

INTERNATIONALE FRIEDENSSICHERUNG UND KRISENMANAGEMENT

Ist Militärintervention eine Option?

Einleitung

Die Situation in Europa nach Ende des Kalten Krieges bietet eine einmalige Chance, Instrumente der Konfliktverhütung zu entwickeln. An die neue Sicherheitsordnung sind die Erwartungen geknüpft, daß eine Rückkehr zu einer Politik des Mächtegleichgewichts verhindert wird. Die Bedeutung von militärischer Abschreckung ist zugunsten politischer Konfliktverhütungs- und Krisenmanagementmechanismen gesunken.

Sicherheit bedeutet die Abwesenheit von Bedrohung oder die Fähigkeit, Bedrohung abwehren zu können. (Nelson 1997) Entweder können zur Erhöhung von Sicherheit die militärischen Kapazitäten vergrößert werden, oder das Umfeld, in dem sich Bedrohungen entwickeln können, muß verändert werden. In erster Linie geht es nach Ende des Ost-West-Konfliktes nicht mehr darum, militärische Kapazitäten zu erhöhen, um Sicherheit zu bekommen. Das war die Strategie des Kalten Krieges. Vorrang nach Ende des Ost-West-Konfliktes sollte sein, Sicherheit durch Verringerung von Bedrohungen zu erreichen.

Zu sehr hat sich die Debatte über eine „europäische Sicherheitsarchitektur“ auf institutionelle Fragen konzentriert, ohne zu fragen, welche Sicherheit wofür benötigt wird. Zuerst muß also geklärt werden, was sich gegenüber der alten Sicherheitssituation geändert hat, was die neuen Herausforderungen sind und welche Instrumente dafür erforderlich sind. Dann erst kann geprüft werden, welche Institutionen am besten dafür geeignet sind. Unterschiedliche Typen von militärischer Interventionen müssen der jeweiligen Situation angepaßt werden. Zur Bewältigung der neuen Aufgaben schlage ich gemeinsame euro-atlantische Krisenmanagementstrukturen vor.

Nach Ende des Ost-West-Konfliktes sind die Herausforderungen vielfältig geworden; sie erfordern flexible Antworten. Da sind u.a.:

- die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen,
- innerstaatliche Konflikte und Kriege,
- transnationale Kriminalität,
- internationaler Terrorismus,
- biologische und chemische Waffen,
- die Sicherung von Energieressourcen,
- die Unterbrechung von Informationskanälen,
- elektronische Kriegführung.

Konfliktverhütung durch Internationale Institutionen

Zu schnell erfolgt der Ruf nach militärischer Intervention, bevor alle Möglichkeiten der Konfliktverhütung ausgeschöpft sind. Die NATO alleine ist in ihrer Krisenlösungskapazität beschränkt. Die Betonung, daß die NATO „das einzige funktionierende Sicherheitsinstrument in Europa“ (z.B. *Naumann* 1998, S. 500) sei, erzeugt „Illusionen, Fehlperzeptionen und

falsche politische Entscheidungen“ (Pradetto 1998, S. 1078). Die NATO hat nur beschränkte Möglichkeiten und Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung, Konfliktverhütung, für wirtschaftlichen Wiederaufbau, zur Unterstützung demokratischer Reformen, für die Förderung von Menschenrechten und zur Vertrauensbildung. Die NATO mag es militärisch sein, aber es gibt eine Reihe Sicherheitsorganisationen mit Präventionskapazität, die Instrumente zur friedlichen Konfliktlösung entwickelt haben:

UN

Die Aufrechterhaltung von Frieden durch präventive Mittel und Aktionen schließt alle friedlichen Maßnahmen ein, die in Art. 33 der UN-Charta vorgesehen sind; das sind “Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen, oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.” Dazu kommt *peacebuilding*, das versucht die Ursachen von Konflikten und Krisen zu beseitigen, um gewaltsame Auseinandersetzungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Die *Agenda für den Frieden* von 1992 des früheren Generalsekretärs konzentrierte sich auf *post-conflict peacebuilding*. Aber *peacebuilding* hat auch einen stark präventiven Charakter.

