

# **Kooperative Sicherheit – Kollektive Sicherheit – Kollektive Verteidigung**

## **Eine Bestandsaufnahme aus europäischer Sicht**

### **1. Einleitung**

Sicherheitspolitik soll in den folgenden Überlegungen sowohl als Konzept als auch als seine Umsetzung verstanden werden, mit denen bestimmte Werte so effektiv und so weit in die Zukunft hinein wie möglich geschützt werden sollen.<sup>1</sup> Im Vordergrund staatlicher Sicherheitspolitik stehen dabei seit altersher die Güter der politischen Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit, daneben aber auch die – nicht bloß am wirtschaftlichen Wohlstand gemessene – Lebensqualität der Bevölkerung. Bedrohungen und Gefahren für sicherheitspolitische Werte gehen gerade in Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht nur vom militärischen Potential anderer Akteure, sondern auch von nichtmilitärischen Quellen aus.<sup>2</sup> Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vor allem politischer und religiöser Terrorismus, die organisierte, professionalisierte und internationalisierte Kriminalität mit nichtpolitischen Zielen, aber auch grenzüberschreitende Umweltkatastrophen, Massenflüchtlings- und -wanderbewegungen sowie die Unterbrechung wichtiger Wirtschaftsströme, z.B. der Erdöl- und Erdgasversorgung. Ein zeitgemäßer Sicherheitsbegriff ist daher umfassend angelegt und nicht auf den militärischen Bereich beschränkt.

Entscheidend ist ferner die Erkenntnis, daß sicherheitspolitische Herausforderungen heute nicht mehr von den einzelnen Staaten im Alleingang bewältigt werden können, sondern daß es dazu der internationalen Zusammenarbeit bedarf. Dies gilt offensichtlich im besonderem Maße für kleinere, weniger mächtige Staaten wie Österreich. Die österreichische Sicherheitspolitik wird dadurch kompliziert, daß der Beteiligung Österreichs an internationaler sicherheitspolitischer Zusammenarbeit und Integration bis auf weiteres durch den Status der "immerwährenden" Neutralität Grenzen gesetzt sind.

Bei der Erörterung gemeinsamer sicherheitspolitischer Optionen sind vor allem drei voneinander verschiedene sicherheitspolitische Problemstellungen und die Reaktionen darauf zu unterscheiden.

1. Im Rahmen *kooperativer Sicherheit* können zahlreiche Maßnahmen getroffen werden, die jedoch alle ein wesentliches gemeinsames Merkmal aufweisen: Sie bedürfen der Zustimmung aller Betroffenen, insbesondere auch sämtlicher Konfliktparteien. Sie sind demgemäß nicht gegen eine Seite zugunsten einer anderen gerichtet, sondern sollen allen bei einer friedlichen Regelung ihrer Streitigkeit helfen.
2. In einem System kollektiver Sicherheit sind gemeinsame Maßnahmen der Mitgliedstaaten gegen Friedensbrecher vorgesehen, die gleichfalls dem System angehören. Es beruht also auf der im vornhinein erteilten Einwilligung seiner Mitglieder zur Bestrafung durch die

---

<sup>1</sup> Noch immer grundlegend *Kenneth E. Boulding*, *Conflict and Defense: A General Theory* (New York 1962); *Franz-Xaver Kaufmann*, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem: Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften* (Stuttgart 1970); *Daniel Frei*, *Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik* (Stuttgart usw. 1977); zum folgenden ferner *Hanspeter Neuhold*, *Optionen österreichischer Sicherheitspolitik*, *Österreichische Militärische Zeitschrift* 35 (1997), S. 389-408.

<sup>2</sup> Es ist vor allem auch im Hinblick auf Gegenmaßnahmen sinnvoll, zwischen Bedrohungen, die von Personen mit der Absicht der Schadenszufügung ausgehen, und Gefahren, bei denen ein Sicherheitsproblem ohne dieses subjektive Element besteht (z.B. eine zu befürchtende Naturkatastrophe), zu unterscheiden.

anderen für den Fall eines groben Verstoßes gegen die gemeinsam festgelegten Verhaltensgrundsätze.

3. Gemeinsame Sicherheitspolitik kann aber auch auf die Abwehr von Bedrohungen und Gefahren abzielen, die ihren Ursprung außerhalb des Kreises der betroffenen Akteure haben. Ein derartiges Vorgehen kann im Bereich nichtmilitärischer Herausforderungen erfolgen. Es kann aber auch in der gegenseitigen Unterstützung gegen einen Angriff mit Waffengewalt bestehen; diese sicherheitspolitische Variante wird als kollektive (Selbst-)Verteidigung bezeichnet. Staaten können ihr in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) gewährleistetes Selbstverteidigungsrecht wiederum entweder durch einen Zusammenschluß ad hoc gegen einen konkreten Aggressor ausüben oder gegenseitigen militärischen Beistand im vornhinein vereinbaren. In diesem zweiten Fall begründen sie ein (Militär-)Bündnis, eine (Militär-)Allianz.

In der sicherheitspolitischen Diskussion nicht nur in Österreich werden diese drei Begriffe häufig miteinander verwechselt. So ist in einem Schlüsseldokument der NATO, dem (neuen) Strategischen Konzept, das auf der Gipfelkonferenz der Atlantischen Allianz in Rom am 7./8. November 1991 angenommen wurde, bei den Richtlinien für die (kollektive) Verteidigung von kollektiver Sicherheit die Rede.<sup>3</sup> Verwechslungen der drei Schlüsselbegriffe ergeben sich leicht daraus, daß im gewöhnlichen Sprachgebrauch die Unterschiede zwischen "kooperativ" und "kollektiv", zwischen "Sicherheit" und "Verteidigung" wenig ausgeprägt sind. Überdies bestehen ja auch kollektive Verteidigung und kollektive Sicherheit in der Kooperation der Verbündeten bzw. der Mitglieder des Systems, bedeutet auch kooperative Sicherheit ein kollektives Vorgehen der betreffenden Staaten.

Dennoch müssen die drei sicherheitspolitischen Modelle klar voneinander unterschieden werden. Denn jedes von ihnen ist auf spezifische Herausforderungen gerichtet und vermag andere nicht zu bewältigen. Das schließt keineswegs aus, daß sicherheitspolitische Institutionen errichtet werden können, welche Elemente mehr als eines dieser Systeme miteinander verbinden; dies ist in der Praxis auch häufig der Fall.<sup>4</sup> Entscheidend ist ferner nicht unbedingt die Fixierung auf eine bestimmte Terminologie, sondern die begriffliche Abgrenzung durch von allen Teilnehmern an der Debatte einheitlich verwendete Ausdrücke. In der Folge sollen jene drei Konzepte unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Sicherheit nach der 1989 einsetzenden "Wende" näher erläutert werden.

## 2. Kooperative Sicherheit

Das Instrumentarium kooperativer Sicherheit gemäß der in diesem Beitrag verwendeten Definition ist breit gefächert. Die verschiedenen Maßnahmen lassen sich nach der Phase des Konflikts, in der sie eingesetzt werden, in eine systematische Übersicht einordnen.

Soweit wie möglich sollten internationale Streitigkeiten durch Prävention, durch rechtzeitiges Erkennen ihrer Wurzeln und entsprechendes Einwirken anderer Staaten und internationaler Institutionen im Keim erstickt werden. An präventive Diplomatie kann sich eine Frühwarnung schließen, durch welche die Außenwelt auf einen sich abzeichnenden Konflikt aufmerksam gemacht und zur Einflußnahme veranlaßt werden soll.

---

<sup>3</sup> In Punkt 37. Text in: Europa-Archiv (EA) 47 (1992), D. 52-72.

<sup>4</sup> Insbesondere gilt dies für die Vereinte Nationen, die in ihrer Satzung friedliche Streitbeilegung, also kooperative Sicherheit, in Kapitel VI mit kollektiver Sicherheit in Kapitel VII kombinieren, daneben aber auch das Recht der Mitglieder auf kollektive Selbstverteidigung in Art. 51 verankern.

