zählen: (1) Regeln, die von allen an einem multilateralen Regelwerk teilnehmenden Akteuren angewandt werden; (2) Inklusivität, d.h. es gibt keine qualitativ unterschiedlichen Formen der Beteiligung; (3) institutionalisierte Zusammenarbeit. Caroline Bouchard und John Peterson haben vor dem Hintergrund der unterschiedlichen, in der Literatur vorzufindenden Definitionen den folgenden Versuch einer zusammenführenden Definition unternommen (Bouchard/Peterson 2009: 7): „Multilateralism is three or more actors engaging in voluntary and (more or less) institutionalised cooperation governed by norms and principles, with rules that apply (more or less) equally to all.“

Der übergeordnete Orientierungsbegriff in der Europäischen Sicherheitsstrategie ist „wirksamer Multilateralismus“ (effective multilateralism). Sicherlich kann gefragt werden, wieso das Attribut „wirksam“ vonnöten ist, erschiene es doch wenig sinnvoll, wenn sich die EU einerseits für Multilateralismus als Ordnungsprinzip entscheidet, dieser aber andererseits keine Wirkung zeigen würde. Die Begrifflichkeit lässt sich auf die Debatte zur Reform der Vereinten Nationen zurückführen, in deren Zusammenhang das Ziel formuliert wird, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts effektiv zu begegnen (weiterführend Eide 2004; Ortega 2005; Winkelmann 2005). Die Europäische Sicherheitsstrategie bietet keine Definition für den Begriff, doch ist der Zusammenhang mit der Rolle der Vereinten Nationen unverkennbar ausgedrückt: „Wir sind der Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechts verpflichtet. Die Charta der Vereinten Nationen bildet den grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen. Dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen obliegt die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel.“

Für die EU ist festgestellt worden, dass sie sich im Formulierungsprozess einer sich herausbildenden Multilateralismuskonzeption befindet, die wiederum Teil einer „Grand Strategy“ der EU bilden soll. Eine solche Konzeption, so wird argumentiert, sollte sich mit den ökonomischen, politischen und militärischen Mitteln befassen, die angewandt werden, um den Herausforderungen wie auch Möglichkeiten, die sich im internationalen Umfeld der EU ergeben, begegnen zu können (Lazarou/Edwards/Hill/Smith 2010: 6). Vorausgesetzt, die EU verfügt über eine strategische Ausrichtung, schließt sich die Frage an, ob die EU auch über eine strategische Kultur verfügt. Javier Solana, der frühere Vertreter der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, verband mit der

Europäischen Sicherheitsstrategie die Hoffnung, letztere werde der EU dazu verhelfen, eine strategische Kultur zu entwickeln (Solana 2004: 19). Hier wird also noch keine solche erkannt, sondern vielmehr wird erwartet, dass die Europäische Sicherheitsstrategie einen Beitrag zu ihrer Herausbildung leisten könne. In der Europäischen Sicherheitsstrategie selbst wird dieser Entwicklungscharakter wie folgt verdeutlicht: „Wir müssen eine Strategiekultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert.“ Doch weiterhin wird ein Mangel an strategischer Kultur beklagt und es besteht Unklarheit darüber, wie der Begriff „strategische Kultur“ letztendlich interpretiert und definiert werden soll, insbesondere in Bezug auf die EU.⁴

5. Ein knappes Resümee

Die Europäische Union ist durchaus als ein Akteur der internationalen Politik zu bezeichnen, der über verschiedene Formen der Macht verfügt und diese in unterschiedlicher Intensität anwendet. Aus einer idealtypischen Perspektive betrachtet, sieht die EU ihre Attraktivität gegenüber anderen Akteuren der internationalen Politik in ihrem Soft Power-Potenzial. Gleichwohl dürfen von einem realistischen Blickwinkel ausgehend die beschriebenen Einschränkungen dieser Macht nicht ignoriert werden. Wird im Sinne Nyes die Zusammengehörigkeit von Soft Power und Hard Power gesehen, dann liegt die Herausforderung für die EU darin, durch deren kontrollierten Einsatz zur Smart Power zu werden.

Literatur

- Biscop, S. (2007). The ABC of European Union strategy. Ambition, benchmark, culture, Egmont Paper 16.
- Biscop, S. (2009b). „Odd couple or dynamic duo? The EU and strategy in times of crisis“, in: European Foreign Affairs Review 14/3, 367–384.
- Blauberger, M. (2005). Zivilmacht Europa? Leitlinien europäischer Außenpolitik in der Analyse, Marburg.
- Bouchard, C./Peterson, J. 2009 „Conceptualising multilateralism“. Mercury Working Paper 2009.

⁴ Weiterführend Biscop 2007, Biscop 2009, Cornish/Edwards 2001, Cornish/Edwards 2005.

- Brummer, K. (2009). "Imposing sanctions. The not so 'normative power Europe' ", in: *European Foreign Affairs Review* 14/1, 191–207.
- Buzan, B./Little, R. (2000). *International systems in world history. Remaking the study of international relations*, Oxford.
- Buzan, B./Wæver, O./Wilde, J. de (1998). *Security. A New framework for analysis*, Boulder/London.
- Cornish, P./Edwards, G. (2001). "Beyond EU/NATO dichotomy. The beginnings of a European strategic culture", in: *International Affairs* 77/3, 587–603.
- Cornish, P./Edwards G. (2005). "The strategic culture of the European Union. A progress report", in: *International Affairs* 81/4, 801–820.
- Diez, T. (2005). "Constructing the self and changing others: Reconsidering 'Normative Power Europe' ", in: *Millennium – Journal of International Studies* 33/3, 613–636.
- Duchêne, F. (1972). "Europe's role in world Peace", in: R. Mayne (ed.). *Europe tomorrow. Sixteen Europeans look ahead*, London, 31–47.
- Eide, E. B. (ed.). *Effective multilateralism. Europe, regional security and a revitalised UN*, London, 22–31.
- Grant, C. (2009a). *Winners and losers in the new geopolitics*, Centre for European Reform, Bulletin, Issue 66, London.
- Grant, C. (2009b). *Is Europe doomed to fail as a power?*, Centre for European Reform, London.
- Grant, C./Valasek, T. (2007). *Preparing for the multipolar world. European foreign and security policy in 2020*, Center for European Reform, London.
- Grevi, Giovanni (2009). *The inter polar world. A new scenario*, ISS Occasional Paper 79, June.
- Haass, R. N. (2008). "The age of nonpolarity. What will follow U.S. dominance", in: *Foreign Affairs*, May/June, 44–56.
- Hettne B./Söderbaum, F. (2005). "Civilian power or soft imperialism ? The EU as a global actor and the role of interregionalism", in: *European Foreign Affairs Review* 10/4, 535–552.
- Hacke, Ch. (2009). *Weichzeichnung der Weltlage. Herausforderungen an eine neue Außenpolitik*, Konrad-Adenauer Stiftung, *Die Politische Meinung* 476, 17–22.
- Hill, Ch. (1990). "European foreign policy. Power bloc, civilian model or flop?", in: R. Rummel (ed.). *The evolution of an international actor. Western Europe's new assertiveness*, Boulder, 31–55.
- James, H. (2009). „Vorwärts im Rückwärtsgang“, in: *Internationale Politik* 64/6, 10–14.

- Jünemann, A./Schörnig, N. (2002). Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der „Zivilmacht Europa“. Ein Widerspruch in sich ?, HSFK Report 13, Frankfurt.
- Kirste, K./Maull, H. W. (1996). „Zivilmacht und Rollentheorie“, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3/2, 283–312.
- Krauthammer, C. (1991). “The unipolar moment”, in: Foreign Affairs 70/1, 23–33.
- Krauthammer, C. (2002/2003). “The unipolar moment revisited”, in: The National Interest, Winter, 5–17.
- Lazarou, E./Edwards, G./Hill, C./Smith, J. 2010: „The evolving ‚doctrine‘ of multilateralism in the 21st century“. Mercury E-Paper 3 2010.
- McFaul, M. (2009). “Engaging autocrats (and democrats) to facilitate democratic transitions”, in: A.T. J. Lennon et al. Democracy promotion in U.S. security strategy. From promotion to support, Center for Strategic and International Studies, Washington D. C., 75–100.
- Manners, I. (2002). “Normative power Europe. A contradiction in terms?”, in: Journal of Common Market Studies 40/2, 235–258.
- Manners, I. (2006). “The European Union as a normative power. A response to Thomas Diez”, in: Millennium – Journal of International Studies 35/1, 167–180.
- Nye, J. S. Jr. (1990). Bound to lead. The changing nature of American power, New York.
- Nye, J. S. Jr. (2004). Soft power. The means to success in world politics, New York.
- Nye, J. S. Jr. (2008). The powers to lead, Oxford.
- Ortega, M. (ed.) (2005). The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism, Chaillot Paper 78.
- Rat der Europäischen Union (2005), 15114/05. Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Brüssel, 2.12.2005.
- Solana, J. (2004). “Thoughts on the reception of the European Security Strategy”, in: Oxford Journal on Good Governance 1/1, 17–19.
- Taylor R./Pedersen, M. (2005). An independent report for the European Commission. Supporting Burma/Myanmar’s national reconciliation process. Challenges and opportunities, Brussels.
- Vasconcelos, A. de (ed.) (2009). “Introduction. 2020 defence beyond the transatlantic paradigm”, in: Alvaro de Vasconcelos (ed.). What ambitions for European defence in 2020?, Institute for Security Studies, Paris, 11–22.

- Winkelmann, I. (2005). „Effektiver Multilateralismus“, in: K. Dicke/M. Föhlich (Hg.). Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System, Baden-Baden, 93–112.
- Wood, S. (2009). „The European Union. A normative or a normal power?“, in: European Foreign Affairs Review 14/1, 113–128.

Obamas Welt und Europa

In diesem Aufsatz wird neben der Frage, inwieweit die Präsidentschaft Barack Obama gegenüber der von George W. Bush eine Veränderung bedeutet, beurteilt werden, ob es eine Kontinuität oder einen Bruch gegenüber Obamas eigenen Vorstellungen während des Wahlkampfes und während des ersten Teiles seiner Präsidentschaft gibt. Im Allgemeinen wird zwischen den sich verändernden objektiven globalen Bedingungen und den subjektiven Handlungsmöglichkeiten eines US-Präsidenten unterschieden. Dabei wird insbesondere das Verhältnis der USA zu Europa beleuchtet.

Die künftige Welt

Die alten internationalen Konstellationen verlieren an Bedeutung. Die Welt ist nicht mehr bipolar dominiert von den USA und der Sowjetunion, aber auch nicht unipolar von den USA. Eine neue Welt ist im Entstehen. Erste Konturen sind sichtbar. Wichtig für diese neue Welt werden die Beziehungen zwischen den USA, Europa, China und Russland sein. Sind sie Partner oder Konkurrenten? Das betrifft sowohl die globalen Strukturen als auch konkrete Themen wie Abrüstung und nukleare Nichtverbreitung, Europäische Sicherheit, die Beziehungen zwischen Europa und den USA, Afghanistan, Klimaschutz, Energiesicherheit und andere. Darüber, wie die künftige Welt aussehen wird, gibt es aber weiterhin unterschiedliche Vorstellungen. Mehrere Autoren (Sanger, 2009; Starobin, 2009) sehen eine neue Welt entstehen. Sie sind sich aber nicht sicher, wie diese aussehen wird. Sie sind mit dieser Ansicht nicht alleine. „Bipolarität“ und „Unipolarität“ gehören der Vergangenheit an. „Multipolarität“ ist im Zeitalter der Globalisierung und Interdependenz ebenfalls kein adäquates Konzept. Das Institut der EU für Sicherheitsstudien in Paris (Grevi, 2009) greift deshalb zur Hilfskonstruktion einer „Interpolaren Welt“ (eine Mischung aus Interdependenz und Multipolarität). Obamas Idee der „globalen Partnerschaft“ kommt wohl Hillary Clintons „Multipartnerwelt“ am nächsten, die sich auch nicht gegen die USA wendet. Manche Autoren sehen in den transatlantischen Beziehungen zwischen Europa und den USA die am besten geeignete Struktur zur Lösung globaler Probleme (Hamilton and Burwell, 2009). Dieses Modell will an den funktionierenden Beziehungen zwischen den USA und

Europa während des Kalten Krieges anknüpfen, ignoriert aber dass diese asymmetrisch von einer Dominanz der USA geprägt waren. Der europäische „Think Tank“ „European Council on Foreign Relations“ (2009) fordert in einer Studie ein verstärktes Engagement Europas an globalen Aufgaben, wenn es nicht von den USA ignoriert werden will. Herausbilden könnte sich auch ein Konzert der Mächte, das sowohl Elemente der Kooperation als auch der Konkurrenz enthält, damit aber einen Zustand des Friedens erhält. Historisches Vorbild ist der Wiener Kongress 1815. Offen ist, wer Mitglied dieses modernen Konzerts ist. Die Vorschläge reichen von den G-2 (wobei damit manchmal das Verhältnis USA–China und manchmal das USA–Europa gemeint ist) bis zu den G-20.

Diejenigen, die in den transatlantischen Beziehungen USA-Europa die entscheidenden globalen Strukturen sehen, betonen die gemeinsame Wertebasis, wie ein demokratisches politisches System und die Respektierung der Menschenrechte, und das gemeinsame marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem. Diese „ties that bind“ waren während des Kalten Krieges tatsächlich ein wichtiges Bollwerk gegen den Kommunismus. Sie sind sicherlich auch eine wichtige Vertrauensbasis für Zusammenarbeit in vielen Politikbereichen, wie der Stärkung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, Verantwortung für Frieden und Sicherheit im europäischen und globalen Kontext, Erhaltung und Vertiefung der partnerschaftlichen transatlantischen Beziehungen. Ausreichend für die Lösung vieler globaler Probleme sind sie aber nicht, wie beim Klimaschutz, bei der Konfliktlösung im Nahen Osten, der Stärkung der Rolle von internationalen Organisationen, der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, globaler Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie der Verhinderung der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen im Allgemeinen und die Nuklearprogramme des Iran und Nordkoreas im Besonderen. Andere Weltmächte tragen dafür ebenso Verantwortung.

Einige Autoren (Starobin, 2009. Sanger, 2009) gehen davon aus, dass sich die USA damit abfinden werden müssen, mit anderen (fast) gleichrangigen Weltakteuren zu leben. Dazu gehört China. Was passiert, wenn der „American exceptionalism“ auf einen „Chinese exceptionalism“ trifft? Starobin sieht ein „chinesisches Jahrhundert“ heraufziehen. Dieses würde es aber nur geben, wenn China wirtschaftlich eine ähnliche Position einnimmt, wie die USA am Ende des 19. Jahrhunderts und wenn es „soft power“ Kapazitäten wie die USA entwickelt. Das muss für die USA kein Nachteil sein, argumentiert etwa Starobin. Ein chinesisches Jahrhundert würde allerdings eine ungeheure Überwindung der amerikanischen Mentalität bedeuten. Es wäre aber nicht wahrscheinlich, dass sich die Chinesen verhalten wie eine moderne Version

der spanischen Inquisitoren. Vielmehr sei zu erwarten, dass auch das moderne China dann ein kulturelles Gemisch werden würde. Die Debatte, ob für die USA ein schwaches oder starkes China besser wären, erinnert an die im amerikanischen Kongress nach 1945, ob für die USA ein starkes oder schwaches Europa besser wären. Die Entscheidung fiel durch den Marshall Plan auf ein starkes Europa, das nicht nur ein wirtschaftlicher Konkurrent, sondern auch ein Partner wäre. Alle diejenigen, die die relativen Gewinne Chinas gegenüber den USA (z.B. Wachstumsraten) mit Besorgnis (Layne, 2009) oder Erleichterung (Joffe, 2009) messen, sehen das Verhältnis der USA zu China als Nullsummenspiel und nicht als potentiellen Gewinn für alle Beteiligten.

Können Feinde zu Freunden werden?

In einer umfassenden Studie zeigt Charles Kupchan, dass stabiler Friede möglich ist, dass Staaten ihre geopolitische Rivalität überwinden können und dass „Feinde zu Freunden“ werden können. An zwanzig Fallstudien demonstriert Kupchan, dass dafür umfassende diplomatische Bemühungen notwendig sind, dass es aber keine Garantie auf einen erfolgreichen Abschluss gibt. Die Schritte müssen langsam erfolgen, Absicherungen gegenüber Rückfällen sind erforderlich. Prominentestes Beispiel ist die britisch-amerikanische Annäherung zu Ende des 19. Jahrhunderts nach der amerikanischen Revolution und dem Krieg zwischen den beiden Staaten von 1812. Während des schwedisch-norwegischen Aussöhnungsprozesses wiederum, dem die Unabhängigkeit Norwegens von Schweden vorausging, suchte Norwegen noch eine Zeit lang Sicherheitsgarantien von Frankreich, Schweden und Russland. Brasilien und Argentinien in den 80ern Jahren des vorigen Jahrhunderts ist ein weiteres erfolgreiches Beispiel. Gescheitert ist die strategische Partnerschaft zwischen der Sowjetunion und China Ende der fünfziger Jahre als China die Sowjetunion verdächtigte, China dominieren zu wollen. Als Präsident Nixon 1972 China besuchte, konnte er nicht wissen, ob es einen Durchbruch geben würde. Das trifft auch auf den ägyptischen Präsidenten Sadat zu, als er 1977 nach Jerusalem fuhr. Kupchan entwickelt einen etwas schematischen Stufenplan der Annäherung und zur Schaffung von Sicherheitsgemeinschaften. Sie reichen von einseitigen Zugeständnissen, positiven Reaktionen, wechselseitigen Integrationsmaßnahmen bis zur Anerkennung der jeweils anderen Identität.

Die Existenz von Demokratien ist genauso wenig eine Garantie für stabilen Frieden wie Wirtschaftsbeziehungen. Der Handel zwischen Großbritannien und den USA. zwischen 1889 und 1906 ging während des Annäherungsprozesses sogar zurück, der zwischen der Sowjetunion und China war vor dem Bruch Ende der fünfziger Jahre hingegen gestiegen. Andere Autoren verwei-

sen auf die engen Handelsbeziehungen zwischen den europäischen Staaten, bevor sie gegeneinander in den Ersten Weltkrieg eintraten.

Auch Nicht-Demokratien sind friedensfähig und können im Annäherungsprozess sogar ihr Regime ändern, wie Argentinien, Brasilien und Chile in den achtziger Jahren. Bei Fragen von Krieg und Frieden, Nuklearwaffen, Terrorismus und anderen globalen Themen ist pragmatische Kooperation und nicht Regimetyp entscheidend. Kupchan verwirft deshalb auch das Kant'sche System einer Weltföderation, in der alle Republiken Freunde sind, weil sie ein bestimmtes Gesellschaftssystem für alle voraussetzt. Als historisch erfolgreiches Friedensprojekt bezeichnet Kupchan das Konzert der Mächte nach 1815, eine Idee, die er schon Anfang der neunziger Jahre entwickelt hatte. Er nimmt John Lockes Konzept der Rivalen auf, die in der Lage wären, eine Sicherheitsgemeinschaft zu bilden. Ein geeigneterer Philosoph für seine These wäre wohl Hugo Grotius, der von einem partnerschaftlichen Pluralismus spricht.

Mit dem Blick weniger in die Vergangenheit, sondern in die Zukunft könnte man Kupchans Anliegen, wie Feinde zu Freunden gemacht werden können, etwas bescheidener auf die Frage umformulieren, wie Rivalen zu Partner werden können. Aus Kupchans Analyse kann man auch ableiten, dass ein „Bündnis von Demokratien“ für die Lösung globaler Problemen kein ausreichendes Instrument ist. In der Konsequenz würde eine solche Assoziation auch die Vereinten Nationen schwächen und eine endlose Debatte darüber auslösen, wer sich dafür qualifiziert. McCains Vorstellung während des Wahlkampfes 2008 war jedenfalls, Russland davon auszuschließen.

Wegen des großen Zeitraums zwischen dem 15. und 21. Jahrhunderts, aus dem Kupchan seine Fallbeispiele wählt, kann er sich nur mit Strukturen der internationalen Gesellschaft und ihren Akteuren beschäftigen. Seine Fragestellung lautet, wie sich Staaten während des Annäherungsprozesses verhalten und wo sie ankommen, in einer Sicherheitsgemeinschaft oder gar in einer Union. Dauerhafter Frieden zwischen den Akteuren ist das Ziel. Der Weg führt über Entgegenkommen und Neutralität. Wenn man die gemeinsamen globalen Herausforderungen und Ziele der Zukunft mit einbezieht, dann würde sich Kupchans These noch verstärken. Klima- und Umweltveränderungen, nukleare Verbreitung, demographische Entwicklungen, Armut, Pandemien, regionale Krisen mit globalen Auswirkungen, Terrorismus u. a. zwingen Staaten vermehrt zu kooperativem Verhalten.

Peter Rudolf greift nach einer soliden Abhandlung von Obamas außenpolitischen Vorstellungen das Konzept des Konzerts wieder auf und verbindet es

im Hinblick auf Deutschlands Rolle in Welt mit der Hoffnung, dass die Kooperation mit den USA „nichthegeemonial“ und Obamas Multilateralismus „modular“ verläuft. Das bedeutet, dass die Abstimmung der Politik innerhalb kleiner informeller Gruppen erfolgt, wie der Balkan Kontaktgruppe, der P5+1 in der Iranpolitik, in der Nahostpolitik durch das Quartett. In diesen Gruppen sind neben den USA und Russland die großen europäischen Staaten vertreten. Die EU spielt dabei eine koordinierende Rolle.

Diese Beobachtung Rudolfs wird von der realen Entwicklung bald übertroffen werden. Die Welt wird multizentraler. Gruppierungen wie die G-20 werden sich zunehmend Kompetenzen über Wirtschafts-, Finanz- und Umweltthemen hinaus aneignen. Das werden sicherheitspolitische Themen wie Terrorismus, nukleare Proliferation, Cyberterrorismus, aber auch regionale Krisen sein.

Obamas Doktrin

Eine außenpolitische Doktrin Barack Obamas wird wohl der Versuch sein, mit Nicht-Verbündeten mittels Dialog und Annäherung stabile Verhältnisse aufzubauen. Die Politik des „Engagements“ richtet sich an potentielle Rivalen und Gegner. Mit Russland soll trotz aller Differenzen über den Kaukasus und die NATO-Osterweiterung ein Neustart begonnen werden. Das neue nukleare Abrüstungsabkommen ist ein erfolgreicher Beginn. Es gibt Themen, die der gemeinsamen Lösungen mit China bedürfen wie globale Wirtschafts- und Finanzkrise, Klimawandel und nukleare Proliferation. Differenzen wie Währungsdifferenzen und Menschenrechtsverletzungen sollen diese nicht behindern. Selbst mit dem Iran und Nordkorea sollen gleichzeitig mit einer Verschärfung der Sanktionspolitik Gespräche über die Einstellung ihrer Nuklearprogramme geführt werden.

Kritiker vor allem aus der republikanischen Partei werfen Obama „Appeasement“ vor. Sie schlagen als Gegenkonzept, so wie der Präsidentschaftskandidat McCain oder der konservative Think Tank „Heritage Foundation,“ ein „Bündnis von Demokratien“ gegen Diktaturen und Autokratien vor.

Die größte Herausforderung für Präsident Obama besteht nun darin, die Vorstellung der Bush-Administration zu überwinden, dass die USA die alleinig führende Weltmacht bleiben müssen. Diese Ansicht beruhte auf der Auffassung, dass die Welt „unipolar“ ist und bleiben wird. Sie hat sich nicht erfüllt. Die Welt hat sich anders entwickelt. Der Korrespondent der „New York Times“ David E. Sanger (2009) sagt wenig Gutes über Präsident Bushs Erbschaft, die er seinem Nachfolger Obama zurückließ. Sie hat ihm stärkere Feinde und entfremdete Freunde hinterlassen. Der Krieg gegen den Irak hat die gesamte

Aufmerksamkeit der Bush-Administration auf sich gezogen. Der Iran entwickelte sein Nuklearprogramm und Nordkorea die Bombe.

In den letzten fünfzig, sechzig Jahren haben die USA immer gesagt: Wir wollen ein starkes, aber kein zu starkes Europa. Diese Tage sind vorbei. Nach den Erfahrungen der Bush-Ära gilt heute die Einstellung: Je stärker Europa ist, desto besser ist das transatlantische Verhältnis. Das gilt für das gesamte politische Spektrum. Bei Demokraten wie Republikanern ist die Überzeugung vorherrschend: Je mehr Europa, umso besser. (Kupchan, 2009) Europa hat aber kein Vorrecht mehr auf eine privilegierte Partnerschaft mit den USA, die es im Kalten Krieg gegeben hat. Wir leben in einer neuen Welt, und es gibt globale Risiken wie Wirtschaft- und Finanzkrise, Klimawandel, nukleare Proliferation, die Nuklearprogramme des Iran und Nordkoreas, Terrorismus, Armut und Pandemien. Weder Europa noch Amerika können diese Probleme allein lösen. Und selbst die USA und Europa zusammen haben keinen Erfolg. Sie müssen andere Kräfte einschließen. Obamas Konzept lautet Partnerschaft und potenzielle Einbindung von Gegnern. Das könnte zu einem globalen Konzert der Mächte führen. „Engagement“ und Annäherung („rapprochement“) kann mittels mühsamer Diplomatie und Zähigkeit Feinde in Freunde verwandeln („turn enemies into friends“). (Kupchan, 2010 a, b) Das bedeutet nicht Nachgeben, sondern Möglichkeit der Veränderung. Das betrifft sowohl die globalen Beziehungen, wie Entspannungspolitik der siebziger Jahre, als auch Einflussnahme auf Regierungen, wie etwa die autoritären Regime Lateinamerikas in den achtziger Jahren.

Obama hat die Dynamik des Diskurses verändert. Er hat neue Kanäle geöffnet. Alle „soft-power“ Themen, bei denen die Europäer gedacht haben, sie wären den USA voraus, sind jetzt von Obama angesprochen. Mit seinen zwei großen Reden in Prag und in Kairo hat er sich Anerkennung in Europa und in der muslimischen Welt verschafft. Seine Rede in Kairo war ein Wechsel, eine Umdrehung der These vom „Kampf der Kulturen.“ Die muslimische Welt bekommt nicht mehr den Eindruck vermittelt, dass die USA im Krieg mit dem Islam sind. Die USA sind nicht antiislamisch und die Muslime werden nicht mit Al Qaida gleichgesetzt. Das ist die neue Botschaft. Doch Obama kann nicht allein handeln. Die anderen müssen mitmachen: von Europa, Russland und China, bis Nordkorea und Iran. Für diesen Prozess ist aber viel Geduld notwendig, die sich nicht an Wahlperioden orientieren kann. Obama hat viele Probleme in Angriff genommen, die nicht alle gleich gelöst werden können. Dazu kommen die Wirtschaftskrise und der innenpolitische Widerstand gegen Obama.

Mit Russland strebt Obama einen strategischen Dialog an. Er sieht die Welt nicht nur als transatlantische Autobahn, sondern weiß, dass zur Lösung der globalen Probleme die anderen Weltmächte notwendig sind. Die Zeit ist vorüber, in der sich die beiden Weltmächte wie zwei Skorpione in einer Flasche verhielten. Gemeinsame Interessen von den USA und Russland gibt es bei der nuklearen Abrüstung. Gemeinsamkeit zeichnet sich auch gegenüber den Nuklearprogrammen von Nordkorea und dem Iran ab. Differenzen gibt es bei den regionalen Themen, wie etwa einer unabhängigen Politik der USA gegenüber der Ukraine und Georgien.

Obamas zentrales außenpolitisches Thema schon im Wahlkampf war „Engagement“ – also die Einbeziehung aller Betroffenen. Das ist faktisch auf jeder Ebene gelungen – von der Abrüstung über Iran bis zu Nordkorea und China. Engagement ist aber ein Prozess und kein Ergebnis. Es gibt in jedem Bereich Fortschritte, aber noch keine endgültigen Resultate. Letztlich liegt es nicht allein an Obama, Lösungen zu finden – wenn die anderen Akteure nicht mitgehen wollen, dann kann natürlich auch Obama keinen Erfolg haben. Obama steht innenpolitisch unter wachsendem Druck. Es besteht immer die Gefahr, dass der Kongress seine Außenpolitik blockiert. Das kann auf jeder Ebene passieren – vom Klimaschutz bis zur Abrüstung. Es wird viele politische Gegengeschäfte geben müssen, und am Ende kommt wahrscheinlich nicht genau das heraus, was sich Obama vorgestellt hat.

Ein weiteres großes Thema ist der Klimaschutz. Obamas Wende in der Klimapolitik gegenüber seinem Vorgänger George W. Bush hat bereits eine Dynamik in Gang gesetzt. Diese ist vielleicht sogar wichtiger als ein formales Abkommen mit konkreten Zielen, die dann womöglich nicht eingehalten werden. Sogar China hat jetzt Vorschläge zur Erhöhung des Anteils der Alternativenergie gemacht. Das ist beinahe revolutionär. Bisher hat China immer gesagt, Amerika müsse zuerst eine reale Reduktion der Emissionen vorweisen.

Beim Thema Abrüstung ist der Abschluss des Vertrages mit Russland über die Reduktion der Anzahl der strategischen Nuklearsprengköpfe im April 2010 das konkreteste Ergebnis, weil der bestehende Vertrag START zwischen den USA und Russland Ende 2009 ausgelaufen ist. Obama hatte mit dem Verzicht auf die Aufstellung des Raketenschildes in Polen und der tschechischen Republik das größte Hindernis für einen solchen Vertrag beseitigt. Der US-Raketenabwehrschild wird in dem Dokument nur am Rand erwähnt. Was die Ratifizierung des umfassenden nuklearen Atomteststoppabkommens (CTBT) betrifft, hat sich die Obama Regierung verpflichtet, es dem Kongress zur Ratifizierung vorzulegen. Sollten die USA ratifizieren, wird China folgen. Das könnte

dann der nächste Erfolg sein. Allerdings muss der Kongress internationalen Verträgen nach Artikel II der Verfassung mit Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmen, was wohl das größte Hindernis sein würde. Obama bräuchte dafür die Stimmen von 67 Senatoren. Es gibt aber auch die Möglichkeit, dass beide Häuser des Kongresses ein notwendiges und zweckdienliches Vollziehungsgesetz („congressional executive agreement“) nach Artikel I beschließen. Präsident Nixon griff zu dieser Maßnahme, als 1972 der Rüstungskontrollvertrag SALT („Strategic Arms Limitation Talks“) mit Moskau vom Kongress angenommen wurde.

Beim Thema Nahost war Obama vielleicht zu optimistisch. Er hat große regionale Lösungen im Kopf gehabt, nun bereiten ihm die Einzelfragen Schwierigkeiten. Er hat beispielsweise unterschätzt, wie wichtig den Israelis die Siedlungsfrage ist. Anstelle eines Einfrierens der Siedlungen forderte Obama nun nur mehr eine „Zurückhaltung.“ Allerdings dürfte er dafür Israels Einverständnis erhalten haben, zumindest über die schwierigen Fragen, wie den Status von Jerusalem und die Grenzfrage zu verhandeln.

Insgesamt kann man Barack Obama nicht die Schuld an überzogenen Erwartungen geben. Er selbst hat immer den Weg zwischen Optimismus und Pessimismus eingeschlagen und nie konkrete Fristen für Ergebnisse genannt. Und er hat in der Zwischenzeit vielen Themen einen Impuls gegeben, Züge auf die Schiene gestellt. Es war die Öffentlichkeit, die mehr erwartet hat.

Obamas Sicherheitsstrategie

Der Präsident der USA Barack Obama hat eine neue „Nationale Sicherheitsstrategie“ (NSS)¹ vorgelegt. Das 52-seitige Dokument bestätigt im wesentlichen Obamas prinzipielle strategische Ausrichtung der Partnerschaft mit Freunden und des „Engagements“ von potentiellen Rivalen. In wichtigen Punkten stellt sie eine Abkehr der NSS der Bush Regierung dar.

Einige zentrale Punkte der Strategie sind:

- *Internationale Kooperation:* So wie nach dem Ende des II. Weltkrieges sollten die USA die Initiative übernehmen, die Architektur der internationalen Institutionen und der internationalen Kooperation zu modernisieren, um den gemeinsamen Herausforderungen begegnen zu können. „Die Bürden des jungen Jahrhunderts können nicht auf den amerikanischen

¹ „National Security Strategy,“ President of the United States, May 2010

Schultern alleine liegen,“ schreibt Obama im Vorwort. Die USA sollten sich dabei am Prinzip des „aufgeklärten Eigeninteresses“ (entwickelt von Alexis de Tocqueville), das auf gegenseitigem Respekt und gemeinsamen Interessen basiert, orientieren. „In der Zeit nach dem II. Weltkrieg konnten wir erfolgreich unsere Interessen innerhalb der Vereinten Nationen verfolgen und nicht außerhalb.“ Das ist eine Abkehr vom Unilateralismus der Bush Administration, die alleine zu handeln beanspruchte, wenn immer es möglich war. Ihre Theoretiker wie Robert Kagan hatten argumentiert, dass nur schwache Staaten im multilateralen Rahmen handeln würden.

- *Neue Einflusszentren:* Bi- und multilaterale Kooperation innerhalb von formalen Institutionen sei aber nicht ausreichend. Neben den traditionellen Institutionen und Bündnissen (wie UNO, NATO, Internationaler Währungsfonds, Weltbank, IAE0) müssten neue Partnerschaften mit neuen Einflusszentren entwickelt werden. Um die Basis der globalen Kooperation zu erweitern, wertet die Strategie die Gruppe der 20 (G-20) gegenüber den G-8 stark auf. Der Schwerpunkt der Aktivitäten der G-20 soll zwar die gemeinsamen Bemühungen um die Stärkung der Weltwirtschaft und den Klimaschutz sein, dennoch werden auch die Fähigkeiten zur Konfliktprävention, zur Erhöhung von Sicherheit und zur Milderung der Auswirkungen von geschwächten Staaten erwähnt. Obwohl die USA gegenwärtig nicht Mitglied des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) sind, unterstützen sie die Aktivitäten des ICC in bestimmten Fällen, wenn sie mit dem amerikanischen Gesetz vereinbar sind.
- *Militärische Stärke ohne Rivalität:* Präsident Obama warnt in der Einleitung davor, dass die Stärke Amerikas durch eine „Überdehnung unserer Macht“ untergraben werden könnte. Das ist eine Anspielung auf die These des „Abstiegs der Großmächte“ in der Geschichte. Es ginge den USA darum, ein Netzwerk von Handel, eine internationale Architektur von Recht und Institutionen zu errichten und nicht ein „Imperium.“ Die neo-konservative Ideologie der Bush Administration hingegen betrachtete die USA als „empire.“ Obamas NSS betont, dass die USA ihre konventionelle militärische Überlegenheit behalten müssen, schon um asymmetrische Bedrohungen abwehren zu können. Während die NSS von Bush die USA davor warnte, Rivalen aufkommen zu lassen, sieht Obama in den globalen Mächten keine militärischen Konkurrenten. „Wir müssen die Welt so akzeptieren wie sie ist“, schreibt er in der Einleitung.
- *Gewaltanwendung mit breiter Unterstützung:* Die Anwendung von Gewalt sei manchmal erforderlich. Vorher sollen jedoch alle anderen Optionen

ausgeschöpft werden. Kosten und Risiken müssten sorgfältig abgewogen werden. Würde es zur Anwendung von Gewalt kommen, würden die USA möglichst breite internationale Legitimität anstreben; hier werden der UN Sicherheitsrat und die NATO erwähnt. (Der Hinweis auf die NATO geht auf die Beteiligung der NATO bei der Intervention in Serbien 1999 zurück, die von den USA als ausreichend gesehen wird.) Die Bush-Administration hatte argumentiert, dass sie nicht um eine „Erlaubnis“ („permission slip“) fragen werde. Die, die Bush-NSS so dominierenden und völkerrechtlich fragwürdigen Elemente des Präventivkrieges oder der militärischen Präemption, werden in Obamas NSS nicht erwähnt. Auch die NSS Obamas schließt unilaterales Handeln aber nicht aus. – Darauf wird keine Großmacht im Zweifelsfalle verzichten. – In diesem Fall wollen sich die USA an internationale Standards halten, um durch dieses Verhalten diejenigen zu schwächen, die das nicht tun würden. Die Standards, die bei der Anwendung von Gewalt angewendet werden sollen, werden aber nicht näher ausgeführt.

- *Kampf gegen Al Qaida und nicht „Krieg gegen den Terrorismus“:* Während für die Bush-Administration der „Krieg gegen den Terrorismus“ das alles überragende Ziel war, definiert die neue NSS eine Reihe von wichtigen Herausforderungen wie Klimawandel, globale wirtschaftliche Instabilitäten, regionale Konflikte, geschwächte Staaten, internationale kriminelle Netzwerke, nukleare Proliferation, Cyber-Bedrohung, Armut und Pandemien. Der Bericht spricht nicht vom „Krieg gegen den Terrorismus“ und auch nicht vom „islamischen Terrorismus“ oder gar vom „Islamofaschismus“, Begriffe, die während der Bush-Regierung zu vernehmen waren. Jedoch müsse „gewalttätigem Extremismus“ entgegen getreten werden. Hingegen sollten Al Qaida und seine terroristischen Verbündeten „zerschlagen, demontiert und besiegt“ („disrupt, dismantle and defeat“) werden.
- *Vorbild bei Demokratie und Menschenrechten:* Die Vereinigten Staaten setzen sich in der NSS auch für die Verbreitung von Demokratie und Menschenrechte ein, weil Regierungen, die diese Werte einhalten, gerechter, friedlicher und legitimer seien. Obama war von neokonservativer Seite immer vorgeworfen worden, Demokratie und Menschenrechte im Gegensatz zur Bush Regierung zu vernachlässigen. Es gibt allerdings tatsächlich einen wesentlichen Unterschied. Für Obama zählt Amerikas Vorbild, um in diesen Fragen Führerschaft zu zeigen. Die NSS lehnt es ab, das amerikanische System anderen aufzuzwingen. Mit einem kritischen Hinweis auf die Bush-Regierung steht in Obamas NSS: „Unsere

moralische Führung begründet sich prinzipiell auf der Macht des Vorbildes – nicht auf dem Versuch, unser System anderen aufzuzwingen.“ Meinungsunterschiede in diesen Fragen soll Kooperation bei Themen von gemeinsamem Interesse nicht behindern, weil pragmatische und wirksame Beziehungen zwischen den USA und etwa China wichtig für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sind.

- *„Engagement“ und Partnerschaft:* Grundlage der NSS sind die Bemühungen der USA, Staaten, Institutionen und Menschen auf der Basis gemeinsamer Interessen und gegenseitigem Respekt zur Erreichung von globaler und regionaler Sicherheit einzubeziehen. „Engagement“ beginnt bei den Freunden und Verbündeten, wie die Mitglieder der NATO und der EU, soll aber auch bei potentiell feindlichen Staaten ihre wahren Absichten testen. Nur so könne verhindert werden, dass wirtschaftliche und politische Instabilitäten, Radikalisierung und Extremismus die Fähigkeit von Regierungen untergraben, ihre Bedrohungen zu managen und als Partner der USA die gemeinsamen Herausforderungen zu bewältigen.
- *Nuklearwaffen:* Die NSS hält an Obamas Ziel einer nuklearfreien Welt fest. In Fragen der nuklearen Abrüstung, bei der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen und der Bekämpfung des Extremismus in Afghanistan wird mit Russland eine engere Partnerschaft gesucht. Der Atomwaffensperrvertrag (NPT) muss gestärkt und verwundbares nukleares Material muss gesichert werden, damit es nicht in die Hände von Terroristen fällt. Die amerikanischen Nuklearwaffen sollen sicher gelagert sein und effektiv bleiben, ohne dass neue produziert werden. Der umfassende nukleare Teststopp (CTBT) soll vom Senat ratifiziert werden.

Zusammenfassung und Beurteilung: Obamas neue NSS demonstriert den Willen zur Veränderung nach den Bush-Jahren. Amerikanische Führerschaft soll erhalten werden. Die Methoden und Mittel sind jedoch nicht Alleingang der USA, sondern „Engagement“, Partnerschaften, internationale Institutionen und neue informelle Einflusszentren. Der Feind ist nicht mehr der anonyme Terror oder Terrorismus, sondern Al Qaida. „Unsere Sicherheit beginnt daheim“, sagt die Sicherheitsstrategie. Das schließt wirtschaftliche Stabilität, gesellschaftliche Widerstandsfähigkeit und wissenschaftlichen Fortschritt der USA ein. Militärische Stärke muss erhalten bleiben, obwohl keine globalen militärischen Konkurrenten identifiziert werden. Europa sollte sich über den neuen Multilateralismus freuen. In vielen dieser Punkte hat der US-Präsident bisher aber nur Teilerfolge erreicht und er hat noch einen weiten Weg vor sich. „Engagementpolitik“ war mit einem Abkommen über strategische Raketen mit

Russland und beim Klimaschutz mit China erfolgreich. Auch bei den Nuklearprogrammen des Iran und Nordkoreas gibt es durch diese Politik mehr Unterstützung dieser Mitglieder des UN-Sicherheitsrates. Iran und Nordkorea selbst haben bisher nicht positiv auf die „Engagementpolitik“ reagiert. Nuklearabrüstung hat mit zwei Gipfeltreffen eine gewisse Dynamik erhalten. Die Legitimität des Krieges in Afghanistan scheint eher ab- denn zuzunehmen. Obwohl es keine globalen militärischen Herausforderer der USA gibt, wird der Aufrüstungsprozess in den USA kaum gebremst. Langfristig kann die NSS Obamas aber eine Zeitenwende gegenüber der NSS von Präsident Bush einleiten.