EU

Die EU hat sowohl die ökonomischen Ressourcen wie die politische Macht und ein breites Repertoire für *preventive diplomacy*, um Demokratie, Menschenrechte und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Sie hat das Potential, eine führende Kraft für Konfliktverhütung in Europa zu werden. Der Einrichtung einer EU-Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit kommt hier eine richtungsweisende Bedeutung zu. Der EU kommt neben der OSZE, der NATO, dem Europarat und dem Internationalen Gerichtshof in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle zu. Eine bessere Koordination dieser Organisationen sollte jedoch angestrebt werden.

Europarat

Dem Europarat gelang es, Normen für Menschenrechte vorzugeben. Auch nach Ende des Kalten Krieges versteht sich der Europarat als Ergänzung zur NATO und zur OSZE, wie die Wiener Erklärung der Regierungs- und Staatschefs von 1993 betont. Alle europäischen Mitgliedstaaten der NATO sind auch Mitglieder des Europarates, und alle Mitglieder der Europarates sind natürlich Mitglieder der OSZE. Ziele des Europarates sind die Förderung demokratischer Sicherheit und von Menschen- und Freiheitsrechten. Überwachungsstrukturen sollten jedoch verbessert werden. Der Abschluß der bilateralen Verträge zwischen Ungarn und seinen Nachbarstaaten Slowakei und Rumänien, mit denen Minderheitenprobleme bestehen, ist nicht nur auf das Bestreben dieser Staaten, Mitglieder der NATO zu werden, sondern auch auf die Bemühungen des Europarates zurückzuführen.

OSZE

Die OSZE entwickelte aber auch Einrichtungen, die der neuen Situation entsprachen und sich eher auf pragmatische Aufgaben orientierten.

- Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten dient vor allem der Früherkennung von potentiell gewaltsamen Minderheitenkonflikten.

- Langzeitmissionen haben die Aufgabe, Waffenstillstände zu überwachen, bei Minderheitenkonflikten zu vermitteln und Demokratisierungsprozesse zu unterstützen.
- Das Büro für Demokratie und Menschenrechte in Warschau unterstützt den Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen vor allem durch Ausbildungsprogramme.

Die Möglichkeiten dieser Missionen sollten jedoch nicht überschätzt werden, leiden sie doch unter chronischem personellen und finanziellen Mangel.

Demokratie als Friedensstrategie

Nach dem Ende der Blockpolitik ist ein breiteres Sicherheitsverständnis entstanden. Ein weites Verständnis von Sicherheit berücksichtigt den engen Zusammenhang von Frieden, Entwicklung, Demokratie und Menschenrechte. Demokratien führen keine Kriege gegeneinander,¹ Gewaltanwendung nach innen ist rechtsstaatlich geregelt, sie achten im Gegensatz zu Nicht-Demokratien Menschen- und Freiheitsrechte,² sie produzieren keine Massenflüchtlingsströme, es gibt in Demokratien keine Massenhungersnot, sie sind verlässliche und berechenbare internationale Partner, die wirtschaftliche Interdependenz zwischen Demokratien funktioniert in der Regel besser. Sicherheit sollte also vorwiegend mit nicht-militärischen Mitteln hergestellt werden.

Militärische Intervention

Grundsätzlich sollen Konflikte durch internationale Organisationen, über internationale Gerichtsbarkeit und Schiedsverfahren, mit Instrumentarien friedlicher Streitbeilegung gewaltfrei bearbeitet werden. Alle diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, daß militärische Operationen so weit wie möglich vermieden werden können. Das ist nicht immer möglich, wie die ca. dreißig Bürgerkriege zeigen, die es derzeit weltweit gibt. Aber auch militärischen Maßnahmen können eine konfliktverhütende Rolle zukommen, vor allem im Bereich der humanitären Aktion und des Wiederaufbaus sowie bei vertrauensbildenden Maßnahmen. Verbindungen zwischen militärischen und zivilen Operationen sind in vielen Bereichen, wie *peacekeeping* und Krisenmanagement, notwendig geworden.