Ist ein Streitfall bereits ausgebrochen, können die verschiedenen Methoden der friedlichen Streitbeilegung eingesetzt werden, die sich im Laufe der Zeit in der internationalen Praxis bewährt haben; sie können ihrerseits nach dem Ausmaß, in dem die Parteien die Kontrolle über den Ausgang ihres Streites aus der Hand geben, in ein System eingegliedert werden.<sup>5</sup> Zunächst suchen Konfliktparteien zumeist eine Regelung durch Verhandlungen miteinander ohne Einschaltung Dritter. Bei einem Untersuchungsverfahren geht es um die Klärung umstrittener Tatsachen durch außenstehende Experten. Nehmen die Streitenden die guten Dienste einer Drittpartei in Anspruch, stellt ihnen diese Kommunikationskanäle und Verhandlungseinrichtungen zur Verfügung, ohne sich selbst am eigentlichen Lösungsprozeß zu beteiligen. Hingegen kommentiert ein Vermittler die Positionen der Konfliktparteien und unterbreitet ihnen eigene unverbindliche Vorschläge für eine einvernehmliche Beilegung des Streits. Ein Vergleichs- oder Schlichtungsverfahren besteht aus institutionalisierter Untersuchung und Vermittlung.

Während die Parteien bei den bisher erwähnten Methoden das letzte Wort über den Ausgang ihrer Streitigkeit behalten, fällt in einem Schiedsgerichts- oder Gerichtsverfahren eine Drittinstanz eine rechtsverbindliche Entscheidung des Konflikts auf der Grundlage des zwischen ihnen geltenden Völkerrechts. Internationale Rechtsprechungsorgane besitzen jedoch zwischen souveränen Staaten keine vorgegebene obligatorische Zuständigkeit.<sup>6</sup> Diese bedarf vielmehr der Anerkennung durch sämtliche Streitparteien. Eine derartige Unterwerfungserklärung kann wiederum in unterschiedlich weitem Ausmaß – nur für einen bereits ausgebrochenen Rechtsstreit oder für bestimmte oder sämtlichen Streitigkeiten zwischen den betreffenden Staaten – abgegeben werden.

Vor allem die Rechtsprechungsverfahren sind freilich in akuten internationalen Krisen, in denen der Einsatz von Waffengewalt bereits erfolgt ist oder mit einiger Wahrscheinlichkeit bevorsteht, zu zeitaufwendig und schwerfällig. Erfolgreiches Krisenmanagement bedarf rascher und flexibler Maßnahmen und der dafür nötigen Kommunikationskanäle und Institutionen. Sein Ziel besteht in erster Linie in der schnellen Verminderung der Konflikttintensität auf ein erträgliches Maß und nicht unbedingt in der echten Beilegung der Streitigkeit dadurch, daß auch ihre Ursachen beseitigt werden.

Dabei haben sich friedenserhaltende Operationen häufig als hilfreich erwiesen. Sie wurden in erster Linie im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt und lassen sich geradezu als das Gegenteil von Zwangsmaßnahmen kollektiver Sicherheit bezeichnen. Solche "peace-keeping operations" sollen alle Konfliktparteien bei der Stabilisierung einer von ihnen vereinbarten Regelung, zumeist eines Waffenstillstandsabkommens, unterstützen und nicht *zugunsten* des Opfers eines bewaffneten Angriffs *gegen* den Aggressor Beistand leisten. Weiters bedürfen sie nicht nur eines entsprechenden Beschlusses des UN-Sicherheitsrates, sondern auch der Einwilligung sämtlicher Streitparteien und der um die Entsendung von Einheiten gebetenen Staaten. Hingegen ist die Teilnahme an Sanktionen kollektiver Sicherheit für die Mitgliedstaaten des Systems verbindlich und insbesondere nicht an die Zustimmung derer gebunden, gegen die sie sich richten. Bei "klassischen" friedenserhaltenden Einsätzen ist ferner Waffengebrauch bloß zur Selbstverteidigung zulässig, während kollektive Sicherheit den massiven, offensiven Einsatz militärischer Mittel gegen den Friedensbrecher erfordert.

Nach der Einigung auf eine friedliche Lösung kann "post-conflict rehabilitation" den Parteien ferner beim wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Wiederaufbau helfen.

---

<sup>5</sup> Hanspeter Neuhold, *Internationale Konflikte – verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung* (Wien und New York 1977), S. 357-388.

<sup>6</sup> Eine wichtige Ausnahme besteht im Rahmen der supranationalen EG bezüglich der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes.

Eine andere Stoßrichtung kooperativer Sicherheit umfaßt Maßnahmen der Vertrauensbildung, der Rüstungskontrolle und der Abrüstung.

Sicherheit kann auch durch die Verminderung der Ungewißheit vor allem über die militärischen Mittel und Absichten anderer Staaten erhöht werden, die als Feinde oder doch potentielle Gegner angesehen werden. Diesem Ziel dienen die sogenannten subjektiven vertrauensbildenden Maßnahmen, welche militärische Transparenz durch Informationen und deren Überprüfung verbessern sollen.<sup>7</sup>

Ein anderer Weg zu einem Gewinn an Sicherheit liegt in der Verringerung des – wieder in erster Linie militärischen – Potentials anderer Akteure zur Schadenszufügung. Unter Abrüstung, welche diese Bezeichnung verdient, wird hier die Beseitigung militärisch relevanter Mengen militärisch relevanter Waffensysteme und Streitkräfte verstanden.

Maßnahmen, welche diesen Ansprüchen zwar nicht genügen, Rüstungsprozesse jedoch verlangsamen, in weniger destabilisierende Bahnen lenken oder sogar stoppen, sollen unter dem Begriff der Rüstungskontrolle zusammengefaßt werden. Sie sind jedenfalls einem Wettrüsten vorzuziehen, das für die Beteiligten zwar in der Regel beträchtliche Kosten, häufig jedoch kein Mehr an Sicherheit und Stabilität mit sich bringt.

Die europäischen Staaten haben vor allem seit der "Wende" ein bemerkenswertes Repertoire an Verfahren kooperativer Sicherheit entwickelt, das umfangreicher und ausgefeilter als die vergleichbaren Instrumentarien im weltweiten Rahmen insbesondere der Vereinten Nationen, aber auch auf anderen Kontinenten ist. In diesem Beitrag kann keine vollständige Bestandsaufnahme geboten werden; vielmehr sollen bloß einige besonders relevante Beispiele angeführt werden.

Der Schwerpunkt soll dabei auf der OSZE als gesamteuropäischer Institution kooperativer Sicherheit par excellence liegen.<sup>8</sup> Während des Ost-West-Konfliktes diente der KSZE-Prozeß als Forum beschränkter Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten, darunter auch der Sicherheit, wie auch der politisch-ideologischen Konfrontation zwischen den beiden Blöcken des Kalten Krieges. Zwischen diesen beiden Lagern vermochte sich die Gruppe der neutralen und blockfreien Teilnehmerstaaten, darunter auch Österreich, durch gute Dienste sowie durch die Übernahme von Koordinations- und Vermittlungsaufgaben zu profilieren.<sup>9</sup> Nach der "Wende" statteten die Teilnehmerstaaten die KSZE, die auf dem Budapester Gipfeltreffen 1994 in OSZE umbenannt wurde, mit einer komplexen institutionellen Struktur aus.<sup>10</sup> Unter den

---

<sup>7</sup> Karl E. Birnbaum (Hrsg.), *Confidence Building and East-West Relations* (Wien 1983); John Borawski (Hrsg.), *Avoiding War in the Nuclear Age: Confidence-Building Measures for Crisis Stability* (Boulder und London 1986); R.B. Byers/F. Stephen Larrabee/Allen Lynch, *Confidence-Building Measures and International Stability* (New York 1987); Dieter Mahncke, *Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument der Sicherheitspolitik. Ursprung – Entwicklung – Perspektiven* (Melle-St. Augustin 1987).

<sup>8</sup> Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1980)* (Brüssel 1989); Ian M. Cuthbertson (Hrsg.), *Redefining the CSCE: Challenges and Opportunities in the New Europe* (Helsinki und Boulder 1992); Michael Staack (Hrsg.), *Aufbruch nach Gesamt Europa. Die KSZE nach der Wende im Osten* (Münster und Hamburg 1992); Michael R. Lucas (Hrsg.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation* (Baden-Baden 1993); Heinz Vetschera, *Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des "interlocking institutions"-Konzepts*, in: Bernard von Plate (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas* (Baden-Baden 1994), S. 95-154; Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, *Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie* (Opladen 1994).