Konsequenzen für Österreich: Österreich kann den neuen Multilateralismus Obamas nur begrüßen und ihn nutzen. Österreich als neutraler Kleinstaat kann seine Interessen prinzipiell in internationalen Institutionen besser vertreten. Für Österreich vorrangig sind sicher die Vereinten Nationen, während die neue NSS diese eher gleichrangig mit anderen internationalen Institutionen sieht. Die NATO wird in der NSS ebenfalls aufgewertet, was für Österreich von beschränkter Bedeutung ist, da Österreich nicht Mitglied, sondern Partner der NATO ist. Interessant für Österreich ist die große Wichtigkeit der G-20 in der NSS. Österreich ist darin zwar nur über die EU vertreten, insgesamt spiegeln die G-20 aber eine multizentrale Welt besser wider als eine unipolare oder auch als die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrates mit fünf dominierenden permanenten Mitgliedern. Nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle waren für Österreich seit jeher ein wichtiges Anliegen. Durch die Nichtverbreitungspolitik der neuen US-Administration und den Willen, das umfassende nukleare Teststoppabkommen (CTBT) zu ratifizieren, werden die zwei in Wien ansässigen Organisationen IAEA und CTBTO entsprechend aufgewertet. Paradoxerweise ähnelt Obamas „Engagementpolitik“ der aktiven Neutralitätspolitik Österreichs. Beide sollen potentiell feindlich gesinnten Staaten ein nicht feindseliges Verhalten signalisieren. Österreich ist dabei umso glaubwürdiger, als sein Militär in keiner Weise als bedrohlich angesehen werden kann. Für Österreich gäbe es in diesem Zusammenhang eine Reihe von Möglichkeiten, seine guten Dienste anzubieten.

Die Vision einer nuklearfreien Welt

In seiner Rede in Prag im April 2009 hat der US Präsident seine im Wahlkampf vorgestellte Vision über eine nuklearfreie Welt bestätigt. Sie wird möglicherweise nicht während seiner Lebenszeit verwirklicht werden, sagte der Präsident, er hat aber erste Schritte angekündigt. Diese wären unter seinem Vorgänger undenkbar gewesen.

- Barack Obama kündigte einen neuen rechtlich bindenden Vertrag mit Russland über die Reduktion der strategischen Nuklearsprengköpfe an,
- die USA sollen den umfassenden nuklearen Teststopp ratifizieren,
- Obama unterstützt einen Vertrag über das Verbot von spaltbarem Material, und
- weiters sollen bestehende Materialien innerhalb von vier Jahren gesichert werden.
- Eine internationale Brennstoffbank soll verhindern, dass die friedliche Nutzung der Nuklearkraft militärisch ausgebaut wird.

Wäre Irans Nuklearprogramm tatsächlich friedlich, würde der Raketenabwehrschild, sollte er überhaupt funktionieren, überflüssig werden. Diese Vorschläge sind viel konkreter als frühere Ankündigungen über die Abschaffung von Nuklearwaffen, wie die der Präsidenten Ronald Reagan und Michael Gorbatschow, die übrigens auch am Festhalten Reagans an seinem Raketenabwehrschild im Weltraum („Strategic Defense Initiative“ – SDI) scheiterten.

Die Schwierigkeit bei der Umsetzung dieser Maßnahmen besteht darin, dass sie nicht getrennt voneinander erreichbar sind, sondern einander wechselseitig bedingen. Russland hat schließlich die Modernisierung seiner strategischen Nuklearwaffen damit begründet, dass es das amerikanische Raketenabwehrschild überwinden können muss, um seine Zweitschlagsfähigkeit zu erhalten. Die Frage der Raketenabwehr hängt also sowohl von einem erfolgreichen Abkommen mit Russland über die Reduktion der Nuklearwaffen als auch von der glaubwürdigen friedlichen Nutzung der Nuklearkraft des Iran ab. Nicht genug damit, Russland setzte auch den Vertrag über konventionelle Rüstung in Europa als Reaktion auf den Raketenschild aus, weswegen es auch keine Beschränkungen russischer Truppenbewegungen im Kaukasus mehr gibt. Es war daher ein kluger Schachzug Obamas, auf den Schild in Europa zu verzichten, aber dafür ein regionales System im Nahen Osten Südosteuropa vorzuschlagen.

Ein nuklearer Teststopp, sollte er in Kraft treten, wäre ein wichtiger Schritt in Richtung der Reduktion nuklearer Arsenale weltweit. Ein Nukleartest wäre etwa der wirkliche Beweis dafür, dass ein Staat die Schwelle zum Nuklearwaffenstaat überschritten hat. Gleichzeitig will Obama zu Recht eine wirksame nukleare Abschreckung aufrechterhalten. Damit verbunden ist aber auch eine

gewisse Erneuerung der nuklearen Infrastruktur. In den USA gab es im Zusammenhang mit Obamas „Nuclear Posture Review“ (NPR) eine heftige Debatte darüber, ob die Sprengköpfe auch getestet werden müssen, was natürlich einem Teststoppverbot hinderlich wäre. Die im April 2010 veröffentlichte NPR² stellt nun fest, dass die USA keine neuen Sprengköpfe entwickeln werden und hingegen auf die Lebensverlängerung der existierenden setzen.

Wenn die nuklearen Großmächte nicht glaubhaft abrüsten und weiter ihre Arsenale modernisieren, werden Nichtnuklearwaffenstaaten argumentieren, dass die Nuklearwaffenstaaten nicht das Gebot des Atomwaffensperrvertrages erfüllen, in ehrlicher Absicht über die vollständige nukleare Abrüstung zu verhandeln. Es ist aber gerade dieser Vertrag, der Nichtnuklearwaffenstaaten, wie der Iran noch einer ist, verbietet, Nuklearwaffen zu entwickeln. Der NPT sieht im Artikel VI eine Abrüstungsverpflichtung vor, die verlangt, dass die Nuklearwaffenstaaten in ernsthafte Verhandlungen darüber eintreten. Nicht nur der Iran, sondern viele blockfreie Staaten haben den Nuklearwaffenstaaten vorgeworfen, diesen Verpflichtungen nicht nachzukommen. Regelmäßig verweisen sie darauf, dass die mit zweierlei Maß messen würden, und ihnen verweigern, was sie sich selbst zugestehen („Haves and Have Nots“). Präsident Obama ist sich dieses Widerspruchs bewusst. Er versuchte ihn in zwei sehr überlegt geplanten Reden anzusprechen. In seiner Rede in Prag im April 2009 forderte er eine Welt, die frei ist von Nuklearwaffen, sowie ernsthafte Abrüstungsgespräche und -schritte. In seiner Rede in Kairo zwei Monate darauf forderte er den Iran auf, kein Nuklearwaffenprogramm zu entwickeln, gestand ihm aber ein ziviles Nuklearprogramm zu. Damit hatte Obama alle drei Säulen des Atomwaffensperrvertrages angesprochen: Nichtverbreitung, Recht auf friedliche Nutzung und Abrüstung. Ein Verfechter einer nuklearfreien Welt, der Außenminister in der Regierung von Präsident Reagan George Shultz, sagte auf die Frage, ob das nicht zu utopisch sei: Auch die Vision der Gründungsväter der USA, dass „alle Menschen gleich geschaffen sind,“ klang einst utopisch.

Der Weg zu einer nuklearwaffenfreien Welt ist ein schwieriges Puzzle. Ein Abkommen über eine drastische Reduktion von strategischen Offensivwaffen und ein nukleares Testverbot müssen mit glaubwürdiger nuklearer Abschreckung vereinbar gemacht werden. Für den START-Nachfolgevertrag haben sich Präsidenten Obama und Medwedew im März 2010 auf eine Reduktion der Anzahl der nuklearen Offensivsprengköpfe der USA und Russlands auf jeweils 1550 und der Trägersysteme auf 700 bis 800 geeinigt. Die Reduktion

² Department of Defense, United States of America, Nuclear Posture Review, Report, April 2010.

der strategischen Nuklearsprengköpfe könnte viel weiter gehen, wenn der Raketenabwehrschild völlig aufgegeben worden wäre. Damit wird auch der Verpflichtung des Atomwaffensperrvertrages, ernsthafte Schritte zur Abrüstung zu unternehmen, entsprochen. Ein „globales Nichtverbreitungsregime,“ wie es Präsident Obama forderte, kann nur langsam erreicht werden. Eine Reduktion der Sprengköpfe auf etwa 500 wäre durchaus möglich, ohne die nukleare Abschreckung zu gefährden. Mit 500 Sprengköpfen kann man nicht alle Sprengköpfe der Gegenseite ausschalten, da für jedes zu zerstörende Ziel mehrere Sprengköpfe nötig wären. Hindernisse für eine weitere Reduktion sind ungeklärte Fragen über den Raketenabwehrschild, festgelegte Zielerfassungen und die Aufteilung der Sprengköpfe auf die drei Säulen der „nuklearen Triade,“ Bomberflotte, see- und landgestützte Raketen.

Die Ratifizierung des Teststoppabkommens (mit Vorbildwirkung auf andere Nuklearmächte) muss von einer neuen Nuklearstrategie begleitet sein, die permanente Modernisierungen nicht mehr nötig macht. Das bedeutet auch eine Abkehr davon, Nuklearwaffen immer kleiner und einsatzfähiger zu machen, die sie letztlich zum Einsatz in einem Präventivkrieg befähigen würden, wie das noch in der „Nuclear Posture Review“ von 2001 vorgesehen und in dem „Operations Plan (OPLAN 8010)“³ weiter entwickelt worden war. Die NPR Obamas verzichtet zwar darauf, ganze Sprengköpfe zu ersetzen („replacement“), nicht aber ihre Teile zu erneuern („reuse“ und „refurbishment“).

Heute sind Nuklearwaffen bestenfalls noch zur Abschreckung vor einem Angriff geeignet, einen anderen Nutzen besitzen sie strategisch nicht mehr. Man kann daher durchaus von einem nuklearen Tabu sprechen. Während des Kalten Krieges und auch in der „Nuclear Posture Review“ von 2001 galten Nuklearwaffen als Mittel, mit denen man auch einen Krieg führen kann. Obama vollzieht in der NPR von 2010 einen Kurswechsel, indem er Nuklearwaffen nur mehr zum Mittel der Abschreckung eines Angriffes mit Nuklearwaffen erklärt – allerdings mit der Ausnahme von Ländern wie Nordkorea oder Iran. Obamas NPR anerkennt, dass die grundsätzliche Rolle („fundamental role“) der Nuklearwaffen in der Abschreckung besteht. Dieser Schritt ist ein Zeichen dafür, dass sich die Bedeutung von Nuklearwaffen zunehmend verringern wird. Das ist eine klare Abkehr vom Kalten Krieg, der noch unter Bush das strategische Denken bestimmte. Allerdings bedeutet die Betonung der „grundsätzlichen Rolle“, die die Nuklearwaffen in der Abschreckung spielen, noch

³ United States Strategic Command, USStratcom Oplan 8010-08: Strategic Deterrence and Global Strike (U), 1 December 2008 - Change 1 (1 February 2009). Siehe auch Interpretation Hans M. Kristensen, Obama and the Nuclear War Plan, *Federation of the American Scientists Issue Brief, February, 2010*.

nicht einen prinzipiellen Verzicht auf einen Ersteinsatz mit Nuklearwaffen. Den behalten sich die USA weiterhin für Staaten vor, die das nukleare Nichtverbreitungsregime schwerwiegend verletzen. Die gesunkene Bedeutung von Atomwaffen liegt zum Teil darin, dass konventionelle Arsenale entwickelt wurden, die über ähnliche Vernichtungskraft verfügen. Die USA besitzen eine eindeutige konventionelle Überlegenheit und können diese in vielen Bereichen auch als Abschreckung einsetzen. Aus diesem Grund haben auch die taktischen Atomwaffen, die in Deutschland und den Benelux-Staaten stationiert sind, keine militärische Bedeutung mehr. Diese werden über kurz oder lang entfernt werden, allerdings nicht unilateral von den USA, sondern im Rahmen der NATO.

Die Vereinigten Staaten unter Präsident Barack Obama schränken damit den möglichen Einsatz von Atomwaffen ein. Laut der neuen Nuklearstrategie verzichten die USA erstmals auf den Einsatz von Nuklearbomben gegen Nicht-nuklearwaffenstaaten. Sollten diese Amerika mit biologischen oder chemischen Waffen angreifen, droht ihnen stattdessen eine „verheerende konventionelle Antwort.“ Ausnahmen halten sich die USA offen bei Staaten, die gegen den Atomwaffensperververtrag verstoßen – wie eben dem Iran und Nordkorea. Obama stellte außerdem klar, dass die USA keine neuen Atomwaffen entwickeln. Die neue Nuklearstrategie stellt eine entscheidende Veränderung gegenüber Obamas Amtsvorgänger dar, der Nuklearwaffen als Kriegswaffen einstufte.

Der US-Raketenabwehrschild, der gegen potentielle Nuklearwaffen des Iran gerichtet sein soll, kann für Russland nach Obamas Verzicht nicht mehr ein Anlass oder ein Vorwand zur Modernisierung seiner Nuklearwaffen sein. Damit die Abwehrraketen überflüssig werden, müssen sich nun sowohl die USA als auch Russland dafür einsetzen, dass Irans Nuklearprogramm der friedlichen Nutzung vorbehalten bleibt. Ein wichtiges Instrument wäre die von Obama in Prag 2009 angekündigte internationale Brennstoffbank, die sowohl von den USA als auch Russland unterstützt wird. Staaten könnten Brennstäbe von dieser Bank beziehen und müssten keine eigenen Anreicherungsanlagen betreiben. Der Preis darf aber das Weltmarktniveau nicht überschreiten. Das Angebot der UNO und der IAEA vom Oktober 2009, niedrig angereichertes Uran im Ausland höher anzureichern zu lassen, wäre ein erster Schritt in diese Richtung. Gleichzeitig müsste der Iran nicht ganz auf sein Anreicherungsprogramm verzichten.

Der neue nukleare Abrüstungsvertrag als eine Nachfolgeregelung für das START-Abrüstungsabkommen bringt noch nicht die umfangreiche Reduktion

der Atomarsenale. Mit der Reduktion der Anzahl der Nuklearsprengköpfe auf jeweils 1550 und der Trägersysteme auf 700 mit 100 in Reserve werden die Nukleararsenale gegenüber dem Moskauer Abkommen SORT von 2002 um 30 Prozent und die Sprengköpfe gegenüber dem START Abkommen von 1991 um 74 Prozent und die Trägersysteme um 50 Prozent verringert. Allerdings steht im Abkommen nirgends, dass Sprengköpfe vernichtet werden müssen. Die Waffen dürfen nur nicht einsatzbereit sein. Die Sprengköpfe werden also getrennt von den Trägersystemen eingelagert, können bei Bedarf aber wieder aktiviert werden. Die Regeln für Inspektionen im neuen Vertrag sehen für jede Seite je zehn unangekündigte Inspektionen einsatzbereiter Raketen, acht Besuche in Lagern für Sprengköpfe und den Austausch telemetrischer Daten von fünf Testflügen pro Jahr vor.

Russland wollte zwar eine stärkere Reduktion erreichen, da es seine landgestützten Trägersysteme mit Mehrfachsprengköpfen ausrüsten will. Es musste aus finanziellen Gründen ohnehin einen Teil seiner Trägersysteme deaktivieren. Deshalb kann es diese Reduktion als Erfolg bezeichnen. Auch wollte Russland eine Reduktion konventioneller Waffensysteme, hat sich mit diesem Wunsch aber nicht durchgesetzt. Ganz im Gegenteil, in den USA wird ein global einsetzbares nicht-nukleares System („Prompt Global Strike“)⁴ diskutiert, das nukleare Waffen teilweise ersetzen soll. Andererseits kann Obama aus innenpolitischen Gründen nicht auf bestimmte Waffensysteme wie die Langstreckenbomber, die sowohl nukleare als auch konventionelle Waffen transportieren können, verzichten. Eine Verschrottung der Bomberflotte ließe sich im US-Senat nicht durchsetzen. Russland gibt ein Fünftel seines Militärbudgets für sein Atomarsenal aus. Vor allem die laufende Modernisierung der Nuklearwaffen ist teuer. Allein deshalb hat es großes Interesse an einer Reduktion dieser Systeme und am Abschluss des Vertrages. Der Verzicht Obamas auf die Aufstellung der Raketenabwehrsysteme in Osteuropa war eine Vorleistung für den Nachfolgevertrag von START, wenn das auch von den USA verneint wird. Die USA sind der Meinung, dass offensive und defensive Systeme getrennt behandelt werden müssen. Außerdem haben die USA immer argumentiert, dass der Raketenabwehrschild gegen den Iran gerichtet sei. Wenn man ihn nun in Abrüstungsverhandlungen einbezogen hätte, käme dies einem Eingeständnis gleich, dass der Schutzschild, der auch Komponenten in Alaska und Kalifornien hat, gegen Russland gerichtet ist. Die Administration Bush hatte aber in der NPR von 2001 umgekehrt argumentiert, dass nämlich ein strategisches Abwehrsystem, das gegen Langstreckenraketen gerichtet ist,

⁴ Department of Defense, United States of America, Quadrennial Defense Review Report, February 2010.

eine gleichzeitige Reduktion des Atomarsenals erst ermögliche. Russland befürchtet aber, dass seine Zweitschlagfähigkeit dadurch entscheidend reduziert würde und reagierte mit einem Ausbau seiner Offensivfähigkeit, um den Schild überwinden zu können. Um Russland zu beruhigen, entschieden sich die USA unter Obama für ein seegestütztes „Aegis“-Abwehrsystem, das nicht gegen strategische Waffen, sondern nur gegen Mittelstreckenraketen des Iran angewendet werden kann. Russland bräuchte zwar keine Angst vor den taktischen Abwehrraketen haben, die Obama rund um den Iran und in Südosteuropa plant. Ein Umbau dieser Systeme, um gegen russische Raketen vorgehen zu können, ist allerdings technisch möglich, und ein Zusammenhang zwischen Offensiv- und Defensivwaffen ist schwer abzustreiten – den gibt es seit Schwert und Schild.

Die ungleich größere Gefahr sind Nuklearwaffen in den Händen von Terroristen. Dagegen ist auch ein Raketenabwehr kein geeignetes Instrument. Terroristen würden nicht zögern, Nuklearwaffen auch einzusetzen – außer, sie sind eindeutig einem Land zuzuordnen. Diese Frage war das Thema eines von Barack Obama einberufenen Nukleargipfels im April 2010. Ziel war es, das international freischwebende Nuklearmaterial zu sichern. Wenn es aufgrund von Abrüstung weniger Atomwaffen gibt, dann verringern sich auch die Möglichkeiten nuklearer Proliferation. Das neue START-Abrüstungsabkommen ist deshalb auch ein Signal, dass nicht nur die Nichtnuklearstaaten aufgerufen sind, sich für die Nichtweiterverbreitung zu engagieren, sondern dass auch die Nuklearmächte selbst Atomwaffen abbauen. Obamas neue Nuklearstrategie ist mit diesen Plänen kompatibel – und zwar sehr viel mehr, als viele im Vorfeld zu hoffen wagten. Es ist allerdings offensichtlich sehr viel schwieriger ist, für Terroristen an Nuklearwaffen heranzukommen, als viele vor einigen Jahren befürchteten. Man kommt nicht so leicht an Nuklearmaterial und noch viel schwieriger an waffenfähiges. Die aktuelle Lage eignet sich also nicht für Alarmismus.

Barack Obama hat indes einen Feind definiert, der sein Verhalten nicht durch Annäherung ändert: Terroristen mit Nuklearwaffen! Um zu verhindern, dass Nuklearmaterial in die Hände von Terroristen gelangt, versammelte er im April 2010 Staats- und Regierungschefs in Washington, D.C. Sie sollen dazu beitragen, dass verwundbares Nuklearmaterial gesichert wird. Mit dieser Initiative will Obama ein Versprechen, das er ein Jahr zuvor in Prag gemacht hatte, umsetzen. Obama hat klar gemacht, dass bis zur Erreichung des Ziels einer Welt ohne Nuklearwaffen, nukleare Abschreckung, die Möglichkeit der Vergeltung eines Angriffes mit Nuklearwaffen, aufrechterhalten werden müsse.

Nukleare Terroristen lassen sich aber weder durch Diplomatie noch durch Abschreckung von ihrem Vorhaben abhalten.

David Albright sieht im illegalen Handel mit Nuklearmaterial und -technologie die größte Gefahr. Sein Buch beschäftigt sich aber weniger mit künftigen Bedrohungen, sondern er beschreibt im Detail das nukleare Netzwerk, das der pakistanische Nuklearwissenschaftler A.Q. Khan aufgebaut hat. Der größte Teil des Buches liest sich wie ein nachrichtendienstlicher Bericht über den weltweiten Schmuggel mit nuklearen Bestandteilen und Gütern. Das Khan-Netzwerk, das sich von der Schweiz über Südafrika, die Türkei bis Dubai und Malaysia erstreckte, war nicht bei allen islamischen Staaten erfolgreich. In den 80er Jahren scheiterten Khans Bemühungen, Nukleartechnologie an den Iran, an Libyen, Irak, Südafrika und Ägypten zu verkaufen. In den 90er Jahren gab es dann bedeutende Abkommen mit Libyen, Nordkorea und dem Iran. Syrien verweigerte 2001 den Ankauf von Zentrifugen. Staaten, wie die Beispiele Südafrika und Libyen zeigen, geben ihre Nuklearwaffenprogramme auch wieder auf, wenn es entsprechende internationale Bemühungen gibt.

Die Vorschläge, wie verhindert werden kann, dass radiologisches Material, mit dem eine „schmutzige Bombe“ mit Strahlenwirkung gebaut werden kann, oder gar eine tatsächliche Nuklearbombe in kriminelle Hände fallen, finden sich lediglich im Schlusskapitel. Sie sind allerdings bemerkenswert. Während die meisten Regierungen ihre Nachrichtendienste ausbauen, militärische und polizeiliche Abfangsysteme entwickeln, Gebäude mit Detektoren ausrüsten, Personenkontrollsysteme einführen, empfiehlt Albright sich nicht auf diese letzten oft wenig erfolgreichen Abwehrmaßnahmen zu verlassen, sondern die erste Abwehrlinie auszubauen und zu stärken. Das ist das multilaterale Nichtverbreitungsregime, das auf dem Atomwaffensperrvertrag basiert. Es erfordert Diplomatie, die aktive Beteiligung von Regierungen, die Verpflichtung aller Staaten, Verträge und Resolutionen auch umzusetzen und selbst Exportkontrollen zu verstärken. Leider spielt die zweite wichtige Säule des Atomwaffensperrvertrages, die nukleare Abrüstung, in Albrights Buch keine Rolle.

Innerer Widerstand gegen die Außenpolitik

Um damit bei den nächsten Wahlen punkten zu können, werfen seine Gegner Obama in den USA vor, zu weich zu sein. Dabei verhält es sich oftmals wie in dem Zitat von Hillary Clinton: Obama kann über das Wasser gehen, und sie werden immer noch kritisieren, dass er nicht schwimmen kann. Viele wollen, dass Obama insgesamt scheitert.

Die Schritte, die Obama im ersten Jahr gesetzt hat, zeugen nicht gerade von Weichheit. Er hat die Truppen in Afghanistan zweimal aufgestockt, er hat die Anzahl von Militärschlägen mit Drohnen in Pakistan drastisch erhöht und die Geheimdienstaktivitäten nach dem gescheiterten Anschlag in Detroit im Dezember 2009 im Jemen verstärkt. Die Ausgaben für Verteidigung für 2011 werden weiter um mehr als zwei Prozent auf 710 Milliarden US-Dollar steigen. Fast 200 Milliarden sind für die Kriege im Irak und in Afghanistan vorgesehen.⁵ Er hat bei den Verhandlungen mit Russland über ein Abkommen über die Reduzierung von Nuklearsprengköpfen auf ausreichenden Verifikationsmaßnahmen bestanden. Er hat die Sicherheitsmaßnahmen auf den amerikanischen Flughäfen erhöht und eine Reform der Geheimdienste angeordnet. Er hat sogar das Wort „Krieg“ im Kampf gegen Al Qaida verwendet, wiewohl er nicht vom „Krieg gegen den Terror“ spricht. Obama hat das Überwachungssystem und den „Patriot Act“ beibehalten, sie aber auf eine rechtliche Grundlage gestellt (z. B. notwendige richterliche Genehmigung). Er hat auch die Militärkommissionen nicht abgeschafft, allerdings ihre Zuständigkeit auf wenige Ausnahmefälle begrenzt (nachweisliche terroristische Aktivität, die von zivilen Gerichten aber nicht anerkannt werden kann). Die Republikaner gaben sich damit nicht zufrieden. Sie drängten Obama und seinen Justizminister Eric Holder, Sheikh Mohammed, den selbsternannten Planer der Anschläge vom 11. September, und vier seiner Mittäter nicht in New York vor ein ziviles Gericht zu stellen, sondern als „feindliche Kämpfer“ vor einer Militärkommission anzuklagen. Ebenso forderten sie, dass der am 25. Dezember 2009 gescheiterte Flugzeugattentäter Farouk Abdulmutallab gleich nach Guantanamo transferiert wird. Ihr Argument, dass zivile Gerichte zu keinen harten Urteilen kommen können, ist unzutreffend, wurden seit 2001 doch etwa 150 harte Urteile von zivilen Gerichten und nur drei leichte von Militärkommissionen gefällt. (Mayer, 2010) Den Republikanern geht es vielmehr darum, dass Obama indirekt anerkennt, dass sich die USA immer noch im „Krieg gegen den Terror“ befinden. Obama untersagte Folter und gab Memos über den Gebrauch von „waterboarding“ und anderen nunmehr verbotenen Verhörmethoden für die Öffentlichkeit frei, verweigerte aber die Freigabe von Bildern, die die Misshandlung von Gefangenen zeigen. Letzteres kann als Zugeständnis gegenüber der CIA gewertet werden, die um ihren Ruf fürchtet. Einige Beamte im Sicherheitsbereich wurden von der vorangegangenen Regierung übernommen, damit für Antiterrormaßnahmen nicht von vorne begonnen werden musste. Das betrifft nicht nur den Verteidigungsminister Robert Gates, sondern auch den Begründer des „National Counterterrorism Center“ der Bush-Administration, John Brennan, der die Regierung aber 2005 verließ. Weiters

⁵ United States Department of Defense, Office of the Under Secretary of Defense (Controller)/CFO, *Fiscal Year 2011 Budget Request*, February 2010.

verblieben der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs Mike Mullen, sowie der stellvertretende Direktor der CIA Stephen Kappes in ihren Ämtern. David Petraeus, Bushs bevorzugter General, wurde Kommandeur des regionalen Kommandos über Afghanistan und Irak. Die Aufgabe des Raketenschildes in Tschechien und Polen war jedenfalls kein Kniefall vor Russland, sondern ein kluger Schachzug. Obama hat ein teures, nicht funktionsfähiges System gegen die Chance auf einen Abrüstungsvertrag mit Russland getauscht. Er hat also nichts verloren, kann aber viel gewinnen. Er spart dadurch über 100 Millionen Dollar im Jahr. Das Argument, dass Abrüstungsverpflichtungen die Weiterentwicklung von Waffensystemen behindern, wird aber bei den „Midterm Elections“ im November 2010 sicher zum Wahlkampfthema werden. Auch die Zusage im START-Nachfolgevertrag, dass sich beide Seiten bei der Entwicklung strategischer Abwehrsysteme zurückhalten sollen, wird heftig kritisiert werden. Die Frage ist, ob die Reduktion der Trägersysteme (also auch der Bomberflotte) in den USA innenpolitisch durchzusetzen ist? Obama braucht 67 Stimmen zur Ratifikation des Vertrages. Der Vertrag ist für die USA äußerst günstig, weil die meisten Forderungen bereits erfüllt sind und eine Wiederaufnahme der Inspektionen russischer Nuklearanlagen ermöglichen. Man hat allerdings schon bei der Debatte um die Gesundheitsreform gesehen, dass sich die Republikaner nur darin einig sind, dass sie Obamas Programm ablehnen und ihm keine Erfolge gönnen. Obwohl mehrere republikanische Senatoren die Abrüstungsbestrebungen unterstützen, könnte es schwierig werden, den Vertrag durch den Senat zu bekommen.

Obama erhielt von Russland außerdem die Erlaubnis für den Transport von Hilfsgütern nach Afghanistan über sein Territorium. Was haben die Russen davon? Erstens hat Russland kein Interesse an einer langfristigen Destabilisierung Afghanistans. Schließlich war das Land dort jahrelang involviert und befürchtet im Falle eines völligen Scheiterns der NATO, dann wieder mit dem Problem alleine gelassen zu werden. Zweitens will es damit verhindern, dass die USA permanente Militärstützpunkte in der Region errichten.

Die Opposition kritisiert weiters eine vermeintliche „Appeasement“-Politik gegenüber dem Iran und Nordkorea. Bei dieser Kritik handelt es sich um eine Verwechslung zwischen „Appeasement“ und „Engagement.“ „Engagement“ ist im Gegensatz zu „Appeasement“ nicht ein Ziel, sondern ein Beginn. Es ist ein Prozess und nicht ein Ergebnis. Es bedeutet Gespräche und nicht Nachgeben. Engagement bedeutet auch die Einbeziehung Russlands und Chinas. Es gab von Beginn an Bedenken, Russland oder Frankreich würden den Sanktionen gegen den Iran und Nordkorea nicht zustimmen. Inzwischen gibt es eine Reihe von UN-Resolutionen. Engagement bedeutet auch Geduld. China und

Russland haben eine etwas andere Sicht über die Sinnhaftigkeit von Sanktionen. Das zwingt die westlichen Staaten, ihre Strategie zu überdenken. Es schadet Nordkorea am meisten, dass China und Russland bei den Sanktionen mitmachen. Einheit ist wichtiger, als ohne internationale Unterstützung voranzukommen. Es gibt noch keine endgültige Lösung. Das Wichtigste ist, eine einheitliche Linie zu bewahren und die anderen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat von einem gemeinsamen Vorgehen zu überzeugen. Eine starke Einheit ist viel mehr wert als starke Sanktionen. Eine weltweite Reaktion auf den Iran und Nordkorea ist sehr viel erfolgreicher als bilaterale Maßnahmen. Dazu kommt, dass es keine Lösung für die Probleme im Nahen Osten ohne den Iran gibt.

Eine Debatte über militärische Intervention, um den Iran davon abzuhalten, eine Nuklearbombe zu bauen, ist verfrüht. Auch der Iran dürfte noch einen weiten Weg vor sich haben. Dass man ein pakistanisches Netzwerk zerstört hat, von dem Teheran viel Nuklearwissen bezog, hat dazu sicher beigetragen. Grundsätzlich existieren aber vier Sicherheitsschirme vor einer militärischen Intervention: Verträge zur Nichtweiterverbreitung noch dichter gestalten; kriminelle Netzwerke zerstören; Sanktionen; schließlich Eindämmungspolitik und Abschreckung. Aber bis dorthin ist es noch weit. Wenn der Iran tatsächlich in Griffnähe zu Nuklearwaffen ist, dann werden auch China und Russland ihr Veto gegen Sanktionen überdenken.

Gleichzeitig attackierte der ebenso mächtige wie schweigsame Vizepräsident unter US Präsident George W. Bush, Dick Cheney, die Außenpolitik des Präsidenten. Der ehemals „dunkle Prinz“ tritt immer wieder in „Talk Shows“ auf, um Präsident Obama zu kritisieren und seine Politik unter George W. Bush zu verteidigen. Er beschuldigt Obama für den nächsten Terroranschlag auf das Territorium der USA verantwortlich zu sein, weil er einige Dokumente über die Verhörmethoden der CIA veröffentlichen ließ. Folter wird mit dem unbewiesenen Hinweis gerechtfertigt, sie hätte tausende von Menschenleben gerettet. Die Verbindung von Al Qaida und Saddam Hussein hätte es gegeben usw. Warum startet der ehemalige Vizepräsident diese publizistische Offensive? Neben der Kritik an Obamas Außenpolitik geht es dem früheren Vizepräsidenten wohl auch um die Interpretation seines geschichtlichen Erbes bzw. den Versuch, dieses zu korrigieren.

Jedenfalls sagt der Korrespondent der „New York Times“ David E. Sanger in seinem Buch wenig Gutes über Präsident Bushs Erbschaft, die er seinem Nachfolger Obama zurückließ. Sie hat ihm stärkere Feinde und entfremdete Freunde hinterlassen. Detailliert und mit journalistischer Brillanz erzählt Sanger über die Fehler der Bush-Administration. Der Krieg gegen den Irak hat alle

seine Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Der Iran entwickelte sein Nuklearprogramm und Nordkorea die Bombe.

War der Krieg gegen den Irak der von George W. Bush oder der Cheneys und Rumsfelds? Sanger zitiert ein bemerkenswertes Interview mit Präsident Bush über dessen außenpolitische Vorstellungen kurz nach seiner Wahl. Irak war für Bush kein Thema, außer dass die Sanktionen „löchrig wie ein Schweizer Käse“ seien. Es gab keinen Hinweis auf Massenvernichtungswaffen oder auf Demokratisierung. Zu dieser Zeit hatten Cheney und Rumsfeld im Rahmen des neokonservativen Projektes „The New American Century“ bereits mehrmals einen Regimewechsel im Irak gefordert. War es also doch „Cheneys“ Krieg? Am Tag nach den Anschlägen des 11. September 2001 drängten Cheney und Rumsfeld im Oval Office des Weißen Hauses bereits auf einen Krieg gegen den Irak, wie der Journalist Bob Woodward (2004) gezeigt hat. Präsident Bush und Außenminister Powell setzten sich diesmal noch durch und argumentierten, dass ein Krieg gegen den Irak weder vor der amerikanischen noch der internationalen Öffentlichkeit zu rechtfertigen sei.

Cheney schreibt derzeit an seinen Memoiren, die 2011 erscheinen sollen. Soweit bekannt ist, wird er sich darin von Präsident Bush distanzieren. Dieser sei im zweiten Teil seiner Amtszeit „zu unabhängig“ von ihm geworden. Er hätte die Verhörmethode des „waterboarding“ gestoppt, die Geheimgefängnisse des CIA aufgelöst; er habe versucht, den Kongress über das Abhörprogramm einzubeziehen und diplomatische Kontakte zum Iran und zu Nordkorea aufgenommen, die für Cheney reif für gewaltsamen Regimewechsel gewesen wären. Außerdem hätte er seinen Verbündeten Verteidigungsminister Donald Rumsfeld ausgewechselt.

Zusammenfassung

Trotz Wirtschafts- und Finanzkrise hielt sich Präsident Obama während des ersten Drittels der Amtszeit an seine Vorhaben: Partnerschaft mit Verbündeten, Engagement mit Freunden und Gegnern, Verhandlungen mit Russland und China, Gespräche mit dem Iran, diplomatische Beziehungen mit Syrien sowie bi- und multilaterale Beziehungen mit Nordkorea, Abzug aus dem Irak, nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle waren die außenpolitischen Eckpunkte. Wichtigster innenpolitischer Erfolg war die Verabschiedung der Gesundheitsreform im Kongress und die Unterzeichnung des Vertrages nuklearer Abrüstung mit Russland. Einige Reformvorhaben sind jedoch ins Stocken geraten, weil sich erbarmungslose Opposition formiert hat. Außenpolitisch haben einige der Ansprechpartner Obamas „ausgestreckte Hand“ (noch

nicht ergriffen. Verändert hat Obama das Amerikabild in der Welt grundlegend. Die USA werden, anders als in der Ära George W. Bush, überwiegend positiv gesehen.

Präsident Barack Obama entwickelte das Konzept des „Engagement“, das Mitentscheidung, aber auch Mitbeteiligung bedeutet. Er ist dabei, zumindest die Kampftruppen aus dem Irak abzuziehen, und er kündigte direkte, aber harte Gespräche mit den beiden anderen Mitgliedern der „Achse des Bösen“, Iran und Nordkorea, an. Den für die Europäer wichtigen Klimaschutz hat er zumindest zum Thema gemacht, auch wenn beim Klimagipfel in Kopenhagen im November 2009 keine verpflichtenden Reduktionen beschlossen wurden. Bei der Schließung des Gefangenenlagers Guantanamo ist er auf Schwierigkeiten gestoßen. Obama hat die Kriege in Afghanistan und im Irak von seinem Vorgänger geerbt. Dazu kommt die Terrorbekämpfung in Pakistan und Jemen. Seine Administration hat den Europäern signalisiert, dass sie für Unterstützung aller Art (sowohl Vergrößerung der Truppenkontingente als auch Unterstützung bei der Polizei- und Armeeausbildung) dankbar wäre. Er unternimmt erste Schritte, die Nuklearwaffen in der Welt drastisch zu reduzieren. Mit Russland wurde ein neues Abkommen über die Reduktion der Anzahl der strategischen Nuklearsprengköpfe geschlossen und der umfassende nukleare Teststopp soll von den USA ratifiziert werden. Staatsintervention und Bankenaufsicht waren in den USA aus ideologischen Gründen vor den Maßnahmen Obamas gegen die Finanz- und Wirtschaftskrise wenig akzeptabel.

Viele dieser Maßnahmen werden international und innenpolitisch heftig kritisiert. Einige europäische Regierungen beschuldigten „die Amerikaner,“ an Guantanamo selbst schuld zu sein, obwohl Obama gerade diesen Fehler seines Vorgängers korrigieren will. Die neokonservative Opposition sowie einige europäische Regierungen kritisieren seine „Engagement“-Politik als eine zu weiche Gangart gegenüber dem Iran und Nordkorea. Der prominente Republikaner und Radiokommentator Rush Limburgh drückte den Wunsch eines Teils der Opposition so aus: „Ich will, dass Obama scheitert!“ Obama hat sich selbst nach elf Monaten Amtszeit die Note „B+“ (über dem Durchschnitt) gegeben. Wahrscheinlich war er etwas bescheiden, weil er in der kurzen Zeit doch sehr viel erreicht hat, denn in einem Jahr kann man viel beginnen, aber nur wenig umsetzen.

In der Außenpolitik hat sich Obama trotz all der Krisenherde und den beiden Kriegen recht gut gehalten. Er hat das, was er im Wahlkampf versprochen hat, grundsätzlich eingehalten. Der Rückzug aus dem Irak läuft weitgehend nach Plan. Der von George W. Bush begonnene „Krieg gegen den Terror“ ist kein

allgemeiner Krieg mehr, Obama konzentriert sich auf Al Qaida, und auf ihren afghanischen Ableger. Das Problem ist, dass niemand die richtige Strategie hat, auch nicht die US-Regierung. Obama hat im Dezember 2009 eine Truppenaufstockung angekündigt. In 18 Monaten sollen die weiteren Schritte überlegt werden. Den Abzugsplan für Afghanistan darf man nicht als endgültig ansehen, sondern als eine Phase der Deeskalation, in der mittels Truppenaufstockung ein neues Vietnam verhindert werden soll. Ob diese Strategie erfolgreich sein wird, weiß niemand.

Beim Krisenherd im Nahen Osten hat Obama die Schwierigkeiten des Friedensprozesses unterschätzt. Beim Siedlungsbaustopp Israels war Obama zu optimistisch. Er musste aufgrund der harten Haltung Israels seine Position aufweichen. Möglicherweise hat Obama von Israel Zugeständnisse auf anderer Ebene erhalten, etwa die Gesprächsbereitschaft bei brisanten Themen wie den zukünftigen Status Jerusalems oder die Flüchtlingsfrage.

Bei dem potentiellen Nuklearaffenstaat Iran und bei Nordkorea, einem Staat mit Nuklearwaffen, hat Obama das umgesetzt, was er angekündigt hat, nämlich die „Engagement“-Politik einzuführen. Das bedeutet, dass alle möglichen Akteure, nicht nur Verbündete, sondern auch potenzielle Gegner in den Prozess eingebunden und ihnen direkte Gespräche angeboten werden. Sollten der Iran und Nordkorea nicht die ausgestreckte Hand ergreifen, würde das zu einem großen Rückschlag der „Engagement“ Politik und zu einem Erstarren der konservativen Opposition in den USA führen.

Aufgrund dieser Politik der ausgestreckten Hand und der Abrüstung hat Obama auch den Friedensnobelpreis bekommen. Viele Kritiker meinten aber, diese Auszeichnung käme zu früh, noch dazu, wo unter seiner Führung zwei Kriege weitergeführt werden und Obama zudem die Truppen in Afghanistan aufstockt. Dennoch hat Barack Obama den Preis verdient. Der Friedensnobelpreis ist keine rein pazifistische Auszeichnung. Die Kritiker verschweigen, dass diese Auszeichnung auch Henry Kissinger (ehemaliger US-Außenminister) erhalten hat, obwohl unter ihm der Vietnam-Krieg geführt wurde. Vergleicht man die Ära Bush mit der Ära Obama, so rechtfertigen alle außenpolitischen Initiativen, die er im ersten Jahr eingeleitet hat, den Friedensnobelpreis.

In der US-Innenpolitik dominierten zwei Themen das erste Drittel seiner Amtszeit: die Gesundheitsreform und die Arbeitslosigkeit, die bei rund zehn Prozent lag. Das Bankenrettungspaket war für die USA eine Revolution. Staatsintervention verband man bis dahin immer mit Regulierungsmaßnahmen. Dass die globale Wirtschaftskrise nicht so dramatisch ausfiel wie befürchtet, ist vor allem auf diese Programme und Pakete zurückzuführen. Betrachtet man die

jeweiligen Wirtschaftszyklen, kann man aber erkennen, dass die Arbeitslosigkeit nicht gleichzeitig mit dem Wirtschaftsaufschwung sinkt. Obwohl der 60ste Senatssitz der Demokraten bei den Wahlen in Massachusetts im Jänner 2010 an die Republikaner verloren ging, hat Obama trotz vehementen Widerstands an der Gesundheitsreform festgehalten. Sie wurde vom Senat und vom Repräsentantenhaus nicht als Gesamtplan, sondern als konkrete Maßnahmen im „reconciliation“-Prozess verabschiedet.