Enforcement Aktionen nach Kapitel VII der UN-Charter sollten nur dann in Betracht gezogen werden, wenn alle anderen Möglichkeiten erschöpft sind. Dann sollte klar sein, daß es sich dabei um einen qualitativ anderen Ansatz handelt. *Peace enforcement* ist nicht bloß eine Steigerungsstufe von *peacekeeping*. Ein neues Mandat ist notwendig und in den allermeisten Fällen sind es auch andere Truppen. In Bosnien konnte man von UNPROFOR nicht verlangen, wozu *Joint Endeavour* und SFOR notwendig waren. In Somalia wechselte man mehrmals zwischen *peacekeeping*, *peace enforcement* und *peacebuilding* (Restore Hope,

¹ „Demokratien führen nicht Krieg gegen Demokratien“ ist eines der empirisch am besten abgesicherten Ergebnisse der Kriegsursachenforschung. Es gibt aber Grenzfälle wie den amerikanischen Bürgerkrieg, den britisch-amerikanischen Krieg 1812, den spanisch-amerikanischen Krieg 1898, Deutschland gegen die westlichen Demokratien im Ersten Weltkrieg, Finnland gegen die westlichen Demokratien im Zweiten Weltkrieg. In all diesen Fällen kann man zumindest auf einer Seite aber nicht von entwickelten Demokratien sprechen. Für eine Zusammenfassung der Debatte über den „demokratischen Frieden“ siehe Heinz Gärtner, Modelle Europäischer Sicherheit, Wie entscheidet Österreich? Wien 1997, S. 33-44.

² Der *Freedom House Index* für Demokratie klassifiziert die Staaten als *free*, *partly free*, und *not free*. *Free* schließt sowohl politisches Recht wie zivile Freiheiten ein.

UNISOM I, II). Dazwischen gab es Privataktionen von US-Truppen, die den Rebellenführer *Aidid* jagten.

Typologien der Intervention

Es gibt verschiedene Stufen von "Intervention":

Konfliktverhütung/-lösung sind alle Mittel zu Lösung von Konflikten oder zumindest zur Verhinderung der Eskalation von Gewalt, die die Anwendung von Gewalt ausschließen, wie *preventive diplomacy* und Vermittlung.

Peacebuilding soll die Bedingungen schaffen, die die Anwendung von Gewalt unnötig machen oder verhindern. Solche Maßnahmen können sowohl zur Verhinderung eines gewaltsamen Konfliktes als auch nach dessen Beendigung gesetzt werden.

Klassisches Peacekeeping wie die Stationierung von leichtbewaffneten Einheiten als unabhängige Beobachter in einer Konfliktzone dient nicht der Konfliktlösung, sondern soll Spannungen abbauen helfen oder einen Konflikt einfrieren. *Peacekeeping* ist zwar nicht ausdrücklich in der Charta der UN vorgesehen, erfolgt aber grundsätzlich auf der Basis von Kapitel VI, da keine Zwangsmaßnahmen vorgesehen sind. Zustimmung der Konfliktparteien (*consent*) ist Voraussetzung.

Preventive Deployment bedeutet die Stationierung von Truppen vor Konfliktausbruch (wie in Mazedonien).

Extended Peacekeeping schließt auch neue Verantwortlichkeiten der *Peacekeeper* wie das Einsammeln von Waffen, die Rückführung von Flüchtlingen, Wahlbeobachtung, Ausbildung von Polizei und temporäre administrative Aufgaben mit ein.

Robustes oder strategisches Peacekeeping sollte die Grenze zwischen *peacekeeping* und *enforcement* verwischen. *Peacekeeping*-Truppen sollten beide Aufgaben, also auch die Anwendung von Waffengewalt, übernehmen. Die gescheiterte Operation Somalia und die Begrenzungen von UNPROFOR in Bosnien haben gezeigt, daß dieser Versuch fehlgeschlagen ist.

Peace Implementation ist die Umsetzung eines Friedensübereinkommens und dient dem *peacebuilding* nach einem Konflikt. Es umfaßt alle (einschließlich der militärischen Maßnahmen) der Sicherheitsassistenz. Im Hinblick auf militärische Sicherheit gibt es drei Hauptgruppen: Entmilitarisierung, Militärreform, Rüstungskontrolle und regionale Stabilität. Alle drei Gruppen sollen zur Vertrauensbildung und zur vermehrten Transparenz beitragen. Die Umsetzung des Dayton Friedensabkommens in Bosnien kann als *Peace Implementation* bezeichnet werden.

Peace enforcement bedeutet die Anwendung von Gewalt gegen eine Konfliktpartei auf der Basis eines klaren Mandates; es erfolgt in der Regel nach Kapitel VII der UNO-Charta. Der Versuch der Unparteilichkeit (*Impartiality*) sollte trotzdem gewahrt bleiben. Die NATO kann aber auch ohne Mandat des Sicherheitsrates handeln. Die USA und die NATO betonten während der Krise im Kosovo im Juni 1998, daß ein militärisches Eingreifen auch ohne Beschluß des Sicherheitsrates möglich sei, falls Rußland nicht zustimme.