<sup>9</sup> Hanspeter Neuhold (Hrsg.), *CSCE: N+N Perspectives: The Process of the Conference on Security and Cooperation from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States* (Wien 1987).

<sup>10</sup> Dennoch handelt es sich auch bei der OSZE weiterhin um keine zwischenstaatliche internationale Organisation mit einem Gründungsvertrag und eigener Rechtspersönlichkeit.

ständigen Organen der OSZE verdienen aus sicherheitspolitischer Sicht vor allem das Forum für Sicherheitskooperation und das Konfliktverhütungszentrum – beide mit Sitz in Wien – besondere Erwähnung.

Die Plenarorgane der OSZE auf verschiedenen hohen politischen Stufen bieten Konfliktparteien ein Forum für den Dialog untereinander und für die Diskussion ihrer Probleme im Kreise aller Teilnehmerstaaten; sie können damit zur Früherkennung und -behandlung von Streitigkeiten beitragen.<sup>11</sup>

Ferner kann der 1992 auf der KSZE-Gipfelkonferenz in Helsinki eingesetzte Hohe Kommissar für nationale Minderheiten bei der Konfliktverhütung und Frühwarnung behilflich sein.<sup>12</sup> Die bisherige Tätigkeit des ersten Kommissars, des ehemaligen niederländischen Außenministers Max van der Stoel, in diesem besonders konflikträchtigen Bereich wird trotz seiner begrenzten Kompetenzen allgemein als wertvoll eingeschätzt.

Ebenso tragen die OSZE-Missionen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und der früheren Sowjetunion zur Konfliktverhütung und -eindämmung in einer Reihe von Krisenherden bei, obwohl auch ihre Mandate im wesentlichen auf Kontakte und dem Dialog mit und zwischen Streitparteien, auf die Sammlung und Verbreitung von Informationen sowie das Angebot politischer und rechtlicher Expertise beschränkt sind.

Auf dem bereits erwähnten Gipfeltreffen von Helsinki, das die KSZE zu einer regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der SVN erklärte, wurden auch Grundsätze für friedenserhaltende Operationen unter den Auspizien der KSZE/OSZE beschlossen. Es handelt sich dabei um Prinzipien, die jenen für die "peacekeeping operations" der Vereinten Nationen entsprechen, wie die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien und die unparteiische Durchführung solcher Einsätze. Für die Abstellung der erforderlichen Kontingente kommen insbesondere die NATO und die WEU in Betracht, die ihre grundsätzliche Bereitschaft dazu auch erklärt haben. Bisher fand freilich noch keine derartige Operation statt, obwohl Vorbereitungen für einen Einsatz in Nagorno-Karabach getroffen wurden.

Dem Krisenmanagement dienen auch die sogenannten Mechanismen der OSZE. Ihre Auslösung bedarf in Abweichung vom grundsätzlich für Beschlüsse im Rahmen der OSZE erforderlichen Konsensus nicht der Zustimmung aller Teilnehmerstaaten. Derartige Mechanismen bestehen im Rahmen der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen der OSZE seit 1990 für ungewöhnliche militärische Aktivitäten sowie aufgrund eines Beschlusses des KSZE-Rates in Berlin 1991 allgemein in dringlichen Situationen, daneben auch im Bereich der menschlichen Dimension und der friedlichen Streitbeilegung.<sup>13</sup>

Auf dem letztgenannten Gebiet wurde im Gegensatz zum sonstigen, völkerrechtlich nicht verbindlichen "soft law" der KSZE/OSZE 1992 in Stockholm ein völkerrechtlicher Vertrag über Vergleichs- und Schiedsverfahren unterzeichnet; dieses Übereinkommen trat nach Hinterlegung der 12. Ratifikationsurkunde mittlerweile auch in Kraft.<sup>14</sup> Während jede Vertragspartei Vergleichsverfahren gegen eine andere ohne weiteres einleiten kann, bedarf das Schiedsverfahren noch einer zusätzlichen Unterwerfung durch die streitenden Vertragsstaaten. Bei der "post-conflict rehabilitation" hat sich die OSZE trotz gewisser Pannen insbesondere bei der

---

<sup>11</sup> Die "Klaviatur" der OSZE-(Plenar-)Organe reicht von der "Gipfel"-Ebene der Staats- und Regierungschefs über jene des Ministerrates (der Außenminister) und des Hohen Rates (der Politischen Direktoren der Außenministerien) bis zum Ständigen Rat (ständiger diplomatischer Vertreter).

<sup>12</sup> *Max van der Stoel*, Die KSZE und die Minderheitenfrage, EA 49 (1994), S. 629-634.

<sup>13</sup> Vetschera, a.a.O., S. 109-121.

<sup>14</sup> *Gerhard Hafner*, Das Streitbeilegungsübereinkommen der KSZE: Cui bono? in: *Konrad Ginther u.a.* (Hrsg.), Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität. Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag (Berlin 1994), S. 115-154.

Durchführung und Überwachung von Wahlen in Bosnien-Herzegowina im Rahmen des Friedensabkommens von Dayton/Paris bewährt.

Eine führende Rolle hat die KSZE/OSZE bei der Entwicklung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen gespielt. Bereits die Schlußakte von Helsinki 1975 enthielt erste, freilich dürftige Vereinbarungen vor allem über die vorherige Ankündigung von größeren militärischen Manövern und den Austausch von Manöverbeobachtern. Beträchtliche Fortschritte konnten bei der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa 1984-86, insbesondere durch die erstmalige Einigung über Inspektionen "vor Ort" auf dem Gebiet der Teilnehmerstaaten, erzielt werden. Nach der "Wende" wurde der Katalog solcher Maßnahmen in den Wiener Dokumenten 1990, 1992 und 1994 erweitert und verfeinert.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gelangen ferner Vereinbarungen nicht bloß über Rüstungskontrolle, sondern über echte Abrüstung, sowohl auf der nuklearen als auch auf der konventionellen Ebene.<sup>15</sup> Die beiden START-Verträge 1991 und 1993 zwischen den USA und der Sowjetunion bzw. der Russischen Föderation über wesentliche Verkleinerungen der Arsenale an Trägersystemen und nuklearen Sprengköpfen sind für Europa von besonderer Bedeutung, sind doch die beiden Vertragspartner auf diesem Kontinent militärisch präsent. Im KSE-Vertrag 1990 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der NATO und der mittlerweile aufgelösten Warschauer-Vertrags-Organisation (WVO) zum Abbau von fünf Kategorien konventioneller Waffensysteme auf gleiche Höchstzahlen auf beiden Seiten. Durch ein derartiges Gleichgewicht auf niedererem Niveau sollte die Fähigkeit zu einem Überraschungsangriff und zu großangelegten Offensivaktionen in Europa beseitigt worden sein. 1992 folgte eine bloß politisch verbindliche Vereinbarung über Maximalstärken der Landstreitkräfte der Parteien des KSE-Vertrages.

Dieser positive Befund eines zunehmend dichten Netzes aus Elementen kooperativer Sicherheit in Europa darf den Blick auf dessen Schwachstellen und die gleichzeitigen negativen Entwicklungen nicht verstellen. Der die internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg beherrschende Ost-West-Gegensatz beseitigte zahlreiche ethnische, religiöse und territoriale Konflikte in Europa nicht, sondern fror sie gleichsam nur ein. Sie brachen nach der "Wende" erneut aus und wurden durch wirtschaftliche Schwierigkeiten sowie durch soziale und politische Spannungen noch verschärft. Ferner läßt sich die Anwendung von Waffengewalt erneut auf den konventionellen Bereich und räumlich beschränken, ohne daß eine verheerende Eskalation über die Kernwaffenschwelle befürchtet werden muß. Für den wieder führbaren Krieg sind trotz der bemerkenswerten Abrüstungsschritte auch weiterhin mehr als genug Waffen vorhanden.