Was kann man Obama nach einem Jahr eigentlich vorwerfen? Er war zu optimistisch, was die Akzeptanz seiner Politik betrifft. Er wollte in der Innenpolitik überparteilich agieren, und das war kaum möglich. Die Republikaner haben fast immer geschlossen gegen seine Pläne gestimmt. Auch außenpolitisch war er mit seiner „Engagement“ Politik zu optimistisch, was etwa den Iran und sein Nuklearprogramm, Israels Siedlungspolitik oder die Rüstungskontrollverhandlungen mit Russland betrifft. Unkooperatives Verhalten der Partner kann der Kern eines Scheiterns sein.

Es gibt außerdem viele kleine Fehler, die ihm von Republikanern vorgeworfen werden. Bestimmte Wahlversprechen wurden nicht eingehalten, beispielsweise das verstärkte Vorgehen gegen Lobbyisten oder mehr Transparenz im politischen Prozess. Bei den restlichen Vorhaben ist es zu früh, ein Fazit zu ziehen. Afghanistan etwa kann noch ein großer Fehlschlag werden. Viele fanden auch, dass der Klimagipfel in Kopenhagen ein Misserfolg war. Aber wenn Obama Klimaschutz nicht zum Thema gemacht hätte, wäre es gar kein Thema geworden.

Bei den Zwischenwahlen („Midterm Elections“) im November 2010 werden die Demokraten herbe Verluste einstecken müssen. Sie werden in beiden Häusern (Senat und Repräsentantenhaus) verlieren. Aber Obamas große Projekte sind ohnehin langfristig angelegt, sie reichen weit über seine Amtszeit hinaus. Die Frage ist, wie sich die oppositionellen Republikaner entwickeln. Derzeit sind sie zerstritten und keiner weiß, wer die Partei anführt. Ihre Werte werden plötzlich von der „Tea Party“-Bewegung vorgegeben. 2010 gibt es noch keinen Kandidaten, der Obama bei den Präsidentschaftswahlen 2012 ernsthaft gefährden könnte. Bei den Demokraten gibt es keine wirklichen Alternativen zu Barack Obama. Hillary Clinton wird nicht mehr antreten. Im republikanischen Lager kursieren mehrere Namen, wie Mitt Romney oder Sarah Palin. Wahrscheinlich aber ist, dass Obama in eine zweite Amtszeit gewählt wird.

Bewertung

Konzeptionell gibt es eine hohe Konsistenz von Obamas Politik. In einzelnen Bereichen können jedoch Schwerpunktverschiebungen festgestellt werden. „Engagement“ dominierte die Außenpolitik im ersten Drittel seiner Amtszeit. Mit Russland wurde die nukleare Abrüstung forciert, was die Beziehungen auf neue Grundlage stellen soll („reset button“). Mit China wurden vorerst Gemeinsamkeiten betont, wie Klimaschutz und Wirtschaftsbeziehungen. Dem Iran wurde ein Angebot zur weiteren Anreicherung von niedrig angereichertem Uran im Ausland angeboten. Nordkoreas Wunsch, bilaterale Gespräche mit den USA zu führen, wurde entsprochen, aber mit der Rückkehr Nordkoreas zu den Sechsparteien Gesprächen (USA, Russland, China, Japan, Süd- und Nordkorea) verbunden. Bei all diesen Themen sollen die USA mit gutem Beispiel vorangehen. Mit der Betonung der Macht des Vorbildes bleiben starke jeffersonische Elemente vorhanden. Obamas Äußerungen, dass „keine Macht eine andere dominieren soll“ und dass die internationalen Beziehungen „kein Nullsummenspiel“ seien, sondern von „gegenseitigem Respekt“ geprägt sein sollen, stammen nicht aus der realistischen Schule. Hillary Clinton spricht nicht wie die Realisten von einer multipolaren, sondern von einer „multipartner-schaftlichen Welt.“

Dennoch hat Obama das Verteidigungsbudget weiter erhöht, er steht vor einem Handelskonflikt mit China, liefert Waffen an Taiwan, stellt Russland harte Bedingungen bei den Rüstungskontrollverhandlungen, droht dem Iran mit schärferen Sanktionen und Nordkorea mit weiterer Isolation. Wenn die Ansprechpartner von Obamas „Engagement“-Politik die ausgestreckte Hand nicht ergreifen, werden die dem Realismus/Hamiltonismus zuzuschreibenden Komponenten stärker sichtbar.

Obama hat den Vereinten Nationen wieder Bedeutung gegeben. Das hat er durch seine aktive Teilnahme an der Generalversammlung im September 2009 unterstrichen, die in der Annahme der Resolution 1887 über globale nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung gipfelte. Obama versucht bei wichtigen Themen durch Internationale Institutionen zu handeln. Das betrifft Abrüstung (neben den bilateralen Verhandlungen mit Moskau vor allem im Genfer „Committee on Disarmament“ – CD), sowie die Nuklearprogramme des Iran und Nordkoreas. Obamas Multilateralismus beschränkt sich aber nicht auf den institutionalistischen Ansatz. Wichtig für ihn sind auch informelle Kooperationsforen. Um gemeinsame Lösungen bei den Themen Wirtschafts-, Finanzkrise und Klimaschutz zu finden, arbeitet Obama mit den G-20 (Gruppe der 20 wichtigsten Staaten). Sie reflektieren in ihrer Zusammensetzung wohl eher die

weltpolitische Konstellation als viele formelle Organisationen, wie etwa der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Sie entsprechen dem Konzept der „nicht-polaren Welt“ von Richard Haass, das keine Pole, sondern zehn bis zwanzig weltpolitische Akteure vorsieht. Es ist zu erwarten, dass die G-20 früher oder später auch sicherheitspolitische Themen behandeln werden. Eine ähnliche Entwicklung haben die G-7 bzw. G-8 genommen. Für die Europäer bedeutet das aber auch, dass sie Teil dieses globalen Systems sind. Es gibt keine Automatik der transatlantischen Beziehungen mehr, wie zur Zeit des Kalten Krieg. Die Europäer müssen ihren Beitrag zur Lösung globaler Probleme leisten (Wirtschafts- und Finanzkrise, Klimaschutz, nukleare Proliferation und Abrüstung, Mittlerer Osten und das Nuklearprogramm des Iran, Afghanistan, Terrorismus, Armut, Pandemien u.a.), wollen sie für die USA nicht irrelevant werden. Andernfalls werden sich die USA andere Partner suchen. Manche Beobachter sprechen sogar von speziellen amerikanisch-chinesischen Beziehungen (G-2).

Hardliner vergleichen Obama immer wieder mit dem Präsidenten Jimmy Carter.⁶ Der Hinweis auf Jimmy Carter ist nicht ganz von der Hand zu weisen, hatte Carter doch am Ende seiner Amtszeit gleichsam allen außenpolitischen Forderungen der republikanischen Opposition nachgegeben (wie massives Militärbudget, Aussetzen der Entspannungspolitik mit der Sowjetunion, offensive Menschenrechtspolitik, Militäraktion im Iran zur Geiselnbefreiung). Dennoch verlor er gegen Ronald Reagan die folgenden Wahlen 1980. Wenn der Vergleich mit Jimmy Carter ein Scheitern impliziert, so könnte es auch sein, dass Barack Obama das erfolgreich umsetzen will, was Bill Clinton begonnen, aber nicht vollendet hat. Das betrifft die Gesundheitsreform, Konjunkturprogramme des letzten Clinton Jahres, Klimaschutz nach Kyoto, das Thema Homosexuelle im Militär, Rüstungskontrolle und Stärkung internationaler Institutionen.

Man könnte auch einen Schuss von idealistischem Wilsonismus bei Obama erkennen, spricht er in seinen Reden doch immer wieder die Vorzüge der Demokratie an. Er kritisierte den Iran wegen der Unterdrückung der Oppositionsbewegung und empfing den Dalai Lama. Es handelt sich dabei aber eher um ein jeffersonisches Vorbildverhalten, denn um eine Verbreitung von Demokratie, die den Einsatz von Gewalt einschließt, wie es das neokonservative Projekt vorsah.

Alle diese Konzepte kann man in der Administration Obama finden, und sie stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Wenn „Engagement“-Politik

⁶ (z. B. *Foreign Policy*, January/February, 2010. *The American Interest*, January/February, 2010).

nicht erfolgreich zu werden verspricht, kommen den realistischen Komponenten mehr Bedeutung zu. Man kann es auch so ausdrücken, dass der Realismus ein Sicherheitsnetz für den Jeffersonismus darstellt. Wenn der idealistische Anspruch den dominanten wilsonistischen Charakter annimmt, kann er die zwischenstaatlich-realistischen Beziehungen mit nichtwestlichen Demokratien entscheidend stören und den Jeffersonismus ungläubwürdig machen.

In dem konzentrierten Überblick über die amerikanische Außenpolitik definiert Joyce P. Kaufman Außenpolitik als diejenigen Entscheidungen eines Staates, die von außen beeinflusst werden, und umgekehrt als Entscheidungen, die andere beeinflussen. Der Autor macht deutlich, dass gerade äußere Ereignisse wesentlichen Einfluss darauf hatten, ob die USA mehr unilateral oder internationalistisch handelten. Anlässe, auf die die USA mit unilateraler Politik reagierten, waren die Explosion des Schlachtschiffes Maine im Hafen von Havanna 1898 sowie der Zwischenfall im Golf von Tonkin 1964, die den amerikanisch-spanischen Krieg bzw. den Vietnamkrieg zu Folge hatten. Die unilaterale Reaktion von Präsident Kennedy bei der Kubakrise 1962 war aber wohl auch im Interesse der Europäer. Die unilaterale Irakpolitik von George W. Bush als Reaktion auf den 11. September spaltete die Welt und die USA selbst. Der Angriff Japans auf Pearl Harbor 1941 ermöglichten so wie 9/11 eine militärische Antwort ohne große Debatte. Unmittelbar nach den beiden Weltkriegen und nach Ende des Kalten Krieges hatten die USA internationalistische Phasen. Barack Obama stellt sich den globalen Herausforderungen mit internationalistischer Engagement-Politik, wenn nicht, so Kaufman, ein äußeres Elementarereignis den außenpolitischen Kurs der USA einmal mehr ändert.

Literatur

- Ackerman, Bruce and Hathaway, Oona, How to swing arms control: Obama can model Nixon and Clinton to get a new treaty through Congress, Los Angeles Times, April 3, 2010.
- Albright, David Albright, Peddling Peril: How the Secret Nuclear Trade Arms America's Enemies (Simon & Schuster: New York, 2010).
- Blumenthal, Max, Republican Gomorrah: Inside the movement that shattered the Party, (Nation Books: New York), 2009.
- European Council on Foreign Relations (eds. Jermy Shapiro and Nick Witney), Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US Relations, London, October 2009.

- Foreign Policy, January/February, 2010.
- Giovanni Grevi, The inter-polar world: a new scenario, occasional paper 79 (European Union Institute for Security Studies, June 2009).
- Hamilton, Daniel S. and Burwell, Frances G., (lead authors), Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership, December 2009.
- Huntington, Samuel P., Who are we? The Challenges to America's National Identity, (Simon & Schuster: New York, 2004).
- Joffe, Josef, The Default Power: The False Prophecy of America's Decline, Foreign Affairs, September/October 2009.
- Kaufman, Joyce P., A concise history of U.S. Foreign Policy (Rowman & Littlefield: Lanham, 2010).
- Kupchan, Charles, Interview in Die Furche, 01.07.2009, „Obama umarmt Väterchen Frost: Nach Westeuropa und der muslimischen Welt ist Russland die dritte Station für Barack Obamas Charmeoffensive. Kann er das Polit-Eis wieder brechen?“
- Kupchan Charles A., Enemies Into Friends: How the United States Can Court Its Adversaries, Foreign Affairs, March/April, 2010a.
- Kupchan Charles A., How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace (Princeton University Press, 2010b).
- Layne, Christopher, The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality? A Review Essay, International Security, Summer 2009.
- Lowenthal, Abraham, Global California: Rising to the Cosmopolitan Challenge, (Stanford University Press: Stanford, 2009).
- Mayer, Jane, The Trial: Eric Holder and the battle over Khalid Sheikh Mohammed, The New Yorker, February 15, 2010.
- Pelinka, Anton, Der überschätzte Präsident: Anmerkungen zum Leadership-Diskurs anhand des „mächtigsten Mannes der Welt,“ Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2/2010.
- Rudolf, Peter, Das „neue“ Amerika: Außenpolitik unter Barack Obama (edition suhrkamp: Berlin, 2010).
- Sanger, David E., The Inheritance: The world Obama confronts and the challenges to American Power, (Harmony Books: New York), 2009.
- Starobin, Paul, After America: Narratives for the next global age, (Viking: New York), 2009.
- The American Interest, January/February, 2010.
- Woodward, Bob, Plan of Attack (Simon & Schuster: New York), 2004.

Michael W. BANACH

Security Policy Challenges in Europe from the Perspective of the Catholic Church

Introduction

At first glance, it may seem strange to hear that the Catholic Church is interested in questions of hard and/or soft security. However, a further analysis and reflection reveals that this interest is both natural and in keeping with the Church's mission.

"Security" is, in fact, a biblical term and concept. There are numerous references in the Bible to "security", which is understood in a multi-faceted way. The understanding of biblical "security" can range in meaning from peace with surrounding peoples and nations, as is frequent in the Old Testament, to eternal salvation, as is prevalent in the Psalms and, especially, in the New Testament writings.

The Catholic Church views the Scriptures, as well as Tradition, as the two principal sources of revelation. Hence, if the Bible speaks of "security", the Church must necessarily have "security" as part of her mission. Might this not have been one of the inspirations behind the wonderful and provocative beginning of the Second Vatican Council's Pastoral Constitution on the Church in the Modern World, *Gaudium et Spes*? The Document opens with the words: *"The joys and hopes, the grief and anguish of the people of our time, especially of those who are poor or afflicted, are the joys and hopes, the grief and anguish of the followers of Christ as well. Nothing that is genuinely human fails to find an echo in their hearts. For theirs is a community of people united in Christ and guided by the Holy Spirit in their pilgrimage towards the Father's kingdom, bearers of a message of salvation for all humanity. That is why they cherish a feeling of deep solidarity with the human race and its history"* (no. 1).

Because of her religious mission, which is universal in nature, the Catholic Church feels deeply committed to assisting today's men and women in advancing the great cause of justice and peace and security so as to make our world ever more hospitable and human. These are noble ideals to which people eagerly aspire and for which governments carry a special responsibility. In what follows, I will attempt to trace briefly the history of the Catholic Church's involvement in "security" questions, from the perspective of the diplomacy of the Holy See, as well as to indicate some of the major themes to which the Catholic Church dedicates special attention in this part of her mission.

1. Foundation and history of the Holy See's diplomatic activity

I believe that it was Dag Hammarskjöld, former Secretary General of the United Nations, who once said: "When I ask for an audience at the Vatican, I am not going to see the King of Vatican City, but the Head of the Catholic Church." A Secretary General of the UN, Vatican City, the Pope, the Catholic Church: all show the complexity of the topic and reminds us that the Catholic Church is the only religious institution in the world to have access to diplomatic relations and to be very interested in international law. She owes this to her universal and transnational organization. She owes it to her head on earth, the Pope, who, from the moment of his election in the conclave, assumes an international character. Above all, she owes it to her history.

In effect, it is important to make clear at once that the subject who enters into contact with the leading figures in international life is not the Catholic Church as a community of believers, nor Vatican City State – a geographically small support-State that guarantees the spiritual freedom of the Pope with the minimum territory – but the Holy See, namely, the Pope and the Roman Curia, universal and spiritual authority, unique centre of communion; a sovereign subject of international law, of a religious and moral nature. The place of the Holy See on the international scene is justified to the extent to which it is the supreme authority of the Catholic Church that, in turn, by means of the Holy See, is in possession of true international status.

It is interesting to discover historically that it is in an ecclesial context that we find the beginning of the relations between the Holy See and the international community, namely with the celebration of the Ecumenical Councils. This was long before the Popes had at their disposal true temporal power! In fact, the person of the Apostolic Nuncio, in the modern sense of the term, namely, Ambassador of the Pope, invested with an ecclesial mission (to the local

Church) and a diplomatic mission (accredited with the government) already existed in 453, at the end of the Council of Chalcedon. In fact, once the Council was concluded, Pope St Leo the Great asked his Legate, Julian of Cos, who had followed the work of the Council, to stay there to apply the decisions of the assembly. To this end, he provided him with two Letters of Credence: one to accredit him with the local hierarchy, represented by the Patriarch Marcion, and one for the Emperor of Constantinople, Theodosius. This practice of the Holy See's Nuncios or Ambassadors presenting two Letters of Credence, one to the Government and one to the local Church, continues today.

In the 16th century, international life underwent an important change: the Nation-State emerged and acquired a well defined personality. This State did not hesitate to attack neighbouring States with ever greater violence. Diplomacy had to adapt to this new reality; in place of the "secret agent", there was now the "informer agent" who made himself known and who tried to gain the confidence of his dialogue partners. The princes adopted the formula that the Republic of Venice refined with its credit institutes and its commercial agencies. The Popes immediately adapted to the new situation also inspired by the Venetian model. This explains the appearance of the first Apostolic Nunciatures with at their head an Archbishop sent from Rome: in 1500 in Venice and Paris; in 1513 in Vienna. Pope Clement XI had a great intuition: in 1701 he established the Academy of Noble Ecclesiastics for the purpose of forming clerics for the mission of being pontifical representatives.

If, after the Treaty of Westphalia and especially in the course of the 18th century, pontifical diplomacy had a lower profile because of the recurrent invasions of the Papal States, the Congress of Vienna of 1815 restored all its prestige. It is interesting to note that the personal recognition granted to the Pope (who in this period was still a temporal sovereign) was prompted by the fact that he was first and foremost the Spiritual Head of the Catholic Church, as Talleyrand pointed out when he presented a motion to the editorial committee of the Congress which was, moreover, approved without the slightest difficulty: "with regard to the religious princes and the Catholic powers (Austria, France, Spain and Portugal), nothing about the Pope should be changed" (it concerned the papal representative's right of precedence).

It is clear from this rapid historical retrospective that what the international community had taken into consideration was the papacy as a moral power *sui generis!* This is confirmed by the events that followed: between 1870 and 1929 (the year of the creation of Vatican City State), when the Popes were stripped of all temporal power, they continued to exercise the rights of active and passive legation.

Since the late Middle Ages, no one has contested the international legitimacy of the Holy See; neither the Soviets in the recent past, nor the Chinese today. There is no doubt about the Holy See's full belonging to the international community. A single statistic is enough: in 1978, when Pope John Paul II was elected Supreme Pontiff, the Holy See had diplomatic relations with 84 countries; today, this number has risen to 177, in addition to diplomatic relations with the European Union and the Sovereign Order of Malta, as well as relations of a special nature with the Russian Federation and the Organization for the Liberation of Palestine.

The Holy See, which enjoys international juridical status, is thus presented as a sovereign and independent moral authority – and as such takes part in international relations. Within the community of nations its action as a moral authority aims at furthering an ethic of relations between the different protagonists of the international community. This is principally carried out through two channels:

- bilateral diplomacy (that is, relations with the 177 countries just mentioned; the signing of Concordats, treaties that are in solemn form or Agreements on specific subjects, etc.);
- multilateral diplomacy (that is, relations with 33 international organizations and 10 regional inter-governmental organizations, essentially the United Nations and its agencies, the Council of Europe, the European Union, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the Organization of American States and the Organization for African Unity).

The principal actor of papal diplomatic action is the Pope himself. With his pastoral ministry, his words, his travels, his meetings – that involve the earth's peoples and those who govern them – he can inspire political leaders, give an orientation to a great many social initiatives and, at times, contest systems or ideas that corrode the dignity of the person and thus threaten world peace. However, the Holy See's daily action on the international scene is obviously developed through diplomatic law and international law and the classical instruments resulting from them. It is to these that I would now like to turn, as they also provide a snapshot of what the Church sees as the principal security questions of the day.

2. Security challenges and the contribution of the Catholic Church

Through its daily relations with countries and international organisations, the Holy See never ceases to recall certain priorities, or rather, certain principles, without which there can be no true human civilization and, hence, no security. These principles are:

- *The priority of the human person, of his dignity and rights:* These rights include: the right to life in all stages of its development; the right to work, and to the just share of profits earned; the right to culture; the right to freedom of thought; the right to freedom of conscience and of religion. All this is not because these rights originate with the State, but because they are universal and inherent in the human person. This insistence on the human person enables the diplomats of the Holy See to explain to their partners in dialogue that the human person must always be the focus and goal of all political activity.
- *The promotion, and when necessary, the defence of peace:* the rejection of war as a way of solving disputes between States; concrete initiatives to reach effective disarmament. It is worth remembering that the Holy See signed and ratified treaties on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1971), on banning the use of anti-personnel landmines in Ottawa (1997), the convention prohibiting the use of chemical weapons (1999). More recently, the Holy See was among the first to sign and ratify the Convention against Cluster Munitions (2008), a document which also has the aim of reaffirming international humanitarian law. On the other hand, while noting with concern the signs of crisis appearing in the area of disarmament and nuclear non-proliferation, the Holy See has continued to reaffirm that peace cannot be built when military expenses divert enormous human and material resources from projects for development, especially the development of the poorest peoples.

All this is undertaken to support with moral authority those dedicated to fostering "a culture of peace", whose herald the Church is honoured to be. This also explains the Holy See's interest in the Middle-East peace process, the Papal mediation in solving the controversy that flared up between Argentina and Chile in the southern region, and, finally, the words of John Paul II at the time of the Gulf War in 1991: "War: an adventure with no return!". The Holy See has always sought on all occasions to encourage all parties to give priority to dialogue and negotiation, the only

instruments worthy of humans that can solve the inevitable conflicts between people and nations.

- *Support to all institutions that foster democracy as the basis of political and social life:* everyone knows the dedication with which the Holy See works for the development of democracy in the societies of Central and Eastern Europe. I am also thinking of all that Pope John Paul II said and did for Cuba and, more recently, what Pope Benedict XVI said and did for Africa on the occasion of his recent Pastoral Visit to that continent. The Holy See recalls that democracy guarantees the participation of citizens in political decisions and permits governments to be sanctioned by citizens. Democracy means participation and co-responsibility. The Popes have often repeated that for democracy to be fruitful, it must be supported by human values. *"Authentic democracy is possible only in a State ruled by law, and on the basis of a correct conception of the human person ... if there is no ultimate truth to guide and direct political activity, then ideas and convictions can easily be manipulated, for reasons of power. As history demonstrates, a democracy without values easily turns into open or thinly disguised totalitarianism"* (*Centesimus annus*, n. 46).

In this context, the Holy See is pleased to note that the hope of peace is alive once again in Cyprus, where negotiations for a just solution to problems associated with the division of the Island have resumed. As for the Caucasus, the Holy See wishes to affirm once more that the conflicts involving the states of the Region cannot be settled by recourse to arms; and, in thinking of Georgia, the Holy See expresses its hope that all the commitments subscribed to in the cease-fire of last August – an agreement concluded thanks to the diplomatic efforts of the European Union – will be honoured, and that the return of the displaced to their homes will be provided for as quickly as possible. Finally, with regard to the South-east of Europe, the Holy See pursues its commitment to stability in the region, and hopes that conditions will continue to be created for a future of reconciliation and of peace between the populations of Serbia and Kosovo, with respect for minorities and commitment to the preservation of the priceless Christian artistic and cultural patrimony which constitutes a treasure for all humanity.

- *The establishment of an international order that is founded on justice and rights.* Food, health, culture and solidarity are necessary conditions for citizens to participate with responsibility and conviction in a plan for society that guarantees an equal opportunity to each one. The Holy See has

always expressed its esteem for international law. Today, as never before, we have in our hands so complete and refined a legal patrimony that is the result of so many tragic human experiences. I am thinking, for example, of the founding texts and resolutions of the United Nations, the Council of Europe and the OSCE. I also want to mention new concepts that have fortunately entered into international law today, such as the duty of humanitarian intervention, and the formulation of the rights of minorities. The Holy See is of the opinion that if the law had been applied in all circumstances, a great many past and present crises would have been avoided.

Furthermore, to build peace and security, the Holy See is convinced that the international community needs to give new hope to the poor. So many individuals and families are hard pressed by the difficulties and uncertainties which the current financial and economic crisis has provoked on a global scale. The food crisis and global warming make it even more difficult for those living in some of the poorest parts of the planet to have access to nutrition and water. There is an urgent need to adopt an effective strategy to fight hunger and to promote local agricultural development, all the more so since the number of the poor is increasing even within the rich countries. In this perspective, the Holy See is pleased that last year's Doha Conference on financing development identified some helpful criteria for directing the governance of the economic system and helping those who are most in need. On a deeper level, bolstering the economy demands rebuilding confidence. This goal will only be reached by implementing an ethics based on the innate dignity of the human person. This is a demanding task! Today more than in the past, our future is at stake, as well as the fate of our planet and its inhabitants, especially the younger generation which is inheriting a severely compromised economic system and social fabric, which have implications for security considerations.

- *All nations are equal*: none are great or small. All have equal dignity. Each has the right to safeguard and defend its own independence or cultural identity and to conduct its own affairs in autonomy and independence.
- *These same nations are equal in showing solidarity*. The Popes frequently use the expression "family of nations". There is also an "international common good".
- In this context, *war must always be rejected* and priority given to negotiation and the use of international legal instruments;

Thus the activity of the Holy See has often helped to create a climate of greater trust between international partners, and made it easier to plead for the introduction of a new philosophy of international relations that must lead to:

- a gradual decrease in military expenditure;
- effective disarmament;
- respect for cultures and religious traditions. Religion has risen to be a political and security topic of the first rank. The increasing Muslim immigration to Europe has helped to put once again the religious question in the public sphere ;
- solidarity with the poorer countries, helping them to become the architects of their own development;

As can be noted, the Popes and their co-workers, while carrying out their mission on the international stage, are guided by the following simple convictions:

- Armed violence will never solve conflicts between human persons or groups; violence - as all can see - only breeds violence;
- If a race, a religion, or a political party is idealized or "sacralized", before long the logic of the tribe or the law of the strongest begins to prevail. The identification of terrorism with any nationality or religion must be firmly rejected;
- A person cannot affirm and defend his own legitimate rights while trampling upon the rights of others;
- Men and women are all members of the same family; no nation can guarantee its own security and well-being by isolating itself from the others.

3. The promotion of religious freedom as a special security challenge

I would now like to turn my attention to a particular challenge to security in the modern world, namely, the promotion of religious freedom. The question of the peaceableness of cultures, of peace in matters of religion, is a political and security theme of the first rank. As was said earlier, freedom of conscience and of religion is a primary and inalienable right of the human person; what is

more, insofar as it touches the innermost sphere of the spirit, one can even say that it upholds the justification, deeply rooted in each individual, of all other liberties. Of course, such freedom can only be exercised in a responsible way, that is, in accordance with ethical principles and by respecting equality and justice, which in turn can be strengthened, as mentioned before, through dialogue with those institutions whose nature is to serve religion.

The Catholic Church is not confined to a particular territory and she has no geographical borders; her members are men and women of all regions of the world. She knows, from many centuries of experience, that suppression, violation or restriction of religious freedom have caused suffering and bitterness, moral and material hardship, and that even today there are millions of people enduring these evils. By contrast, the recognition, guarantee and respect of religious freedom bring serenity to individuals and peace to the social community; they also represent an important factor in strengthening a nation's moral cohesion, in improving people's common welfare, and in enriching the cooperation among nations in an atmosphere of mutual trust.

In addition, the wholesome implementation of the principle of religious freedom will contribute to the formation of citizens who, in full recognition of the moral order, *"will be obedient to lawful authority and be lovers of true freedom; people, in other words, who will come to decisions on their own judgment, and, in the light of truth, govern their activities with a sense of responsibility, and strive after what is true and right, willing always to join with others in cooperative effort"* (*Dignitatis humanae*, no. 8).

Moreover, if it is properly understood, religious freedom will help to ensure the order and common welfare of each nation, of each society, for, when individuals know that their fundamental rights are protected, they are better prepared to work for the common welfare.

Respect for this principle of religious freedom will also contribute to strengthening international peace which, on the contrary, is threatened by any violation of human rights, as pointed out in the aforementioned UN address, and especially by unjust distribution of material goods and violation of the objective rights of the spirit, of human conscience and creativity, including man's relation to God. Only the effective protection of the fullness of rights for every individual without discrimination can guarantee peace down to its very foundations.

Conclusion

The Holy See will always seek to bring together the forces of goodwill, so that on every occasion the law may be applied to prevent the weak from becoming victims of the bad will, violence or manipulation by the strongest. It is absolutely necessary that the "force of law prevail over the law of force"! I say so with deep conviction in these days when once again contempt for life, armed violence, rejuvenation of the arms race, growing desire for nuclear supremacy, etc. are leading entire regions of the world towards the abyss. All this requires a vision of the human person that takes into account all his or her dimensions: respect for human life from conception until natural death; the dignity of the human being; respect for his freedoms, especially freedom of conscience or religion. All these values obviously belong to the Magisterium of the Church, which the Holy See tries to promote in the world of international affairs in the conviction that these values are fundamental for the construction of a comprehensive security architecture.

I hope I have been able to illustrate in some small way that the Holy See is at the service of people and nations, to help them walk together on the paths of life and hope and security. I would like conclude my remarks by citing a reflection of the principal architect of papal diplomacy. On January 9, 2006, in his Address to the Diplomatic Corps which came to offer him best wishes for the New Year, Pope Benedict XVI observed that "*...many [of the] grave problems that afflict today's worldare of concern also to the Holy See and the Catholic Church throughout the world, which is in solidarity with every form of suffering, with every hope and with every effort that accompanies human history. Hence we feel united as in a common mission, which confronts us with ever new and formidable challenges. Yet we address them with confidence, eager to support one another - each according to his proper responsibility - on our path towards great common objectives.*"

Europas Sicherheit und ihr Beistand

Einleitung

In der Charta der Organisation der Vereinten Nationen (*United Nations Organization* – UNO) werden folgende Formen organisierter Sicherheit unterschieden:

- Systeme kollektiver Verteidigung und Selbstverteidigung – auf der Grundlage des Artikels 51 der UNO-Charta – wie NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) oder WEU (*Western European Union*). Während letztere in Artikel V des WEU-Vertrages eine automatische militärische Beistandspflicht enthält, hängt der Beistand innerhalb der NATO (Artikel 5, NATO-Gründungsvertrag) vom Ermessen jedes einzelnen Mitgliedstaates ab. Beide Organisationen leiten sich vom Artikel 51 der UNO-Charta ab. Dieser verpflichtet die UN-Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffes gegen einen anderen UN-Mitgliedstaat, dem angegriffenen UN-Mitglied kollektiv beizustehen. Aus Artikel 51 UN-Charta resultiert nach den Beschlüssen des UN-Sicherheitsrats eine automatische Beistandspflicht, d.h. jedes UN-Mitglied ist zu Beistand verpflichtet, jedoch definiert jedes UN-Mitglied den Beistand selbst: Wie der Fall der Besetzung Kuwaits durch irakisches Militär 1990 veranschaulichte, inkludierte der Beistand für die Maßnahmen zur Befreiung Kuwaits – die damalige irakische Staatsführung unter Saddam Hussein hatte die Völkerrechtssubjektivität von Kuwait mit dessen Besetzung in Frage gestellt – die Bereitstellung von Soldaten durch UN-Mitgliedstaaten sowie auch die seitens der Mitgliedstaaten genehmigten Durchfahrts- und –flugsrechte für Truppen, die seitens der UN-Mitgliedstaaten für die Befreiung Kuwaits bereitgestellt wurden. Sich in diesem Fall neutral gegenüber einem Friedensbrecher zu verhalten, wäre gemäß UN-Recht verboten. Der scheinbar „Neutrale“ müsste hier selbst mit Sanktionen rechnen, da dieser verdächtigt werden könnte, mit einem Friedensbrecher zu kollaborieren. Artikel 51 der UNO-Charta verpflichtet nicht zu einem automatischen militärischen Beistand.

- Systeme universeller/regionaler Sicherheit: Das kollektive System universeller Natur ist die UNO. Kapitel VII der UNO-Charta (Artikel 39-51) ermächtigt den Weltsicherheitsrat zur Gewaltanwendung gegen Friedensbrecher. Als regionale Sicherheitssysteme gelten nach Kapitel VII der UNO-Charta die kollektiven Sicherheitssysteme NATO, die WEU und auf der Grundlage des Vertrags von Taschkent auch die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), nach Kapitel VIII der UNO-Charta (Artikel 52-54) als Systeme der regionalen Abmachung die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Afrikanische Union (vormals Organisation Afrikanischer Einheit – OAU) und auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Kapitel VII dient dazu, regionale Konflikte – im Einvernehmen mit dem Weltsicherheitsrat – zu lösen. In Kapitel VIII sind keine Zwangsmaßnahmen nach Artikel 41 – d.h. wirtschaftliche und diplomatische Boykottmaßnahmen – oder militärische Zwangsmaßnahmen nach Artikel 42 der UNO-Charta vorgesehen.

Diese Formen organisierter Sicherheit verstehen sich vor allem als Formen kooperativer und integrativer Sicherheit. Das Recht zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UNO-Charta gilt auch im Falle von terroristischen Angriffen – dies hat der UNO-Sicherheitsrat im Hinblick auf die Terrorattaken gegen die USA vom 11. September 2001 (9/11) verdeutlicht.¹ Diese asymmetrischen Attacken zeigten die Verwundbarkeiten der westlichen Gesellschaften auf – die Angriffe richteten sich gegen die Zivilbevölkerung, gegen Stadtzentren und machtsymbolische Infrastruktur (World Trade Center in New York, Pentagon in Washington). Die NATO rief daraufhin erstmals in ihrer Geschichte den Artikel 5-Fall (Beistandsfall) aus.² Obwohl die NATO den Bündnisfall ausrief, agierte die damalige US-Administration unter Präsident George W. Bush bei ihren Militärationen gegen die Taliban in Afghanistan nicht über die NATO, sondern unilateral. Die USA sahen sich damals gezwungen, ihre Operation *Enduring Freedom* – abgesehen von der britischen Unterstützung – eigenständig durchzuführen. So lagen die Gründe dafür nicht nur in den eingeschränkten militärischen Ressourcen und militärischen Defiziten der europäischen NATO-Staaten, sondern auch in den aus amerikanischer Sicht negativen Erfahrun-

¹ Aus: Jochen A. Frowein, Ist das Völkerrecht tot?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.7.2003, S. 6. Dies verdeutlichen vor allem die Resolutionen des Sicherheitsrates 1368 (2001) und 1373 (2001).

² Die EU beschloss zehn Tage nach 9/11 einen von der Europäischen Kommission initiierten Aktionsplan – der Beschluss erfolgte während des Europäischen Sonderrates am 21.9.2001. Die EU drückte darin ihre uneingeschränkte Solidarität mit den USA aus und ihre Unterstützung im Kampf gegen den Terrorismus und dessen Ursachen. Die EU beschloss, einen Europäischen Haftbefehl anzunehmen, sowie eine gemeinsame Definition von Terrorismus und eine Liste von Terroristenorganisationen zu erstellen. Zusätzlich wurden gemeinsame Polizeiuntersuchungsteams und eine Europol-Antiterrorismuseinheit geschaffen.

gen mit der Schwerfälligkeit kollektiver Entscheidungsprozesse bei der NATO-Militäraktion gegen die Bundesrepublik Jugoslawien 1999, in deren Zielplannungen sich vor allem Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac massiv eingemischt hatte.³ Am 4. Oktober 2001 befürworteten die NATO-Staaten Maßnahmen der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des Nachrichtenwesens und des Nachrichtenaustausches, ebenso in der Unterstützung von Mitgliedstaaten in Gegenterrorkampagnen. Amerikanischen und verbündeten Flugzeugen, die sich in Gegenterrorkampagnen befinden, sollten Überfluggenehmigungen bewilligt und auch Flugplätze für den *Kampf gegen den Terror* zur Verfügung gestellt werden. Zusätzlich beschloss der Nordatlantische Rat, Elemente der *Standing Naval Force* in das östliche Mittelmeer zu verlegen, um im Kampf gegen den Terrorismus die USA zu unterstützen (Operation *Active Endeavour*)⁴. Diese Operation dauert heute noch an. Am 9. Oktober 2001 begann die NATO mit dem Einsatz von fünf AWACS-Flugzeugen⁵ über den USA, um gemeinsam mit US-Flugzeugen den Luftraum über den Vereinigten Staaten von Amerika zu kontrollieren (Operation *Eagle Assist*). Diese Operation wurde am 16. Mai 2002 beendet.⁶

In Europa ist ein kollektiver Beistand derzeit durch die NATO und durch die WEU gegeben und in Zukunft auch durch die EU gemäß dem Vertrag von Lissabon in Aussicht gestellt. Ziel dieses Beitrages ist es, die Beistandsverpflichtungen in Europa zu analysieren und auf dessen Wirksamkeit zu prüfen.

Engere und „strukturierte“ Zusammenarbeit – gegenseitiger Beistand

Die verstärkte Zusammenarbeit wurde durch den EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza – dieser Vertrag trat am 1. Februar 2003 in Kraft – eingeführt, jedoch nur für die Implementierung derjenigen gemeinsamen Aktionen oder gemeinsamen Standpunkte, die nicht die Bereiche Sicherheit und Verteidigung betreffen.

Im Vertragsentwurf von Nizza vom 6. Dezember 2000, CONFER 4816/00 (so in der Clause L), war noch der Passus einer verstärkten Zusammenarbeit in der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik enthalten, dies wurde jedoch auf

³ Aus: Burkhard Bischof, Neue Gefahren für das „Europa der Zwerge“, Die Presse, 18.12.2001, S. 4.

⁴ Diese Mittelmeeroperation ist Teil des weltweiten *Kampfes gegen den Terror* – beziehend auf Artikel 5 des NATO-Gründungsvertrages – und beinhaltet auch die Eskortierung von Handelsschiffen verbündeter Staaten durch die Straße von Gibraltar – folgend der Entscheidung des Nordatlantischen Rates vom 4. Februar 2003. Am 29. April 2003 führten die NATO-Seekräfte erstmals eine *Boarding Operation* durch.

⁵ AWACS: Airborne Warning and Control Systems.

⁶ Aus: Statement by the Secretary General on the Conclusion of Operation Eagle Assist, NATO Update, 30 April 2002, updated: 03-May-2002, <http://www.nato.int/docu/update/2002/04-april/e0430a.htm>, ausgedruckt am 2.7.2009.

Wunsch der britischen Regierung gestrichen. Spanien zeigte zwar Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, zielte jedoch auf eine hohe einstimmige Eintrittsschwelle und zeigte sich von der Idee einer verstärkten Zusammenarbeit als Implementationshilfe von Beschlüssen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wenig überzeugt.⁷ Massive Gegner der verstärkten Zusammenarbeit waren neben Großbritannien auch Schweden, Dänemark, Irland⁸ und Österreich.⁹ Es stellte sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, wie groß der Teilnehmerkreis von Staaten bei der verstärkten Zusammenarbeit sein soll. Die im Sommer 2000 vereinzelt in die Diskussion gebrachte Überlegung, eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der ESVP nur in einem Protokoll zu verankern, wurde in den darauf folgenden Verhandlungen nicht mehr diskutiert.¹⁰ So legt Artikel 27c des EU-Vertrags von Nizza fest, dass die verstärkte Zusammenarbeit nicht Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen betreffen. Artikel 44 des EU-Vertrags von Nizza setzt fest, dass Rechtsakte und Beschlüsse der verstärkten Zusammenarbeit ausdrücklich nicht Bestandteil des gemeinsamen Besitzstandes der EU und damit nicht des *acquis politique* der GASP sind. Der Vertreter der britischen Regierung im Europäischen Konvent, Peter Hain, beharrte diesbezüglich auf dem Prinzip der nationalen Souveränität und hob hervor, dass kein EU-Mitgliedsland von anderen daran gehindert werden darf, aus eigenem Interesse auch allein zu handeln¹¹. So könne eine Minderheit der Mitglieder für sich nicht in Anspruch nehmen, im Namen der Europäischen Union zu sprechen und zu handeln.

Laut dem deutsch-französischen Vorschlag zur „*Flexibilität im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*“ vom 22. November 2002 könnten „*diejenigen Mitgliedstaaten, die dies wünschen, ihre in der WEU eingegangenen Verpflichtungen unter Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit in die Europäische Union überführen.*“¹² Frankreichs damaliger Außenminister Dominique de Villepin und sein deutscher Amtskollege Joschka Fischer präsentierten darin ihren Vorschlag, die verstärkte Zusammenarbeit insbesondere

⁷ Proposal on Closer Co-operation in the 2nd Pillar vom 14.7.2000, CONFER 4760/00.

⁸ Dies betonte der französische Außenminister nach dem informellen Treffen der EU-15 in Evian, Agence Europe vom 6.9.2000, 4.

⁹ Agence Europe, 5./6.12.2000, 7f.

¹⁰ So die Hinweise in den Verhandlungspapieren CONFER/4761/00 vom 18.7.2000 und CONFER 4766/00 vom 30.8.2000, in: Elfriede Regelsberger, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“, S. 112-122, S. 116.

¹¹ Aus: Horst Bacia, Zustimmung zum EU-Außenminister, FAZ.net, Onlinedienst der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Meldung vom 16.5.2003.

¹² Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Agence Europe, 27.11.2002.