Vor diesem Hintergrund ist die "Gretchenfrage" kooperativer Sicherheit zu stellen: Was soll geschehen, wenn sich ein Akteur nicht an die gemeinsamen Verhaltensgrundsätze hält, sondern zur Gewaltanwendung schreitet? In solchen Fällen greifen auf der Zustimmung aller Beteiligten beruhende Maßnahmen nicht, sind Institutionen kooperativer Sicherheit weitgehend wirkungslos. Daß im Rahmen der OSZE überhaupt Sanktionen auch ohne Zustimmung des Teilnehmerstaates, gegen den sie sich richten, vereinbart wurden, ist bemerkenswert. Daß diese Ansätze kollektiver Sicherheit in ihrer Wirkung beschränkt sind, ist bezeichnend. Gemäß einem Beschluß des KSZE-Rates in Prag 1992 können der Rat oder der Ausschuß Hoher Beamter (mittlerweile Ministerrat und Hoher Rat) bei eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen der Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit "angemessene" Maßnahmen auch gegen den Willen des Verletzerstaates

---

<sup>15</sup> Die Texte der in Folge genannten Vereinbarungen und Kommentare dazu finden sich bei *Jozef Goldblat*, *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements* (London/Thousand Oaks/New Delhi 1994).

treffen.<sup>16</sup> Diese Maßnahmen sind jedoch auf politische Erklärungen oder andere politische Schritte, die außerhalb des Territoriums des betreffenden Staates anwendbar sind, beschränkt. Wirtschaftliche oder gar militärische Sanktionen kommen also nicht in Frage. Die Umsetzung des Prager Beschlusses durch die Suspendierung der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) von der Teilnahme an der KSZE/OSZE hat die Führung in Belgrad offenbar nicht sonderlich beeindruckt.

Solange ein Staat nicht ausschließen kann, daß andere Staaten gegen ihn Gewalt anwenden, ist er schlecht beraten, sich in seiner Sicherheitspolitik nur auf kooperative Sicherheit abzustützen. Vor allem Länder, die allein zur Abwehr aller in Betracht kommenden Angriffe nicht stark genug sind, tun gut daran, sich des Schutzes zu versichern, mit dem sie als Mitglieder eines Systems kollektiver Sicherheit oder kollektiver Verteidigung rechnen können. Im übrigen sind Maßnahmen kooperativer Sicherheit höchstwahrscheinlich wirkungsvoller, wenn ein Staat, der statt einer einvernehmlichen Regelung die gewaltsame Durchsetzung seiner Ansprüche überlegt, bei einem tatsächlichen Einschlagen eines solchen Konfrontationskurses mit wirksamen, auch militärischen Maßnahmen nicht bloß der unmittelbaren Gegenpartei, sondern auch anderer Staaten und internationaler Institutionen zu rechnen hat.

### 3. Kollektive Sicherheit

Das weltweite System der Vereinten Nationen erfüllt die meisten Voraussetzungen für das Funktionieren kollektiver Sicherheit in hohem Maße, krankt allerdings an einer verhängnisvollen Schwäche.<sup>17</sup> Da so gut wie alle Staaten der Welt, vor allem die Großmächte, den Vereinten Nationen angehören, ist ein ausreichendes militärisches Abschreckungspotential vorhanden, das potentiellen Aggressoren die Ausführung ihrer Angriffspläne gegen ein anderes Mitglied aussichtslos erscheinen lassen müßte. Auf (völker)rechtlicher Ebene schließen das Gewaltverbot in Art. 2 Abs. 4 der SVN und die eindeutige Pflicht zur Teilnahme an vom UN-Sicherheitsrat verhängten Zwangsmaßnahmen in Art. 2 Abs. 5 und Art. 25 juristische Hintertüren. Das aus fünfzehn Mitgliedstaaten bestehende Sanktionsorgan der Vereinten Nationen besitzt umfassende Kompetenzen. Der Sicherheitsrat entscheidet für alle Mitglieder verbindlich, ob ein Anlaßfall kollektiver Sicherheit vorliegt; dafür reicht nach Art. 39 der SVN eine bloße Bedrohung des Friedens aus, die auch ohne rechtswidrige Gewaltanwendung gegeben sein kann. Ferner bestimmt der Sicherheitsrat, gegen welche Adressaten Sanktionen zu setzen sind, wobei er zwischen nichtmilitärischen und militärischen Zwangsmaßnahmen wählen kann. Schließlich obliegt ihm die Entscheidung, ob diese durch alle oder nur durch bestimmte Mitgliedstaaten zu ergreifen sind.

Woran es der Weltorganisation, vor allem den ständig im Sicherheitsrat vertretenen fünf Großmächten, von denen jede durch ihre Gegenstimme Beschlüsse des Rates verhindern kann, weiterhin mangelt, ist echte internationale Solidarität. Alle Mitglieder eines Systems kollektiver Sicherheit müssen den Frieden als unteilbar ansehen, d.h. sich durch verbotene Gewaltanwendung gegen einen anderen Mitgliedstaat, wie weit von ihnen entfernt sie auch stattfinden mag, unmittelbar betroffen fühlen. Sie haben demgemäß zu den Opfern (nötigenfalls auch an Toten und Verwundeten in ihren für Sanktionen abgestellten Streitkräften) bereit zu sein, die erforderlich sind, um einen Friedensstörer in die Schranken zu weisen, selbst wenn es sich bei diesem um einen bisher mit ihnen befreundeten Staat handelt. Nach wie vor fällt es insbesondere auch den Großmächten schwer, eine Krisensituation einheitlich zu beurteilen, sich

---

<sup>16</sup> Text in: Österreichische außenpolitische Dokumentation. Texte und Dokumente (ÖAD), Nr. 2, Mai 1992, S. 43.

<sup>17</sup> Weiterhin grundlegend *Inis L. Claude*, *Swords Into Plowshares* (3. Aufl., London 1964), S. 223-260.

auf die zu deren Entschärfung nötigen Maßnahmen zu einigen und dabei selbst mit gutem Beispiel voranzugehen und die Kosten des Eingreifens auf sich zu nehmen.

Daher hat der Sicherheitsrat auch nach dem Wegfall des Hauptgrundes für seine weitgehende Lähmung seit der Gründung der Weltorganisation, des Konfliktes zwischen der Sowjetunion und den westlichen Großmächten, keine verbindlichen militärischen Zwangsmaßnahmen verhängt. Wohl aber ermächtigte er dazu bereite Staaten zur Gewaltanwendung, insbesondere zur Operation "Desert Storm" gegen den Irak zur Befreiung Kuwaits. Ferner beschloß er zahlreichere friedenserhaltende Operationen und stattete diese mit umfangreicheren Mandaten aus als früher.<sup>18</sup> Zudem ergriff er mehrmals nichtmilitärische Sanktionen.

Angesichts dieser Bilanz wäre es unklug, wenn sich ein Staat zur Gewährleistung seiner Sicherheit ausschließlich auf seine Zugehörigkeit zum System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen verließ. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob von kollektiver Sicherheit im regionalen europäischen Rahmen effektiverer Schutz zu erwarten wäre. Für ein derartiges System trat u.a. der Österreichische Nationalrat in einer EntschlieÙung vom 12. November 1992 ein.<sup>19</sup> Diese Lösung scheint vielen Österreichern besonders verlockend, weil eine Teilnahme daran für vereinbar mit der "immerwährenden" Neutralität gehalten wird: Militärische Zwangsmaßnahmen gegen Rechtsbrecher sind danach als "Polizeiaktion" und nicht als Krieg zu qualifizieren, der die dauernde Neutralität aktualisieren würde. Zu überprüfen bleibt, ob die Bedingungen für kollektive Sicherheit in Europa in höherem Ausmaß erfüllt sind als im globalen Rahmen.

Da einem europäischen System vier der fünf deklarierten Kernwaffenmächte der Welt angehören würden, würde es einerseits insgesamt gleichfalls über ein überwältigendes Abschreckungspotential verfügen. Andererseits würden sich jedoch die gleichen Schwierigkeiten wie bei den Vereinten Nationen ergeben. Zwar dürfte sich keine rational handelnde Regierung eines Mitgliedstaates gegen die geschlossene Front dieser Großmächte wie auch gegen ein durch diese geschütztes Mitglied auf eine bewaffnete Kraftprobe einlassen. Problematisch sind aber Sanktionen im Falle eines Friedensbruchs durch eine Macht, die eine nukleare Zweitschlagfähigkeit besitzt.

Auf der rechtlichen Ebene sollte eine ohnehin bloß deklarative Bekräftigung des Gewaltverbots der SVN, die im europäischen Rahmen überdies u.a. bereits in der KSZE-Schlußakte von Helsinki 1975 verankert wurde, keine Schwierigkeiten bereiten.

Hingegen wirft die Formulierung der Pflicht zur Mitwirkung an Zwangsmaßnahmen kollektiver Sicherheit die strukturell-organisatorische Grundsatzfrage eines solchen Systems auf. Ist es dezentralisiert ausgerichtet, hätte jedes Mitglied bei Vorliegen des bzw. eines Sanktions-

---

<sup>18</sup> Zu diesen nicht unbedingt erfolgreichen friedenserhaltenden Operationen der "zweiten Generation" nach dem Ende des Ost-West-Konflikts *Helmut Freudenschuß*, Drei Generationen von Friedensoperationen der Vereinten Nationen: Stand und Ausblick, *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik* 10 (1993), S. 44-72; *Frank-Erich Hufnagel*, UN-Friedensoperationen der Zweiten Generation. Vom Puffer zur Neuen Treuhand (Berlin 1996).

<sup>19</sup> Text in: *ÖAD* Nr. 6, Dezember 1992, S. 41. Vgl. ferner *Charles A. Kupchan/Clifford A. Kupchan*, Concerts, Collective Security and the Future of Europe, *International Security (IS)* 16, Nr. 1 (Summer 1991), S. 114-161; *Richard K. Betts*, Systems for Peace or Causes of War? *Collective Security, Arms Control, and the New Europe*, *IS* 17, Nr. 2 (Summer 1992), S. 5-43; *Josef Joffe*, Collective Security and the Future of Europe, *Survival* 34 (Spring 1992), S. 36-50; *Reinhard Wolf*, Kollektive Sicherheit und das neue Europa, *EA* 47 (1992), S. 365-374; *James E. Goodby*, Collective Security in Europe After the Cold War, *Journal of International Affairs* 46, Nr. 2 (Winter 1993), S. 299-321; *Bernard von Plate* (Hrsg.), a.a.O.; *Charles A. Kupchan/Clifford A. Kupchan*, The Promise of Collective Security, *IS* 20, Nr. 1 (Summer 1995), S. 52-61.

tatbestandes automatisch die vereinbarten Zwangsmaßnahmen zu ergreifen.<sup>20</sup> Das Problem einer derartigen Konstruktion liegt in der Selbstbeurteilung des Anlaßfalles für Sanktionen durch jeden einzelnen Mitgliedstaat. Selbst bei einer relativ genauen Umschreibung der Situation oder der Situationen, die Maßnahmen kollektiver Sicherheit auslösen, können im konkreten Fall über ihr Bestehen Meinungsverschiedenheiten herrschen, ohne daß eine Seite gegen den Grundsatz des guten Glaubens verstößt. Dazu mag die nicht unverständliche Neigung der Mitglieder des Systems kommen, im Zweifelsfall die mit der Ergreifung von Sanktionen auch für sie selbst verbundenen Kosten dadurch zu vermeiden, daß sie das Vorliegen eines Anlaßfalles verneinen.

Die Alternative besteht wie bei den Vereinten Nationen darin, ein Organ mit beschränkter Mitgliederzahl mit der für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Entscheidung in jedem konkreten Fall darüber zu betrauen, ob – und wenn ja – gegen wen welche Mitglieder welche Zwangsmaßnahmen zu setzen haben. Bei der Schaffung eines solchen europäischen Sicherheitsrates müßte freilich eine Reihe nicht bloß technischer, sondern auch politisch brisanter Fragen gelöst werden:

1. Wie viele – bzw. im Interesse seiner Handlungsfähigkeit wie wenige – Mitglieder (u.U. aus welchen Gruppen) soll ein derartiges Gremium aufweisen?
2. Durch wen und wie – insbesondere mit welcher Mehrheit oder einstimmig – soll es bestellt werden?
3. Sollen bestimmte Staaten, vor allem Großmächte, in ihm ständig vertreten sein?
4. Sind seine Beschlüsse einstimmig oder mehrstimmig, und wenn mehrstimmig, mit welcher Mehrheit, zu fassen?
5. Sollen bestimmte Mitglieder wie im UN-Sicherheitsrat (Mehrheits-)Beschlüsse durch ihre Gegenstimme verhindern können?
6. In welchen Fällen – nur gegen rechtswidrige Gewalt, auch gegen andere Rechtsverletzungen oder sogar in Krisen ohne eindeutigen Schuldigen – soll ein solches Organ einschreiten?
7. Kommt ein Eingreifen nur in zwischenstaatlichen oder auch in innerstaatlichen Konflikten, die heute in Europa im Vordergrund stehen, in Betracht?
8. Wie weit reicht die Bandbreite der Sanktionen, die verhängt werden können?
9. Sollen Mitgliedstaaten zu militärischen Zwangsmaßnahmen ohne weiteres verpflichtet sein oder vorher ihre Beiträge dazu wie nach Art. 43 der SVN vertraglich festsetzen ( bzw. deren Umfang allenfalls einseitig zusagen)?

Letztlich steht und fällt kollektive Sicherheit jedoch mit der Solidarität der Beteiligten. Ist diese in ausreichendem Maße gegeben, sollten die gerade aufgezählten Probleme unschwer zu lösen sein. Selbst wenn ferner in einem zentralen Sanktionsorgan bestimmte Mitglieder ein Einspruchsrecht bei der Beschlußfassung besäßen, sollte dies die Wirksamkeit des Systems nicht wesentlich behindern, weil von diesem Recht in der Regel kein Gebrauch gemacht werden dürfte.

Freilich ist es mit der sicherheitspolitischen Solidarität selbst nur der westeuropäischen Staaten nicht gut bestellt. Dies wird beispielsweise an den Schwierigkeiten bei den Bemühungen um eine Verbesserung der Schlagkraft der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU deutlich, wengleich es dabei nicht um kollektive Sicherheit, sondern um die gemeinsame Verteidigung im Rahmen der Union geht. Ein europäisches System kollektiver Sicherheit wäre

---

<sup>20</sup> Dies sah beispielsweise Art. 16 der Völkerbundsatzung bezüglich nichtmilitärischer Sanktionen im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit des Völkerbundes vor.

aber ohne Beteiligung der Russischen Föderation wenig sinnvoll. Die Mitgliedschaft Rußlands würde jedoch die Homogenität des Systems noch weiter verdünnen, selbst wenn sich die Russische Föderation auf Dauer zu einer pluralistischen, marktwirtschaftlich ausgerichteten Demokratie mit primär westlicher und nicht asiatischer Orientierung entwickelte.

Es bliebe jedenfalls abzuwarten, ob kollektive Sicherheit in Europa effektiver funktionieren würde als im globalen Rahmen der Vereinten Nationen, obwohl in einem solchen regionalen System die Interessen und Positionen der nichteuropäischen Staaten und insbesondere Chinas als ständiges Sicherheitsratsmitglieds nicht berücksichtigt werden müßten.

Da sich ferner ein europäisches System wohl als regionale Abmachung oder regionale Organisation nach Kapitel VIII der SVN definieren würde, würde über ihm das in der Diskussion meist übersehene Damoklesschwert des Art. 53 der SVN schweben. Danach würden jedenfalls militärische Zwangsmaßnahmen der Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat bedürfen, so daß das letzte Wort darüber im weltweiten und nicht im regionalen System gesprochen würde.<sup>21</sup> Damit würde der Hauptwert regionaler Sicherheit in einer Entlastung der Weltorganisation bestehen, falls diese mit Sanktionen grundsätzlich einverstanden wäre.

Begnügt man sich also nicht mit plakativen, wohlklingenden Aufrufen zu einem System kollektiver Sicherheit in Europa, sondern überlegt ihre konkrete Verwirklichung, erscheinen die Aussichten dafür nicht eben günstig.