„in Bezug auf multinationale Streitkräfte mit integrierten Führungskapazitäten, unbeschadet ihres Einsatzes im Rahmen der NATO“ sowie „bei der Verwaltung der Humanressourcen, der Ausbildung und der Erarbeitung gemeinsamer Doktrinen“ auszuweiten.¹³ Die dafür geeigneten Modalitäten wären nach diesem Vorschlag der „Beschluss der Begründung einer solchen Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit“, die „Sicherung rascher Entscheidungsverfahren (u.a. Überprüfung Art. 27 c EUV-Nizza)“ und die „Herabsetzung des Schwellenwerts für die Teilnehmerzahl“.¹⁴

Die Staats- und Regierungschefs aus Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg hatten während des so genannten „Pralinengipfels“ am 29. April 2003 das Konzept der Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) vorgeschlagen. Der Auftrag der ESVU sollte es sein, *„die Mitgliedstaaten zusammen zu bringen, die bereit sind, raschere und weiter reichende Fortschritte bei der Verstärkung ihrer Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich zu erzielen.“* Innerhalb der ESVU sollten die daran beteiligten Staaten *„die Verpflichtung eingehen, einander bei jeder Art von Gefahr Hilfe und Beistand zu leisten“*.¹⁵

Innerhalb der EU sollte ursprünglich mit dem Verfassungsentwurf aus 2003 die engere Zusammenarbeit auch im Bereich gegenseitige Verteidigung (Artikel 40 (7)) möglich werden:

„... Im Rahmen dieser Zusammenarbeit leisten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an dieser Zusammenarbeit beteiligten Staates die anderen beteiligten Staaten gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung. Bei der Umsetzung der engeren Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung arbeiten die beteiligten Staaten eng mit der Nordatlantikvertrags-Organisation zusammen. Die Teilnahmemodalitäten und die praktischen Modalitäten sowie die dieser Zusammenarbeit eigenen Beschlussfassungsverfahren sind in Artikel III-214 der Verfassung enthalten.“

Artikel III-214 (2) setzte damals fest:

„Ein an dieser Zusammenarbeit beteiligter Mitgliedstaat, der einem bewaffneten Angriff auf sein Hoheitsgebiet ausgesetzt ist, setzt die anderen beteiligten Mitgliedstaaten von der Lage in Kenntnis und kann sie um Hilfe und Unterstützung ersuchen. Die beteiligten Mitgliedstaaten treten zu Beratungen auf

¹³ Ebenda

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Schlussfolgerungen des Gipfels zwischen Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg zur Verteidigung vom 29. April in Brüssel, in: Agence Europe, 1.5.2003.

Ministerebene zusammen, wobei sie von ihren jeweiligen Vertretern im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee sowie im Militärausschuss unterstützt werden.“

Demnach wird im Fall eines derartigen bewaffneten Angriffs der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unverzüglich informiert – auch über „*die darauf getroffenen Maßnahmen*“ (Artikel III-214 (3)). Diese Beistandsgarantie war „*optional den EU-Mitgliedstaaten in Form einer besonderen Zusammenarbeitsform*“ angeboten.¹⁶ In dieser Version des EU-Konvents hätten sich die Mitgliedstaaten der EU, die in diesem Bereich eine engere Kooperation angestrebt hätten, durch Unterzeichnung eines Protokolls gegenseitigen Beistand garantieren können.¹⁷ Zudem wäre ein späterer Beitritt zu dieser optionalen Beistandsgarantie für alle EU-Mitgliedstaaten möglich gewesen.

Eine umfassende Beistandspflicht für den EU-Verfassungsvertrag – wie von der damaligen österreichischen Regierung unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel im Jahr 2000 vorgeschlagen – stand innerhalb der EU wieder zur Diskussion. Deutschland, Frankreich und Großbritannien einigten sich am 28. November 2003 in Neapel über die Annahme einer militärischen Beistandspflicht in den damals neuen EU-Verfassungsvertrag, die sich *de facto* auf NATO-Mittel stützt (*Kompromiss von Neapel*).¹⁸ Österreich, Finnland, Irland und Schweden meldeten gegen eine militärische Beistandspflicht aus Gründen der Neutralität bzw. Bündnisfreiheit jedoch Bedenken ein.

Bereits zuvor schlugen aber einige – auch die österreichischen – Mitglieder der Arbeitsgruppe VIII des Europäischen Konvents ebenso die Einführung einer Klausel der kollektiven Verteidigung vor. In diesem Zusammenhang wurde auch angeregt, dass die Mitgliedstaaten, die dies wünschten, die Pflichten des WEU-Vertrags im Hinblick auf die gegenseitige Verteidigung übernehmen können – was wiederum das Ende der WEU bedeutet hätte.¹⁹ Nach dem *Kompromiss von Neapel* und der Ablehnung eines militärischen Beistandsartikels durch die neutralen und bündnisfreien EU-Staaten beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs in Brüssel am 12. Dezember 2003 somit folgenden Kompromiss: Beistandspflicht für alle EU-Staaten – jedoch unter der Achtung des Status Neutraler und Bündnisfreier. Dazu der Artikel I-41 (7) des EU-Verfassungsvertrages:

¹⁶ So der Sicherheitsexperte Jochen Rehr, Beistandsgarantie und Solidaritätsklausel. Völker- und verfassungsrechtliche Herausforderungen für Österreich durch den neuen EU-Verfassungsvertrag, in: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR) 60 (2005), S. 31-53, S. 32f.

¹⁷ Ebenda, S. 33.

¹⁸ Aus: ESVP-Aktuelles, Fact Sheets, Grundsatzinformationen zur Europäischen Sicherheitspolitik, http://www.oelog.at/fact/gasp_entwicklungen.php, Österreichische Offiziersgesellschaft, ausgedruckt am 2.7.2009.

¹⁹ Vgl. dazu: Schlussbericht der Gruppe VIII „Verteidigung“, Punkte 61-63, CONV 461/02, 16.12.2002.

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats müssen die anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“

Mitgliedstaaten hatten demnach jedoch weiterhin die Möglichkeit, im Sinne einer *Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit* die Beistandspflicht von Artikel V des WEU-Vertrages in Anspruch zu nehmen. Schon im Verfassungsvertrag wurde festgelegt: *„Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union. ...“* (Artikel 41 (6) in Übereinstimmung mit Artikel III-312 des EU-Verfassungsvertrages). Dies betrifft jedoch nicht die Bestimmungen des Artikels III-309 (*„Petersberg-Aufgaben“*, Aufgaben der Krisenbewältigung). Aus diesem Grund sollte die Union *„zusammen mit der Westeuropäischen Union Regelungen für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Westeuropäischen Union“* (Einzigster Artikel, Protokoll zu Artikel I-41 Absatz 2 der Verfassung, Protokolle und Anhänge zum EU-Verfassungsvertrag I und II) erarbeiten. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit ist somit *„ein 1. Schritt“* in Richtung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU), *„an der sich nicht alle EU-Länder von Anfang an beteiligen müssen“*, meint der Münchner EU-Experte Werner Weidenfeld. Mit diesem *„Mittel der differenzierten Integration“* erhalten Staaten wie Finnland, Irland, Österreich und Schweden *„somit die Chance, ihre Neutralität in militärischen Angelegenheiten zu wahren.“*²⁰

Die militärische Integration der WEU in die EU

1996 äußerten Deutschland und Frankreich in Nürnberg ihre Bereitschaft, die WEU in die EU schrittweise zu integrieren:

*„Im Rahmen der Europäischen Union werden sich unsere beiden Länder für die Verwirklichung einer Gemeinsamen Europäischen Verteidigungspolitik und für die schrittweise Integration der WEU in die Europäische Union einsetzen.“*²¹

²⁰ Aus: Werner Weidenfeld, Die Europäische Verfassung verstehen, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2006, S. 94.

²¹ Aus: Gemeinsames Deutsch-Französisches Sicherheits- und Verteidigungskonzept, gebilligt durch den Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat anlässlich seiner 16. Sitzung am 9.12.1996 in Nürnberg, S. 1.

Beide Länder hatten sich damals zum Ziel gesetzt, „die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik unter dem Dach des Europäischen Rates“ voranzubringen:

„Für unsere beiden Länder muss die Europäische Union eine solidarische Gemeinschaft darstellen, auch im Verteidigungsbereich. Wir treten daher ein für die Verwirklichung der verteidigungspolitischen Perspektive des EU-Vertrags. In diesem Sinne verfolgen unsere beiden Länder gemeinsam das Ziel, die WEU zu gegebener Zeit in die Europäische Union zu überführen. Die Europäer müssen in der Lage sein, eine Operation in eigener Verantwortlichkeit durchzuführen, auch unter Nutzung von Mitteln der Allianz [Anm.: NATO].“²²

Artikel 17 (1) des EU-Vertrags schrieb damals wie folgt fest:

„Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ... gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.“

Gemäß diesem Artikel – in der Fassung des Vertrags von Amsterdam – war die WEU „integraler Bestandteil der Entwicklung der Union; sie eröffnet der Union den Zugang zu einer operativen Kapazität ...“ für die Durchführung von Petersberg-Krisenbewältigungsaufgaben. Gemäß Artikel 17 (2) des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza waren die so genannten *Petersberg*-Aufgaben – benannt nach dem Petersberg bei Bonn, an dem 1992 seitens der WEU diese Krisenbewältigungsaufgaben festgelegt wurden – wie folgt definiert:

- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze,
- friedenserhaltende Aufgaben,
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

Außerdem war es nach Artikel 17 (1) in der Fassung des Vertrags von Amsterdam Aufgabe der WEU, „die Union bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ zu unter-

²² Ebenda, S. 3f.

stützen. Bereits im EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Maastricht (Artikel J.4 (2)) ersucht die EU die WEU,

„die integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen.“

Der EU-Vertrag in der Fassung von Maastricht und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Maastricht waren somit die Grundlagen der Beziehungen zwischen der EU und der WEU zwischen 1991 und 1997. Die Schlussfolgerungen von Maastricht sahen eine enge Koordination zwischen den relevanten Arbeitsgruppen der EU und WEU vor, den Austausch von Dokumenten und die Reduzierung der Zeitspanne der WEU-Präsidentschaft von 12 auf sechs Monate – in Übereinstimmung mit der Dauer des EU-Vorsitzes.

Im Artikel 17 (1) des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Amsterdam räumte die EU der WEU *„die Möglichkeit einer Integration“* in die Europäische Union ein, *„falls der Europäische Rat dies beschließt.“* Gemäß Artikel 17 (3) wird die EU *„die WEU in Anspruch nehmen, um die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen.“*

Die EU hatte sich 1999 zum Ziel gesetzt, in der Lage zu sein, die Funktionen der Krisenbewältigung und Konfliktprävention von der WEU zu übernehmen, um die 1998 initiierte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu stärken. Der Gipfel des Europäischen Rates von Helsinki (10.-11. Dezember 1999) begründete formell die ESVP mit dem Plan, bis 2003 EU-Krisenbewältigungstruppen – gebildet aus Verbänden von Mitgliedstaaten – in der Stärke von 15 Brigaden (50.000-60.000 Soldaten) für Petersberg-Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Die Übertragung der bisherigen operativen Aufgaben für die ESVP von der WEU in die EU wurde durch den EU-Vertrag von Nizza – dieser wurde am 26. Februar 2001 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet – vertraglich vollzogen. In der Erklärung von Marseille vom 13. November 2000 entschied zuvor der WEU-Ministerrat, bis 30. Juni 2001 alle organisatorischen militärischen Strukturen der WEU aufzulösen und der EU zu übertragen. Seitens der EU wurde diesbezüglich während des Gipfels des Europäischen Rates in Nizza (9. Dezember 2000) eine Entscheidung angenommen.²³ Wie auf dem WEU-Ministertreffen in Marseille am 13. November 2000 beschlossen, lassen sich durch die Übernahme der

²³ Presidency Conclusions Nice European Council, Annex VI. „Presidency Report on the European Security and Defence Policy.“

WEU-Krisenmanagementfunktionen seitens der EU u.a. folgende Konsequenzen für die WEU ableiten²⁴:

- Die operationellen Funktionen der WEU wurden mit 1. Juli 2001 eingestellt.
- Der WEU-Militärstab hatte ebenso seine Aktivitäten zugunsten des EU-Militärstabs eingestellt.
- Das WEU-Institut für Sicherheitsstudien und das WEU-Satellitenzentrum wurden Anfang 2002 von der EU übernommen.
- Die WEU/EU- und WEU/NATO-Konsultationsmechanismen wurden aufgelöst und Ende 2000/Anfang 2001 an die EU übertragen.²⁵
- Die WEU hatte ihre Aktivitäten im Rahmen der Dialoge, die mit Russland, der Ukraine und den südlichen Mittelmeerländern entwickelt wurden, eingestellt. Diese Aktivitäten wurden von der EU übernommen – im Rahmen der bereits existierenden politischen Dialoge zwischen der EU und den betroffenen Ländern.
- Das „Transatlantische Forum“ wurde eingestellt, das EU-Institut für Sicherheitsstudien übernahm dessen Aufgaben.
- Die WEAG (*Western European Armaments Group*) nahm ihre Aufgaben im Bereich Rüstungskooperation für ein paar Jahre weiterhin wahr, im Juli 2005 übernahm die neu gegründete Europäische Verteidigungsagentur (EVA) die Aufgaben der WEAG.
- Als Organisation sollte die WEU weiterhin bestehen bleiben, ebenso die WEU-Versammlung als sicherheitspolitisches Konsultationsforum.
- Der WEU-Vertrag bleibt in Kraft.

Diese Schritte entsprachen vor allem dem damaligen Wunsch der französischen Regierung:

„Die WEU verliert zwar ihre Einsatzdimension, doch ihre Aufgabe wird nicht völlig verschwinden. Die Entscheidungen der Europäischen Räte von Köln und Helsinki machen den modifizierten Brüsseler Vertrag nicht unwirksam: Der Artikel V des Vertrags wird das solidarische Engagement im Bereich der gemeinsamen Sicherheit verkörpern, die uns verbindet und die wir über die NATO umsetzen. Außerdem wird die WEU weiterhin ihre Aufgabe als erweitertes Forum für Sicherheit und Verteidigung erfüllen.“²⁶

²⁴ Aus: European Security and Defence: WEU's Role, www.weu.int/eng/future.htm .

²⁵ Seit Juli 2000 befassten sich so genannte „Ad-hoc-EU-NATO-Arbeitsgruppen“ mit der Definition neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO, vor allem in Hinblick auf die Inanspruchnahme von NATO-Mitteln für EU-Operationen – auf der Grundlage der Beschlüsse des NATO-Gipfels von Washington vom April 1999.

²⁶ Aus: Rede von Jean-Pierre Masseret, Staatssekretär beim Verteidigungsministerium, vor der parla-

Die Folgen für den militärischen Beistand in Europa

Die WEU hat sich seit 2001 nicht mehr weiterentwickelt, seitdem ihre militärischen Strukturen aufgelöst und innerhalb der EU neue militärische Strukturen aufgebaut wurden. Bestehen blieb jedoch vorerst noch der WEU-Vertrag mit Artikel V, nach dem kollektive Verteidigung mit allen militärischen Mitteln zu gewährleisten sei:

*„Sollte einer der Hohen Vertragsschließenden Teile das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden, so werden ihm die anderen Hohen Vertragsschließenden Teile im Einklang mit den Bestimmungen des Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen **alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten.**“*

Im Gegensatz steht Artikel 5 des NATO-Gründungsvertrags von 1949 für eine Beistandspflicht, die sich nach den Mitteln der jeweiligen Mitgliedstaaten richtet. Ein Angriff auf alle Mitgliedstaaten gilt jedoch als ein Angriff auf alle Mitgliedstaaten. Aus dieser Bündnissolidarität leitet sich auch der finanzielle Lastenausgleich innerhalb der NATO ab. Artikel IV des WEU-Vertrags stützt sich zudem auf eine enge Zusammenarbeit mit der NATO:

„Bei der Durchführung des Vertrags arbeiten die Hohen Vertragsschließenden Teile und alle von ihnen im Rahmen des Vertrags geschaffenen Organe eng mit der Organisation des Nordatlantikvertrags zusammen. Da der Aufbau einer Parallelorganisation zu den militärischen Stäben unerwünscht ist, sind der Rat und sein Amt in militärischen Angelegenheiten hinsichtlich Auskunftserteilung und Beratung auf die zuständigen militärischen NATO-Stellen angewiesen.“

Am 29. Oktober 2004 erfolgte seitens der Staats- und Regierungschefs der EU die Unterzeichnung des EU-Verfassungsvertrages, der in Artikel 41 (7) einen flexiblen Beistand wie folgt beinhaltet: *„Im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats müssen die anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen (Anmerkung: kollektiver Beistand) alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“* In Artikel 41 (2) wurden die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, *„die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation (Anmerkung: NATO) verwirklicht sehen“*, geachtet: Nach diesem Artikel berührt – wie auch im EU-Vertrag von Lissabon festgehalten

wurde – „die Politik der Union (...) nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten.“ Diese Formulierung findet sich bereits im EU-Vertrag (Art. 17 (1), 3. Absatz) in den Fassungen des Vertrages von Amsterdam aus 1997 (in Kraft getreten am 1. Mai 1999) und des Vertrages von Nizza aus 2001 (in Kraft seit 1. Februar 2003). Zudem begründeten Mitgliedstaaten mit anspruchsvolleren militärischen Fähigkeiten und weiter gehenden Verpflichtungen (wie NATO-Mitgliedschaft) gemäß Artikel I-41 (6) und III-312 des EU-Verfassungsvertrages eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ). Der Rat berät über den Antrag eines Mitgliedstaates, der sich gemäß Artikel I-41 (6) an der SSZ beteiligen will. Nach der Anhörung des Außenministers der Europäischen Union sollte der Beschluss mit qualifizierter Mehrheit (qM) erfolgen.²⁷ In der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Lissabon) stellt sich die Beistandspflicht in Artikel 42 (7) wie folgt dar:

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“²⁸

Im Vergleich zum EU-Verfassungsvertragstext (Artikel I-41 (7)) aus 2004 erfolgte in Artikel 42 (7) eine kleine, jedoch nicht unbedeutende Änderung der Formulierung: Im ersteren „*mussten*“ die Mitgliedstaaten ihre Hilfe und Unterstützung bereitstellen, in Artikel 42 (7) dagegen „*schulden*“ die Mitgliedstaaten lediglich diese Hilfe.²⁹ Im WEU-Vertrag ist im Gegensatz zum EU-Vertrag von

²⁷ Nach dem EU-Verfassungsvertrag und auch nach dem Vertrag von Lissabon bedeutet qM die Mehrheit von mindestens 55% der Ratsmitglieder – gebildet aus mindestens 15 Mitgliedstaaten –, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der EU-Bevölkerung ausmachen. Im Fall einer Sperrminorität sind mindestens 4 Staaten mit mindestens 35% der EU-Bevölkerung erforderlich.

²⁸ Aus: Carl Otto Lenz / Klaus-Dieter Borchardt, EU-Verträge. Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon mit einer systematischen Einführung, 4. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008, S. 72.

²⁹ So auch in: Franco Algieri/Thomas Bauer, Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung/20, hrsgg. von Werner Weidenfeld / Centrum für angewandte Politikwissenschaft München, Verlag Nomos, Baden-

Lissabon im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates „*alle in ihrer Macht stehende **militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung***“ zu leisten, obwohl der Artikel 42 (7) des EU-Vertrags von Lissabon auch so interpretiert werden kann, dass „*alle in der Macht stehende Hilfe und Unterstützung*“ sich auch auf die Streitkräfte eines jeden Mitgliedstaates beziehen kann, auf die jeder Mitgliedstaat *Imperium* (= Staatsgewalt) ausübt. Es ist zudem festzuhalten:

„Dass alle Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Gebiet eines Mitgliedstaates diesem schulden, alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung zuteil werden zu lassen, ist vielleicht eine der wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon. Die Mitgliedstaaten werden (...) eine vertragliche Schicksalsgemeinschaft auch im militärischen Sinne. Inwieweit dies für die Staaten gilt, die Neutralitätsverpflichtungen übernommen haben, werden diese selbst entscheiden müssen.“³⁰

In Artikel 42 (2) des Vertrags von Lissabon ist seitens der EU eine schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik mit dem Ziel einer gemeinsamen Verteidigung festgehalten, sollte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs dies einstimmig beschließen.

Deutliche Unterschiede zu Artikel 5 des NATO-Vertrages sehen die deutschen Sicherheitsexperten Franco Algieri und Thomas Bauer: Artikel 42 (7)

„kann in keiner Weise mit dem Prinzip der kollektiven Verteidigung verglichen werden, das kennzeichnend für die NATO ist. Hieraus leitet sich auch keine Einschränkung der Verpflichtungen im Rahmen der NATO ab, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und die Instanz für deren Verwirklichung ist ...“³¹

Zudem beteiligt sich das NATO- und EU-Mitglied Dänemark – wie im Beschluss von Edinburgh am 12. Dezember 1992 festgelegt – „*nicht an der Ausarbeitung und Durchführung von Beschlüssen und Maßnahmen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben.*“ Dänemark „*wird allerdings die Mitgliedstaaten auch nicht an der Entwicklung einer eigenen Zusammenarbeit auf*

Baden 2008, S. 125-156, S. 150.

³⁰ Aus: Carl Otto Lenz / Klaus-Dieter Borchardt, EU-Verträge. Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon mit einer systematischen Einführung, 4. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008, S. 27

³¹ Aus: Franco Algieri/Thomas Bauer, Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung/20, hrsgg. von Werner Weidenfeld / Centrum für angewandte Politikwissenschaft München, Verlag Nomos, Baden-Baden 2008, S. 125-156, S. 150.

diesem Gebiet hindern.“³² Somit ist Dänemark auch nicht verpflichtet, zur Finanzierung operativer Ausgaben beizutragen, oder der EU militärische Fähigkeiten zur Verfügung zu stellen.

Aus französischer Sicht stellt sich die Verteidigung der EU weiterhin als eine Priorität dar. Frankreichs damaliger Präsident Jacques Chirac schrieb 2007 kurz vor der Amtsübergabe an seinen Nachfolger Nicolas Sarkozy:

*„Le progrès de l'Europe sert également notre sécurité. C'est pourquoi j'ai fait de l'Europe de la défense une priorité, et de la crédibilité des interventions sous mandat international, un impératif. ... L'Europe de la défense, c'est une volonté de rapprochement de nos capacités opérationnelles, de nos doctrines, de nos moyens industriels et de recherche.“*³³

Aus Sicht der französischen EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 waren jedoch eine Stärkung der Verteidigung der EU sowie die Erneuerung der NATO „die beiden Seiten der gleichen Medaille“: „Le renforcement de l'Europe de la défense et la rénovation de l'OTAN sont les deux faces d'une même médaille.“³⁴ Während der Münchner Sicherheitskonferenz am 6./7. Februar 2009 hatte Frankreichs Premierminister Nicolas Sarkozy ausgeschlossen, dass sein Land eine „europäische“ Verteidigung im Rahmen der EU als Alternative zur transatlantischen Allianz aufbauen könne: „It's ridiculous that France has been suspected of wanting to weaken NATO while we have taken an increasingly important place within it.“³⁵ Das französische Weißbuch für nationale Verteidigung und Sicherheit aus 2008, das die Verteidigungsplanung bis 2020 festlegt, schlägt in der Folge die Annahme eines EU-Weißbuches über Verteidigung und Sicherheit vor, in dem die Komplementarität zwischen einer Verteidigung der EU und jener der NATO festgeschrieben steht.

Die neue „Solidaritätsklausel“

Eine so genannte Solidaritätsklausel soll die EU-Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, alle militärischen und zivilen Instrumente innerhalb der Union zur

³² Aus: Abschnitt C, Verteidigungspolitik, ABl. Nr. C 348 vom 31.12.1992, S. 1, Europäischer Rat von Edinburgh, 11.-12. Dezember 1992, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Teil B.

³³ Aus: Jacques Chirac, La sécurité de la France, in: Défense nationale et sécurité collective, Revue mensuelle février 2007, éditée par le Comité d'Études de Défense Nationale, École militaire, Paris 2007, S. 7-10, S. 10.

³⁴ Aus: Armées d'aujourd'hui, Septembre 2008, S. 3.

³⁵ Aus: Leo Michel, Sarkozy's Next Big Battle, in: Newsweek, February 23, 2009, S. 22.

Prävention von terroristischen Bedrohungen zu mobilisieren. Artikel I-43 – in Übereinstimmung mit Artikel III-329 des EU-Verfassungsvertrages – beinhaltet die „Solidaritätsklausel“ (Solidarität im Terror- oder Katastrophenfall) wie folgt:

„Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um

- a) terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden; die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen; im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen;*
- b) im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.“*

Dieser Wortlaut wurde auch identisch in den Vertrag von Lissabon (Artikel 222) übernommen.³⁶ Dieser Artikel bezieht sich unmittelbar auf die Vorschläge der Arbeitsgruppe VIII „Verteidigung“ des EU-Konvents, eine „Solidaritätsklausel“ für die Verfassung zu erstellen. Staaten sind somit aufgerufen, sofort z.B. nach terroristischen Anschlägen solidarisch handeln mit dem betroffenen Mitgliedstaat auszuüben. Der Rat erlässt „aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ die dafür notwendigen Maßnahmen des Beistands für den betroffenen Mitgliedstaat, wie aus Artikel 222 (3) hervorgeht.

Krisenbewältigung: Lastenteilung zwischen EU und NATO

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) kann ohne den sicherheitspolitischen Rückhalt der NATO nicht definiert werden. Seit 1. Januar 2007 sind 21 von 27 EU-Staaten Mitglieder der Nordatlantischen Allianz und gemäß Artikel 5 des NATO-Gründungsvertrages zu kollektivem Beistand verpflichtet, ca. 96 Prozent der EU-Bevölkerung lebt in NATO-Staaten. Zum gegenseitigen Schutz mit vollem militärischem Beistand verpflichtet – gemäß Artikel V des WEU-Vertrags – sind die zehn WEU- und EU-Mitglieder Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Luxemburg,

³⁶ Artikel 222 des AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Vertrag von Lissabon), zitiert aus: Carl Otto Lenz/Klaus-Dieter Borchardt, EU-Verträge. Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon, 4. Auflage, Köln 2008; S. 210 und 211.

Niederlande, Portugal und Spanien. Fünf EU-Mitgliedstaaten – Finnland, Irland, Malta, Österreich und Schweden – bezeichnen ihren sicherheitspolitischen Status als neutral oder allianzfrei. Sie kooperieren mit der NATO im Rahmen des NATO-Programms Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace* – PfP) und nehmen als PfP-Land im dafür geschaffenen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) teil. Vier neutrale bzw. bündnisfreie Staaten – Finnland, Irland, Österreich und Schweden – besitzen gemeinsam mit Dänemark weiterhin Beobachterstatus innerhalb der WEU.

Dänemark hat sich spezielle Vereinbarungen innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ausverhandelt, ein eigens dafür erstelltes Protokoll wurde dem EU-Vertrag gemäß den Beschlüssen des Europäischen Rates von Edinburgh aus 1992 angehängt. Demnach nimmt Dänemark nicht an der Ausarbeitung und Implementierung von Entscheidungen und Aktionen der Europäischen Union teil, die sich auf den verteidigungspolitischen Bereich beziehen. Dänemark verpflichtet sich jedoch, einer engeren Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Verteidigung und Verteidigungspolitik nicht entgegenzustehen.

Die Mitgliedschaft in der NATO ist mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union gemäß EU-Vertrag kompatibel. Laut Artikel 17 (1) des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza berührte

„Die Politik der Union nach diesem Artikel (...) nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten, sie achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertragsorganisation (NATO) verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“

Dies bedeutet, dass die ESVP – mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 GSVP – sich unter keinen Umständen gegen einen Verbündeten der NATO richtet und dass militärisches Krisenmanagement nicht auf den Territorien von EU-Mitgliedstaaten durchgeführt wird.³⁷ Beim Gipfel des Europäischen Rates von Nizza (7.-9. Dezember 2000) kamen die EU-Staats- und Regierungschefs überein, permanente Konsultationen in den Bereichen Sicherheit, Verteidigung und in Angelegenheiten des Krisenmanagements zwischen EU-Mitgliedern und jenen Staaten zu schaffen, die nicht der EU angehören.

Die Schaffung von EU-Krisenbewältigungstruppen, die zur Durchführung größerer Operationen auf NATO-Kapazitäten angewiesen sind, war zuvor von der

³⁷ European Council Presidency Conclusions, Brussels, 24 and 25 October 2002, Annex II, ESDP: Implementation of the Nice Provisions on the Involvement of the Non-EU European Allies, paragraph 2.

Einigung zwischen Griechenland und der Türkei abhängig. Die griechische Regierung befürchtete in diesem Zusammenhang einen möglichen Petersberg-Einsatz mit Hilfe von NATO-Mitteln – auch türkischer Verbände – in der Ägäis und auf Zypern. Am Gipfel des Europäischen Rates von Brüssel (24.-25. Oktober 2002) gab die griechische Regierung ihre Bedenken auf, es folgte somit grünes Licht für die Beteiligung türkischer Soldaten an EU-Kriseneinsätzen. Anlässlich des Europäischen Rates von Helsinki (11.-12. Dezember 1999) erfolgte der Beschluss der Staats- und Regierungschefs, die Türkei in den europäischen Integrationsprozess als EU-Kandidatenland zu involvieren. Verhandlungen mit der EU über eine Aufnahme der Türkei sollten „ohne Verzögerungen“ begonnen werden – wie beim Gipfel des Europäischen Rates in Kopenhagen (11.-12. Dezember 2002) vereinbart. Der Beginn der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei erfolgte am 3. Oktober 2005. Dies war die Bedingung für das Einverständnis der türkischen Regierung zum Abschluss der Dauervereinbarungen zwischen der EU und der NATO für die Durchführung von Kriseneinsätzen, die Mitte Dezember 2002 eingeleitet wurden. Diese so genannten „Berlin plus“-Vereinbarungen, die der EU Zugang zu NATO-Mitteln garantiert, wurden durch die Unterzeichnung der EU-NATO-Dauervereinbarungen am 14. März 2003 umgesetzt. Die „Berlin plus“-Vereinbarungen – beziehend auf Artikel 10 der Washingtoner Gipfeldeklaration der NATO aus 1999 – beinhalten folgende vier Elemente: Gesicherter EU-Zugang zur operativen Planung der NATO, Verfügbarkeit von NATO-Mitteln für EU-geführte Einsätze, Optionen für das NATO-Europakommando für EU-geführte Operationen einschließlich der europäischen Rolle des Stellvertretenden Oberkommandierenden der NATO in Europa (*Deputy SACEUR* – DSACEUR) sowie die Annahme des NATO-Verteidigungsplanungssystems zur Inkorporation der Fähigkeiten von Streitkräften für EU-Operationen. Während des Brüsseler EU-Gipfels im Oktober 2002 sind bereits Vereinbarungen über die Miteinbeziehung von europäischen NATO-Verbündeten, die nicht der EU angehören, in EU-geführte Operationen – unter Zuhilfenahme von NATO-Mitteln – erzielt worden.

Beistand und Neutralität – Das Beispiel Österreich

Als EU-Mitglied hat sich Österreich verpflichtet, die GASP und ESVP umzusetzen. Die Neutralität, so der Politikwissenschaftler Anton Pelinka, „*verschwimmt als Faktor in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik.*“³⁸ Der österreichische Verfassungsexperte Theo Öhlinger meinte dazu,

³⁸ Aus: Immerwährend neutral – oder doch nicht?, Die Presse, 8.11.2002, S. 4.

„dass ein Staat, der sich zu einer Kooperation mit einer bestimmten Staaten-
gruppe in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik verpflichtet hat, zu der auf
längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik
gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, in einem strik-
ten rechtlichen Sinn weder ‚immerwährend‘ noch auch nur ‚dauernd‘ neutral“

sei.³⁹ Öhlinger meinte weiters, dass es daher präziser wäre, von einer „*bloßen Bündnislosigkeit*“ zu sprechen. Der ehemalige Präsident des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, Ludwig Adamovich, sieht durch den Artikel 23f des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG), also durch die darin gesetzlich verankerte Beteiligung von österreichischen Soldaten an militärischen EU-Operationen, keine Aufhebung des Neutralitätsgesetzes aus 1955, wohl aber eine „*inhaltliche Beschränkung*“.⁴⁰ Es gilt auf jeden Fall, diese unklare Rechtsposition Österreichs zu beseitigen, zur „(...) *Vorstellung, dass eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik kein Militärbündnis mit einschließt, gehört einiges an Phantasie*“, so Adamovich weiter.⁴¹

Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, sprach über die Neutralität von einem „*Konzept der Vergangenheit*“. Die Terminologie der Neutralität könnte demnach „*zu Missverständnissen in der GASP führen*“.⁴²

In Österreich gilt die Neutralität bei ihren Befürwortern als „*Sonderweg des Friedens*“ bzw. stand sie „*in der Vergangenheit als Synonym für die Unabhängigkeit und den Wiederaufstieg der Demokratie aus den Trümmern des Weltkrieges*“ und damit „*für die Erfolgsgeschichte der Zweiten Republik selbst*“.⁴³

Neutralität wird in diesem Zusammenhang als „*vornehmste Aufgabe einer verantwortungsvollen Außenpolitik, die Interessen der eigenen Nation klug zu vertreten*“, verstanden.⁴⁴ Der ehemalige österreichische Innenminister Erwin Lanc hob dazu hervor: „*Die Außenpolitik eines immerwährend neutralen Österreichs hat in der EU auf eine immerwährende Friedenspolitik zu drängen und dafür wirtschaftliche und militärische Mittel bereitzustellen; im Rahmen*

³⁹ Zitiert von Bundesministerin Benita Ferrero-Waldner während eines Vortrages am 12. Februar 2001 im Haus der Industrie in Wien zum Thema: „Strategische Partnerschaft und europapolitische Herausforderungen“.

⁴⁰ Aus: Ludwig Adamovich, Neutralität auf der schiefen Ebene, in: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union 2004, S. 66-71, S. 71.

⁴¹ Aus: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, 2004, Buchrücken.

⁴² Aus: Waldemar Hummer, Solidarität versus Neutralität – Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 2/2001, S. 147-166, S. 163.

⁴³ Aus: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, 2004, Vorwort, S. 8.

⁴⁴ Aus: Alfred Missong, Solidarität Ja – Automatismus Nein, in: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union 2004, S. 16-24, S. 23.

des UN-Gewaltmonopols.“⁴⁵ Der Politikwissenschaftler Anton Pelinka meinte jedoch: „Solange GASP und ESVP rhetorische Hülsen bleiben, kann die österreichische Neutralität tatsächlich weiter leben. Dieses Leben ist jedoch eine Scheinexistenz, weil die österreichische Neutralität schon lange nicht mehr ein die österreichische Politik erkennbar prägender Faktor ist.“⁴⁶ Pelinka stellt sich jedoch berechtigt die Frage, welchen Stellenwert die *friedensstiftende Mission Österreichs* heute noch besitzt und kommt zu der Schlussfolgerung, dass „nicht das neutrale Österreich, sondern der NATO-Staat Norwegen (...) sich in den Neunzigerjahren um solche Missionen verdient gemacht“ hat.⁴⁷ An die Existenz der österreichischen Neutralität „glauben viele in Österreich – außerhalb des Landes wird dies nicht mehr bemerkt.“⁴⁸ Zudem wird „unsere Neutralität frei nach Belieben interpretiert.“⁴⁹

Die österreichische Neutralität erfüllt somit „als prominentester Untoter Österreichs (...) eine innenpolitische Scheinfunktion, aber keine europäische oder gar globale Realfunktion.“⁵⁰ Der österreichische Journalist Othmar Lahodinsky bemängelte, dass „die Chance, darzustellen, dass es innerhalb der EU keine Neutralität mehr geben kann, (...) versäumt“ wurde: „Denn ein Angriff auf ein EU-Mitgliedsland muss wie der Angriff auf alle gewertet werden, bei dem die Neutralität selbstverständlich aufhört.“⁵¹ Peter Schieder scherzte einst als außenpolitischer Sprecher der SPÖ über die Neutralität: Für sie gelte das Sinatra-Prinzip mit dem Kernsatz: „I did it my way.“⁵² Gegenwärtig konzentriert sich Österreich als neutrales Land nach der Formel „Petersberg und NATO-Partnerschaft für den Frieden“⁵³.

Schlussfolgerungen

Die EU bleibt verteidigungspolitisch weiterhin NATO-lastig. Neu im Vertrag von Lissabon sind die „Solidaritätsklausel“ und die „Beistandspflicht“, die sich im Wesentlichen jedoch auf den Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen –

⁴⁵ Aus: Erwin Lanc, Sechs Thesen zur österreichischen Außenpolitik, in: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, 2004, S. 28-31, S. 30.

⁴⁶ Aus: Anton Pelinka, Sicherheit seit dem 11. September 2001, in: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union 2004, S. 25-27, S. 26.

⁴⁷ Ebenda., S. 27.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ So der Journalist Othmar Lahodinsky, aus: Koch/Leidenmühler/Steyrer (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, 2004, Buchrücken.

⁵⁰ Aus: Anton Pelinka, 2004, S. 27.

⁵¹ Aus: Othmar Lahodinsky, Mythos und Lebenslüge der Zweiten Republik, 2004, S. 44-49, S. 49.

⁵² Ebenda.

⁵³ Aus Heinz Gärtner/Otmar Höll, Austria, in: Erich Reiter/Heinz Gärtner (eds.), Small States and Alliances, Edition Physica, Heidelberg 2001, S. 183-194, S. 188.

auf den kollektiven Beistand mandatiert durch den UNO-Sicherheitsrat – stützen. Gemäß den Schlussfolgerungen von Köln vom Juni 1999 muss die EU zwar im Rahmen der Krisenbewältigungsaufgaben (Petersberg-Aufgaben) „die Fähigkeit zu autonomem Handeln“ besitzen. Die Fähigkeit soll sich auf glaubwürdige militärische Streitkräfte stützen, gestärkt soll sie vor allem in den Bereichen strategische Aufklärung, strategischer Transport sowie in der Streitkräfteführung werden. Appelliert wurde in Köln auch, dafür die industrielle und technologische Verteidigungsbasis zu verbessern, die „wettbewerbsfähig“ und „dynamisch“ sein soll. Die autonomen Aktionen berühren jedoch – wie aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln hervorgeht - nicht den Status derjenigen Mitgliedstaaten, die durch eine kollektive Beistandspflicht gebunden sind. Die NATO bleibt demnach Grundlage der kollektiven Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten. Dennoch kamen seitens der amerikanischen Regierung Bedenken zum Ausdruck, dass sich ein regionaler Verteidigungsblock der EU bilden könnte. Die „drei D’s“ der damaligen Außenministerin Madeleine Albright wurden legendär: „No decoupling, no duplication, no discrimination“.⁵⁴ Demzufolge darf die ESVP keine Abkoppelung der EU von der NATO, keine unnötige Verdoppelung von sicherheits- und verteidigungspolitischen Strukturen und keine Benachteiligung von jenen NATO-Staaten bewirken, die nicht der EU angehören. Autonom heißt also in diesem Zusammenhang, dass die Fähigkeiten erst dann eingesetzt werden sollen, wenn die NATO nicht willens ist, für Kriseneinsätze Kräfte bereitzustellen. Erst dann könnte die EU einen Kriseneinsatz übernehmen, aus Ermangelung der dafür nötigen militärischen Kommandostrukturen wäre die EU bei derartigen Einsätzen jedoch auf Planungs- und Logistikhilfe der NATO angewiesen.

Mit der Beistandsverpflichtung im EU-Vertrag von Lissabon bleibt es aus österreichischer Sicht „den neutralen und bündnisfreien Mitgliedstaaten – und damit auch Österreich – im Einzelfall daher weiterhin vorbehalten, darüber zu entscheiden, ob und in welcher Weise sie Hilfe leisten.“⁵⁵ Somit kann Österreich „nicht verpflichtet werden, Hilfe zu leisten, die nicht mit seiner Neutralität im Einklang steht.“⁵⁶ Denn

„die Klausel, dass die Vertragsbestimmungen den besonderen Charakter der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bestimmter Mit-

⁵⁴ Aus: Madeleine K. Albright, The Right Balance will secure NATO’s Future, in: Financial Times, 7.12.1998, S. 16.

⁵⁵ Aus: Bundeskanzleramt/Bundespressediens Abt. VII/2, Zukunft Europa. Der Reformvertrag von Lissabon, Eine Information der österreichischen Bundesregierung, Wien 2007, S. 49.

⁵⁶ Ebenda.

gliedstaaten nicht berühren, gilt für alle Bereiche der GSVP und stellt somit die Wahrung der österreichischen Neutralitätsverpflichtungen sicher.“⁵⁷

Ähnlich die österreichische Europarechtswissenschaft:

„Diese Beistandsklausel enthält die für Österreich wichtige Klarstellung, dass die Hilfeleistungspflicht ‚den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt lässt.‘ Mit dieser Formulierung ist gewährleistet, dass die Verpflichtungen aus dem Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität durch den Lissabonner Vertrag nicht beeinträchtigt werden.“⁵⁸

Was die Solidaritätsklausel betrifft, konkretisiert diese

„die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einander im Falle eines terroristischen Angriffes, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe zu unterstützen (inklusive militärischen Mitteln). Jeder Mitgliedstaat kann die Mittel zur Erfüllung seiner Solidaritätsverpflichtung gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat selbst wählen.“⁵⁹

Die Option, eine engere Zusammenarbeit im Bereich Verteidigung einzugehen, war somit weder im früheren Text des Verfassungsvertrages noch ist sie im Vertrag von Lissabon vorgesehen. Unter Hinweis auf ihre jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Grundlagen hatten die Regierungen Finnlands, Irlands, Österreichs und Schwedens bereits 2003 Vereinbarungen abgelehnt, die sie als formal bindende Sicherheitsgarantien sahen. Den Grundsatz der Solidarität und der gegenseitigen Hilfe stellen die neutralen und bündnisfreien Staaten jedoch nicht in Frage.⁶⁰ Dänemark und Großbritannien stehen derzeit der Einführung eines EU-Verteidigungsartikels ebenso äußerst skeptisch gegenüber wie die neutralen und bündnisfreien Staaten der EU, jedoch aus anderen Gründen: die NATO soll sich aus der Sicht der Regierungen in Kopenhagen und London nicht verteidigungspolitisch duplizieren, die EU soll

⁵⁷ Ebenda, S. 50.