Eine Alternative zu kollektiver Sicherheit mit deren Sanktionssystem könnte in einem Grad der Integration zwischen den betreffenden Staaten angestrebt werden, der die Anwendung von militärischer Gewalt so gut wie ausschließt. Mit diesem Ziel wurden vor allem die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und in der Folge auch die beiden anderen Europäischen Gemeinschaften geschaffen. In der Tat ist mittlerweile ein Krieg zwischen den "Erbfeinden" Deutschland und Frankreich trotz gelegentlicher Meinungsverschiedenheiten zwischen ihnen kaum vorstellbar. Das Zusammenwachsen ganz Europas zu einer derartigen Sicherheitsgemeinschaft – insbesondere die Einbeziehung der Russischen Föderation – liegt aber noch in beträchtlicher Ferne.

#### **4. Kollektive Selbstverteidigung**

Neben der einvernehmlichen "Behandlung" von Konflikten mit dem Ziel ihrer Eindämmung und friedlichen Regelung und neben gemeinsamen Maßnahmen gegen Gewalttäter innerhalb des Kreises der betroffenen Staaten besteht die dritte Dimension der Sicherheitspolitik in der Abwehr bewaffneter Angriffe von außen.

Falls Staaten sich durch einen oder mehrere Aggressoren bedroht fühlen und zu gemeinsamer Verteidigung bereit sind, liegt ihr Zusammenschluß zu einem (Militär-)Bündnis nahe. Insbesondere kleinere und schwächere Alliierte können dadurch ihr Abschreckungspotential und damit ihre Sicherheit beträchtlich erhöhen.<sup>22</sup> Freilich ist ein Bündnis in der Regel auch mit nicht unerheblichen militärischen und wirtschaftlichen Kosten verbunden. Ferner muß ein Allianzmitglied gewärtig sein, durch die Hilfe an einen anderen Bundesgenossen, der Opfer eines Angriffs geworden ist, in einen u.U. verlustreichen Konflikt hineingezogen zu werden, der für es selbst nicht von unmittelbarem Belang ist. Außerdem haben Angehörige eines Bündnisses selbst bei noch so feierlichen Schutzzusagen der anderen nie absolute Gewißheit, daß diese ihnen im

---

<sup>21</sup> *Georg Ress*, Article 53, in: *Bruno Simma* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford 1994), S. 722-752.

<sup>22</sup> *Robert L. Rothstein*, *Alliances and Small Powers* (New York 1969); *Alfred van Staden*, *Small State Strategies in Alliances: The Case of the Netherlands*, *Cooperation and Conflict* 30 (1995), S. 31-51.

Ernstfall ohne Rücksicht auf eigene Verluste tatsächlich Beistand leisten werden. Mit größter Wahrscheinlichkeit müssen dagegen kleinere und weniger starke Allianzmitglieder Abhängigkeit von und Bevormundung durch mächtigere bereits vor Eintritt eines casus foederis in Kauf nehmen.

Bei Wegfall der gemeinsamen Bedrohung ist daher eine Neubewertung der Vor- und Nachteile der Bündniszugehörigkeit durch die betreffenden Staaten zu erwarten. Die Folge sollte in aller Regel die Auflösung der Allianz sein. Dies sagten jedenfalls vor allem "Realisten" bezüglich der NATO und auch der WEU nach dem Fall der kommunistischen Regime in Osteuropa, nach dem Abzug der sowjetischen Truppen aus den verbündeten Warschauer-Pakt-Staaten und nach dem Zerfall der UdSSR voraus.<sup>23</sup> Auch fast ein Jahrzehnt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weist die NATO indessen keine Verfallssymptome auf – vielmehr ist das Gegenteil zu diagnostizieren: Zahlreiche ehemalige Gegner drängen auf Aufnahme in die Atlantische Allianz!<sup>24</sup>

Zunächst ist zu vermerken, daß auch nach der Selbstaflösung der WVO und des Übergangs vor allem auch der Russischen Föderation zu den westlichen Modellen der pluralistischen Demokratie und der Marktwirtschaft für die Mitgliedstaaten der Atlantischen Allianz kollektive Verteidigung nicht völlig bedeutungslos geworden ist. Der dauerhafte Erfolg der Reformprozesse in Rußland ist keine ausgemachte Sache, eine Machtübernahme durch kommunistische und/oder nationalistische Kräfte und die Rückkehr zu einer Konfrontationspolitik gegenüber dem Westen nicht auszuschließen. Vor allem aber dürfen militärische Bedrohungen, die außerhalb Europas ihren Ausgang nehmen, nicht aus den Augen verloren werden. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Trägersysteme für ihren Einsatz auch über große Entfernungen hinweg gibt Anlaß zu echter Beunruhigung. Denn sie könnten in Hände politischer Gruppierungen geraten, die nicht bloß mit ihrer Verwendung drohen, sondern sie auch tatsächlich einsetzen. Man braucht nicht den "clash of civilizations" als den alles überschattenden Hauptkonflikt der künftigen Weltpolitik anzusehen, um religiösen und politischen Fundamentalismus als bedrohlich zu empfinden.<sup>25</sup> Ob ihm mit "konstruktivem Dialog" die Spitze genommen werden kann, erscheint im Lichte bisheriger Erfahrungen eher zweifelhaft.

So ist denn die bekannte, dem ersten Generalsekretär der NATO Lord Ismay zugeschriebene Kurzformel für die Funktionen der Allianz während des Kalten Krieges "to keep the Americans in, the Germans down and the Russians out" nicht völlig überholt. Während die Einbeziehung einer zur Zusammenarbeit bereiten Russischen Föderation in ein europäisches Sicherheitssystem anzustreben ist, sollte die NATO ein feindseliges Rußland auf Distanz halten können. Nach wie vor ist dazu eine militärische Präsenz der USA im Rahmen der Allianz in Europa

---

<sup>23</sup> "NATO's days are not numbered, but its years are." *Kenneth N. Waltz*, *The Emerging Structure of International Politics*, IS 18, Nr. 2 (Fall 1993), S. 44-79 (S. 76).

<sup>24</sup> *Stephen M. Walt*, *Alliances in Theory and Practice: What Lies Ahead?* *Journal of International Affairs* 43, Nr. 1 (Summer/Fall 1989), S. 1-17; *Paul C. Warnke*, *Can NATO Survive Success?* ebd., S. 47-55; *François Heisbourg*, *The Future of the Atlantic Alliance: Whither NATO, Whether NATO?* *The Washington Quarterly* 15, Nr. 2 (Spring 1992), S. 127-139; *Beatrice Heuser*, *What Strategy for Post-Cold War Europe?* *Orbis* 36 (1992), S. 211-225; *Robert A. Levine* (Hrsg.), *Transition and Turmoil in the Atlantic Alliance* (New York usw. 1992); *Charles L. Glaser*, *Why NATO is Still Best*, IS 18, Nr. 1 (Summer 1993), S. 5-50; *Jonathan Clarke*, *Replacing NATO*, *Foreign Policy* Nr. 93 (Winter 1993/94), S. 22-40; *Ted Galen Carpenter* (Hrsg.), *The Future of NATO* (London 1995); *Karl Kaiser*, *Reforming NATO*, *Foreign Policy* Nr. 103 (Summer 1996), S. 128-143; *Winfried Lang*, *Sind WEU und NATO noch Allianzen?* *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik* 13 (1996), S. 1-14; *Robert B. Mc Calla*, *NATO's persistence after the cold war*, *International Organization* 50 (1996), S. 445-475.

<sup>25</sup> *Samuel Huntington*, *The Clash of Civilizations?* *Foreign Affairs* 72, Nr. 3 (Summer 1993), S. 22-49; ders., *The West and the World*, *Foreign Affairs* 75, Nr. 6 (November/December 1996), S. 28-46, und die in jeweils folgenden Heften von *Foreign Affairs* geführte Debatte.

wünschenswert, nunmehr gerade auch aus der Sicht der ehemaligen Verbündeten der Ex-UdSSR in Osteuropa. Hingegen dient die NATO nicht mehr der Niederhaltung Deutschlands; wohl aber kommt ihr hinsichtlich dieses Landes heute ebenfalls eine nützliche Aufgabe zu: Sie soll die Bundesrepublik Deutschland, die durch die Inkorporation der DDR jedenfalls ihre Stellung als wirtschaftliche Führungsmacht Europas weiter ausgebaut hat, in multilaterale Strukturen einbinden und damit eine Renationalisierung der deutschen Sicherheits- und Ostpolitik verhindern.