⁵⁸ Aus: Christoph Thun-Hohenstein/Franz Cede/Gerhard Hafner, Europarecht. Kurz gefasster Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung, 6. Auflage, Manz Verlag, Wien 2008, S. 276.

⁵⁹ Aus: Bundeskanzleramt/Bundespressediens Abt. VII/2, Zukunft Europa. Der Reformvertrag von Lissabon, Eine Information der österreichischen Bundesregierung, Wien 2007, S. 50.

⁶⁰ Aus: Franco Algieri/Thomas Bauer, Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung/20, hrsgg. von Werner Weidenfeld / Centrum für angewandte Politikwissenschaft München, Verlag Nomos, Baden-Baden 2008, S. 125-156, S. 151.

auch keine verteidigungspolitischen Aufgaben von der NATO übernehmen. So bleiben in Europa die NATO und *de iure* noch die WEU die einzigen Sicherheits- und Verteidigungsbündnisse, wobei derzeit die WEU – bis zur geplanten Auflösung spätestens im Juli 2011 – als einzige sicherheitspolitische Organisation in Europa die automatische militärische Beistandspflicht verankert hat.

Literaturverzeichnis:

- Adamovich, Ludwig, Neutralität auf der schiefen Ebene, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 66-71.
- Albright, Madeleine K., The Right Balance will secure NATO's Future, in: Financial Times, 7.12.1998, S. 16.
- Algieri, Franco/Bauer, Thomas: Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung/20, hrsgg. von Werner Weidenfeld / Centrum für angewandte Politikwissenschaft München, Verlag Nomos, Baden-Baden 2008, S. 125-156.
- Bacia, Horst: Zustimmung zum EU-Außenminister, FAZ.net, Onlinedienst der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Meldung vom 16.5.2003.
- Bischof, Burkhard: Neue Gefahren für das „Europa der Zwerge“, Die Presse, 18.12.2001, S. 4.
- Bundeskanzleramt/Bundespressdienst Abt. VII/2, Zukunft Europa. Der Reformvertrag von Lissabon, Eine Information der österreichischen Bundesregierung, Wien 2007.
- Chirac, Jacques: La sécurité de la France, in: Défense nationale et sécurité collective, Revue mensuelle février 2007, éditée par le Comité d'Études de Défense Nationale, École militaire, Paris 2007, S. 7-10.
- Frowein, Jochen A., Ist das Völkerrecht tot?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.7.2003, S. 6.
- Gärtner, Heinz/Höll, Otmar: Austria, in: Reiter, Erich/Gärtner, Heinz (eds.), Small States and Alliances, Edition Physica, Heidelberg 2001, S. 183-194.

- Hummer, Waldemar: Solidarität versus Neutralität – Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 2/2001, S. 147-166.
- Lahodynsky, Othmar: Mythos und Lebenslüge der Zweiten Republik, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 44-49.
- Lanc, Erwin: Sechs Thesen zur österreichischen Außenpolitik, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 28-31.
- Lenz, Carl Otto / Borchardt Klaus-Dieter: EU-Verträge. Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon, 4. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2008.
- Michel, Leo: Sarkozy's Next Big Battle, in: Newsweek, February 23, 2009, S. 22.
- Missong, Alfred: Solidarität Ja – Automatismus Nein, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 16-24.
- Pelinka, Anton: Sicherheit seit dem 11. September 2001, in: Koch, Wolfgang/Leidenmühler, Franz/Steyrer, Peter (Hg.), Neutralität im Neuen Europa. Österreichs Beitrag zur Finalität der Union, hrsgg. vom Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung und dem International Institute for Peace, agenda Verlag, Frieden 47, Münster 2004, S. 25-27.
- Regelsberger, Elfriede, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik, in: Jopp, Matthias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hg.), Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Institut für Europäische Politik, Europa Union Verlag, Bonn 2001, S. 112-122.
- Rehrl, Jochen: Beistandsgarantie und Solidaritätsklausel. Völker- und verfassungsrechtliche Herausforderungen für Österreich durch den neuen EU-Verfassungsvertrag, Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR) 60 (2005), S. 31-53.

Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Gerhard, Europarecht.
Kurz gefasster Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung,
6. Auflage, Manz Verlag, Wien 2008.

Weidenfeld, Werner: Die Europäische Verfassung verstehen, Verlag Ber-
telsmann Stiftung, Gütersloh 2006.

Österreich und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Rückblick – Ausblick – Chancen – Gefahren

Als Österreich im Juni 1994 darüber abstimmte, Partner in der Europäischen Union zu werden, dachte noch niemand daran, dass auch der verteidigungspolitische Aspekt so rasch europäisiert würde. Zwei Jahre davor wurde mit dem Vertrag von Maastricht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geschaffen, zwei Jahre nach dem österreichischen Referendum wurden die so genannten Petersberg-Aufgaben in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen. Doch 1995, dem effektiven Jahr des EU-Beitritts von Schweden, Finnland und Österreich, war das Militär noch eher Richtung NATO ausgerichtet und auf der zivilen Seite gab es vorsichtige Ideen zur Schaffung eines „European Civil Peace Corps – ECPC“².

Von Pörtschach nach Saint-Malo

Doch Österreich wäre nicht Österreich, würde es nicht – zumindest in Nischen – Akzente setzen. Und so kam es, dass Österreich während seiner ersten EU-Ratspräsidentschaft 1998 zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union am 3. und 4. November 1998 die Verteidigungsminister zu einem informellen Gedankenaustausch nach Wien holte. Der damalige österreichische Verteidigungsminister Dr. Werner Faslabend³ bezeichnet dieses Ereignis

¹ Der hier abgedruckte Text gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder und entspricht nicht notwendigerweise der Auffassung des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport (BMLVS).

² Siehe u.a. Catriona Gourlay: Feasibility Study on the European Civil Peace Corps. Projektstudie des Berghof Forschungszentrums für konstruktive Konfliktbearbeitung und ISIS (international security information service). March 2004 oder Pierre Robert, Knud Vilby, Luca Aiolfi, Ralf Otto: Feasibility Study on the European Civil Peace Corps (ECPC). Final Report. Channel Research. Ohain 2005.

³ Bei dieser Gelegenheit sagte Faslabend als Gastgeber: „We Europeans simply have to be willing and

heute, zehn Jahre danach, als glücklichen Moment in der Geschichte, wo es eben ein „window of opportunity“⁴ gegeben hat.

Beschlüsse gab es bei diesem Treffen freilich keine; konnte es auch gar nicht geben, weil es noch informell, fast privat war. Doch ein zweites Ereignis, welches die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik während der österreichischen Ratspräsidentschaft entscheidend beeinflusste, fand bereits zuvor im Rahmen des informellen Europäischen Rates am 24. und 25. Oktober 1998 in Pörschach/Kärnten statt. Der damalige britische und EU-freundliche Ministerpräsident Tony Blair wurde als „Tischredner“ eingeladen. Bei einer anschließenden Pressekonferenz machte er folgende Aussage zum Treffen und Inhalt seiner Rede:

“...in respect of common foreign and security policy, there was a strong willingness, which the UK obviously shares, for Europe to take a stronger foreign policy and security role. This will arise particularly because we are going to be appointing two people to common foreign and security positions in the European Union in the next few months so it is something that is very much on our minds but we are all agreed it was important that Europe should be able to play a better, more unified part in foreign and security policy decisions ... A common foreign and security policy for the European Union is necessary, it is overdue, it is needed and it is high time we got on with trying to engage with formulating it and I think that people were pleased that Britain came to this with an open mind and was willing to participate in the debate and I think it is important that we do that.”⁵

Nach diesen beiden Ereignissen im Rahmen der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft war der Grundstein gelegt, sich auf europäischer Ebene ernsthaft Gedanken zu machen, wie man in den Bereichen Sicherheit und Ver-

able to get to grips with European crises and conflicts, if necessary also by our own efforts – before hundreds of thousands of people have been killed and millions driven from their homes.” Zitiert nach Mark Oakes: European Defence: From Pörschach to Helsinki. International Affairs and Defence Section. House of Commons Library. Research Paper 00/20. 20 February 2000. S 11. Zu finden auf <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-020.pdf>

⁴ Das „window of opportunity“ ergab sich daraus, dass die britische Regierung einen Paradigmenwechsel vollzog. *„Dieser Paradigmenwechsel bestand darin, dass die Regierung Blair im Laufe des Jahres 1998 als erste britische Regierung die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bestehenden Vorbehalte Großbritanniens gegenüber einer autonomen verteidigungspolitischen Komponente der EU außerhalb der NATO aufgab (...). Damit vollzog die Regierung Blair ohne Zweifel eine der abruptesten und nachhaltigsten Kehrtwendungen in der britischen Politik seit ihrem Amtsantritt (...).“* Kai Oppermann: Prinzipale und Agenten in Zwei-Ebenen-Spielen. Die innerstaatlichen Restriktionen der Europapolitik Großbritanniens unter Tony Blair. Wiesbaden 2008. S 179.

⁵ Zitiert nach Mark Oakes: European Defence. S 11.

teidigung voranschreiten konnte – nicht ohne, nicht nachgeordnet, sondern gleichberechtigt mit der NATO. Der britisch-französische Gipfel in Saint-Malo am 3. und 4. Dezember 1998, von manchen als „Geburtsstunde der ESVP“⁶ bezeichnet, war im Grunde genommen nur ein weiterer wichtiger Meilenstein in der Geschichte. Der Spatenstich zur Schaffung der ESVP wurde aber in und durch Österreich vollzogen.⁷ Und deshalb wäre es für Österreich wichtig, bei der weiteren Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Pioniertätigkeit von Politikern mit Visionen nicht zu vergessen, auch wenn sich in den vergangenen 10 Jahren das Politikerbild grundlegend geändert⁸ hat.

Der Kosovo-Konflikt⁹ 1998/99 war für die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein weiterer Impuls. Während der finnischen EU-Ratspräsidentschaft kamen deshalb die Staats- und Regierungschefs in Helsinki¹⁰ überein, bis zum Jahr 2003 Europäische Kräfte in der

⁶ Siehe z.B. Nicole Gnesotto (Hrsg): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999 – 2004). Paris 2004.

⁷ So auch Gunther Hauser: Europas Verteidigung begann in Österreich. In: DER SOLDAT. Die unabhängige Soldatenzeitung Österreichs. Soldat-Spezial: ESVP vom 22. Februar 2006. S 1.

⁸ Diese grundlegende Änderung ist insbesondere darin zu sehen, dass ein 4-Jahres-Legislatur-Denken Einzug gehalten hat. Visionäre Ansätze über 15, 20 oder mehr Jahre lassen sich im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aktuell keine erkennen. Insofern ist es auch nicht überraschend, dass der vom ehemaligen EU-Parlamentspräsident Dr. Hans-Gert Pöttering gemachte Vorschlag, durch das „Synchronized Armed Forces Europe – SAFE“ Konzept zur Europäisierung der Streitkräfte beizutragen, diskussionslos in Österreich wahrgenommen wurde; interessant auch unter dem Aspekt, dass beide Großparteien (SPÖ/ÖVP) diesem Vorschlag im Europäischen Parlament in Brüssel zugestimmt haben. Diese Meinung vertritt auch der renommierte Gerichtspsychiater Reinhard Haller, der sagt: *„... Wir erleben ja schon seit Längerem eine Politik ohne Konturen. Ein Bundeskanzler hat einmal gesagt: ‚Wer Visionen hat, sollte zum Arzt gehen.‘ Ich denke, das war die psychothologische Verwechslung von Visionen mit Halluzinationen. Und als Psychiater kann ich nur sagen: Wir brauchen sehr wohl Visionen, die man dem Volk vermitteln kann. ... Visionen heißt ja immer: Ich muss heraustreten aus dem Gewöhnlichen, ich muss Neues sehen und darf mich nicht danach richten, ob es mehrheitsfähig ist. Und davon [starke Persönlichkeiten] gibt es derzeit zu wenig. Wir haben, wenn man so will, einen Mangel an visionären Politikern.“* Reinhard Haller: Derzeit haben wir zu viel Durchschnitt in der Politik. Interview geführt von Thomas Prior. In: Die Presse. Mittwoch, 29. Juli 2009. S 3.

⁹ „Im Verlauf des Kosovo-Konflikts wurde erneut offenbar, dass die Europäer bei der Bewältigung einer größeren Krise weiterhin auf das Eingreifen der USA angewiesen sind: Mehr als 70 Prozent aller Einsätze wurden von den Amerikanern geflogen und mehr als 80 Prozent der verwandten Munition stammten von den USA. ... Schließlich wurde von allen Mitgliedstaaten das Prinzip anerkannt, dass die Integration der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Voraussetzung ist für die Schaffung einer Politischen Union, die Herausbildung einer globalen Ordnungsmacht und Gleichrangigkeit gegenüber den USA.“ Stefan Fröhlich: Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung. Studienbücher Außenpolitik und Internationale Beziehungen. Wiesbaden 2008. S 100.

¹⁰ Presidency Conclusion of the European Council, Helsinki, 10-11 December 1999: „... , Member States must be able, by 2003, to deploy within 60 days and sustain for at least 1 year military forces of up to 50,000-60,000 persons capable of the full range of Petersberg tasks; ...“ Abgedruckt in Chaillot Paper n° 47. From St. Malo to Nice. European Defence: core documents. Paris, December 2003. S 82.

Größenordnung von 50-60.000 Mann aufzubauen, die innerhalb von 60 Tagen einsatzbereit sind und zumindest 1 Jahr Durchhaltevermögen aufbringen können (Helsinki Headline Goal). Und im selben Jahr beschlossen die Staats- und Regierungschefs in Feira/Portugal,¹¹ dass zivile Kräfte in den Bereichen Katastrophenschutz, zivile Verwaltung, Polizei und Rechtsstaatlichkeit aufgebaut werden sollen. Als quantitative Rahmengröße wurden 5000 Polizisten definiert, von denen 1000 innerhalb von 30 Tagen einsatzbereit sein sollen. Somit waren die zivil-militärischen Fähigkeiten für das neue Politikfeld ESVP definiert und im Vertrag von Nizza im Jahr 2000 wurde auch der institutionelle Rahmen geschaffen. Dieser institutionelle Rahmen umfasst bis heute (a) das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) auf Ebene der Politischen Direktoren bzw. Botschafterebene, (b) das EU-Militärkomitee (EUMC) auf Ebene der Generalstabschefs bzw. deren Vertreter (Militärrepräsentant) und (c) das zivile Krisenmanagementkomitee (CIVCOM).

Der österreichische Weg

Österreich hat diese Entwicklungen von Anfang an mitgetragen, teilweise sogar in einer federführenden Rolle vorangetrieben. Dabei blieb Österreich auch keine Alternative; denn bereits 1995, als Österreich das „Partnership for Peace – PfP“-Programm der NATO unterzeichnete, wurde für Österreich festgeschrieben, dass dieses Programm für Österreich nicht den viel zitierten „Warterraum für beitragswillige Staaten“ bedeutete. Vielmehr wollte Österreich durch die Teilnahme an dieser Initiative seine eigene Interoperabilität und Standardisierung der Streitkräfte sicherstellen, um für internationale Krisenmanagement-Einsätze gerüstet zu sein. Als im Jahr 1998 der Optionenbericht zur österreichischen Sicherheitspolitik scheiterte, weil die NATO nicht als Option für Österreich anzusehen war,¹² wurde es für jeden Beobachter offensichtlich, dass sich Österreich zu 100 % der europäischen Sicherheitspolitik verschrieben hat.¹³ Eine Eigenständigkeit, egal ob politisch oder militärisch, wie

¹¹ Presidency Conclusions of the European Council, Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000: „... Member States, cooperating voluntarily, have undertaken that by 2003 they will be able to provide up to 5,000 police officers for international missions across the range of conflict prevention and crisis management operations.“ Abgedruckt in Chaillot Paper n° 47. S 121.

¹² Vgl. Stefan Meingast: Die Zukunft der österreichischen Neutralität. Norderstedt 2007. S 111.

¹³ Siehe Heinrich Schneider: Der sicherheitspolitische „Optionenbericht“ der österreichischen Bundesregierung: Ein Dokument, das es nicht gibt – und ein Lehrstück politischen Scheiterns. In: Erich Reiter (Hrsg.): Die sicherheitspolitische Entwicklung in Österreich und der Schweiz (16). Wien 1999. S 27 – 92. Am Ende seines Aufsatzes stellt er die Frage nach der „Moral von der Geschichte“: „*Ein Lehrstück' kann man das Drama um den Optionenbericht nennen. Da es weder zum Untergang der Koalition noch gar den „finis Austriae“ führte, wird dieses Stück kaum als Tragödie gelten können, nicht einmal in den Augen der Hauptdarsteller.*“

es eben eine ‚aktive‘ Neutralitätspolitik bedungen hätte, war Österreich seit deren Einführung im Jahr 1955 nie bereit umzusetzen. In den Jahren nach Ende des Kalten Krieges wurde die Neutralität politisch zu Grabe getragen. Doch wie durch ein Wunder wurde sie von Politikern erneut zum Leben erweckt und wird aktuell – einmal mehr, einmal weniger – präsentiert.

Der rechtliche Status, insbesondere der Inhalt der österreichischen Neutralität, ist umstritten. Während einige Autoren meinen, die Neutralität wurde durch den Beitritt zur Europäischen Union derogiert, halten andere an einer noch immer aufrechten und umfassenden Verpflichtung gemäß dem Neutralitätsrecht fest. Der prominenteste Vertreter dieser Denkrichtung ist der Salzburger Völkerrechtler Dr. Michael Geistlinger. Er bezeichnet das derzeitige österreichische Verhalten als völkerrechtswidrig. In einem Gutachten aus dem Jahr 1996 geht er sogar soweit, dass er den Grundwehrdienst in Frage stellt, weil er das Bundesheer als Erfüllungsgehilfen des Staates zum völkerrechtswidrigen, weil neutralitätsverletzenden Verhalten qualifiziert.¹⁴ Und zwischen diesen beiden Extrempositionen gibt es noch das offizielle Österreich, welches die Pflichten des Neutralen auf die drei Grundprinzipien reduziert sieht, nämlich (1) Nichtteilnahme an einem Krieg, (2) kein Bündnisbeitritt und (3) keine Stationierung von fremden Truppen.¹⁵

Deshalb ist es nicht überraschend, dass 2001 folgende Passagen in der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin zu finden sind:

„Die Sicherheit Österreichs und die der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik heute im Wesentlichen im Rahmen der EU.

...

¹⁴ Siehe Michael Geistlinger: Ableistung des ordentlichen Präsenzdienstes im österreichischen Bundesheer und immerwährende Neutralität Österreichs. Gutachtliche Stellungnahme (Manuskript). Salzburg 1996. veröffentlicht als Michael Geistlinger: Neutralität und Wehrdienstverweigerung. Völkerrechtliches Gutachten betreffend Österreichs Neutralitätsbrüche. In: zoom 1+2/1997. S 34 – 58. Ein Gegengutachten zu dieser Argumentation verfasste Jochen Rehr: Ist der Dienst im österreichischen Bundesheer neutralitätswidrig? In: OGS 1/97. S 17 – 20.

¹⁵ Andere gängige Interpretationsformen der österreichischen Neutralität beschreibt Rehr folgendermaßen: „The old fashioned ‘Osmosis-doctrine’ of the 1970ies, the ‘identity-doctrine’ with its mystic-magic-formula, the ‘avocado-doctrine’ advocated by the Head of the Legal Department of the Austrian Foreign Ministry Franz Cede, the ‘corset-doctrine’ based on a quasi-contractual basis of neutrality, the ‘Frank-Sinatra-doctrine’ circumscribed as ‘I do it my way’ and last the ‘Anything-goes-doctrine’.” Jochen Rehr: A New Security Policy in a New Century. Master Thesis. Diplomatic Academy of Vienna. Vienna 2000. S 47 (FN 120). Vgl. hierzu auch Franz Cede: Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union. In: Zeitschrift für Rechtsvergleichung 4/1995. S 142 – 148.

Die dynamische Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) wird von Österreich aus voller Überzeugung mitgetragen. Österreich beweist damit seine Entschlossenheit, in allen Bereichen der europäischen Sicherheit und Verteidigung gleichberechtigt und solidarisch mitzuwirken. Zu den militärischen und zivilen Fähigkeiten der EU wird Österreich einen adäquaten Beitrag leisten. Die Sicherheit Europas hängt primär von der Funktionsfähigkeit von EU und NATO ab.

...

Diese Entwicklung zeigt auf, dass Österreich spätestens durch seine vorbehaltlose Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU seinen völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität nachhaltig verändert hat. Im internationalen Vergleich entspricht der völkerrechtliche Status Österreichs damit nicht dem eines neutralen, sondern eines allianzfreien Staates.¹⁶

Unter anderem aufgrund des österreichischen Engagements zur Etablierung einer ESVP wurde als erster ständiger Vorsitzender der Arbeitsgruppe des EU-Militärkomitees (EUMCWG) der österreichische Offizier Bernd Lubenik bestimmt. Genauso wurden Österreicher in führende Positionen im EU-Militärstab (EUMS) entsandt. Auf der zivilen Seite war das Engagement vorerst weniger stark vorhanden, unter anderem auch deshalb, weil das ESVP-Verständnis nur bedingt vorhanden war. So dauerte es doch fast bis 2003¹⁷, dass das Innenministerium seine Zuständigkeit in diesem Politikfeld erkannte. Das Justizministerium fühlte sich überhaupt erst ab 2006 für das Gelingen der ESVP verantwortlich.

Für das zurückhaltende Verhalten Österreichs im „zivilen“ Bereich kann auch der institutionelle Aufbau verantwortlich gemacht werden. Denn bis vor wenigen Jahren war Österreich im zivilen Krisenmanagement-Komitee ausschließlich durch das Außenministerium vertreten, also einem Organisationselement, das zwar formal für die österreichische Außenvertretung zuständig ist, aber über keine einzige Fähigkeit für den zivilen Arm der ESVP verfügt. In Missionen werden vorwiegend Experten aus dem Innen- oder Justizministerium entsandt. Jedoch fühlten sich eben gerade diese beiden Ministerien nicht zuständig, weil sie auch in dem dafür vorgesehenen EU-Gremium nicht entsprechend vertreten waren. Als Konsequenz wurden bis 2006 keine Experten im Bereich ESVP ausgebildet und auch Ansprechpersonen für interne Kooperationsgespräche wurden nur schwer gefunden.

¹⁶ Bundeskanzleramt (Hrsg.): Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Wien 2001.

¹⁷ Das Umdenken setzte im Innenministerium durch die erste ESVP-Mission in Bosnien und Herzegowina ein, nämlich durch den Start der European Union Police Mission (EUPM).

Heute sieht das Bild wieder etwas anders aus. Ein funktionierender Koordinationsmechanismus, die Einbindung aller relevanten Ministerien in ESVP-Entscheidungsabläufe und mehr Visibilität der ESVP an sich zeigen Wirkung. Im Ausbildungsbereich arbeiten die zu den Ministerien gehörenden Einrichtungen eng zusammen (z.B. Landesverteidigungsakademie, Diplomatische Akademie, Sicherheitsakademie), bei Einsätzen werden im Vorfeld notwendige Absprachen sowohl formell als auch informell getätigt und bei der Fähigkeitenentwicklung versucht man ebenfalls gemeinsame Wege zu beschreiten. Selbst bei der konzeptiven Arbeit gibt es gesamtstaatliche Ansätze. So versucht das Bundeskanzleramt (BKA) zusammen mit dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA), dem Bundesministerium für Inneres (BM.I) und dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) ein gemeinsames Auslandseinsatzkonzept zu entwickeln. Bis zur Fertigstellung des Konzepts bzw. dessen Umsetzung wird es allerdings noch Jahre dauern; zu träge ist die ministerielle Arbeitsweise.

Der Beitrag Österreichs

Wie gesagt, der österreichische Beitrag für den zivilen Arm der ESVP brauchte ein wenig länger für die Entwicklung (insb. für die Verankerung des Politikfeldes in den Köpfen der relevanten Entscheidungsträger). Das Militär hatte in diesem Bereich weniger Herausforderungen zu bewältigen. Denn einerseits hatte das Bundesministerium für Landesverteidigung die ESVP als „Herzstück“ seiner Sicherheitspolitik bestimmt und andererseits konnte sich das BMLV im Rahmen seiner EU-Zuständigkeit voll auf die ESVP konzentrieren. Im Vergleich dazu: Das Bundesministerium für Justiz (BMJ) und das Bundesministerium für Inneres (BM.I) waren in den Anfängen der ESVP (1999 – 2003) großteils mit Themen der 3. Säule (Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres) beschäftigt und ließen die Aufgaben der 2. Säule (GASP/ESVP) mehrheitlich mitlaufen. Nicht so beim Militär. Die einzige Zuständigkeit für das Militär war die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, mit der Ausnahme der Katastrophenhilfe über die 1. Säule (Kommissionsangelegenheiten – supranational). Und somit konnte sich das BMLV wirklich auf die ESVP konzentrieren¹⁸, währenddessen für andere Ministerien die ESVP nur ein Aufgabenfeld unter vielen darstellte.

¹⁸ Im Bericht der Bundesheerreformkommission wurde bei den Ableitungen und Empfehlungen speziell auf die Verpflichtung Österreichs im Rahmen der ESVP eingegangen. *„Das Bundesheer wird im Rahmen der Verwirklichung des Reformprozesses 2010 grundlegende Veränderungen erfahren. In allen vorgestellten Modellen zur möglichen Streitkräfteentwicklung im Bundesheer wurde auf die adäquate Erfüllung der Verpflichtung Österreichs im Rahmen einer gemeinsamen ESVP sowie den Schutz im Inneren des Staatsgebietes Rücksicht genommen.“* Bundesministerium für Landesverteidigung: Bundesheer 2010.

Dass sich das Militär von Anfang an auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einschwor, sah man auch durch die Teilnahme an allen bis 2008 durchgeführten ESVP-Operationen, in FYROM (Concordia), im Kongo (Artemis), in Bosnien und Herzegowina (Althea), die zweite Operation im Kongo (EUFOR RD CONGO) und im Tschad (EUFOR Tschad). Nur bei der maritimen Operation vor der Küste von Somalia (Atalanta) machte Österreich nicht mit – als Binnenland ohne Marine aus verständlichen Gründen.

Neben dieser operationellen Unterstützung der ESVP beteiligte sich Österreich auch beim Fähigkeitsaufbau, zuerst im Rahmen des „European Capabilities Action Plan – ECAP“ und später beim strukturierteren HTF-Prozess (Headline Goal – Force Catalogue – Progress Catalogue), der vor allem während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft einen qualitativen Quantensprung erlebte.¹⁹ Zugleich wurde die Entwicklung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA/EDA) unterstützt und Österreicher in verschiedene Funktionen der neue geschaffenen ESVP-Agentur entsandt.

Ziemlich „verschlafen“ hat Österreich die Umsetzung des „Battlegroup“-Konzepts.²⁰ Als das Konzept im Jahr 2003 vorgestellt wurde,²¹ dauerte es über ein Jahr, bis Österreich die grundlegende Bereitschaft signalisierte, sich daran zu beteiligen – ohne jedoch notwendige Details nennen zu wollen. Ein weiteres Jahr verstrich, bis sich Österreich entschloss, mit Deutschland oder den Niederlanden, vielleicht auch mit Italien einen raschen Gefechtsverband formieren zu wollen. Und dann dauerte es noch einmal ein Jahr, bis die politische Entscheidung getroffen wurde, sich jeweils im Jahr 2011 und 2012 an einer Battlegroup zu beteiligen. Die konkrete Beteiligung, nämlich ob man mit Kampfverbänden, Logistikteilen oder anderen Truppen teilnimmt, wurde überhaupt erst 5 Jahre, nachdem das Konzept das erste Mal besprochen wurde, festgelegt.²² Die Ziele für das österreichische Engagement wurden dann Jahr

Bericht der Bundesheerreformkommission. Wien 2004. S 97.

¹⁹ Siehe hierzu Jeffrey Weber, Johan Eliasson: Handbook of Military Administration. Public Administration and Public Policy. Boca Raton 2007. S 321 ff.

²⁰ Siehe Gustav Lindstrom: Enter the EU Battlegroups. In: Chaillot Paper n° 97. Paris, February 2007.

²¹ Der Gedanke des Konzepts wurde zum ersten Mal in der britisch-französischen Schlusserklärung von Le Touquet am 4. Februar 2003 erwähnt: „*The UK and France regard developing the capacity for rapid reaction as a European priority. ... In order to meet the requirements of immediate reaction forces, our two countries are convinced of the need to improve further European capabilities in planning and deploying forces at short notice, including initial deployment of land, sea and air forces within 5 – 10 days. ...*“ Declaration on strengthening European cooperation in Security and Defence. Franco-British Summit. Le Touquet, 4 February 2003. In: Chaillot Papers n° 67. From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents. Volume IV compiled by Antonio Missiroli. Paris, December 2003.

²² Selbst im Jahr 2007 schien Österreich nicht in der vom EU-Militärstab veröffentlichten Übersicht der beitragsleistenden Staaten auf. Vgl. den EU BG Roster bei Gustav Lindstrom: Enter the EU Battlegroups. S 88.

für Jahr nach unten geschraubt: Ging man anfangs noch davon aus, in einer führenden Rolle einen Battlegroup-Beitrag zu leisten, blieb zu guter Letzt die – oftmals unterschätzte – „lead role“ im Logistik-Bereich. Durch dieses Herumzaudern verlor man viel an Glaubwürdigkeit und wurde phasenweise mit Dänemark (opt-out in ESVP-Fragen) und Malta in einen Topf geworfen.²³

Ein ähnliches Zaudern konnte bei der zweiten Kongo-Operation (EUFOR RD CONGO) festgestellt werden. Obwohl die Planungen für diese Operation während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr 2006) durchgeführt wurden und traditionell an die Ratspräsidentschaft besondere Erwartungshaltungen gestellt werden, entsandte Österreich sieben Stabsoffiziere und „verkaufte“ diesen Beitrag als „substantielle Solidarleistung“ zur Bewältigung der Operation. In diesem Zusammenhang war es gegenüber den EU-Partnern schwierig zu argumentieren, dass Österreich ein halbes Jahr zuvor eine Kompanie zur „Wahlunterstützung“ nach Afghanistan sandte (NATO-Operation), jedoch für die EU-Operation im Kongo mit derselben Aufgabenstellung keine Fähigkeiten beisteuern konnte.

Österreichs Vorreiterrolle im Ausbildungsbereich

Ein anderes Bild gab Österreich im Bereich der Ausbildung ab. In diesem Betätigungsfeld beteiligte es sich federführend an der Entwicklung des Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs (ESVK/ESDC).²⁴ Das Kolleg stammte gedanklich vom so genannten „Pralinengipfel“²⁵ ab, einem Treffen der Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Deutschland, Belgien und

²³ Wosolsobe meinte in diesem Zusammenhang: *„Zuwarten bringt nur selten Vorteile, außer man weiß, worauf man wartet.“* Später meinte er zu den Kriterien für einen österreichischen Beitrag zu den Battlegroups: *„Er [Der Beitrag] soll für Österreich leistbar sein, einen solidarischen und zweckmäßigen Beitrag zur ESVP darstellen und mit unseren Partnern in der „Battlegroup“ solide abgestimmt sein.“* Wolfgang Wosolsobe: Die breite Streuung unseres international eingesetzten Personals ist ein Ausdruck der Entwicklung des Bundesheeres. Interview geführt von Jochen Rehr. In: Der Soldat 13/2007. S 3.

²⁴ Siehe Hans-Bernhard Weisserth: Das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg: wesentliches Instrument zur Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: Sicherheit und Frieden 25/2007. S 11 – 14.

²⁵ Am 29. April 2003 trafen sich die Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg, um über Möglichkeiten der Weiterentwicklung im Bereich ESVP zu diskutieren. Unter anderem wurde die Forderung nach einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) gestellt. Von manchen spöttischen Beobachtern wurde der Gipfel als „Pralinengipfel“ bezeichnet, weil er einerseits die schokoladefabrizierenden Länder als Teilnehmer hatte und andererseits die Ideen „weich wie Schokolade“ waren. Heute muss man neidlos anerkennen, dass die meisten damals gestellten Forderungen umgesetzt wurden und somit der Gipfel einen Meilenstein in der Entwicklung der ESVP markiert. 2003 war übrigens auch das Jahr, in dem Europa von den USA aufgrund des IRAK-Kriegs in ein „altes und neues Europa“ unterteilt und eine Europäische Sicherheitsstrategie entwickelt wurde.

Luxemburg. Im Rahmen dieses Treffens war neben der Forderung nach einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) auch die Etablierung einer Ausbildungseinrichtung angesprochen worden, die sich vorwiegend mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschäftigt und so zur Schaffung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheitskultur beiträgt. Österreich entsandte zu den Kursen des Kollegs, welches letztendlich 2005 eingerichtet wurde, nicht nur Studenten und Lehrende, sondern arbeitete aktiv daran mit, das Kursangebot zu erweitern, die Kursvielfalt auszudehnen und die Kursformate zu vergrößern. Während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft wurde mit großem Erfolg der erste ESVP-Orientierungskurs durchgeführt, der auch für Drittstaaten und andere Organisationen (z.B. UNO, OSZE, Arabische Liga) offen stand.²⁶

Neben den Anstrengungen für das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg machte Österreich auch im Bereich des Aufbaus von zivilen Krisenmanagementfähigkeiten von sich reden. Das Österreichische Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK) wurde als „lead agency“ von der Europäischen Kommission beauftragt, diese Form der „zivilen“ Ausbildung zu organisieren. Als Ergebnis entstand die „European Group on Training“, ein loser Zusammenschluss vorwiegend von GOs/NGOs, die Trainingsaktivitäten für die Europäische Kommission anboten. Ebenso gehört Österreich der Europäischen Polizeiakademie in Bramshill/Großbritannien an, wobei diese Einrichtung europäische Kurse auf taktischer und operativer Ebene anbietet und nur in Randbereichen das Thema ESVP behandelt.

„Die Ruhe vor dem Sturm“

Aktuell ist es in Österreich rund um die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wieder etwas ruhiger geworden. Zum einen kann das damit zusammenhängen, dass aufgrund des „Schwebezustands“ des Vertrags von Lissabon (EU-Reformvertrag)²⁷ keiner dieses Thema ansprechen will, zum anderen mag ein Grund auch darin liegen, dass die Wirtschafts- und Finanz-

²⁶ Siehe u.a. Jochen Rehr, Irene Terpetschnig: Europäische Sicherheitskultur – auch eine Frage der Ausbildung. In: Truppendienst 4/2006. S 330 – 334.

²⁷ Ein guter Kurzkomentar zum Vertrag von Lissabon ist zu finden bei SWP, nämlich Julia Lieb, Andreas Maurer: Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar. Diskussionspapier. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin 2009. Siehe hierbei insbesondere S 52 – 55. Spezieller auf das Thema ESVP zugeschnittene Sven Biscop, Franco Algieri: The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration. Egmont Paper 24. Brussels 2008. Und zum Aspekt der Beistandsgarantie und Solidaritätsklausel Jochen Rehr: Beistandsgarantie und Solidaritätsklausel. Völker- und verfassungsrechtliche Herausforderungen für Österreich durch den neuen EU-Verfassungsvertrag. In: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR), 60 (2005). S 31 – 53.

krise jedwede Handlungsoption für ein gestalterisches Auftreten auf dem europäischen Parkett verunmöglicht. Oder es ist einfach der simple Grund, dass niemanden eine Sicherheits- und Verteidigungspolitik interessiert, solange man im Frieden lebt und einen gewissen Lebensstandard (inkl. Grund- und Freiheitsrechte) halten kann.

Trotzdem sollte es für Österreich im ureigensten Interesse liegen, weiterhin aktiv und ambitioniert an der ESVP mitzuarbeiten. Denn Österreich hat zur Europäischen Union keine Alternative. Keine andere Organisation verfügt über einen so breiten Ansatz in Bezug auf Sicherheitspolitik. Der militärische Aspekt der ESVP befindet sich, obwohl schon zehn Jahre im Planungsstadium, noch immer im Aufbauprozess und ist deshalb noch formbar. Insofern müsste man zu dem Schluss kommen, alle sicherheitspolitischen Bestrebungen in Richtung Europa auszurichten. Doch hier irrt man. Denn Herr und Frau Österreicher lieben und identifizieren sich mit der Neutralität. Und die Politiker schüren diese Liebe.

Dadurch ist es nicht möglich, offen über Themen wie Europäische Armee, Beistandsverpflichtung oder präventives militärisches Handeln zu diskutieren.²⁸ Dadurch wird Österreich wiederum der Spielball genommen, proaktiv in Sitzungen zu gehen und eigene Ideen zu forcieren. Zudem werden, wenn es um Weiterentwicklungen im institutionellen Gefüge der Europäischen Union geht, immer die involvierten Ministerien gefragt, die aus einem natürlichen Reflex heraus nicht an einer Auflösung ihrer nationalen Strukturen interessiert sind. Über eine Europäische Armee würden die nationalen Verteidigungsministerien entscheiden, die sich damit selbst auflösen würden. Und das Gleiche gilt für den „External Action Service“²⁹, der in letzter Konsequenz die nationalen Außenministerien zumindest partiell obsolet machen würde. Hier wird wohl nur ein Wandel eintreten, wenn ein externes Ereignis eintritt, welches keine andere Möglichkeit erkennen lässt, oder wenn in einer Verhandlung ein Geist geschaffen werden kann, der plötzlich eine Eigendynamik entwickelt und die

²⁸ Siehe Jochen Rehr: Mehrheitsentscheidung – Europäische Armee – Gemeinsame Verteidigung. Entwicklungstendenzen der ESVP. In: ÖMZ 6/2007, S 655 – 664

²⁹ Gemäß Vertrag von Lissabon soll ein „External Action Service“ errichtet werden, welcher in gewisser Weise das Diplomatische Korps der Europäischen Union darstellen soll. Siehe hierzu auch den Konferenzbericht von Brian Crowe: The European External Action Service. A Roadmap for Success. Chatham House - Royal Institute of International Affairs. London 2008. Doch der Diplomatische Dienst bietet nicht nur Vorteile sondern auch Herausforderungen: *“The EUHR and the External Action Service assisting him are an opportunity the European Union cannot afford to miss. They could be the means by which the EU achieves a great deal more in international affairs through better leadership, greater coherence and better use of existing resources. But like any exercise in restructuring, the new arrangements could become no more than a reshuffling of bureaucratic chairs if they are not handled with care.”* S 16.

Staats- und Regierungschefs etwas beschließen lässt, von dem sie im Vorfeld nie zu denken gewagt hätten.

Schlussbemerkungen

Doch kommen wir zum Ende noch einmal zurück zu Österreich. Österreich hat einen gewaltigen Vorteil: Wenn Österreich eine Position präsentiert, hat kein anderer EU-Partner den Verdacht, dass Österreich eine „hidden agenda“ verfolgt – zu klein und zu unwichtig wäre dafür Österreich. Deshalb können österreichische Vorschläge vorurteilsfreier gewürdigt werden, was sich wiederum positiv auf die Diskussionsführung auswirken würde. Doch Österreich müsste den Mut aufbringen, von diesem Trumpf Gebrauch zu machen. Derzeit schreckt Österreich noch zu oft vor der eigenen Courage zurück.³⁰ Leider ist es in vielen Fällen nicht nur die mangelnde Courage, sondern auch das mangelnde innovative Fortschrittsdenken. Und hier schließt sich der Kreis, dass in vielen Fällen der visionäre Input im nationalen politischen Entscheidungsprozess fehlt.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise könnte in diesem Zusammenhang eine gewaltige Chance bieten. Zum einen sind alle EU-Mitgliedsstaaten aufgerufen, nach Ende der Krise die Schulden abzubauen und deshalb zu sparen. Zum anderen kann kein Staat mehr seine volle Souveränität selbständig aufrechterhalten – manche können nicht einmal mehr ihr Territorium alleine verteidigen.³¹ Deshalb sollte man das Modell der „gemeinsamen Souveränitätsaus-

³⁰ So gab es im September 2003 bereits konkrete Überlegungen im österreichischen Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV), wie ein zivil-militärisches Generaldirektorat organisiert werden könnte und welche Aufgaben wahrzunehmen wären. Diese Überlegungen wurden ein paar Monate vor der Schaffung der „civ-mil Cell“ im EU-Militärstab angestellt und wären vom Ansatz sogar eher in Richtung eines „Crisis Management and Planning Directorate“ gegangen, einem französischen Vorschlag, der nach In-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon realisiert werden soll. Doch die Überlegungen des BMLV wurden nie formell als österreichischer Vorschlag in die EU-Gremien eingespielt.

³¹ „A major rationalisation of the European Union's defence spending is overdue. The duplication of infrastructure and support services for these separate armed forces amounts to a huge waste of resources. Alone, most EU member States would be in no position even to defend their own territory. It is not necessarily greater spending that is required, as is so often asserted. Wisser spending would certainly help.“ Howorth, Jolyon: *The European Security Strategy and military capacity. The first significant steps.* In: Sven Biscop, Jan Joel Andersson (ed.): *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe.* London/New York 2008. S 81 - 102, hier S 101. In eine ähnliche Richtung argumentiert Sven Biscop: *The European Security Strategy. A Global Agenda for positive Power.* Cornwall 2005. S 102 ff (‐Spending Wisely‐). Und Nick Whitney stößt ins selbe Horn: „No European nation – not even the largest – can any longer afford a full range of military capabilities. Trying (and failing) to have everything results only in wasteful duplication and isolated national units which are too small to have independent operational value yet incapable of working together.“ Nick Whitney: *Re-energising Europe's Security and*

übung“ voranstellen³² – und hier könnte Österreich wie oben geschildert eine Vorreiterrolle einnehmen.

Eine Diskussion über ein gemeinsames Diplomatisches Korps, über gemeinsame zivil-militärische Kräfte³³ und über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sind überfällig. Es wäre schön, wenn man die Finanz- und Wirtschaftskrise als Chance wahrnimmt und sich zu mehr Europa bekennen würde³⁴ – nicht nur auf den Lippen, sondern mit Taten.

Defence Policy. Policy Paper. European Council on Foreign Relations (ECFR). July 2008. S 33.

³² Der Autor geht davon aus, dass in den nächsten 2 bis 3 Jahren die Staaten beginnen werden müssen, ihre massiven Schuldenberge abzubauen. Dadurch könnte der europäischen Integration ein gewaltiger Impuls versetzt werden. Österreich könnte die nächsten 2 bis 3 Jahre dazu nutzen, sich personell bestmöglich zu positionieren, um bei einem weiteren Integrationsschub Schlüsselstellen in den EU-Gremien besetzen zu können. Die Entscheidungen dafür müssten jedoch heute getroffen werden.

³³ Siehe Rehr, Jochen: Europäische Sicherheit-, Friedens- und Stabilisierungskräfte (ESFS). Die nächsten Schritte nach SAFE und ECPC. In: Feichtinger, Walter u.a. (Hg.): Globale Sicherheit. Europäische Potenziale. Herausforderungen – Ansätze – Instrumente. Wien 2010. S 267 – 286.

³⁴ Guy Verhofstadt argumentiert in seiner Studie zur Finanz- und Wirtschaftskrise am Ende: „If it [Europe] wishes to play a role in tomorrow's multipolar world and survive the 'new age of empires', its only option is to take a bold and decisive new step in the integration process. Seen in this light, the current financial crisis is not a disaster but rather a golden opportunity for the future. What is needed now is for our political leaders to overcome their cold feet and take the plunge.“ Guy Verhofstadt: The Financial Crisis: Three Ways out for Europe. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh 2008. S 11.

Heinz-Gerhard JUSTENHOVEN

Soll aus der EU als regionaler Friedensmacht eine globale Militärmacht werden?

An Anfang stand die Vision des französischen Außenministers Robert Schuman: Die jahrhundertealte Tradition sich wiederholender Kriege zwischen europäischen Nachbarn müsse überwunden werden. Der „Schuman-Plan“ vom 9. Mai 1950 sah vor, die wichtigsten Schwerindustrien (Kohle und Stahlproduktion) durch eine gemeinsame Institution verwalten zu lassen. Dieser Vorschlag wird, so heißt es im Wortlaut, „den ersten Grundstein einer europäischen Föderation bilden, die zur Bewahrung des Friedens unerlässlich ist“¹. Der Einigungsprozess Europas setzt also dezidiert an der Erfahrung des Antagonismus der europäischen Staaten an, die in den beiden Weltkriegen und deren schrecklichen Folgen ihre Zuspitzung erfahren hatte. Inspiriert war der Schuman-Plan erkennbar von der christlichen Werthaltung Schumans und des Verfassers Jean Monnet: Die Chancen einer künftigen Friedensordnung in Europa würden von der Versöhnung zwischen Frankreich und Deutschland abhängen, die künftige Ordnung müsse vom Geist der Solidarität getragen sein.²

Vergemeinschaftung ehemals souveräner staatlicher Politikfelder

Als Weg zur dauerhaften Überwindung von Krieg wählt der Schuman-Plan die Übertragung von Hoheitsrechten an eine neu zu schaffende europäische Institution, die *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, die dann auch 1952 gegründet wird. So steht an der Wiege des europäischen Einigungsprozesses der Gedanke, in Europa eine dauerhafte Friedensordnung durch

¹ Erklärung der französischen Regierung über eine gemeinsame deutsch-französische Schwerindustrie vom 9. Mai 1950, in: Europa-Archiv 1 (1950) 3091-3092.

² Vgl. Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft, Das Werden der Europäischen Union und die Verantwortung der Katholiken, 18.

Übertragung souveräner Hoheitsrechte zu schaffen.³ Zur Steuerung relevanter Politikfelder haben die Mitgliedsstaaten in den folgenden Jahrzehnten ihre Hoheitsrechte in der EU gebündelt, um eine Stärke und einen internationalen Einfluss zu erreichen, den kein europäischer Staat mehr alleine erreichen kann. In den Bereichen Wirtschafts- und Währungspolitik haben die Mitgliedsstaaten einen Teil ihrer Entscheidungsbefugnisse den gemeinsamen Institutionen übertragen; hier wird von vergemeinschafteter Politik gesprochen. Im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik arbeiten die EU-Mitgliedsstaaten seit 1993 Jahren auf Regierungsebene zusammen und suchen die Gemeinsamkeiten zu vergrößern, behalten sich jedoch die letzte Entscheidung weiterhin vor.

Die Wertebasis der Europäischen Union

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 die Wirtschafts- und Währungspolitik als ein klassischer Kernbereich des modernen Nationalstaates in die Verantwortung der Gemeinschaft übergeben. In den folgenden Jahren ist deutlich geworden, dass dies nur der erste Schritt in einem Prozess sein kann, auch diejenigen Politikbereiche in die Verantwortung der EU zu übertragen, die die Integration im Inneren und die Handlungsfähigkeit nach außen herstellen. Zugleich ist seit den 90er Jahren deutlich, dass die Erweiterung der Union auf 25 bis 30 Staaten dringend einer Reform des institutionellen Gefüges bedarf, das ursprünglich für sechs Mitgliedsstaaten geschaffen worden war. So war die Einstimmigkeit im Europäischen Rat schon unter 15 Staaten nur noch äußerst mühsam erreichbar, bei 25 bis 30 Staaten führt dies zur Unregierbarkeit. Angesichts dieser Situation forderte der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer im Jahr 2000 eine Weiterentwicklung der EU von einem Staatenbund hin zu einer Europäischen Föderation mit „ein(em) europäische(n) Parlament und eine(r) ebensolche(n) Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben. Diese Föderation“, so Fischer weiter, „wird sich durch einen Verfassungsvertrag zu gründen haben.“⁴

³ Das Hertensteiner Programm, an dem Vertreter aus Italien, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz mitgewirkt haben, fordert schon 1946 die Bildung einer Europäischen Union: „Die Mitglieder der Europäischen Union übertragen einen Teil ihrer wirtschaftlichen, politischen und militärischen Souveränitätsrechte an die von ihnen gebildete Föderation.“ Hertensteiner Programm, in: Jürgen Schwarz (Hg.), Der Aufbau Europas, 49-50, 49.

⁴ Joschka Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, 6.

Fischers Vorschlag zielte bewusst über den Tag hinaus, er wollte eine öffentliche Debatte anstoßen. Ansatzweise haben die EU-Staats- und Regierungschefs sich in diese Richtung bewegt: Im Dezember 2001 hat der Europäische Rat beschlossen, einen Europäischen Konvent einzuberufen, der einen Verfassungsvertrag entwerfen sollte. Ziel sollte eine klarere Kompetenzverteilung innerhalb der Union sein, eine Stärkung der Institutionen und die Demokratisierung EU. Der vom Konvent 2003 vorgelegte Entwurf wurde zwar vom EU-Rat im Wesentlichen ein Jahr später verabschiedet, jedoch scheiterte er an den Referenden in Frankreich und Irland. Dass dennoch mit großer Einmütigkeit an dem Grundanliegen einer institutionellen Reform festgehalten wurde, liegt in schierer Notwendigkeit begründet: Wer die EU will, kommt um einen Reformprozess nicht umhin. Der Vertrag von Lissabon hat die wesentlichen Anliegen des EU-Verfassungsvertrags aufgenommen.

Während in der öffentlichen Diskussion die Reformvorschläge für die europäischen Institutionen und die Zusammenfassung der bisherigen Verträge in Vordergrund stehen, ist für eine ethische Analyse die explizite Wertefundierung der Europäischen Union, die durch den Verfassungsvertrag versucht wurde, bemerkenswert. So heißt es in der Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union: „Die Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen“. Die Union gründet sich „auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns“⁵. Gerade durch die Integration der Grundrechtecharta enthielt der Verfassungsvertrag eine ethische Basis, die alle Politikbereiche normieren sollte.⁶ Der Vertrag von Lissabon enthält die Grundrechtecharta nicht mehr, sondern verweist nur noch auf sie. Diese Veränderung zielte weniger auf das ethische Fundament als solches, sondern die Tatsache, dass der Einschluss der Grundrechtecharta dem Vertrag verfassungähnlichen Charakter gab; dies wurde beispielsweise in Großbritannien abgelehnt. Achtung der Menschenwürde, Verwirklichung der Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit stellen also explizit die ethischen Grundlagen der Europäischen Union dar, ungeachtet der Querelen um den Verfassungsvertrag.

⁵ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Jürgen Meyer (Hg.), Baden-Baden (2/2006), 33.

⁶ Der explizite Transzendenzbezug ist insbesondere auf französischen Druck hin in dem Verfassungsvertrag unterblieben; vgl. Christoph Gold, Die Europäische Union und der Gottesbezug. Nach dem Vertrag von Lissabon, in: Die neue Ordnung 3 (2008), 185-199.

Schaut man den Vertrag von Lissabon in Bezug auf die Übertragung von Hoheitsrechten an, so wird deutlich, dass die EU-Mitgliedsstaaten den bisherigen Prozess der Integration fortsetzen: insbesondere die Rolle des EU-Parlamentes wird gestärkt; seine legislative Kompetenz wie seine politische Kontrollfunktion werden erweitert und es erhält das Recht, den Kommissionspräsidenten zu wählen.⁷ Friedensethisch ist der gesamte Integrationsprozess, in dem der Vertrag von Lissabon einen weiteren Meilenstein darstellt, von nicht zu unterschätzender Relevanz. Als „Unterwerfung aller zwischenstaatlichen Beziehungen unter die Herrschaft des Rechts“ fasst Steven Everts das Wesen des europäischen Integrationsprozesses zusammen.⁸ In Europa hat „das Rechtsstaatsprinzip das primitive Wechselspiel der Macht ersetzt ... Die Machtpolitik hat ihren Einfluss verloren. Indem wir“, so der vormalige EU-Ratspräsident Romano Prodi „die Integration vollenden, geben wir der Welt das gelungene Beispiel für eine Methode des Friedens.“⁹

Ziehen wir eine Zwischenbilanz: Der europäische Integrationsprozess lässt sich von Beginn an als innereuropäischer Friedensprozess beschreiben. An die Stelle der jahrhundertlang üblichen Friedensverträge zur Kriegsbeendigung ist das Modell der Vergemeinschaftung ehemals souveräner Politikfelder getreten. So wurde der zwischenstaatliche Antagonismus strukturell überwunden. Mit der in der Grundrechtscharta beschriebenen Wertebasis hat die EU sich explizit ein ethisches Fundament gegeben. Es ist nun zu fragen, welche Konsequenzen dies für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU hat.

Bevor es aber hierum geht, soll eine zentrale Frage europäischer Integration kurz gestreift werden, die das Fundament der Unionspolitik betrifft: Sind die Voraussetzungen der Demokratie in der EU gegeben? Wie steht es um die politische Selbstbestimmung und Kontrolle der Macht, wenn der Akteur politischer Selbstbestimmung, das Volk, nicht existiert? Oder gibt es das Volk der Europäischen Union? Kann es in der EU wirklich eine Demo-Kratie, eine Herrschaft des Volkes geben?

⁷ Vgl. Klemens H. Fischer, *Der Europäische Verfassungsvertrag. Text und Kommentar*, Baden-Baden 2005, 151.

⁸ Steven Everts, *Unilateral America, Lightweight Europe?* Arbeitspapier des Center for European Reform, 2/2001, 10.

⁹ Romano Prodi, Rede vor dem Institut d'Etudes Politiques am 29. Mai 2001, zitiert nach: Robert Kagan, *Macht und Ohnmacht*, 71.

Sind die Voraussetzungen politischer Selbstbestimmung in der EU gegeben?

Trotz vielfachen Lobes und der Ratifikation des Lissaboner Vertrages stehen wichtige Fragen im Zentrum der öffentlichen Debatte: Dürfen staatliche Hoheitsrechte in diesem Umfang an die Europäische Union übertragen werden? Wird die politische Freiheit der Bürger, das Recht auf politische Selbstbestimmung, angesichts der Souveränitätsübertragung aufgegeben? Ist die EU demokratisch kontrollierbar? Können die Bürger am politischen Prozess der EU überhaupt partizipieren?¹⁰

Fundamentaler ist die Kritik des tschechischen Präsidenten Vaclav Klaus, der die Voraussetzungen einer Demokratisierung der Europäischen Union bestreitet. Seine These lautet, dass es auf der Ebene der EU keine *Demokratie* – keine Herrschaft des Volkes – geben könne, weil es als Voraussetzung ein europäisches Volk geben müsse „und das haben wir in Europa nicht“.¹¹ Eine demokratische Gesellschaft, so seine These, ist an einen Staat und an eine oder mehrere Nationen gebunden. Die Demokratie brauche eine staatliche Grundlage.

Während einerseits der historische Prozess offen ist, ist andererseits zu fragen, ob überhaupt die Voraussetzungen gegeben sind, dass sich die EU zu einer politischen Gemeinschaft entwickeln kann, die Ausdruck des Willens zur politischen Selbstbestimmung der sie konstituierenden Bevölkerung ist: In diesem Zusammenhang möchte ich die Ergebnisse der Nationalismusforschung heranziehen: Sie hat den Prozess der Entstehung der europäischen Nationalstaaten in der Neuzeit untersucht und weist die Herausbildung der Nationen nicht als naturwüchsigen Prozess, sondern als kulturelle Leistung nach.¹² So wird deutlich, dass der Wille zur Herausbildung einer gemeinsamen Identität entscheidender war als das Vorliegen objektiver Gegebenheiten wie eine gemeinsame Sprache, Geschichte, Religion, Mythen. Vielmehr zeigt die Nationalismusforschung, dass vermeintlich objektive Gegebenheiten wie die gemeinsame Sprache in den entstehenden Nationalstaaten durch die

¹⁰ Vgl. die Klage des Abgeordneten Peter Gauweiler vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Lissaboner Vertrag (BvG 09-002).

¹¹ Vgl. „Eine Gefahr für Demokratie und Freiheit in Europa“, Ein Gespräch mit dem tschechischen Präsidenten Václav Klaus, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.3.2005.

¹² Vgl. Eric Hobsbawm, Nation und Nationalismus, Frankfurt/M 1991, Theodor Schieffer, Nationalismus und Nationalstaat, Göttingen 1991.

Unterdrückung regionaler Sprachen oder regionaler kultureller Eigenheiten erst geschaffen wurden; hier kann auf das Beispiel Frankreich verwiesen werden. In gleicher Weise lässt sich nationale Geschichte häufig in nicht unerheblichen Teilen als konstruiert aufzeigen. Weiterhin verweist die Minderheitenproblematik in fast allen europäischen Staaten darauf, dass regionale Identitäten bestehen – gerade auch trotz des Drucks auf Konformität in der Entstehungsphase des Nationalstaates und darüber hinaus.

Als Ergebnis der Nationalismusforschung möchte ich für unsere Frage festhalten: Nation und Nationalstaat haben im Prozess der Herausbildung des modernen Verfassungsstaates eine wichtige identitätsstiftende Rolle gespielt, gleichwohl sind sie kontingent. Ob es möglich ist, in Ergänzung zu nationaler – und auch regionaler – Identität eine europäische Identität herauszubilden, die für eine politische Gemeinschaft auf europäischer Ebene tragfähig genug ist, lässt sich aus der Perspektive der Nationalismusforschung zumindest nicht negativ beantworten.

Kann es also eine europäische Bürgerschaft, ein europäisches Volk geben? Dies ist eine politische Gestaltungsaufgabe, wie dies der französische Philosoph Étienne Balibar gefordert hat: Die „Erfindung einer europäischen Bürgerschaft“¹³. Dabei sollte m.E. nicht übersehen werden, dass der politische Prozess zur Herausbildung der EU in den vergangenen 50 Jahren selbst schon in diesem Sinne identitätsstiftend gewirkt hat. In diesem Sinne vertritt Angela Augustin die These, dass sich die „Unionsbürgerschaft“, 1993 offiziell geschaffen, „immer weiter in Richtung einer materialen Bürgerschaft“¹⁴ entwickle, weil die EU den Schutz der Menschenrechte vor ungerechtfertigten Eingriffen des politischen Gemeinwesens in den Bereich individueller Freiheit gewährleistet¹⁵. Daher könne man „ein Volk der EU als wenigstens in Ausbildung begriffen ansehen“¹⁶. Eher beiläufig weist Augustin auf ein Kriterium hin, das in der politischen Philosophie als bedeutsam angesehen wird: Der Wille zur Gemeinschaft als Konstitutivum. Ihrer Ansicht nach „besteht wegen der überwiegenden Zustimmung und dem deutlichen Wunsch nach Demokratisierung

¹³ Étienne Balibar, Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen, Hamburg 2003, 30.

¹⁴ Angela Augustin, Das Volk der Europäischen Union. Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs, Berlin 2000, 111.

¹⁵ A. Augustin, a.a.O., 108.

¹⁶ A. Augustin, a.a.O., 111.

des europäischen Integrationsprozesses eine Willensgemeinschaft, so dass man vom Vorliegen eines Volkes der EU sprechen kann¹⁷.

Ausdruck des Willens der Unionsbürger nach Demokratisierung des europäischen Integrationsprozesses sollte der EU-Verfassungsvertrag werden. Im Sinne der Vertragstheorie war daran gedacht, dass die Bürger der EU in einer gemeinsamen und öffentlichen Willensbekundung die Übertragung von souveränen Rechten auf die Europäische Union beschließen: Im Wissen darum, dass Frieden in Freiheit in Europa durch die Errichtung einer gemeinsamen Rechtsordnung dauerhaft gesichert werden soll und dies nicht mehr im Rahmen der europäischen Einzelstaaten zu leisten ist, entschließen die Bürger der Einzelstaaten sich dazu, in einem neuen Gesellschaftsvertrag den politischen Prozess, der zur EU geführt hat, bewusst zu rezipieren, indem sie dem Verfassungsvertrag der Europäischen Union zustimmen.

Damit das ethische Projekt einer Friedensordnung in Europa durch die Herausbildung eines politischen Gemeinwesens nicht mit dem Verlust politischer Selbstbestimmung bezahlt wird, bedarf es der institutionellen Kontrolle durch das seine Rechte übertragende Volk: der Errichtung einer europäischen Demokratie. Aus diesem Grund ist die institutionelle Reform, die der EU-Verfassungsvertrag angestoßen und der Lissaboner Vertrag realisiert, ein notwendiger Schritt, dem weitere folgen müssen, um wirksame politische Partizipation der EU-Bürger sicherzustellen.

Für eine werteorientierte europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat sich die EU 1993 und dann 2000 mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ein Instrument geschaffen, um ihre Außen- und Sicherheitspolitik besser zu koordinieren, ohne deswegen schon europäische außenpolitische Interessen auszuformulieren und von ihnen her eine gemeinsame Außenpolitik zu entwickeln. Die Entscheidung zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik war vielmehr die Konsequenz aus der Einsicht der europäischen Einzelstaaten, weltpolitisch zunehmend marginalisiert zu werden. Angesichts der Alternative zunehmender Bedeutungslosigkeit oder der Bündelung ihrer Außenpolitik wählten die Mitgliedsstaaten den zweiten Weg. So folgt die

¹⁷ A. Augustin, a.a.O., 193.

Entwicklung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zuerst einmal dem machtpolitischen Überlebensinteresse der europäischen Einzelstaaten, ohne dass sich daraus bereits eine schlüssige gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ergibt.

Folglich ist es fast konsequent, dass die Mitgliedsstaaten darauf bestehen, sich die Entscheidungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, einem klassischen Aufgabenbereich des souveränen Staates, weitestgehend vorzubehalten, um ihre jeweiligen Einzelinteressen unter dem Mantel der EU vertreten zu können.¹⁸ Zwar gibt es Zusammenarbeit auf Regierungsebene im Rahmen der EU, jedoch ist dieser Politikbereich (noch) nicht vergemeinschaftet. Die mehr oder minder zufällige Übereinstimmung von Einzelinteressen der Mitgliedsstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik dominiert das Handeln der EU; es ist den EU-Mitgliedsstaaten noch nicht wirklich gelungen, die übergeordneten Gemeinschaftsinteressen der Union zu umschreiben.¹⁹ Fragt man nun einmal, worin die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der EU liegen müssten, so ergibt sich eine ethische Leitlinie: Es ist den europäischen Mitgliedsstaaten in den letzten 50 Jahren gelungen, die „zerbrechliche Vor- und Zwischenkriegsordnung“ dauerhaft abzulösen und „die immer wieder auflodernde tödliche Feindschaft der Nationen“ zu überwinden.²⁰ An die Stelle des politischen Konkurrenzdenkens ist die Integration, die Verknüpfung der ökonomischen, politischen und kulturellen Beziehungen getreten, mit der die Union eine neue politische Qualität geschaffen hat. Diese „Integrationspolitik hatte zugleich eine neue Perspektive: Sie verstand sich“, so die deutschen Bischöfe, „zugleich als Europas Beitrag zum Weltfrieden.“²¹ Dieser ethische Anspruch, der das Fundament der EU darstellt, muss außen- und sicherheitspolitisch wirksam werden.²² Inhaltlich gefüllt werden muss er durch eine Politik, die sich an der weltweiten Verwirklichung der Achtung der Menschenwürde, Verwirklichung der Menschenrechte, Freiheit, Demokratie,

¹⁸ Vgl. am Beispiel EUFOR RD Congo: Peter Schmidt, Nationale Entscheidungsspielräume in multilateralem Handlungsrahmen, in: H.G.Justenhoven/H.G.Ehrhart (Hg.), Intervention im Kongo. Eine kritische Analyse der Befriedungspolitik von UN und EU, Stuttgart (2008) 78-88, 81 ff.

¹⁹ Die EU-Afrika-Initiative von 2000 ist eines der ersten Beispiele; vgl. www.europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r12106.htm.

²⁰ Die Deutschen Bischöfe, Gerechter Friede, Bonn (2000) Nr. 100.

²¹ Gerechter Friede 101.

²² Vgl. auch Matthias Dembinski, Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Abschied vom Leitbild „Zivilmacht Europa“? in: Peter Schlotter (Hg.), Europa – Macht – Frieden ? Zur Politik der Zivilmacht Europa, Baden-Baden 2003, 72-100, 74.

Rechtsstaatlichkeit orientiert, wenn die EU nicht in einen Widerspruch zu ihren eigenen ethischen Fundament geraten will.²³

Im Sinne dieser Leitlinie argumentiert das European Union Institute for Security Studies, wenn es fordert, die europäische Außen- und Sicherheitspolitik möge sich am kooperativen Multilateralismus orientieren. Konkret ist damit gefordert, insbesondere die Institutionen der Vereinten Nationen zu stärken und zu versuchen, politische Probleme in ihrem Rahmen zu lösen. Man kann diese Forderung auch als Absage an einzelstaatliches Streben nach einem Sitz im Sicherheitsrat der VN verstehen, den die deutsche Regierung seit einigen Jahren anstrebt.

Jedoch geht die Forderung nach einem kooperativen Multilateralismus aus einer ethischen Perspektive nicht weit genug. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, welche Interessen Europa legitimerweise mit seiner ESVP vertreten kann. Hierzu ist eine erste Vorentscheidung deutlich zu machen. Ich unterstelle im Unterschied zum politischen (Neo-)Realismus²⁴, dass die Staatengemeinschaft prinzipiell in der Lage ist, sich eine friedlichere internationale Ordnung zu geben und folge damit den Grundannahmen beispielsweise des Neuen Institutionalismus.²⁵ Die Mitgliedsstaaten der EU haben in den letzten 50 Jahren einen eindrucksvollen Beweis angetreten, was politisch möglich ist. Der Kern des europäischen Friedensprojektes liegt darin, das die Mitgliedsstaaten den Interessensgegensatz, der jahrhundertlang gewaltsam ausgetragen wurde, heute politisch austragen: Die Interessensgegensätze sind nicht verschwunden, sondern sie werden durch die Suche nach einem Interessensausgleich unter den Beteiligten mit zivilen Methoden gelöst. Das Verfahren, in dem die modernen rechtsstaatlichen Gesellschaften diese Interessensgegensätze bearbeiten, sind die parlamentarischen Demokratien; die EU entwickelt sich in diese Richtung. Öffentliche Gewalt darf in diesem Prozesse legitimerweise nur eingesetzt werden, um diese den Frieden unter den europäischen Völkern bewahrende Ordnung zu schützen.

Will die EU nicht in Widerspruch zu ihrem ethischen Fundament und den erklärten Zielen ihrer Außen- und Sicherheitspolitik geraten, muss sich auch die Durchsetzung europäischer Interessen gegenüber den übrigen Staaten in der

²³ So explizit der Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities: A Human Security Doctrine for Europe, Barcelona (2004) 10.

²⁴ Vgl. Carlo Masala, Kenneth Waltz. Eine Einführung in seine Theorie und Auseinandersetzung mit seinen Kritikern, Baden-Baden (2005), 59f.

²⁵ Vgl. z.B. Volker Rittberger (Hg.), Regime theory and international relations, Oxford (1993).

Welt hieran messen lassen. Implizit ist damit erstens gesagt, dass die Vertretung eigener Interessen prinzipiell nicht illegitim ist, sondern sowohl für ein Individuum als auch für eine politische Gemeinschaft als zulässig, ja notwendig angesehen wird. Unter Gerechtigkeitsaspekten ist jedoch zu fordern, dass die eigenen Interessen nicht unter Schädigung der Interessen anderer, insbesondere der Schwachen, durchgesetzt werden. Als Ergebnis des rechtsphilosophischen Diskurses der Moderne darf festgehalten werden, dass an Gerechtigkeit orientiertes Recht am ehesten in der Lage ist, für einen angemessenen Interessensausgleich zwischen den Individuen in einem funktionierenden Staat zu sorgen.²⁶ Das internationale Recht ist bekanntlich noch bei weitem nicht in der Lage, den notwendigen Interessenausgleich zwischen den Starken und den Schwachen zu organisieren. Auch die dann erforderliche unparteiliche Rechtsdurchsetzung ist den bestehenden internationalen Organisationen nicht nur nicht möglich – es bestehen Zweifel, ob sich die internationale Staatengemeinschaft überhaupt in einer analogen Weise organisieren kann oder soll.²⁷ Allerdings will ich darauf hinweisen, dass die Friedensethik der Katholischen Kirche seit der Mitte des 20. Jahrhunderts exakt diese Forderung erhebt: Die Staatengemeinschaft solle die bestehende internationale Ordnung ausbauen, das internationale Recht weiterentwickeln und die internationalen Institutionen in die Lage versetzen, den Interessensgegensatz insbesondere zwischen starken und schwachen Staaten nach Grundsätzen der Gerechtigkeit zu organisieren.²⁸

Was bedeutet es nun für die Ausrichtung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, dass zwar diese Forderung besteht, aber die Wirklichkeit anders aussieht? Die EU – wie jeder andere internationale Akteur – verfolgt ihre Interessen gegenüber anderen Akteuren in der Welt angesichts des Fehlens einer dem Parlament analogen Institution, die Interessensausgleich organisieren kann, zur Wahrung der universalen Interessen in der Lage ist und mittels einer „global-öffentlichen Gewalt“ (Höffe) unparteiliche Rechtssicherheit gewährleisten kann. Die Staatengemeinschaft befindet sich also rechtsphilosophisch gesprochen noch im Übergang aus dem Naturzustand – dem Zustand des Krieges aller gegen alle – in den Rechtszustand. Weil und insofern sich ethisch begründen lässt, dass der Übergang aus dem vorrechtlichen Naturzustand in den Rechtszustand ethisch verpflichtend ist, muss jeder

²⁶ Vgl. Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München (1999), 40ff.

²⁷ Vgl. z.B. Hans J. Morgenthau, *Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*, Gütersloh (1963), 243ff.

²⁸ Zur Friedensethik von Papst Leo XIII bis Papst Johannes Paul II vgl. Heinz-Gerhard Justenhoven, *Internationale Schiedsgerichtsbarkeit. Ethische Norm und Rechtswirklichkeit*, Stuttgart (2006), 43-94.

Akteur das ihm Mögliche für diesen Übergang tun. Im Klartext bedeutet dies: Die EU ist wie jeder andere internationale Akteur ethisch dazu verpflichtet, das ihr Mögliche zu tun, um den internationalen Rechtszustand herzustellen. Die Europäische Union hat sich im EU-Vertrag nach Lissabon, Artikel 21 (1), zumindest einmal dazu verpflichtet, den bestehenden anfänglichen internationalen Rechtszustand zu wahren:

„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“²⁹

Es wird also nun darauf ankommen, ob die Europäische Union ihre eigenen Verpflichtungen einhält, nicht nur die eigenen Interessen wie Sicherheit der Union nach außen durchzusetzen, sondern auch unter Berücksichtigung relevanter Interessen der übrigen betroffenen Staaten.

Zu den vitalen Sicherheitsinteressen der EU gehört die Stabilisierung Afrikas, insbesondere der Subsahara-Region.³⁰ Gerade an diesem Thema wird die Interdependenz von Ökonomie, good governance, der Menschenrechtsproblematik bis hin zu Pandemien wie HIV, Bildung und Stabilität offenkundig.³¹ Seit dem ersten Gipfel zwischen der EU und dem afrikanischen Kontinent im April 2000 in Kairo ist die EU als Union in diesem Teil der Welt außen- und sicherheitspolitisch aktiv. Die kriegerischen Auseinandersetzungen in der Region der großen ostafrikanischen Seen, insbesondere in der DR Kongo, sind nur ein Thema. Allerdings hat das militärische Engagement der EU im Rahmen der MONUC zur Absicherung der Präsidentschaftswahlen im Jahre 2006 symptomatisch die Probleme gezeigt, vor denen die EU heute steht.³²

²⁹ www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/VertraegeKonsolidiert.pdf

³⁰ Vgl. Thorsten Luhde, Peter Schmidt, Formulierung europäischer Sicherheitsinteressen für ein strategisch handelndes Europa. Beiträge zur Sicherheitspolitik, hg. v. Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien, www.bmlv.gv.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=340

³¹ Solana, Ein sicheres Europa, 3

³² Zur kritischen Auseinandersetzung vgl. HG Justenhoven/ HG Ehrhart (Hg.), Die Intervention im Kongo. Eine kritische Analyse der Befriedungspolitik von UN und EU, Stuttgart (2008).

- Während in anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik Mehrheitsentscheidungen bereits zur Regel geworden sind, gilt im ESVP-Bereich noch die Einstimmigkeit als Grundprinzip. Damit hat jeder EU-Mitgliedstaat faktisch ein Vetorecht. Immer wieder unterminieren die EU-Mitgliedsstaaten auf diese Weise die ESVP durch nationale Alleingänge. Anspruch und Realität klaffen auseinander, wie das European Institute for Security Studies konstatiert: „the EU preached effective multilateralism but its Member States were not prepared to devise a common approach to the reform of international organisations, thereby undermining their own policy“³³.
- Weil die Sicherheitspolitik im Verständnis der EU-Mitgliedsstaaten wesentlich eine souveräne Domäne ist und den geopolitischen Umständen widerstrebend gehorchend betrieben wird, hat die EU bis heute noch nicht festlegen können, „in welchem geographischen Rahmen die EU vorrangig aktiv werden soll“.³⁴ Eine ausformulierte Sicherheitspolitik, aus der her dann die erforderlichen Fähigkeiten zu definieren sind, steht noch aus. Es fehlt „den Planungs- und Entscheidungsstrukturen an einem politischen Leitbild davon, was die Union mit ihren Fähigkeiten tun soll“³⁵.
- Derzeit klafft eine ziemliche Lücke zwischen dem Anspruch der EU, gemeinsame militärische Interventionskapazitäten aufzubauen, und der Bereitschaft der EU-Mitgliedsstaaten, die Beschlüsse angesichts knapper Haushalte auch wirklich umzusetzen. So hat die EU 1999 in ihrem „headline goal“ beschlossen, eine 60.000 Soldaten starke schnelle Eingreiftruppe aufzubauen. Ein Jahr später wurde dann beschlossen, 100.000 Mann, 400 Flugzeuge und 100 Schiffe für die schnelle Eingreiftruppe bereitzuhalten. 2003 hat die EU festgestellt, dass das „headline goal“ erreicht wurde, obgleich „die Eingreiftruppe in der geplanten Form nur auf dem Papier existierte“³⁶. 2004 wurde ein neues headline goal formuliert, dieses Mal für 2010, die „battle groups“ eingeschlossen. Derzeit hinkt die EU hinter diesem Ziel jedoch deutlich hinter her: „Im Gegensatz zur NRF (Nato Response Force, d.Verf.) verfügen die EU-Kampfgruppen lediglich über begrenzte See- sowie Luftraumunterstützung und besitzen auch nur eingeschränkt die Fähigkeit, sich gegen den Willen eines Akteurs Zugang zu

³³ Álvaro de Vasconcelos (ed.), The European Security Strategy 2003-2008, EUISS-Report 5 (2009), 28.

³⁴ Ronjia Kempin/ Marco Overhaus, Kein großer Sprung in der Entwicklung der ESVP, SWP-aktuell 1 (Januar 2009), 2.

³⁵ Ronjia Kempin/ Marco Overhaus, Kein großer Sprung in der Entwicklung der ESVP, 3.

³⁶ Karl-Heinz Kamp, Europäische „Battle Groups“ – ein neuer Schub für die ESVP? in: KAS-Analysen 15/2004, 5.

einem Krisenschauplatz zu verschaffen.“³⁷ Solange sich dies nicht ändert, ist die EU auf Krisenschauplätzen nicht eigenständig, d.h. unabhängig von der NATO, handlungsfähig.

- Der Einsatz der EUFOR RD Congo hat brennglasartig die derzeitigen Probleme militärischer Einsätze der EU verdichtet: Unter europäischer Flagge werden nationale Kontingente letztlich aus den eigenen Hauptquartieren geführt, die keiner gemeinsamen europäischen Strategie folgen, sondern den teilweise widerstreitenden einzelstaatlichen Interessen.

Bei allem angebrachten Realismus gegenüber der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gilt es aber auch, den Prozess der Vergemeinschaftung auch dieses Politikfeldes zu würdigen:

- Die Zusammenarbeit hat Mitte der neunziger Jahre begonnen, sie wurde im Bereich der Außenpolitik bis 2009 vom Hohen Repräsentanten Javier Solana koordiniert. Und der von der Regierungskonferenz 2004 verabschiedete Entwurf eines EU-Verfassungsvertrages sieht die Schaffung eines Europäischen Außenministers und eines Europäischen Auswärtigen Dienstes vor. Bereits heute repräsentieren fast 5000 Personen als Delegierte der Europäischen Kommission die EU in Drittstaaten und bei Internationalen Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO), den Vereinten Nationen und der OSZE. Diese Vergemeinschaftung ist die Voraussetzung dafür, dass die EU eine Außen- und Sicherheitspolitik überhaupt durchführen kann.
- Im Vertrag über die Europäische Union (2008) sind Schritte der Vergemeinschaftung vereinbart. ESVP-Missionen sollen den Einsatz „ziviler und militärischer Mittel ... bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“ umfassen (Art. 42 (1)).
- Außerdem haben die EU-Mitgliedsstaaten im Vertrag über die Europäische Union ein „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (Art. 42(6)) für diejenigen Mitgliedsstaaten vereinbart, die „aufgrund ihrer militärischen Fähigkeiten anspruchsvollere Kriterien zur Führung von EU-Missionen

³⁷ Markus Kaim, EU Battle Group und Civilian Headline Goal – Zielmarken der ESVP, in: Perthes/Mair (Hg.), Aufgaben und Chancen, 19-22, 20.

erfüllen, (sie können) untereinander weiter reichende Verpflichtungen eingehen und eine Avantgarde bilden“.³⁸

- Seit Ende 2000 arbeitet die EU mit der NATO im Bereich der Krisenbewältigung zusammen sowie zur Durchführung von humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben und Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Hierzu kann die EU auf NATO-Truppen zurückgreifen. Die EUFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina seit Dezember 2004 ist ein Beispiel hierfür.
- Das Eurocorps, 1992 aufgestellt, kann als Nukleus für eine integrierte europäische Armee bezeichnet werden. Aus der deutsch-französischen Brigade hervorgegangen, entsenden Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Spanien Truppen. Vier weitere EU-Staaten, Österreich, Italien, Griechenland und Polen, partizipieren an der Stabsarbeit.
- Auch die Relevanz der „battle groups“ darf nicht übersehen werden: Sie sind ein wichtiges Instrument, mittels derer die EU-Mitgliedsstaaten ihre Streitkräfte umgestalten, um nicht nur die Interoperabilität zu stärken, sondern auch um eine gemeinsame europäische Streitkräftekultur zu entwickeln.³⁹ Der Aufbau einsatzfähiger gemeinsamer militärischer Interventionskapazitäten wird deutlich länger brauchen, als die Zielvorgaben aussagen.

Fazit

Auf dem Papier hat sich EU auf ethische Grundlagen für eine Außen- und Sicherheitspolitik verständigt, die zu begrüßen sind, auch wenn die friedensethischen Forderungen darüber hinaus gehen. Die Umsetzung in konkrete Politik ist das eigentliche Problem der EU auf allen Ebenen: Sowohl die Konzeption als auch die Verhältnisbestimmung von Außen- und Sicherheitspolitik als auch die Bereitstellung sicherheitspolitischer Mittel, zu denen dann in letzter Konsequenz auch europäische Truppen gehören, stecken in den Kinder-

³⁸ Annegret Bendiek, Mehr Kohärenz und mehr Finanzklarheit für GASP und ESVP, in: Volker Perthes, Stefan Mair (Hg.), Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, SWP-Studie 23 (2006) 15-18, 16.

³⁹ Vgl. Angelika Beer, Unterrichtung durch das Europäische Parlament. Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 5. Juni 2008 zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie und der ESVP (2008/2003(INI)), Nr. 35.

schuhen. Solange EU-Einsätze nicht aus Brüssel, sondern letztlich aus den nationalen Hauptstädten geführt werden, ist die EU zu einer schlüssigen Sicherheitspolitik noch nicht fähig.

Gerhard MARCHL

Operation Artemis – Eine Bilanz aus ethischer Sicht

Einleitung

Die Operation Artemis war eine Kriseninterventionstruppe der EU in der Demokratischen Republik (DR) Kongo im Sommer 2003. Ihre Aufgabe war es, in Bunia, der Hauptstadt der Provinz Ituri, die von heftigen Kämpfen zwischen verschiedenen Milizen gebeutelt war, die Lage zu beruhigen. Der Einsatz erfolgte auf Basis eines Mandats des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, das auch Gewaltanwendung durch die Truppen autorisierte. Frankreich als Führungsnation der Truppe stellte das Gros der insgesamt etwa 2.000 europäischen Soldaten. Die Operation Artemis war die erste militärische Operation der EU außerhalb Europas und wurde gänzlich unabhängig von der NATO und ihren Strukturen durchgeführt.¹

Ziel dieses Beitrags ist es zu untersuchen, inwieweit die Operation Artemis jenen Werten und Prinzipien entsprach, auf die sich die EU in dem ihr zugrundeliegenden Vertrag und weiteren wichtigen Dokumenten beruft. Zu diesen Zielen gehören auch die Grundprinzipien der Vereinten Nationen, die in der UN-Charta niedergelegt sind.

Bevor die für die EU wichtigen Werte und Ziele und ihre Umsetzung im Zuge der Operation Artemis beleuchtet werden sollen, erscheint es sinnvoll, die Eckdaten des Einsatzes darzulegen.

¹ Zur Operation Artemis sind in den letzten Jahren mehrere Beiträge erschienen, darunter: Damien HELLY, The EU military operation in DR Congo (*Artemis*), in: Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane (ed.), *European Security and Defence Policy: The first ten Years (1999-2009)*, The European Union Institute for Security Studies, Paris 2009, 181-185; Fernanda FARIA, *Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European Union*, Occasional Paper No. 51 (April 2004), The European Union Institute for Security Studies, Paris 2004; Kees HOMAN, *Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo*, in: European Commission (ed.), *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity*, Luxemburg 2007, 151-155.

Operation Artemis – Zustandekommen und Eckdaten

Die Operation Artemis erfolgte vor dem Hintergrund des so genannten Zweiten Kongokrieges, der von 1998 bis 2003 die gesamte Region erschütterte. Da bis zu neun Staaten an den Kampfhandlungen beteiligt waren, wird der Zweite Kongokrieg auch als Afrikanischer Weltkrieg bezeichnet.