Ohne Zweifel weisen die kollektive Verteidigung und die Abschreckung aber nicht mehr jene überragende Bedeutung auf wie während des Kalten Krieges. Die Staats- und Regierungschefs der NATO trugen der neuen Konstellation bereits bei ihrer Zusammenkunft am 5./6. Juli 1990 in der britischen Hauptstadt durch die Annahme der Londoner Erklärung über die Nordatlantische Allianz im Wandel Rechnung.<sup>26</sup> Am 7./8. November 1991 beschlossen sie bei ihrem Treffen in der italienischen Hauptstadt die Annahme der Deklaration von Rom über Frieden und Zusammenarbeit und ein neues Strategisches Konzept für die Allianz.<sup>27</sup> Darin bekräftigten sie zwar das ursprüngliche Hauptziel der NATO, die Sicherung der Freiheit und Sicherheit aller ihrer Mitgliedstaaten durch Abschreckung und Verteidigung. Dabei werden jedoch in Hinblick der "forward defense" ebenso wie Kernwaffen im Verhältnis zu konventionellen Streitkräften geringeres Gewicht beigemessen als früher. Die Zahlenstärke der Streitkräfte der Verbündeten soll verringert werden; gleichzeitig werden jedoch die Erhöhung ihrer Flexibilität und Beweglichkeit und eine gesicherte Fähigkeit zu ihrer Verstärkung im Notfall angepeilt. Die europäischen Allianzmitglieder übernehmen im Verhältnis zu den USA mehr Verantwortung für die Verteidigung ihres Kontinents als vorher. Zur traditionellen militärischen Aufgabe der Abschreckung und Verteidigung kommt als weitere grundlegende Funktion vor allem die Schaffung der unentbehrlichen Grundlagen für eine stabile Sicherheitsumwelt in Europa auf der Basis demokratischer Institutionen und der friedlichen Streitbeilegung hinzu.

Deshalb soll neben der Erhaltung der Fähigkeit zu kollektiver Verteidigung Dialog und Zusammenarbeit mit allen europäischen Staaten gemäß einem weiten Sicherheitsbegriff die drei sich verstärkenden Elemente des Bündnisses bilden. Insgesamt werden politische gegenüber militärischen Mitteln aufgewertet.

Da die WEU während des Ost-West-Konflikts im Schatten der NATO ein Mauerblümchendasein gefristet hatte, erforderte ihre Anpassung an die neuen Gegebenheiten weniger konzeptuelle und praktische Umstellungen als bei der "großen Schwester".<sup>28</sup> Das Bündnis der westeuropäischen Staaten wurde erst durch den Vertrag von Maastricht 1992 mit einer echten eigenständigen Funktion betraut. Gemäß Art. J. 4 Abs. 2 dieses Vertrages ersucht die EU die WEU, die zu einem integralen Bestandteil der EU erklärt wird, Entscheidungen und Aktionen der EU mit verteidigungspolitischen Bezügen auszuarbeiten und durchzuführen.

Beide Allianzen nahmen sich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre überdies konkrete Aufgaben jenseits kollektiver Verteidigung auf dem Gebiet kooperativer Sicherheit vor allem auch außerhalb des jeweiligen Bündnisgebietes vor. Die WEU tat dies schon 1992 in der Petersberg-Erklärung, die NATO 1994 im Programm der Partnerschaft für den Frieden.<sup>29</sup> Darin

---

<sup>26</sup> Text in: EA 45 (1990), D. 456-460.

<sup>27</sup> Vgl. Fußnote 3

<sup>28</sup> *Alfred Cahen*, *The Western European Union and NATO: Building a European Defence Identity within the Context of Atlantic Solidarity* (London usw. 1989); *Willem van Eekelen*, *WEU's post-Maastricht agenda*, *Atlantic Quarterly* 40, Nr. 2 (April 1992), S. 13-17; *ders.*, *WEU prepares the way for new missions*, *Atlantic Quarterly* 41, Nr. 4 (October 1993), S. 19-23; *Arie Bloed/Ramses A. Wessel* (Hrsg.), *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and Basic Documents* (Dordrecht-Boston-London 1994); *Lang*, a.a.O.; *Philip H. Gordon*, *Does the WEU Have a Role?* *The Washington Quarterly* 20, Nr. 1 (Winter 1997), S. 125-140.

<sup>29</sup> Text in: EA 47 (1992), D 479-485, bzw. EA 49 (1994), D 132-134.

fassen sowohl das westeuropäische Bündnis als auch die Atlantische Allianz Rettungseinsätze, humanitäre Missionen und friedenserhaltende Operationen ins Auge. Die NATO hatte schon 1992 ihre Bereitschaft erklärt, Truppen für "peacekeeping operations" unter der Ägide der KSZE und des UN-Sicherheitsrates zur Verfügung zu stellen.

Die Ambitionen der WEU gingen – jedenfalls auf dem Papier – noch über jene des Atlantischen Bündnisses hinaus, weil in der Petersberg-Erklärung überdies Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich von Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens, vorgesehen sind. Solche Operationen zur zwangsweisen Herstellung des Friedens, die euphemistisch als "peacemaking" bezeichnet werden, verlassen den Boden kooperativer Sicherheit.<sup>30</sup>

In der sicherheitspolitischen Praxis vermochte die WEU bisher allerdings noch immer nicht aus dem Schatten der Atlantischen Allianz zu treten. Diese hat sich hingegen als treibende Kraft mit der IFOR/SFOR in Bosnien-Herzegowina als Anker militärischer Stabilität und Sicherheit in Europa bewährt. Diese Missionen stellen im übrigen eine interessante Mischform zwischen kooperativer und kollektiver Sicherheit dar. Sie gehen über friedenserhaltende Operationen hinaus, bei denen die eingesetzten Einheiten grundsätzlich Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung anwenden dürfen. Die nach Bosnien-Herzegowina entsandten Truppen sind hingegen durch ein Mandat des UN-Sicherheitsrates zur zwangsweisen Durchsetzung des Friedensabkommens von Dayton bzw. Paris auch durch nichtdefensive Maßnahmen ermächtigt, doch haben die Konfliktparteien dazu im vornherein ihre gesonderte Zustimmung erteilt.

NATO-Einheiten übernahmen im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen ferner die Überwachung verschiedener Sanktionen und Verbote, die der Sicherheitsrat gegen Staaten auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien verhängt hatte. Daran beteiligte sich auch die WEU, ohne daß dies freilich als bemerkenswerte Leistung und Nachweis ihrer Daseinsberechtigung bezeichnet werden könnte. Bezeichnenderweise hegte der Generalsekretär der WEU José Cutileiro Zweifel, ob nach dem Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung in Albanien im März 1997 seine Organisation zum erfolgreichen Einsatz einer von der albanischen Führung erbetenen Schutztruppe – wohl einer Petersberg-Mission par excellence – in der Lage sei!<sup>31</sup>

Beide westlichen Bündnisse haben sich eines weiteren sicherheitspolitischen Hauptproblems in Europa, des Sicherheitsvakuums im Osten des Kontinents, angenommen. Die Gefahr von Konflikten und einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik der Staaten in diesem Raum nach der Auflösung der WVO soll durch die Annäherung dieser Länder an die NATO und an die WEU mit dem Ziel einer schließlichen Mitgliedschaft jedenfalls einiger unter ihnen begegnet werden. Die Atlantische Allianz errichtete zu diesem Zweck 1991 den Nordatlantischen Kooperationsrat<sup>32</sup> und lancierte 1994 die Partnerschaft für den Frieden.<sup>33</sup> Die WEU bot den osteuropäischen Reformstaaten außerhalb der GUS den Status assoziierter Partner an.

Auf dem Weg der Aufnahme postkommunistischer Bewerber ist die NATO weiter fortgeschritten als das westeuropäische Bündnis. Bei ihrem Gipfeltreffen in Madrid im Juli 1997 wollen die Staats- und Regierungschefs der Atlantischen Allianz die ersten namentlichen Einladungen zur Mitgliedschaft aussprechen; dabei werden Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn die besten Aussichten eingeräumt. Die größte Schwierigkeit bei der Osterweiterung, der russische Widerstand dagegen, könnte mit dem am 27. Mai 1997 in Paris unterzeichneten

---

<sup>30</sup> Ebenso ist die Beistandsverpflichtung in Art. V des WEU-Vertrages kategorischer formuliert als ihr Gegenstück in Art. 5 des Gründungsvertrages der NATO.