1998 brach Laurent-Désiré Kabila, der Präsident der Demokratischen Republik (DR) Kongo, mit Uganda und Ruanda, die ihm noch 1996/97 geholfen hatten, Mobutu Sésé Seko, den Langzeit-Diktator von Zaire, wie das Land von 1971 bis 1997 hieß, zu vertreiben. Daraufhin kam es zu heftigen Kämpfen zwischen den Truppen Kabilas, der von Angola, Simbabwe, Namibia, Sudan und Tschad unterstützt wurde, sowie Uganda und Ruanda sowie mit ihnen verbündeten Rebellengruppen und Milizen. Die Folge war eine De-facto-Dreiteilung des Landes: Kabila beherrschte die westlichen Landesteile, Uganda und seine Verbündeten den Norden, Ruanda den Osten. Nach Friedensschlüssen zwischen der DR Kongo und Ruanda bzw. Uganda im Jahr 2002 konnte 2003 auch ein Friedensabkommen zwischen Präsident Joseph Kabila, der 2001 seinem getöteten Vater nachgefolgt war, und den verschiedenen Rebellengruppen erzielt werden. Allerdings flackerten seither vor allem in den Kivu-Provinzen im Osten des Landes immer wieder Kämpfe auf, zuletzt im Herbst 2008. Die Bilanz des Krieges ist jedenfalls erschreckend: 5,4 Millionen Menschen kamen ums Leben, viele davon in Folge von Krankheiten und Hunger. Bis zu 500.000 Frauen wurden Opfer von Vergewaltigungen. Die UN-Schutztruppe MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo) konnte dem Grauen oft nur tatenlos zusehen, da ihre Aufstellung nur langsam und schrittweise erfolgte. Derzeit umfasst die Truppe rund 18.000 Soldaten und Polizisten.

Einsatzgebiet von Artemis war die Provinz Ituri im Nordosten der DR Kongo an der Grenze zu Uganda. Ituri wurde in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder von Gewalttaten und kriegerischen Auseinandersetzungen erschüttert, die auf dem Konflikt zwischen den beiden Ethnien Hema und Lendu um den Zugang zu Land, Rohstoffen und Machtpositionen basierten. Mit Ausbruch des Zweiten Kongokrieges und mit dem Einmarsch ugandesischer Truppen 1998 kam es auch in Ituri zu heftigen Kämpfen, in die verschiedene Milizen involviert waren und die 50.000 Menschenleben forderten.²

Im Frühjahr 2003 zeigte sich zunächst ein Hoffnungsschimmer. Anfang April kam mit Unterstützung der UNO und der MONUC die Ituri Pacification

² FARIA, 39; HOMAN, 151.

Commission zusammen, um den Weg zu Frieden und Versöhnung freizumachen. Als sich jedoch Ende April/Anfang Mai 2003 Uganda gemäß den Friedensvereinbarungen aus der Region zurückzog, eskalierte die Gewalt zwischen der *Union des patriotes congolais* (UPC) der Lendu und des *Front de résistance patriotique de l'Ituri* der Hema. Beide wollten die Vormachtstellung speziell in der Hauptstadt Bunia erringen und schreckten auch nicht vor schweren Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung zurück. Ohnehin waren in ganz Ituri bereits 500.000 bis 600.000 Menschen vertrieben oder hatten die Flucht ergriffen.³ Die rund 700 MONUC-Soldaten aus Uruguay, die Ende April noch rasch nach Bunia verlegt worden waren, konnten zwar noch Schlimmeres verhindern und etliche Menschenleben retten. Sie waren jedoch weder ausgerüstet noch imstande, die Lage unter Kontrolle zu bringen, und wurden selbst Ziel von Angriffen. Jegliche humanitäre Hilfe wurde unmöglich, die Hilfsorganisationen waren gezwungen, die Region zu verlassen.⁴ Angesichts dieser humanitären Katastrophe rief UN-Generalsekretär Kofi Annan am 15. Mai 2003 die Mitglieder der Vereinten Nationen auf, eine multilaterale Kriseninterventionstruppe zu entsenden, um die Zivilbevölkerung in und um Bunia zu beschützen. Die Streitmacht sollte nur für einen begrenzten Zeitraum stationiert werden, bis die MONUC entsprechend verstärkt würde.⁵ Bereits wenige Tage bevor Annan diesen Brief schrieb, hatte ihm Jacques Chirac angedeutet, dass Frankreich bereit sein könnte, eine Kriseninterventionstruppe anzuführen.⁶ Paris stellte drei Bedingungen für seine Führungsrolle: ein Mandat unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta, die Unterstützung der Staaten in der Region sowie die Begrenzung der Operation, was den Zeitrahmen und den Umfang betrifft.⁷ Im Laufe des Mai erkannten sowohl die Verantwortlichen in Paris und Brüssel die Möglichkeit, die ESVP als Rahmen für die Krisenintervention zu nutzen und somit die erste EU-Mission außerhalb Europas und auch ohne Unterstützung der NATO durchzuführen. Auf diese Weise, so dachte vor allem

³ UN SECURITY COUNCIL, S/2003/566, 27 May 2003, Second special report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 3-5, abrufbar unter <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/358/98/PDF/N0335898.pdf?OpenElement>; Vgl. FARIA, 39-40; HELLY, 182; HOMAN, 151.

⁴ UN PEACEKEEPING BEST PRACTICES UNIT, Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force, United Nations, October 2004, 3 und 7, abrufbar unter: <http://pbpu.unlb.org/-PBPS/Library/Artemis.pdf>.

⁵ UN SECURITY COUNCIL, S/2003/574, 28 May 2003, Letter dated 15 May 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council; abrufbar unter <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/373/66/PDF/N0337366.pdf?OpenElement> (2.03.2010).

⁶ HOMAN, 151.

⁷ FARIA, 40.

Frankreich, könnte gerade nach den Unstimmigkeiten rund um die Intervention im Irak die Handlungsfähigkeit der EU und die Unabhängigkeit von der NATO unter Beweis gestellt werden. Am 28. Mai erklärte sich Frankreich offiziell bereit, die Rolle der Führungsnation zu übernehmen.⁸

Die rechtliche Grundlage für die Operation Artemis bildeten die Resolution 1484 des UN-Sicherheitsrates vom 30. Mai 2003 sowie der Beschluss des EU-Rates vom 5. Juni 2003:⁹

- In seiner Resolution autorisierte der Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII die Entsendung einer multinationalen Kriseninterventionstruppe nach Bunia, ohne die EU oder Frankreich ausdrücklich als Verantwortungsträger zu nennen. Die Truppe sollte in enger Abstimmung mit der MONUC im Wesentlichen drei Aufgaben erfüllen: Zum einen sollte sie zur Stabilisierung der Sicherheitsbedingungen und zur Verbesserung der humanitären Lage in Bunia beitragen. Zweitens sollte sie den Schutz des Flughafens sowie der Binnenvertriebenen in den Lagern in Bunia gewährleisten. Drittens, falls es die Situation erfordert, sollte sie zur Sicherheit der Zivilbevölkerung, des Personals der Vereinten Nationen und der humanitären Helfer in der Stadt beitragen. Somit waren die Aufgaben relativ begrenzt, ebenso die Dauer (bis 1. September 2003) und das Einsatzgebiet (Bunia und Umgebung). Gegen Ende August 2003¹⁰ allerdings gestattete der Sicherheitsrat der Truppe, bis zu ihrem endgültigen Abzug spätestens am 15. September die MONUC zu unterstützen.
- Mit der Gemeinsamen Aktion vom 5. Juni 2003 kam der Rat der EU überein, eine Militäroperation in die DR Kongo zu entsenden. Der Beschluss legte unter anderem fest, dass Frankreich die Rolle der Führungsnation einnimmt und auch das Hauptquartier beherbergen wird, nämlich in Paris. Zum Operationskommandanten wurde Generalmajor Bruno Neveux, zum Force Commander Generalbrigadier Jean-Paul Thonier ernannt. Der Hohe Vertreter sowie der EU-Sondergesandte wurden beauftragt, in enger Abstimmung mit dem Vorsitzland als Kontaktpersonen zu den UN sowie den Behörden der DR Kongo und der Nachbarstaaten zu dienen. Ebenso sollte der Force Commander engen Kontakt zu den lokalen Behörden, der MONUC und anderen internationalen Akteuren halten. Eine Woche später, am 12. Juni 2003, wurde vom Rat der Operationsplan angenommen

⁸ FARIA, 40, 47; HOMAN, 152-153.

⁹ Siehe UN SECURITY COUNCIL, S/RES/1484, 30 May 2003 sowie RAT, Gemeinsame Aktion 2003/423/GASP vom 5. Juni 2003 über die militärische Operation der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 143/50-52, 11.6.2003.

¹⁰ UN SECURITY COUNCIL, S/RES/1501, 26 August 2003, Art. 3.

und der Startschuss für die bis 1. September befristete Mission gegeben.¹¹

An der Operation waren insgesamt über 2000 Personen bzw. 14 EU-Staaten (das heißt alle der damaligen EU-15 bis auf Dänemark), die Beitrittsländer Ungarn und Zypern sowie die Drittstaaten Brasilien, Kanada und Südafrika beteiligt. Im Operationshauptquartier in Paris waren 80 Offiziere aus allen 15 EU-Staaten bis auf Dänemark vertreten, wobei Frankreich mehr als die Hälfte des Personals stellte.¹² In den Einsatz selbst wurden rund 2000 Personen geschickt. Ein Großteil davon, nämlich 1650 SoldatInnen wurden von Frankreich gestellt. Weitere nennenswerte Beiträge kamen von Großbritannien, Schweden, Deutschland, Belgien sowie Brasilien, Kanada und Südafrika. Etliche Staaten stellten zudem Transportflugzeuge und dazugehöriges Personal zur Verfügung.¹³ Dennoch war die Mission vor allem eine französische Operation, aber unter europäischer Flagge.¹⁴

Das Force Headquarter befand sich in Entebbe in Uganda und umfasste rund 100 Personen aus Armee und Luftwaffe. Darüber hinaus waren am Flughafen von Entebbe 650 Personen stationiert, die für die aufwändige logistische Abwicklung der Operation sorgten. Rund 100 Personen befanden sich in Kampala, das zu Beginn der Operation als Basis der Kampfflugzeuge und dann als möglicher Ersatz für Entebbe fungierte. In Bunia selbst waren rund 1100 SoldatInnen stationiert. Dass ein Großteil davon aus Frankreich stammte, erleichterte die Koordination des Einsatzes und die Kommunikation mit der einheimischen Bevölkerung. Frankreich hielt überdies in verschiedenen afrikanischen Staaten rund 1000 Personen als Reserve bereit, die jedoch nicht eingesetzt werden musste.¹⁵

Noch vor dem offiziellen Startschuss der Operation am 12. Juni begannen die ersten Truppen am 6. Juni mit der Sicherung des Flughafens.¹⁶ Am 18. Juni waren bereits Kräfte in der Stärke von 400 Personen in Bunia und 500

¹¹ RAT, Gemeinsame Aktion 2003/432/GASP vom 12. Juni 2003 über die Einleitung der militärischen Operation der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 147/42, 14.6.2003.

¹² HELLY, 181, 183; FARIA, 42.

¹³ Die Zahlen zur Größe der nationalen Beiträge divergieren: Siehe HELLY, 183; FARIA, 42; BAGAYOKO, 107 und die Website der Deutschen Bundeswehr: http://www.einsatz.bundeswehr.de/potal/a/einsatzbw/kcxm/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLN_SJdzPxAMmB2a5BrvqRcNGgJFR9X4_83FR9b_0A_YLciHJHR0VFAES2oxU/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82XzFMX0YOSA!!

¹⁴ HOMAN, 153; vgl. BAGAYOKO, 104.

¹⁵ FARIA, 42-43.

¹⁶ HELLY, 183.

Personen in Entebbe stationiert. Am 6. Juli war die Verlegung der Truppen ins Einsatzgebiet abgeschlossen.¹⁷ Ab 12. Juli wurde Artemis durch MONUC-Truppen verstärkt, und am 15. August begann die schrittweise Ablöse durch die Blauhelme.¹⁸ Diesen wurde am 1. September wieder offiziell die Verantwortung übertragen, doch wurden zunächst noch gemeinsame Patrouillen durchgeführt. Am 6. September zogen sich die EU-Truppen aus Bunia zurück, am 25. September 2003 aus Entebbe.¹⁹

Werte und Ziele der EU

Zum Zeitpunkt der Operation Artemis war der EU-Vertrag in der konsolidierten Fassung nach dem Vertrag von Nizza vom Dezember 2000 in Kraft. In Artikel 6 sind jene Grundsätze und Werte angeführt, auf denen die EU beruht, nämlich auf jenen „der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“. Explizit heißt es zudem, dass die Union jene Grundrechte achtet, die in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950 im Rahmen des Europarates unterzeichnet) gewährleistet werden.

Zu den Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gehört zunächst „die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“ (Art. 11 (1), Spiegelstrich 1). Auch die „Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ wird angeführt (Spiegelstrich 5). Weitere Ziele sind die „Stärkung der Sicherheit der Union in all ihren Formen“ (Spiegelstrich 2) und „die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit“. Erneut beruft sich die EU hier auf die UN-Charta: Im Einklang mit ihr und entsprechend der KSZE-Schlussakte von Helsinki und der OSZE-Charta von Paris sollen Frieden und Sicherheit bewahrt und gefördert werden (Spiegelstrich 3). Was unter der „Förderung der internationalen Zusammenarbeit“ (Spiegelstrich 4) genauer zu verstehen ist, wurde im Vertrag von Nizza nicht weiter ausgeführt. Die entsprechende Passage im EU-Vertrag in der konsolidierten Fassung nach Lissabon ist aussagekräftiger: Die Union bekennt sich dazu, eine „Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer

¹⁷ FARIA, 41.

¹⁸ Kurt RADNER, „ARTEMIS“ – Die EU-Mission im Kongo, in: Truppendienst, Folge 274, Ausgabe 1/2004.

¹⁹ HELLY, 183; vgl. HOMAN, 153.

verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“ (EUV nach Lissabon, Art. 21 (2h)). Ebenfalls für ein wirksames multilaterales System mit der UN-Charta als Referenzrahmen sprach sich die Europäische Sicherheitsstrategie aus, die im Dezember 2003, also wenige Monate nach der Operation Artemis beschlossen wurde.²⁰

Auch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU ist mit gewissen Zielen und Werten verbunden. Einen hohen Stellenwert nehmen hier die so genannten Petersberg-Aufgaben ein. Sie waren im Juni 1992 am Petersberg bei Bonn im Rahmen der WEU (Westeuropäischen Union) beschlossen worden: Ihre Militärverbände sollten für drei verschiedene Einsatzarten herangezogen werden können, nämlich *erstens* für *humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze*, *zweitens* für *friedenserhaltende Aufgaben* und *drittens* für *Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen*.²¹ 1997 wurden sie mit dem Vertrag von Amsterdam in die EU überführt. Sinngemäß heißt es in Artikel 17 des EU-Vertrags sowohl in der Fassung nach Amsterdam als auch in jener nach Nizza, dass die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ auch die Petersberg-Aufgaben miteinschließt.

Im Juni 1999 fiel beim Europäischen Rat in Köln der Startschuss für die ESVP. Die Staats- und Regierungschefs bekannten sich dazu, dass die EU in der Lage sein sollte, „Beschlüsse über die gesamte Palette der [...] Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, der sogenannten ‚Petersberg-Aufgaben‘, zu fassen“. Daher müsse die EU „die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, deren Einsatz zu beschließen, um [...] auf internationale Krisensituationen zu reagieren“. Konflikte abzuwenden, Krisen zu bewältigen, „auf internationaler Ebene zu Frieden und Sicherheit beizutragen“, und zwar entsprechend den Grundsätzen der UN-Charta – dies gehört demnach zu den vorrangigen Zielen der ESVP und jener Operationen und Missionen, die seit 2003 in ihrem Rahmen durchgeführt werden.²²

²⁰ RAT, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, den 12. Dez. 2003, 9, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

²¹ WESTERN EUROPEAN UNION, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration, Part II, para. 4.

²² EUROPÄISCHER RAT KÖLN, 3./4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang III - Erklärung des Europäischen Rates zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Abs. 1.

Gerade für die Bewertung der Operation Artemis ist auch ein Blick auf das Cotonou-Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten (Juni 2000) von Interesse. Darin verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten zur Förderung und zum Schutz der Grundfreiheiten und Menschenrechte und bekennen sich zu Demokratie, dem Rechtsstaatsprinzip und verantwortungsvoller Staatsführung.²³ Schon zuvor, nämlich 1998, hatte der Rat in einem Gemeinsamen Standpunkt festgelegt, die Demokratisierungsprozesse in Afrika unterstützen zu wollen. Der Schutz der Menschenrechte, die Achtung demokratischer Grundprinzipien, Rechtsstaatlichkeit sowie verantwortungsvolle Staatsführung sind jene Grundsätze, auf deren Einhaltung die Union achten will.²⁴ In einem weiteren Dokument, nämlich in einem Gemeinsamen Standpunkt zur Konfliktverhütung und Konfliktlösung in Afrika, bekannte sich die Union dazu, einen Beitrag „zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von gewaltsamen Konflikten in Afrika durch Stärkung der Fähigkeit und der Einsatzmittel Afrikas“ zu leisten (Art. 1). Auch die EU selbst will ihre diesbezüglichen Fähigkeiten ausbauen und die Kooperation mit der UNO und regionalen Organisationen verbessern (Art. 2). Außerdem beschloss sie, „weiterhin – einfallbezogen – in Erwägung [zu] ziehen, ihre eigenen operativen Mittel zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in Afrika [...] einzusetzen“ (Art. 5).²⁵

Wie dem EU-Vertrag und wichtigen Dokumenten zu entnehmen ist, soll die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen stehen. Daher gilt es, kurz deren wichtigste Prinzipien darzulegen. Artikel 1 nennt im Wesentlichen drei Hauptziele: Zum einen sollen der Weltfrieden und die internationale Sicherheit gewahrt werden. Zuwiderhandlungen wollen die Vereinten Nationen mit effektiven Kollektivmaßnahmen begegnen, und Streitigkeiten sollen „nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts“ beigelegt werden (Abs. 1). Zweites Hauptziel sind freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen auf Basis von Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker (Abs. 2).

²³ PARTNERSCHAFTSABKOMMEN zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000 - Protokolle - Schlussakte - Erklärungen (2000/483/EG), Art. 8-9, in: Amtsblatt der EU vom 15/12/2000, L 317, 3-353.

²⁴ RAT, Gemeinsamer Standpunkt vom 25. Mai 1998 – vom Rat aufgrund von Artikel J.2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt – betreffend die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit und die verantwortungsvolle Staatsführung in Afrika (98/350/GASP), vor allem Art. 2, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 2.6.98, L 158/1-2.

²⁵ RAT, Gemeinsamer Standpunkt vom 14. Mai 2001 im Hinblick auf die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten in Afrika (2001/374/GASP), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 15.5.2001, L 132/3-5.

Drittens soll eine internationale Zusammenarbeit entwickelt werden, um Probleme verschiedenster Art zu lösen und um die Achtung vor Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern (Abs. 3).

Daraus ergeben sich folgende Grundsätze, die auch als Grundprinzipien des Völkerrechts gelten: Souveräne Gleichheit der Mitglieder (Art. 2.1), Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung (Gewaltverbot; Art. 2.3), territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit von Staaten, daraus ableitend das Verbot der Intervention in die Angelegenheiten eines Staates (Art. 2.4). Um dennoch kriegerischen Handlungen begegnen zu können, sieht die UN-Charta in Kapitel VII ein System der kollektiven Sicherheit vor, das ausschließlich gemeinsame Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen vorsieht. Zugleich allerdings billigt die UN-Charta auch das Recht auf Selbstverteidigung zu (Art. 51).

Zusammenfassend sieht sich die EU folgenden Werten und Zielen verpflichtet, an denen sich auch die Operation Artemis messen lassen muss:

- Bewahrung und Förderung der gemeinsamen Werte der EU: Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit
- Wahrung und Stärkung des Friedens und der internationalen Sicherheit
- Stärkung der Sicherheit der Union
- Beitrag zur internationalen Zusammenarbeit

Ein weiteres wichtiges Kriterium für die Legitimität des Einsatzes ist seine Übereinstimmung mit den Bestimmungen zur kollektiven Sicherheit in der UN-Charta und mit dem EU-Vertrag.

Die ethische Bewertung der Operation Artemis

Rechtliche Übereinstimmung mit den Bestimmungen zur kollektiven Sicherheit in der UN-Charta und mit dem EU-Vertrag

Inwieweit wurde die Operation Artemis in rechtsethischer Hinsicht auf legitimer Basis durchgeführt? Um diese Frage eingehend beantworten zu können, ist es nötig, die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates den Bestimmungen zur kollektiven Sicherheit in der UN-Charta gegenüberzustellen bzw. die Entscheidungen des EU-Rates auf ihre Fundierung in den EU-Verträgen hin zu überprüfen.

Wie bereits angesprochen befasst sich Kapitel VII der UN-Charta mit den Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen. Laut Art. 39 obliegt es dem Sicherheitsrat festzustellen, „ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er

gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.“ Während Art. 41 diverse Sanktionsmöglichkeiten behandelt, heißt es in Art. 42., dass der Sicherheitsrat „mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen [kann]“. Dies kann auch Streitkräfte von Mitgliedsländern miteinschließen.

Was die DR Kongo betrifft, nahm sich der UN-Sicherheitsrat seit 1999 wiederholt des dortigen Krieges an. Mit Resolution 1279 vom 30. November 1999 wurde die Entsendung der MONUC beschlossen, die im Zuge der weiteren Resolutionen sukzessive ausgebaut wurde.²⁶ In Resolution 1291 vom 24. Februar 2000 stellte der Sicherheitsrat erstmals dezidiert fest, dass die Lage im Land eine Bedrohung für den internationalen Frieden und für die Sicherheit in der Region darstelle. Dementsprechend wurde ebenso erstmals Kapitel VII angerufen, um der MONUC zu gestatten, die nötigen Maßnahmen zum Schutz von UN-Personal und von akut bedrohten Zivilisten zu ergreifen.²⁷ In mehreren weiteren Resolutionen zum Konflikt in der DR Kongo wurde die Einschätzung erneuert, wonach es sich um eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit handle.²⁸ Zum Teil handelte das Gremium bei diesen Beschlüssen auch unter Verweis auf Kapitel VII.²⁹

Im Laufe des Jahres 2002 traten auch speziell die Vorkommnisse in Ituri in den Fokus des Sicherheitsrates. In den entsprechenden Resolutionen zeigte er sich tief besorgt über die Kämpfe und die humanitäre Lage in der Region und drängte darauf, die Feindseligkeiten einzustellen, die Menschenrechte zu achten, die Zivilbevölkerung zu schützen und den Hilfsorganisationen freien Zugang zu ermöglichen. Außerdem wurde der UN-Generalsekretär aufgefordert, die MONUC in Ituri aufzustocken. Die Blauhelme wiederum sollten alles in ihrer Macht stehende tun, um die Sicherheitslage zu verbessern.³⁰

Insofern basierte die Resolution 1484, die ausdrücklich den Einsatz einer Kriseninterventionstruppe in Bunia autorisierte, auf zahlreichen vorangehenden Entschlüssen. Und bekanntlich berief sich der Sicherheitsrat in dieser Resolution auf Kapitel VII der UN-Charta, jenen Abschnitt, der ausschließlich gemeinsame Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens vorsieht.

²⁶ UN SECURITY COUNCIL, S/RES/1279, 30 November 1999.

²⁷ UN SECURITY COUNCIL, S/RES/1291, 24 February 2000, vor allem Art. 8.

²⁸ Siehe UN-Sicherheitsratsresolutionen 1304, 1341, 1355, 1376, 1399, 1417, 1445, 1457 und 1468.

²⁹ Dies trifft auf die Resolutionen 1304, 1341 und 1355 zu.

³⁰ UN SECURITY COUNCIL, S/RES/1417, 14 June 2002, Art. 5; UN SECURITY COUNCIL, S/RES/1445, 4 December 2002, Art. 13-15; UN SECURITY COUNCIL, S/RES/1468, 20 March 2003, Art. 2 sowie 8-11.

Dies verlieh dem Einsatz nicht nur mehr Gewicht, sondern auch der Truppe mehr Autorität. Sie konnte dadurch, speziell durch Artikel 4, auch Gewalt anwenden, um die Ziele der Resolution zu erreichen („take all necessary measures to fulfill its mandate“).

Der EU-Ratsbeschluss vom 5. Juni 2003 wurde auf Basis der Vertragsbestimmungen zur GASP gefasst. In Artikel 14 des EU-Vertrages nach Nizza hieß es nämlich, dass der Rat in „Situationen, in denen eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird“, gemeinsame Aktionen annimmt. Darin werden „ihre Ziele, ihr Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum für ihre Durchführung festgelegt“ (Art. 14 (1)). Gemeinsame Aktionen sind bindend (Art. 14 (3)) und werden prinzipiell einstimmig beschlossen, wobei Enthaltungen möglich sind (Art. 23).

Gemäß Art. 14 des EU-Vertrags enthielt die besagte Gemeinsame Aktion vom 5. Juni 2003 die nötigen Bestimmungen für die Operation Artemis. Es hieß darin, dass die Union „gemäß dem in der Resolution 1484 (2003) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen erteilten Mandat [...] eine militärische Operation“ durchführen wird.³¹ Die Rahmennation, der Operation Commander, das Hauptquartier, der Force Commander, die politische Kontrolle, die Finanzierung und anderes wurden festgelegt. Auf dieser Basis wurde am 12. Juni 2003 vom Rat der Operationsplan angenommen und der Militäreinsatz eingeleitet.³² Somit basierte die Operation Artemis auch auf Seiten der EU auf legitimen Beschlüssen der zuständigen Institutionen.

Darüber hinaus hatte der EU-Rat schon zuvor, also vor Juni 2003, in mehreren Beschlüssen zum Ende der Gewalt in der DR Kongo und zur Umsetzung der verschiedenen Friedensabkommen aufgerufen.³³ Als im Frühjahr 2003 die Gewalt in der Provinz Ituri eskalierte, verurteilte der Rat die Grausamkeiten,

³¹ RAT, Gemeinsame Aktion 2003/423/GASP vom 5. Juni 2003.

³² RAT, Gemeinsame Aktion 2003/432/GASP vom 12. Juni 2003.

³³ RAT, Gemeinsamer Standpunkt vom 15. November 1999 betreffend die Unterstützung der Umsetzung der Waffenstillstands-Vereinbarung von Lusaka und des Friedensprozesses in der Demokratischen Republik Kongo durch die EU (1999/728/GASP), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 16.11.1999, L 294/2-3; RAT, Gemeinsamer Standpunkt vom 29. Januar 2001 betreffend die Unterstützung der Umsetzung der Waffenstillstands-Vereinbarung von Lusaka und des Friedensprozesses in der Demokratischen Republik Kongo durch die EU und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 1999/728/GASP (2001/83/GASP), in: Amtsblatt, 31.1.2001, L 29/1-2; RAT, Gemeinsamer Standpunkt vom 11. März 2002 betreffend die Unterstützung der Umsetzung der Waffenstillstands-Vereinbarung von Lusaka und des Friedensprozesses in der Demokratischen Republik Kongo durch die Europäische Union und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/83/GASP (2002/203/GASP), in: Amtsblatt, 12.3.2002, L 68/1-3.

drängte auf einen vollständigen Rückzug der ausländischen Truppen und rief zur Einstellung des Konflikts auf. Außerdem forderte er, dass das MONUC-Mandat uneingeschränkt erfüllt werde.³⁴

Bewahrung und Förderung der gemeinsamen Werte der EU: Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit

Die Bestimmungen der UN-Resolution 1484 standen eindeutig im Einklang mit den Grundwerten der EU. Die Verbesserung der humanitären Lage und der Schutz der Zivilbevölkerung wurden darin nämlich als Hauptziele der Kriseninterventionstruppe angeführt. Zudem wurden alle Konfliktparteien aufgefordert, die Menschenrechte einzuhalten (Art. 7), und in der Präambel wurde dem von der Ituri Peace Commission initiierten politischen Prozess die Unterstützung zugesagt.

Auch der EU-Rat bekannte sich schon im Gemeinsamen Standpunkt vom 8. Mai 2003 dazu, in der DR Kongo „rasch und vollständig“ den Übergang zu einer „repräsentative[n] Demokratie als unerlässliche Gewähr für die dauerhafte und gerechte Entwicklung des Landes“ zu unterstützen. Zudem verurteilte der Rat die Menschenrechtsverletzungen besonders in Ituri und wies auf die Gültigkeit des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes seit 1. Juli 2002 auch für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in der DR Kongo hin. Der Beschluss enthielt auch einen Aufruf zur Zusammenarbeit mit der Ituri Peace Commission sowie ein Bekenntnis zu Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe. Dadurch sollen auch „die Wiederherstellung des kongolesischen Staates, die verantwortungsvolle Staatsführung, eine Verbesserung der Wirtschaftslage und die Achtung der Menschenrechte“ gefördert werden.³⁵

Die Frage, die sich nun stellt, ist, inwieweit diese Intentionen auch umgesetzt werden konnten. Artemis konnte die schweren Menschenrechtsverletzungen in Bunia abstellen, d.h. dass eines der Hauptziele erreicht werden konnte. Allerdings ging außerhalb von Bunia die Gewalt gegen die Zivilbevölkerung weiter, und die Befriedung des Umlandes war alles andere als nachhaltig. Bis zu einem gewissen Grad kann daher nur von einer Verlagerung der Probleme gesprochen werden.³⁶

Auf dem Weg zu einer demokratischen und rechtsstaatlichen DR Kongo war der Einsatz der EU-geführten Kriseninterventionstruppe sicherlich nicht kont-

³⁴ RAT, Gemeinsamer Standpunkt 2003/319/GASP vom 8. Mai 2003 betreffend die Unterstützung der Umsetzung der Waffenstillstandsabkommens von Lusaka und des Friedensprozesses in der Demokratischen Republik Kongo durch die Europäische Union und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/203/GASP, in: Amtsblatt, 9.5.2003, L 115/87-89, Art. 7.

³⁵ RAT, Gemeinsamer Standpunkt 2003/319/GASP vom 8. Mai 2003, Art. 6, 7 und 9.

³⁶ Vgl. FARIA, 44 sowie HOMAN, 153.

raproduktiv. Die politischen Institutionen wie die Interim-Verwaltung von Ituri nahmen wieder ihre Arbeit auf, und auch das soziale Leben normalisierte sich bis zu einem gewissen Grad.³⁷ Entscheidende Fortschritte konnten jedoch wohl aufgrund der kurzen Einsatzdauer nicht verzeichnet werden.

Einen gewissen nachträglichen Schatten auf das Engagement von Artemis für die Menschenrechte warfen im Frühjahr 2008 Foltervorwürfe. Eine schwedische TV-Dokumentation berichtete, dass am 13. Juli 2003 französische Soldaten einen zivil gekleideten Kongolesen über Stunden hinweg misshandelt hätten. Sein weiteres Schicksal sei ungewiss. Schwedische Soldaten hätten beim ihrem Vorgesetzten gegen die Peinigungen protestiert, dieser habe jedoch beim französischen Lagerkommandanten nichts unternommen. Eine Untersuchung des schwedischen Verteidigungsministeriums habe bestätigt, dass es zu Folterungen gekommen sei.³⁸ Eine Untersuchung im Auftrag des französischen Generalstabs und in Zusammenarbeit mit den schwedischen Streitkräften kam im Juni 2008 hingegen zum Schluss, dass weder Folter noch Misshandlungen vorgelegen seien und die Anschuldigungen gegen Angehörige der französischen und schwedischen Streitkräfte unbegründet seien.³⁹ Selbst wenn die Wahrheit angesichts der widersprüchlichen Aussagen und Untersuchungsergebnisse (vorerst) im Dunkeln bleibt, hinterlässt die Affäre einen bitteren Beigeschmack.

Wahrung und Stärkung des Friedens und der internationalen Sicherheit

Die Beschlüsse

Die Verbesserung der Sicherheitslage in Bunia gehörte gemäß der Sicherheitsratsresolution 1484 zu den Hauptgründen für den Einsatz der Kriseninterventionstruppe (Art. 1). In der Präambel wurde zudem die Entschlossenheit des Sicherheitsrates betont, den Friedensprozess in der DR Kongo zu fördern. Gleichzeitig unterstrich das Gremium die Bedeutung des Befriedigungsprozesses in der Provinz Ituri.

³⁷ Vgl. FARIA, 43 sowie HOMAN, 153.

³⁸ Siehe die Meldung auf der Website des schwedischen Fernsehens: Sven BERGMAN, Joachim DYFVERMARK, Fredrik LAURIN, Prisoner tortured at a swedish military base in the Congo, 9. April 2008, abrufbar unter: http://svt.se/2.90352/1.1101022/prisoner_tortured_at_a_swedish_military_base_in_the_congo?lid=is_search527895&lpos=18&queryArt527895=torture+congo&sortOrder527895=0&doneSearch=true&sd=47225&from=siteSearch&pageArt527895=1.

³⁹ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, Rapport d'enquête de l'IFODT concernant les faits du 13 juillet 2003 au camp Chem-Chem de Bunia en RDC, abrufbar unter: http://www.defense.gouv.fr/defense/votre_espace/journalistes/communiqués/communiqués_du_ministère_de_la_defense/rapport_d_enquete_de_l_ifodt_concernant_les_faits_du_13_juillet_2003_au_camp_chem_chem_de_bunia_en_rdc.

Die EU selbst war bereits seit Jahren mit der Lage im Land und der gesamten Region der Großen Seen befasst und bemühte sich um die Wiederherstellung des Friedens. Schon im März 1996 ernannte die EU einen Sonderbeauftragten für die Region der Großen Seen.⁴⁰ Wiederholt beschloss der Rat, wie bereits festgestellt, eindringliche Friedensaufrufe sowie Unterstützungserklärungen für das Waffenstillstandsabkommen von Lusaka (10. Juli 1999) und die folgenden Friedensschlüsse. Überdies war bereits seit 1993 ein Waffenembargo der EU gegenüber Zaire in Kraft, das im Oktober 2002 im Wesentlichen (nunmehr gegenüber der DR Kongo) bekräftigt wurde.⁴¹

Auch im Gemeinsamen Standpunkt vom Mai 2003 erneuerte die EU nachdrücklich die Forderung nach Einhaltung der verschiedenen Abkommen. Zudem bekannte sie sich zur Unterstützung für den Prozess der Entwaffnung, Demobilisierung, Wiedereingliederung, Heimkehr und Wiederansiedlung der bewaffneten Gruppen. Was speziell die Situation in Ituri betrifft, verlangte der Rat ein Ende der Kämpfe, den Rückzug der ausländischen Truppen und verstärkte Bemühungen um die Entwaffnung der Milizen. Zudem wollte die EU die Kontakte zu den Regierungen der DR Kongo, Ugandas und Ruandas nützen, um die Lage zu beruhigen.⁴²

Die Frage der Notwendigkeit eines militärischen Einsatzes

Die Beschlüsse von UNO und EU, die zur Operation Artemis führten, beruhten rechtlich und rechtsethisch auf einwandfreier Basis und liefen auf die Bewahrung und Wiederherstellung des Friedens in Ituri bzw. in der DR Kongo hinaus. Nun stellt sich die Frage, ob die Operation tatsächlich notwendig und unverzichtbar war, um den Frieden in Bunia und Umgebung wiederherzustellen. Tatsache ist, dass sich im April 2003 die Lage in der Provinz Ituri gefährlich zuspitzte. Durch den Rückzug der ugandesischen Truppen brachen zwischen den Milizen der Hema und Lendu blutige Kämpfe aus. Was aus der Sicht der internationalen Gemeinschaft noch schwerer wog, waren die massiven Menschenrechtsverletzungen, die von den bewaffneten Gruppen begangen wurden. Die Folge war unter anderem die Vertreibung bzw. Flucht von hundert-

⁴⁰ RAT, Gemeinsame Aktion vom 25. März 1996 betreffend die Ernennung eines Sonderbeauftragten für die afrikanische Region der Großen Seen, vom Rat auf der Grundlage von Artikel J.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen (96/250/GASP), in: Amtsblatt der EG, 4.4.1996, L 087, 1-2; RAT, Beschluss 2010/113/GASP des Rates vom 22. Februar 2010 zur Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die afrikanische Region der Großen Seen, in: Amtsblatt der EU, 23.2.2010, L 46, 30-33.

⁴¹ RAT, Gemeinsamer Standpunkt vom 21. Oktober 2002 betreffend die Lieferung bestimmter Güter in die Demokratische Republik Kongo (2002/829/GASP), in: Amtsblatt der EG, 23.10.2002, L 285/1-2.

⁴² RAT, Gemeinsamer Standpunkt 2003/319/GASP vom 8. Mai 2003, Art. 1, 3, 5-7.

tausenden Menschen aus Bunia und Umgebung. Das MONUC-Kontingent vor Ort war nicht mehr Herr der Lage und somit außerstande, die Zivilbevölkerung entsprechend zu schützen, geschweige denn die Kämpfe zu beenden. Vielmehr zeigten mehrere Zwischenfälle auf, dass die Blauhelme selbst in ihrer Sicherheit gefährdet waren.

Unter der Prämisse, dass die internationale Staatengemeinschaft den blutigen Ereignissen nicht tatenlos zusehen wollte, war es in dieser prekären Situation unerlässlich, entweder die MONUC rasch und entscheidend zu verstärken oder eine robuste Kriseneingreiftruppe zu entsenden. Nur eine schlagkräftige militärische Intervention vermochte die Lage zu stabilisieren und eine Bewältigung dieser humanitären Krise herbeizuführen.

Da eine Verstärkung der MONUC nicht möglich war – auch aufgrund der Weigerung der EU-Staaten, Kontingente zur Verfügung zu stellen – gab es keine Alternative zum Einsatz der EU-geführten Truppe. Rein zivile Mittel hätten zumindest im Zeitraum von wenigen Wochen nicht ausgereicht, um die Situation zu beruhigen, Bunia zu einer einigermaßen sicheren Stadt zu machen und die Rückkehr tausender Flüchtlinge zu ermöglichen.

Die Motive Frankreichs und der Europäischen Union

Der Auftrag an die EU und ihre – zumindest in den Ratsbeschlüssen ersichtlichen – Absichten liefen zweifelsohne auf die Wiederherstellung des Friedens in Bunia bzw. der Provinz Ituri und des gesamten Landes hinaus. Wurden auch die dahinterliegenden Motive diesen Ansprüchen gerecht, und welche Eigeninteressen verfolgten Frankreich und die Union?

Vorauszuschicken ist, dass in der Außenpolitik der Fünften Republik Frankreichs Afrika immer eine große Rolle spielte. Auch nach Ende des Kolonialreichs gehörte es zu den strategischen Zielen Frankreichs, seinen politischen und wirtschaftlichen Einfluss über weite Teile des afrikanischen Kontinents beizubehalten. Die enormen Kosten und Fehlschläge haben die verantwortlichen Politiker in Paris ab den 1990er Jahren dazu bewogen, zumindest teilweise von unilateralen Schritten im Bereich der Sicherheitspolitik abzurücken und eine multilaterale Herangehensweise zu wählen. Die Teilnahme an multilateralen Einsätzen in Afrika (im Rahmen der UN und EU) erlaubt es Frankreich, seine Handlungsfähigkeit in Afrika beizubehalten, ohne neokolonialer Interessen verdächtig zu werden, und die Kosten auf mehrere Schultern zu verteilen. Auf diese Weise kann Paris innerhalb der EU eine Führungsrolle in Bezug auf Afrika für sich einfordern. Demnach änderten sich nur die Instrumente, aber nicht die Ziele Frankreichs.⁴³

⁴³ DENIS M. TULL, *Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik*, Berlin 2005 (= SWP-Aktuell 44,

Vor diesem Hintergrund ging es für Paris im Zuge der Operation Artemis auch darum, wieder in der Region der Großen Seen und Zentralafrika an Einfluss zu gewinnen, seine strategischen Interessen und Ansprüche zu verteidigen und seine Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Ein weiterer Vorteil für Frankreich war, dass die Risiken und teilweise auch die finanziellen Kosten des Einsatzes von der EU und den teilnehmenden Mitgliedstaaten mitgetragen wurden.⁴⁴

Aber Frankreich und die EU verfolgten, indem sie die Operation im Rahmen der ESVP durchführen ließen, noch weitere Motive: Zum einen sollten – wie bereits angesprochen – die Bereitschaft und die Fähigkeit Europas, Verantwortung auf internationaler Ebene zu übernehmen, unter Beweis gestellt werden. Gerade nach den Querelen um das Eingreifen im Irak bot die Operation Artemis die Gelegenheit, die Zerwürfnisse innerhalb der EU zumindest teilweise wieder zu kitten und wieder eine gewisse Einheit zu demonstrieren.⁴⁵ Zweitens sollten mit dieser Operation, die autonom, also ohne Inanspruchnahme von NATO-Einrichtungen durchgeführt wurde, die militärischen Fähigkeiten der EU im Bereich des Krisenmanagements und ihre Unabhängigkeit zur Schau gestellt werden.⁴⁶

Mit Artemis hatten Frankreich und die EU also durchaus Eigeninteressen im Auge, die über die Stärkung der eigenen Sicherheit hinausgingen. Dennoch können diese sekundären Motive als legitim bezeichnet werden, zumal sie den primären Zielen von Artemis nicht widersprachen. Vielmehr gilt es als positiv zu vermerken, dass die EU und die Führungsnation Frankreich bereit waren, Verantwortung zu übernehmen und die erste Krisenmanagementoperation außerhalb Europas in die Wege zu leiten. Dies beweist wiederum die prinzipielle Bereitschaft insbesondere der EU insgesamt zu einem vermehrten Engagement in Afrika. Tatsächlich lieferte Artemis den Beweis, dass die EU imstande ist, auch alleine zu handeln. Zugleich gewann sie als internationaler Akteur an Bedeutung und Glaubwürdigkeit.⁴⁷

Der Einsatz selbst

Die Operation Artemis vermochte die Sicherheitslage in Bunia und der näheren Umgebung spürbar zu verbessern. Sehr hilfreich war, dass die Stadt und ein zehn Kilometer breiter Streifen gegen Ende Juni als waffenfreie Zone deklariert wurden, ohne dass jedoch eine Entwaffnung durchgeführt wurde. Die

Oktober 2005), 2, 4; abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2458; vgl. BAGAYOKO, 104.