<sup>31</sup> International Herald Tribune vom 28. März 1997.

<sup>32</sup> Der mittlerweile durch den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat abgelöst wurde.

<sup>33</sup> John Borawski, Partnership for Peace and beyond, International Affairs 71 (1995), S. 233-246; Nick Williams, Partnership for Peace: Permanent Fixture or Declining Asset? Survival 38, Nr. 1 (Spring 1996), S. 98-110.

Gründungspakt über die gegenseitigen Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation aus dem Weg geräumt sein, auch wenn sie sich erst in der Praxis bewähren muß.

Schließlich galt es noch das Verhältnis zwischen den beiden Bündnissen im Sinne des Grundsatzes der "interlocking (und nicht interblocking) institutions" festzulegen. Erschwert wurde diese Klärung durch Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedstaaten der WEU. Diese soll für die "Eurozentriker" (vor allem Frankreich) das Fundament einer eigenständigen europäischen Verteidigung im Rahmen der EU bilden, für die "Atlantiker" (allen voran Großbritannien) dagegen den europäischen Pfeiler der NATO. Der "Stein des Weisen" wurde darin gefunden, daß gemäß einer gemeinsamen Erklärung der WEU-Staaten vom 10. Dezember 1991 am Rande des Treffens des Europäischen Rates in Maastricht das westeuropäische Bündnis beide Funktionen erfüllen soll.<sup>34</sup> Der praktischen Umsetzung der Arbeitsteilung zwischen der Atlantischen Allianz und ihrer westeuropäischen "Juniorpartnerin" dienen die vom Nordatlantikrat am 3. Juni 1996 in Berlin näher definierten Combined Joint Task Forces.<sup>35</sup> Solche "separable but not separate military capabilities" sollen unter Führung der WEU – auch mit Beteiligung von Nichtbündnismitgliedern – mit Unterstützung der NATO eingesetzt werden können. Im Klartext bedeutet dies, daß die USA zwar keine Bodentruppen abstellen, im NATO-Rat jedoch zustimmen, den Europäern fehlende Mittel insbesondere auf den Gebieten der Fernaufklärung, der Kommunikation und des Transports im Rahmen der "neuen NATO" zu überlassen. Es bleibt freilich abzuwarten, wie sich die vieldiskutierte Europäische Verteidigungsidentität in der rauhen Wirklichkeit der Sicherheitspolitik entwickeln und bewähren wird.

## 5. Schlußfolgerungen für Österreich

Es ist zu hoffen, daß die meisten sicherheitspolitischen Herausforderungen im "neuen Europa" mit den Instrumenten der kooperativen Sicherheit insbesondere im Rahmen der OSZE bewältigt werden können. Bei der Bereinigung der eigentlichen Ursachen von Konflikten, die zu sicherheitspolitischen Problemen führen, vermag ferner die EU einen entscheidenden Beitrag zu leisten. Die solideste Grundlage für Frieden und Stabilität in Europa bietet nämlich die Verwirklichung von pluralistischer Demokratie, Rechtsstaat und der Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte sowie der mit ökosozialer Marktwirtschaft verbundene Wohlstand einer (hoffentlich) möglichst großen Bevölkerungsmehrheit auf dem ganzen Kontinent.<sup>36</sup> Dieses Ziel läßt sich am besten durch die schrittweise Heranführung der osteuropäischen Reformländer an die Mitgliedschaft in der Union erreichen. Ferner kommt der EU eine entscheidende Rolle auf dem Gebiet nichtmilitärischer Sicherheit – z.B. bei der Bekämpfung des Terrorismus und des internationalen Verbrechens – im Rahmen der "dritten Säule" des Vertrages von Maastricht zu, die allerdings des Ausbaus bedarf.

Die Möglichkeiten kooperativer Sicherheit in Europa wurden ferner wesentlich dadurch erweitert, daß die beiden westlichen Organisationen kollektiver Verteidigung aus der Zeit des Ost-West-Konflikts nunmehr auch Aufgaben in jenem Bereich und "out of area" übernommen haben, für deren Erfüllung nur sie die erforderlichen (militärischen) Mittel besitzen. Dies gilt insbesondere für friedenserhaltende und ähnliche Operationen; diese können zwar auch von

---

<sup>34</sup> Text in: EA 47 (1992), D 295-297.

<sup>35</sup> Charles Barry, NATO's Combined Joint Task Forces in Theory and Practice, Survival 38, Nr. 1 (Spring 1996), S. 81-97.

<sup>36</sup> Zu nichtmilitärischen Sicherheitskonzepten Heinz Gärtner, Theorie und Sicherheit – Modelle für ein künftiges europäisches Sicherheitssystem, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 25 (1996), S. 387-402.

"coalitions of the willing", also von dazu ad hoc bereiten Staaten, aber in der Regel wohl weniger effizient durchgeführt werden. Daneben erfüllen NATO und WEU Funktionen bei der Durchsetzung von Sanktionen kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen.

Vom System kollektiver Sicherheit der Weltorganisation ist freilich auf absehbare Zeit ebensowenig eine wirksame Garantie der Sicherheit der Staaten Europas zu erwarten wie von einem regionalen System in europäischem Rahmen.

Die "Gretchenfrage" der Sicherheitspolitik Österreichs betrifft die Beteiligung an kollektiver Verteidigung, vor allem in ihrer institutionalisierten Variante. Während die Mitwirkung an Institutionen und Maßnahmen kooperativer Sicherheit wegen des Erfordernisses der Zustimmung aller Beteiligten auch für das dauernd neutrale Österreich unbedenklich ist und sich die Vereinbarkeit dauernder Neutralität mit kollektiver Sicherheit immerhin mehr oder weniger plausibel konstruieren läßt, besteht zwischen dem Neutralitätsstatus Österreichs und der Zugehörigkeit zu einem (Militär-)Bündnis ein unlösbarer Widerspruch. Er läßt sich weder rechtlich noch politisch durch Interpretationskunststücke aus der Welt schaffen. Ferner ist nicht damit zu rechnen, daß die Mitgliedstaaten der NATO oder der WEU Österreich zwar in ihre Allianzen aufnehmen, jedoch von der Beistandspflicht befreien und damit eine neutralitätskonforme einseitige Garantie zu seinen Gunsten auf sich nehmen werden.

Österreich steht also vor der Grundsatzentscheidung, bei seiner sicherheitspolitischen Linie der dauernden Neutralität und Solidarität (die allerdings auf "soft security" beschränkt ist) zu bleiben oder sich für die Bewerbung um Aufnahme in ein Bündnis, in erster Linie in die NATO, zu entscheiden. Auf sämtliche Argumente in der Diskussion über diese Frage kann hier nicht eingegangen werden.<sup>37</sup> Wesentlich für die vorliegende Betrachtung ist vor allem der Hinweis darauf, daß kollektive Verteidigung auch in einem "neuen Europa" nicht gegenstandslos geworden ist. Zwar sieht sich derzeit kaum ein europäischer Staat, insbesondere auch Österreich, durch einen anderen ernsthaft militärisch bedroht. Es ist jedoch keine ausgemachte Sache, daß dieser Zustand für alle Zeit bestehen bleiben wird. Verantwortungsvolle Sicherheitspolitik sollte jedoch von "worst-case scenarios" ausgehen, zumal da Vorbereitungen zu wirksamer Verteidigung nicht über Nacht getroffen werden können und auch jähe Blitze aus dem heiteren sicherheitspolitischen Himmel nicht auszuschließen sind. Vor allem aber sei die Warnung vor auch militärischen Bedrohungen von außerhalb Europas wiederholt, gegen die (auch nukleare) Abschreckung und kollektive Verteidigung weiterhin angebracht sind.

---

<sup>37</sup> Eine Zusammenfassung der Hauptargumente in dieser Debatte und Hinweise auf wichtige Diskussionsbeiträge finden sich bei *Neuhold* (Fußnote 1), S. 405-407.