⁴⁴ TULL, 3; vgl. BAGAYOKO, 104.

⁴⁵ Vgl. TULL, 3; FARIA, 47 sowie HOMAN, 153.

⁴⁶ Vgl. HOMAN, 152-153 sowie FARIA, 47.

⁴⁷ Vgl. FARIA, 47.

Truppen signalisierten gegenüber den Milizen, dass sie nötigenfalls bereit wären, Gewalt anzuwenden. Schon am 14. Juni kam es dementsprechend zu Scharmützeln mit Lendu, und Anfang Juli wurden bei schweren Zusammenstößen mit der Union des patriotes congolais (ebenfalls Lendu), die sich am 21. Juni aus Bunia zurückziehen hatte müssen, 20 Kämpfer getötet.⁴⁸ Am 4. Juli standen fünf Stadteinfahrten unter Kontrolle von Operation Artemis, am 8. Juli war die Sicherheit in der Stadt wiederhergestellt. Mitte Juli intervenierte die EU-geführte Truppe auch im Camp Miala außerhalb Bunias und konnte dort für Ordnung sorgen.⁴⁹ Überdies konnten die militärischen Nachschubwege der Milizen zum Teil abgeschnitten und ihre Schlagkraft verringert werden.⁵⁰ Auch der gesamte nationale Friedensprozess wurde von der Operation Artemis positiv beeinflusst. Der Dialog zwischen der Regierung und den Rebellengruppen erfuhr neuen Schwung.⁵¹ Die Entscheidung, das Force Headquarters in Entebbe in Uganda einzurichten, war nicht zuletzt ein Signal der Kooperation an diesen wichtigen Faktor in der Region.⁵²

Kritisch ist anzumerken, dass die Union des patriotes congolais zwar geschwächt wurde, die Milizen der Lendu insgesamt jedoch nicht unschädlich gemacht wurden. Die Kämpfe gingen außerhalb der Schutzzone in und um Bunia weiter, so dass bis zu einem gewissen Grad nur von einer Verlagerung der Probleme gesprochen werden kann. Auch in Bunia selbst konnte wegen der kurzen Einsatzzeit keine vollständige Demilitarisierung erreicht werden.⁵³

Dennoch, in Folge der verbesserten Sicherheitslage in Bunia kam das Alltagsleben teilweise wieder in Gang. Die lokale Wirtschaft begann sich wieder zu erholen, auf den Märkten wurden wieder Waren feilgeboten. Auch 60.000 Flüchtlinge kehrten wieder in die Stadt zurück. Allerdings konnten oder wollten mehrere Zehntausend Flüchtlinge oder Vertriebene nicht zurückkommen.⁵⁴

Wesentlich profitieren von der verbesserten Sicherheitslage konnte die humanitäre Hilfe für die notleidende Bevölkerung. Operation Artemis selbst brachte in den etwas mehr als drei Monaten ihrer Präsenz 3.000 Tonnen Hilfsgüter ins Land.⁵⁵ Während in vielen Fällen die Zusammenarbeit zwischen militärischen Akteuren und Hilfsorganisationen schwierig ist, stellte sich hier eine gute Kooperation ein. Die NGOs vor Ort hatten schon zuvor verlangt, dass

⁴⁸ HOMAN, 152-153; vgl. HELLY, 183 und UN PEACEKEEPING BEST PRACTICES UNIT, 12.

⁴⁹ HELLY, 183.

⁵⁰ HOMAN, 153.

⁵¹ FARIA, 43.

⁵² UN PEACEKEEPING BEST PRACTICES UNIT, 13.

⁵³ FARIA, 44; vgl. HOMAN, 153.

⁵⁴ FARIA, 43; vgl. HOMAN, 153.

⁵⁵ HOMAN, 153.

internationale Truppen die Sicherheitslage in der gesamten Provinz Ituri stabilisieren sollten. Wesentlichen Anteil an der erfolgreichen Zusammenarbeit hatte die Ernennung eines zivil-militärischen Verbindungsoffiziers durch die französische Führung. Dieser konnte zumindest nach Angaben von ECHO, dem Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission, fruchtbringende Kontakte mit seinen Gesprächspartnern knüpfen. Dies kam nicht nur der Bevölkerung, sondern auch Artemis selbst zugute, die von den Einschätzungen und Erfahrungen der NGOs profitieren konnte.⁵⁶

Was allerdings die nachhaltige Wirkung der Operation beeinträchtigte, war ihre strikte zeitliche Begrenzung. Das Mandatsende am 1. September war natürlich allen bekannt – auch die Milizen konnten sich darauf einstellen. Insofern kam es nicht ganz überraschend, dass bei einem schweren Massaker am 6. Oktober in Katshele (60 km außerhalb von Bunia) 65 Tote zu beklagen waren.⁵⁷

Auch für die MONUC war der enge Zeitrahmen von Artemis eine Belastung. Zwar konnte sie sich dank Artemis neu formieren, doch waren bis auf Schweden die EU-Staaten nicht bereit, sich effektiv an ihr zu beteiligen.⁵⁸ Dadurch wurde die Glaubwürdigkeit der Blauhelme geschwächt, zumal sie nicht über vergleichbare Kapazitäten verfügte. Die Kontinuität zwischen Artemis und der MONUC war somit nicht vollständig gegeben. Die EU lehnte auch die Bitte des Department of Peacekeeping Operations (DPKO) in New York ab, für gelegentliche Einsätze zur Verfügung zu stehen.⁵⁹

Daher kann erst seit 2007 von einer dauerhaften Beruhigung der Provinz Ituri gesprochen werden, nämlich nachdem die MONUC die Milizen zu entwaffnen vermocht hatte und diese in die kongolesische Armee aufgenommen und an der Regierung beteiligt wurden.

Selbst wenn sich die EU mit Ende von Artemis (vorerst) nicht mehr militärisch in der Region engagierte, bemühte sie sich weiterhin auf nicht-militärische Weise um den Frieden in Ituri und der Demokratischen Republik Kongo. Unmittelbar nach Abschluss des Militäreinsatzes, nämlich am 2. September 2003, unterzeichnete die EU ein Kooperationsprogramm mit der DR Kongo, das Unterstützungsleistungen im Wert von 205 Millionen Euro im Zeitraum von fünf Jahren vorsah. Damit sollte ein Beitrag zu einer stabilen und friedlichen Zukunft des Landes geleistet werden, indem die Infrastruktur und die sozialen und politischen Verhältnisse verbessert würden. Im Einzelnen sollten die Gelder unter anderen in folgenden Bereichen eingesetzt werden: Gesundheitssys-

⁵⁶ FARIA, 44-45.

⁵⁷ HOMAN, 153-154.

⁵⁸ Vgl. HOMAN, 154.

⁵⁹ UN PEACEKEEPING BEST PRACTICES UNIT, 14.

tem, Reform der öffentlichen Verwaltung, Justizsystem, Polizei, Wirtschaftssystem. Der Osten des Landes, insbesondere Ituri, sollte besonders von den Hilfsmaßnahmen profitieren.⁶⁰ Darüber hinaus unterstützt die EU ein Weltbank-Programm zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der bewaffneten Gruppen. Ebenso kommt aus dem EU-Entwicklungsfonds Unterstützung für den Aufbau einer integrierten Polizeieinheit in Kinshasa.⁶¹

Die Unterbindung der illegalen Ausbeutung der Rohstoffe im Kongo

Eine der vielen üblen Begleiterscheinungen des Kongokrieges war die illegale Ausbeutung von Diamanten und von Rohstoffen wie Coltan, das auch bei der Herstellung von Handys Verwendung findet. Die verschiedenen Konfliktparteien und Milizen bemächtigten sich zahlreicher Abbaustätten und konnten mit dem Verkauf der Ressourcen ihre Kriegskassen füllen und wiederum auf illegale Weise Waffen besorgen. Auch europäische Firmen waren in diese dunklen Geschäfte involviert.

Der UN-Sicherheitsrat verurteilte in seinen Resolutionen wiederholt die illegale Ausbeutung der Rohstoffe⁶² und beauftragte den UN-Generalsekretär Anfang Juni 2000, eine Expertengruppe mit der Untersuchung dieser Praktiken einzurichten.⁶³ Diese stellte in ihrem vorläufigen Endbericht im Oktober 2002 fest, dass gerade auch in der Provinz Ituri die wirtschaftlichen Interessen, die mit der Gewinnung und dem Handel mit Rohstoffen verbunden sind, die ethnischen Konflikte anheizten.⁶⁴ Darüber hinaus identifizierte das Gremium in der DR Kongo, Uganda, Ruanda, weiteren Staaten Afrikas sowie in den Industriestaaten zahlreiche Unternehmen und Einzelpersonen, die in die illegale Plünderung der Bodenschätze und den Waffennachschub direkt oder indirekt eingebunden waren und davon profitierten. Die Experten plädierten für finanzielle Restriktionen gegen 29 Unternehmen, darunter vier in Belgien ansässige.⁶⁵ Weitere 85 Firmen, darunter die belgische Bank Fortis, der Chemieriese Bayer sowie der Coltanverarbeiter H. C. Starck (bis 2006 zu 100% im Besitz von

⁶⁰ FARIA, 45-46.

⁶¹ FARIA, 46.

⁶² Siehe u.a folgende Resolutionen des UN SECURITY COUNCIL: S/RES/1291, 24 February 2000, Abs. 17; S/RES/1341, 23 February 2001, Abs. 25; S/RES/1376, 9 November 2001, Abs. 8; S/RES/1457, 24 January 2003; S/RES/1493, 28 July 2003, Abs. 28; S/RES/1499, 13 August 2003; S/RES/1533, 12 March 2004.

⁶³ UN SECURITY COUNCIL, S/PRST/2000/20, 2 June 2000.

⁶⁴ UN SECURITY COUNCIL, S/2002/1146, 16 October 2002, Final report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, Abs. 118-125, 149.

⁶⁵ Ibidem, Abs. 156 sowie Annex I.

Bayer), verletzen die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen.⁶⁶ Das Experten-Panel verwies jedoch auch auf die Verantwortung jener Länder, die als Umschlagplätze dienen oder als Verbraucher der Rohstoffe gelten und in denen die ins Visier genommenen Unternehmen beheimatet sind.⁶⁷

Wie vom Sicherheitsrat gefordert, versuchten die Experten in einen Dialog mit den betroffenen Regierungen, Firmen und Einzelpersonen einzutreten, um die Situation abzuklären und in einem Abschlussbericht neu zu bewerten.⁶⁸ Bei etlichen Firmen, darunter auch Fortis, Bayer und H. C. Starck, konnte die Lage geklärt werden, indem sie beispielsweise ihr unangemessenes Verhalten änderten oder ihre Aktivitäten in der DR Kongo einstellten. Bei anderen Unternehmen konnte nur eine vorläufige oder unzureichende Klärung erzielt werden; folglich wurden die jeweiligen Regierungen oder die für die Einhaltung der OECD-Leitlinien verantwortlichen National Contact Points (NCP) um weitere Prüfungen gebeten. Immerhin 33 Unternehmen bzw. Personen haben auf das Dialog-Angebot der Experten nicht reagiert.⁶⁹

Die Verstrickung westlicher Firmen wie Bayer in die illegalen bzw. moralisch hinterfragungswürdigen Abbau- und Handelsaktivitäten sorgte für Aufregung in der europäischen Öffentlichkeit und Medienlandschaft.⁷⁰ Verschiedene NGOs sowie linke und christliche Gruppierungen nahmen einige der involvierten Unternehmen sowie die Untätigkeit der Regierungen ins Visier.⁷¹

⁶⁶ Ibidem, Annex III; für die OECD-Leitsätze siehe <http://www.oecd.org/dataoecd/37/38/42021472.pdf>.

⁶⁷ UN SECURITY COUNCIL, Final report of the Panel of Experts, Abs. 139-144.

⁶⁸ UN SECURITY COUNCIL, S/RES/1457, 24 January 2003, vor allem Abs. 8-9, 12-13.

⁶⁹ UN SECURITY COUNCIL, S/2003/1027, 23 October 2003, Letter dated 23 October 2003 from the Security-General addressed to the President of the Security Council, 7-12 sowie Annex I.

⁷⁰ Stellvertretend für viele Artikel seien hier genannt: Christoph PLATE, Silke MERTINS UND Christine MAI (Financial Times Deutschland), Mit illegalen Rohstoffhandel finanzieren Rebellen Gruppen ihre Kriege, 22.08.2001, abrufbar unter: <http://www.ftd.de/politik/international/mit-illegalen-rohstoffhandel-finanzieren-rebellen-gruppen-ihre-kriege/1076903.html>; Arne PERRAS (Süddeutsche Zeitung), Goldgrube Afrika: Die Paten des Krieges, 16.6.2003, <http://www.sueddeutsche.de/politik/155/351987/text/>; Michael BITALA (Süddeutsche Zeitung), Kongo: Krieg um Rohstoffe, 16.6. 2003, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/327/360151/text/>; Michael BITALA (Süddeutsche Zeitung), Coltan-Embargo: „Kein Blut auf meinem Handy“, 16.6.2003, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/422/362244/text/>.

⁷¹ Siehe beispielsweise Rudolf HEINRICH-DRINHAUS, Angela KRUG (Evangelischer Entwicklungsdienst), Coltanfieber. Wie ein seltenes Metall das Leben im kriegsgeschüttelten Osten der Demokratischen Republik Kongo verändert hat, 2. Auflage November 2002, abrufbar unter: <http://www.eed.de/dyn/file.doc.267.pdf>; MEDICO INTERNATIONAL E.V., PAX CHRISTI KOMMISSION „SOLIDARITÄT MIT ZENTRALAFRIKA“ und NETZWERK AFRIKA DEUTSCHLAND (Gestaltung: Ingo Thiel), Was hat mein Handy mit dem Krieg im Kongo zu tun?, November 2002, abrufbar unter: <http://www.medico.de/media/was-hat-mein-handy-mit-dem-krieg-im-kongo-zu-tun.pdf>; Philipp MIMKES (Coordination gegen BAYER-Gefahren e.V.), Die Bayer-Tochter und der Krieg im Kongo, März 2003, abrufbar unter: <http://www.la-bourmet.de/branchen/chemie/bayer/allg/kongo.html>. Ein weiteres Beispiel aus dem Jahr 2005 und

Auch die EU nahm sich des Themas an. Die ersten Berichte des Experten-Panels wurden von den EU-Außenministern mit Besorgnis aufgenommen.⁷² Im Mai 2001 bekannte sich der Rat, ohne den Kongo explizit zu erwähnen, hinsichtlich der Konfliktverhütung und -bewältigung in Afrika dazu, dass die Union die „Einhaltung von Embargos“ fördern und versuchen werde, die illegale Ausbeutung von Bodenschätzen zu unterbinden.⁷³ Konkreter äußerte sich der Rat im Mai 2003: Alle Staaten wurden aufgerufen, „die geeigneten Konsequenzen aus den Feststellungen der Expertengruppe zu ziehen und [...] die erforderlichen Maßnahmen zu treffen“.⁷⁴ Wenige Wochen später baten die EU-Außenminister den Hohen Vertreter sowie die Kommission, Vorschläge zu machen, wie die UN in ihren Aktivitäten zur Beendigung der illegalen Ausbeutung der Bodenschätze unterstützt werden können.⁷⁵ Die Kommission teilte im Rahmen einer Anfragebeantwortung im Europäischen Parlament mit, dass sie „einzelne Fälle“ verfolge, „für das Ergreifen entsprechender Maßnahmen sind jedoch die einzelnen Länder zuständig“. Ein Coltan-Moratorium erachtete sie nicht als sinnvoll.⁷⁶

Wesentlich eingehender, zumindest dem Umfang der Resolution nach, widmete sich das Europäische Parlament der Ausbeutung der Rohstoffe in der DR Kongo. Es verurteilte nicht nur diese Praktiken, sondern forderte auch die EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere die Regierungen Belgiens, Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens auf, „Maßnahmen gegen die namentlich im UN-Bericht [...] inkriminierten Personen und Unternehmen zu ergreifen“. Zugleich appellierten die Parlamentarier an den UN-Sicherheitsrat, „Sanktionen

zugleich eine gute Zusammenfassung der Diskussion um die Verwicklung europäischer Unternehmen bietet Christoph MARISCHKA, *Artemis am Congo. Was hatte die europäische Jagdgöttin in Afrika zu suchen?*, IMI-Studie 2005/04, August 2005, v.a. 18-21.

⁷² Siehe RAT, *Afrika-Schlussfolgerungen*, Pkt. 2, in: 2346. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 14./15. Mai 2001 in Brüssel, 8441/01 (Presse 169); Erklärung von Botschafter Pierre Schori, Ständiger Vertreter Schwedens bei den Vereinten Nationen, im Namen der EU, in: UN SECURITY COUNCIL, S/PV.4317 (Resumption 1), 4317th meeting, Thursday, 3 May 2001, 3 p.m., New York, 13-14; RAT, *Lage in der Region der Großen Seen - Schlussfolgerungen des Rates*, in: 2416. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 11. März 2002 in Brüssel, 6596/02 (Presse 48), 10.

⁷³ RAT, *Gemeinsamer Standpunkt vom 14. Mai 2001 im Hinblick auf die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten in Afrika (2001/374/GASP)*, in: Amtsblatt der EG v. 15.5.2001, L 132/3-5, Art. 7.

⁷⁴ RAT, *Gemeinsamer Standpunkt 2003/319/GASP vom 8. Mai 2003*, Art. 8.

⁷⁵ RAT, *Demokratische Republik Kongo und Region der Großen Seen - Schlussfolgerungen des Rates*, in: 2522. Tagung des Rates Außenbeziehungen am 21. Juli 2003 in Brüssel, 11439/1/03 REV 1 (Presse 209), 17.

⁷⁶ EUROPÄISCHES PARLAMENT, *Antwort auf die Anfrage E-2574/03, Verletzung internationaler Richtlinien durch niederländisches Unternehmen in der Demokratischen Republik Kongo*, Antwort von Herrn Nielson im Namen der Kommission (29. September 2003), abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/searchResult.faces>.

[...] gegen Personen und Unternehmen zu verhängen, deren Beteiligung [...] erwiesen ist“.⁷⁷

Auch manche nationalen Parlamente befassten sich mit dem Thema:

- Ein britischer Parlamentsausschuss forderte die Regierung auf, im UN-Sicherheitsrat und in der EU dafür zu sorgen, dass die Expertenberichte berücksichtigt werden. Außerdem sollten die genannten britischen Firmen an ihre Pflicht erinnert werden, sich an die Menschenrechte und die OECD-Leitlinien zu halten.⁷⁸
- Eine Untersuchungskommission im belgischen Senat setzte konnte keine ungesetzlichen Taten der beschuldigten belgischen Personen und Betriebe feststellen.⁷⁹ Fünfzehn Monate später, in einem weiteren Senatsbericht zur Lage in der DR Kongo, wurde die belgische Regierung aufgefordert, gegenüber dem OECD-NCP darauf zu bestehen, dass er rasch und gewissenhaft die vom Experten-Panel übermittelten Unterlagen und Vorwürfe prüfe. Zudem solle die Regierung für eine bessere Beachtung der OECD-Leitsätze sorgen und sich für eine permanente Überwachung der Ausbeutung der Rohstoffe im Kongo einsetzen.⁸⁰

Sanktionen, wie vom EU-Parlament gefordert, wurden weder vom UN-Sicherheitsrat noch auf europäischer Ebene erlassen. Zu untersuchen, inwieweit die Regierungen insbesondere in Brüssel und London tatsächlich Schritte in die von ihren Parlamenten geforderte Richtung unternahmen, würden den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Jedenfalls stellten die OECD-NCP u.a. in

⁷⁷ EUROPÄISCHES PARLAMENT, Entschließung: Illegale Ausbeutung der Bodenschätze in der Demokratischen Republik Kongo, 30. Januar 2003, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 13.2.2004, C 39 E/73-75, siehe v.a. Art. 1-3, 6.

⁷⁸ ALL PARTY PARLIAMENTARY GROUP ON THE GREAT LAKES AND GENOCIDE PREVENTION, Cursed by Riches: Who Benefits from Resource Exploitation in the Democratic Republic of the Congo?, November 2002, 4-6, abrufbar unter: http://www.kongo-kinshasa.de/dokumente/divers/gb_parlgr_1102.pdf.

⁷⁹ SÉNAT DE BELGIQUE, Session de 2002-2003, Document législatif n° 2-942/1, 20 février 2003, Commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux de richesses naturelles dans la région des Grands Lacs au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication de la Belgique, Rapport fait au nom de la commission d'enquête « Grands Lacs » par MM. Colla et Dallemagne, siehe vor allem Constatations finales; der Bericht ist abrufbar unter: http://www.senat.be/www/?Mlval=/index_senate&MENUID=12420&LANG=fr.

⁸⁰ SÉNAT DE BELGIQUE, Session de 2003-2004, Document législatif 3 - 254/1, 18 mai 2004, Les relations de la Belgique avec l'Afrique centrale: la République Démocratique du Congo. Rapport fait au nom de la commission des relations extérieures et de la défense par Mme De Bethune et M. Galand, siehe vor allem Recommandation 1.1.7.1; abrufbar unter: http://www.senat.be/www/?Mlval=/index_senate&MENUID=12420&LANG=fr

Belgien, Frankreich, Deutschland und Großbritannien Nachforschungen an und nahmen teilweise Kontakt mit den beschuldigten Firmen auf.⁸¹

Insgesamt bleibt der Eindruck, dass hier die EU und ihre Mitglieder nicht genug unternommen haben, um die illegale Ausbeutung der Bodenschätze in der DR Kongo zu stoppen. Hingegen scheint die Zivilgesellschaft mit verschiedenen NGOs und Medien an der Spitze einen größeren Beitrag dazu geleistet zu haben, die involvierten europäischen Firmen unter Druck zu setzen, damit sie ihre ethisch fragwürdigen und dem Frieden abträglichen Aktivitäten beenden.

Stärkung der Sicherheit der Union

Wie der Europäischen Sicherheitsstrategie – die allerdings erst im Dezember 2003, also wenige Monate nach der Operation Artemis, verabschiedet wurde – hervorgeht, verfolgt die EU, wie es Ehrhart nennt, ein „weites und integriertes Sicherheitsverständnis“.⁸² Sie geht von globalen Herausforderungen und Bedrohungen aus und stellt fest, dass „Probleme, wie sie sich [...] in der Region der Großen Seen [...] stellen, [...] ebenso direkte und indirekte Auswirkungen auf europäische Interessen [haben] wie näher gelegene Konfliktherde“.⁸³

Erstaunlicherweise wird bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie selbst die EU-Politik in der DR Kongo – und von dieser ist die Operation Artemis sicherlich eine wesentliche Komponente – als Erfolg im Hinblick auf dieses integrierte Sicherheitsverständnis gewertet: „Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben Unterstützung zur Beilegung von regionalen Konflikten geleistet und zusammengebrochenen Staaten wieder auf die Beine geholfen, unter anderem auf dem Balkan, in Afghanistan und in der DRK.“ Das heißt also auch, dass das Vorgehen im Kongo und somit auch die Operation Artemis zu größerer Sicherheit der Union beigetragen haben, zumindest aus ihrer eigenen Sicht heraus.⁸⁴

Tatsächlich ist der Nutzen der Operation Artemis für die Sicherheit der EU nur schwer einzuschätzen. So ist beispielsweise kaum seriös zu quantifizieren,

⁸¹ Siehe OECD, OECD Guidelines for Multinational Enterprises: 2003 Annual Meeting of the National Contact Points, Report by the Chair, Meeting held on 23-24 June 2003; siehe auch die Berichte von 2004 und vor allem 2005.

⁸² Hans-Georg EHRHART, Zwischen rationalistischem Kalkül und Logik der Angemessenheit. Zur Ethik des Befriedungskonzepts von VN und EU im Kongo, in: Heinz-Gerhard Justenhoven, Hans-Georg Ehrhart (ed.), Intervention im Kongo. Eine kritische Analyse der Befriedungspolitik von UN und EU, Stuttgart 2008, 129.

⁸³ RAT, Europäische Sicherheitsstrategie, 2 und v.a. 4.

⁸⁴ RAT, Europäische Sicherheitsstrategie, 6.

inwieweit der relative Erfolg der Operation Artemis und die Beruhigung der Sicherheitslage zumindest in Bunia dazu beigetragen haben, Kongolesen von einer Emigration in Richtung Europa abzuhalten. Es stellt sich andererseits die Frage, ob ohne das (militärische) Engagement der Union im Kongo sicherheitsgefährdende Migrationsströme Europa erreicht hätten. Sicher erscheint allerdings, dass der Einsatz für den Frieden im Bereich der Großen Seen eine stabilisierende Wirkung auf die Region, Westafrika und den gesamten Kontinent hatte, wovon auch Europa profitiert haben dürfte.

Zudem zeigte Artemis zeigte auf, dass die EU zu einer raschen und auch militärischen Handlungsweise fähig ist, wenn auch stark abhängig von einer Führungsnation, in diesem Fall von Frankreich. Dies stellte die sicherheitspolitische und militärische Glaubwürdigkeit der Union unter Beweis und könnte sich somit längerfristig positiv auf die Sicherheit EUropas auswirken.

Im Zuge der Operation Artemis wurden gewisse militärische Unzulänglichkeiten sichtbar. Diese Mängel betrafen die strategischen Transportkapazitäten, sichere und qualitätsvolle Kommunikationsmittel, die Informationstechnologie sowie die Interoperabilität.⁸⁵ Da die EU seither ihre Anstrengungen verstärkte, diese fehlenden Fähigkeiten zu erwerben, kann auch diesbezüglich von längerfristig positiven Auswirkungen der Operation Artemis auf die Sicherheit der Union gesprochen werden. Definitiv großen Einfluss hatte der Einsatz in der DR Kongo auf die Entwicklung des Battlegroup-Konzepts.⁸⁶

Beitrag zur internationalen Zusammenarbeit

Ziel der EU ist es, die internationale Kooperation auf multilateraler Ebene zu fördern. Die Frage ist nun, inwieweit die Operation Artemis diesen hehren Zielen entsprach, d.h. wie die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen bzw. MONUC funktionierte.

Kritisch vorauszuschicken ist, dass die Operation Artemis nicht zuletzt auch deshalb notwendig wurde, weil die EU sich nicht nennenswert an der MONUC beteiligte.⁸⁷ Andererseits stellte Artemis die erste operative Kooperation zwischen den UN und der EU auf militärischem Gebiet dar.⁸⁸ Sie veranschaulichte, dass sich beide Organisationen erst näher kennenlernen mussten.⁸⁹ Als

⁸⁵ Vgl. BAGAYOKO, 112 sowie HOMAN, 153.

⁸⁶ Siehe Gustav LINDSTROM; Enter the EU Battlegroups, Paris, EU Institute for Security Studies (Chailot Paper 75) 2007, 10-11; Jean-Yves HAINE, Battle Groups: out of necessity, still a virtue?, in: European Security Review no. 39, July 2008, ISIS Europe, 2;

⁸⁷ Fred TANNER, Operation Artemis: Richtungsmodell zukünftiger EU-Friedenseinsätze?, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift Nr 2/2004, 2.

⁸⁸ BAGAYOKO, 103.

⁸⁹ HELLY, 184.

Überbrückungsmission ermöglichte es Artemis der MONUC, sich neu aufzustellen. Insgesamt verlief diese Premiere in der Zusammenarbeit durchaus positiv, allerdings auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich, zum Teil auch je nach Zeitpunkt.⁹⁰

- Auf der politischen Ebene funktionierte die Kooperation nahezu reibungslos. Javier Solana informierte UN-Generalsekretär Annan regelmäßig direkt über den Fortgang des EU-Militäreinsatzes. Diese Form des Kontakts erwies sich als vorteilhaft im Vergleich zu anderen UN-Missionen, die im Regelfall alle drei Monate im Umfang von drei Seiten an den Sicherheitsrat Bericht erstatten.⁹¹ Mitte Juli 2003 legte Solana dem UN-Sicherheitsrat die ersten Zwischenergebnisse der Operation dar und sprach sich für eine starke UN-Truppe, ausgestattet mit einem robusten Mandat, aus.⁹²
- In die konkreten militärischen Planungen für die Operation Artemis wurde die MONUC allerdings zu wenig eingebunden. Zwar kam am 20. Mai 2003 ein erstes französisches Erkundungsteam zur MONUC nach Kinshasa und Bunia. Dann jedoch gab es vorerst keine weiteren Kontakte zwischen den Franzosen (bzw. Europäern) und den Blauhelmen. Da die Franzosen der Informationssicherheit bei den UN-Soldaten nicht trauten, wurden diese auch nicht über die Landung der ersten Artemis-Einheiten informiert. Ebenso wurde auf beiden Seiten verabsäumt, Verbindungsoffiziere zu ernennen. Ein MONUC-Verbindungsoffizier hätte die Europäer bei der Planung und der Verlegung unterstützen und Informationen über die feindlichen Milizen liefern können.⁹³ Andererseits konnten die UN nicht auf die Forderung der EU eingehen, die logistischen Fähigkeiten des DPKO zu nützen und in den Genuss des Abkommens zwischen der MONUC und der DR Kongo zu kommen. Wäre die UNO darauf eingegangen, wäre die EU-Truppe letztlich unter UN-Kommando gestanden.⁹⁴
- Sobald die Operation Artemis vor Ort war und die Leitlinien des Einsatzes gemeinsam mit der MONUC ausgearbeitet waren, verlief die Kooperation laut einem UN-Bericht ausgezeichnet. Schon bei der Verlegung der EU-Truppen erwies sich die Präsenz von MONUC auf dem Flughafen und in der Stadt Bunia selbst als Vorteil. Nicht nur in Bunia, sondern auch in

⁹⁰ Für diese Gesamteinschätzung siehe v.a. HOMAN, 154.

⁹¹ HOMAN, 154.

⁹² RAT, Intervention by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Public meeting of the UN Security council "Democratic Republic of Congo", New York, Friday 18 July 2003, S/0148/03, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SOLANA%20-%20intervention%20on%20DRC.pdf>.

⁹³ UN PEACEKEEPING BEST PRACTICES UNIT, 11.

⁹⁴ HELLY, 184-185.

Kinshasa und Entebbe konnte ein effizientes Kooperationsverhältnis eingerichtet werden. Laut dem MONUC-Kontingent aus Uruguay wurden in Bunia regelmäßig gegenseitig Informationen ausgetauscht und die Einsätze koordiniert. Auch wurden die Funknetze ausgetauscht und der Flughafen im Geiste der Zusammenarbeit genützt.⁹⁵

Ebenso zwiespältig ist die Rolle von Artemis für die Stellung der MONUC nach dem 1. September 2003 zu beurteilen:

- Einerseits konnte sich die UN-Truppe dank des EU-Einsatzes neu formieren und sich von friedenserhaltenden auf friedensschaffende Aufgaben umstellen.⁹⁶ Als die Blauhelme am 1. September 2003 wieder die alleinige Verantwortung für die Sicherheit in der Provinz Ituri übernahmen, waren sie ebenfalls mit einem robusten Mandat unter Kapitel VII der UN-Charta ausgestattet und durch Kontingente vor allem aus Bangladesch verstärkt.⁹⁷ Zudem bemühte sich die EU-Eingreiftruppe um größtmögliche Kontinuität bei der Übergabe der Verantwortung an die MONUC.⁹⁸
- Andererseits, und dies warf doch einen gewissen Schatten auf die Kooperation EU-UNO, weigerten sich die EU-Staaten – auch jene, die sich an Artemis beteiligten –, die MONUC zu verstärken: Lediglich Schweden stellte ein Kontingent von 90 Personen zur Verfügung, das in Kindu in der Mitte des Landes stationiert wurde.⁹⁹ Nicht zuletzt deshalb sorgte der Abzug der EU-Truppe in den ersten Septembertagen für gewisse Lücken. Die Blauhelme verfügten nämlich im Gegensatz zur Operation Artemis nicht über Spezialkräfte, Aufklärungs- und Überflugkapazitäten, was ihre Glaubwürdigkeit schmälerte. Zudem lehnte die EU die Bitte des DPKO ab, für gelegentliche Einsätze zur Verfügung zu stehen.¹⁰⁰

Trotz der Alleingänge der Europäer in der Planungsphase und trotz der Weigerung der meisten EU-Staaten, die MONUC zu verstärken, war die Operation Artemis ein gelungenes Beispiel für die Kooperation zwischen der EU und der UNO. Die Union leistete mit ihrem Militäreinsatz sicherlich einen wichtigen Beitrag zur Vertiefung der Zusammenarbeit mit der UNO und in weiterer Folge auch zu deren Stärkung.

⁹⁵ UN PEACEKEEPING BEST PRACTICES UNIT, 12, 14.

⁹⁶ FARIA, 44.

⁹⁷ UN SECURITY COUNCIL, S/RES/1493, 28 July 2003; vgl. HOMAN, 154 und BAGAYOKO, 103.

⁹⁸ UN PEACEKEEPING BEST PRACTICES UNIT, 15.

⁹⁹ Ståle ULRIKSEN, Deployments for development? Nordic peacekeeping efforts in Africa, NUPI Working Paper, 8, abrufbar unter: www.nupi.no/content/download/844/22597/.../5/.../Ståle+Ulriksen+kap...pdf.

¹⁰⁰ UN PEACEKEEPING BEST PRACTICES UNIT, 14-15.

Ausdruck fand diese Entwicklung in den darauffolgenden Wochen: Am 1. September 2003 betonte Javier Solana, der Hohe Vertreter für die GASP, den Beitrag der EU zu den Friedensbemühungen der internationalen Gemeinschaft in der DR Kongo und versicherte, dass die EU weiterhin die UNO und MONUC unterstützen werde.¹⁰¹ Wenige Wochen später wurde in einer gemeinsamen Erklärung von UNO (vertreten durch Generalsekretär Kofi Annan) und EU (vertreten durch Ratsvorsitzenden Silvio Berlusconi) die „großen Fortschritte“ in der „Zusammenarbeit [...] im Bereich der zivilen und militärischen Krisenbewältigung, insbesondere in der Balkanregion und in Afrika“ gewürdigt, wobei die Operation Artemis eigens erwähnt wurde. Weiters kamen sie überein, die Kooperation bei der Krisenbewältigung auszuweiten, insbesondere mit der Einrichtung eines gemeinsamen Konsultationsmechanismus. Damit sollen die Planung von Missionen, die Ausbildung des Personals, die Kommunikation zwischen UN- und EU-Personal vertieft und bewährte Praktiken ausgetauscht werden.¹⁰²

Diese Erklärung bezeugt das Interesse auf beiden Seiten, die Zusammenarbeit auszubauen. Vor allem auf Seiten der UNO ließen der Erfolg der Operation Artemis und deren zufriedenstellende Interaktion mit der MONUC die Erwartungen steigen, dass die EU in der Folge vermehrt zu Missionen in Afrika bereit sein würde.¹⁰³

Tatsächlich startete die EU in den darauffolgenden Jahren im Kongo selbst drei zivile Missionen (2005 EUPOL Kinshasa, 2007 abgelöst durch EUPOL RD Congo, sowie ebenfalls seit 2005 EUSEC RD Congo) und zur Absicherung der Wahlen im Jahr 2006 eine Militäroperation, nämlich EUFOR RD Congo. Hinzukamen unter anderem die Militäroperation im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (EUFOR Tschad/RCA) 2008-2009 und der Antipirateneinsatz vor den Küsten Somalias (EUNAVOR-Atalanta) seit 2008.

Allerdings engagierte sich die EU nicht in allen Fällen militärisch, in denen es auch aus der Sicht von UN-Kreisen angemessen gewesen wäre. Als beispielsweise im Herbst 2008 in Kivu im Osten der DR Kongo zu schweren Kämpfen und Menschenrechtsverletzungen kam, wurden die EU-Battlegroups trotz einer Anfrage von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon nicht eingesetzt.¹⁰⁴

¹⁰¹ CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Remarques de Javier Solana, Haut représentant de l'UE pour la PESC, à l'occasion de la fin de l'opération « Artémis » à Bunia, Bruxelles, 1^{er} septembre 2003, S0168/03 ; abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Remarques%20S0168/03.pdf>.

¹⁰² RAT, Gemeinsame Erklärung über die VN-EU-Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung, New York, 24. September 2003, Dok. 12510/03 (Presse 266).

¹⁰³ HELLY, 185.

¹⁰⁴ Für die Diskussion über einen Battlegroup-Einsatz im Kongo siehe Tommi KOIVULA, The Origins and

Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Operation Artemis als Modell und Ausgangspunkt für eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen EU und UNO anzusehen ist und somit auch ein Beispiel für gelebten Multilateralismus ist.

Schlussfolgerungen

Aus dieser Gegenüberstellung der Werte der EU und ihrer Umsetzung im Zuge der Operation Artemis ergibt sich folgende Bilanz:

Die Beschlüsse, die zum Militäreinsatz in der DR Kongo führten, wurden im Hinblick sowohl auf die UN-Charta als auch auf den EU-Vertrag rechtlich einwandfrei verabschiedet. Auch wenn Frankreich und die Union mit dieser Kriseninterventionstruppe verschiedene Eigeninteressen verfolgten, waren ihre Hauptanliegen die Beendigung schwerer Menschenrechtsverletzungen, die Stabilisierung der Sicherheitslage sowie die Wiederherstellung des Friedens. In vielerlei Hinsicht konnten diese Ziele auch erreicht werden: Die Menschenrechtslage zumindest in Bunia konnte ebenso entscheidend verbessert werden wie die humanitäre Hilfe für die Bevölkerung. Die von den Milizen ausgehende Gewalt konnte eingedämmt werden, sodass zehntausende Flüchtlinge zurückkehrten. Zudem kam der politische Prozess in der Provinz Ituri wieder in Gang.

Allerdings war der Einsatz zeitlich, örtlich und personell zu begrenzt, um in der gesamten Provinz, geschweige denn der ganzen DR Kongo für Frieden zu sorgen. Auf diesem Weg stellte Artemis immerhin eine wichtige Etappe dar. Die EU und ihre Mitgliedstaaten unternahmen darüber hinaus zu wenig, um den illegalen Handel mit kongolesischen Rohstoffen, in den auch europäische Unternehmen verwickelt waren, nachhaltig zu bekämpfen. Schließlich lassen die erst 2008 publik gewordenen Foltervorwürfe gegenüber französischen Soldaten die Bemühungen der EU-Truppe um die Menschenrechte in einem nicht mehr ganz so hellen Licht erscheinen.

Für das Ziel der Union, ihre Sicherheit zu stärken, dürfte die Operation Artemis hingegen von Vorteil gewesen sein. Ebenso stellte sie einen gewichtigen Beitrag zu einem gelebten Multilateralismus und zur Stärkung der Vereinten Nationen dar. Allerdings hätte die Kooperation zwischen der EU-Interventionstruppe und der MONUC vor allem in der Planungsphase noch besser verlaufen können. Zudem wäre es im Herbst 2003 sowohl für die Blauhelme als auch im

the First Years of the European Union Battlegroups, in: Kungliga Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift, 2010 (vol. 214): nro: 1, 119.

Hinblick auf den Friedensprozess im Kongo hilfreich gewesen, wenn verschiedene EU-Staaten bereit gewesen wären, die MONUC personell zu verstärken. In Summe jedoch stand die Operation Artemis weitgehend mit jenen Grundwerten im Einklang, auf die sie sich in ihren Verträgen und grundlegenden Dokumenten beruft. Es ist der Union zugutezuhalten, dass sie in diesem Fall zu militärischem Engagement bereit war und als internationaler Akteur erhebliche Verantwortung wahrnahm.

Publikationen des Instituts für Religion und Frieden:

Ethica. Jahrbuch des Instituts für Religion und Frieden

- 2009: Säkularisierung in Europa – Herausforderungen für die Militärseelsorge
2008: Der Soldat der Zukunft – Ein Kämpfer ohne Seele?
2007: Herausforderungen der Militärseelsorge in Europa
2006: 50 Jahre Seelsorge im Österreichischen Bundesheer. Rückblick – Standort – Perspektiven
2005: Familie und Nation – Tradition und Religion. Was bestimmt heute die moralische Identität des Soldaten?
2004: Sicherheit und Friede als europäische Herausforderung. Der Beitrag christlicher Soldaten im Licht von „Pacem in Terris“
2003: Das ethische Profil des Soldaten vor der Herausforderung einer Kultur des Friedens. Erfahrungen der Militärordinariate Mittel- und Osteuropas
2002: Internationale Einsätze
2000: Solidargemeinschaft Menschheit und humanitäre Intervention – Sicherheits- und Verteidigungspolitik als friedensstiftendes Anliegen

Ethica. Themen

- Gerhard Marchl (Hg.): Die EU auf dem Weg zur Militärmacht? (2010)
Gerhard Dabringer (Hg.): Ethical and Legal Aspects of Unmanned Systems. Interviews (2010)
Werner Freistetter, Christian Wagnsonner: Friede und Militär aus christlicher Sicht I (2010)
Stefan Gugerel, Christian Wagnsonner (Hg.): Astronomie und Gott? (2010)
Werner Freistetter, Christian Wagnsonner (Hg.): Raketen – Weltraum – Ethik (2010)
Werner Freistetter, Bastian Ringo Petrowski, Christian Wagnsonner: Religionen und militärische Einsätze I (2009)

Broschüren und Behelfe

- Gerhard Dabringer: Militärroboter. Einführung und ethische Fragestellungen
Christian Wagnsonner: Religion und Gewalt. Ausgewählte Beispiele
Joanne Siegenthaler: Einführung in das humanitäre Völkerrecht. Recht im Krieg
Informationsblätter zu Militär, Religion, Ethik (dt, eng, frz)
Informationsblätter zu Franz Jägerstätter (dt, eng, frz)
Informationsblätter zum Humanitären Völkerrecht (dt, eng, frz)

ISBN: 978-3-902761-05-7