Krieg beschreibt einen Zustand, bei dem der Einsatz von Waffengewalt zwischen zwei oder mehreren Konfliktparteien auf der Basis von Parteilichkeit erfolgt. Bei Krieg gibt es klar definierte Feinde. Der Übergang zwischen *peace enforcement* und Krieg ist aber fließend, wie das Beispiel des zweiten Golfkrieges Anfang 1991 zeigt. Die Anti-Irak-Koalition war durch

ein Mandat des UN-Sicherheitsrates autorisiert, Kuwait zu befreien. Die Legitimation der Koalition schwankte zwischen Zwangsmaßnahmen (Kapitel VII) und dem Recht auf Selbstverteidigung (Art. 51 der UN-Charta). Die Kampfhandlungen müssen eine gewisse Zeitdauer und alle Parteien eine gewisse zentral gelenkte Organisation aufweisen. Zumindest auf einer Seite müssen offizielle Truppen eingesetzt sein. Auch muß es eine entsprechende Anzahl von Toten geben (ca. 1000 Kampftote), daß man von Krieg sprechen kann.³ Es liegt kein Mandat einer internationalen Organisation vor.

Peacekeeping, humanitäre Aktionen, Katastrophenhilfe, aber auch *peace enforcement* und militärische Intervention können als Krisenmanagement bezeichnet werden. (siehe TABELLE 1)⁴ Die USA nennen diese Aufgaben *Military Operations Other Than War* (MOOTW), in der NATO werden die engeren militärischen Missionen, *peacekeeping* und *peace enforcement*, als *Peace Support Operations* (PSO) bezeichnet.

Wird militärisches Eingreifen erwogen, müssen zuerst die ethischen und rechtlichen Bedingungen geklärt sein. Die militärischen Mittel müssen dann dem politischen Ziel, das klar sein muß, angepaßt werden.

Ethische Richtlinien für Intervention

Für militärische Intervention muß es ausreichende Gründe geben und alle anderen Möglichkeiten müssen ausgeschöpft sein. Man kann sich an bestimmten Richtlinien orientieren. Sie können als Grundlage sowohl für eine Interventionsentscheidung wie für die Teilnahme einzelner Staaten dienen. Eine Interventionskasuistik⁵ könnte etwa so aussehen:

Intervention sollte bei **Genozid-Politik** erfolgen, wie etwa im Falle Pol-Pots Kambodscha oder in Ruanda 1994. Die Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Verbrechens von Genozid, die schon 1948 von der UN-Generalversammlung angenommen, aber erst 1994 von 114 Staaten akzeptiert, bietet eine wenn auch beschränkte Grundlage. Diese Konvention definiert Genozid als die Absicht eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören.

Auch bei massenhafter **Vertreibungspolitik** und ethnischer Säuberung soll eine Intervention überlegt werden, wenn damit die Vertreibung gestoppt werden kann.

Eine Intervention in **Kriegen** (inner- und zwischenstaatlich) sollte nur dann erfolgen, wenn sie militärisch machbar ist, Aussicht auf Erfolg hat und ein klares politisches Mandat vorliegt.

Schwerwiegende **Menschenrechtsverletzungen** können mit militärischer Intervention kaum verhindert werden. Politische und wirtschaftliche Sanktionen sollten von Fall zu Fall verhängt werden.

Produktion, Stationierung und Verbreitung von **Massenvernichtungswaffen** sollten vorwiegend mit diplomatischen Mitteln auf der Basis bestehender Rüstungskontrollverträge (Nichtverbreitungsvertrag, Umfassendes Teststoppverbot, Konvention über chemische Waffen, Konvention über biologische Waffen, *Missile Technology Regime*) verhindert

³ Die Anzahl hat die quantitative Kriegsursachenforschung des *Correlates of War Project* (COW) eingeführt. Kritiker weisen darauf hin, daß diese Festlegung ziemlich willkürlich ist.

⁴ Die Tabelle erschien in leicht veränderter Form auch in: Heinz Gärtner, Die Neudefinition der Österreichischen Sicherheitspolitik (EU, WEU, NATO, OSZE, EUROPARAT): Internationale Solidarität und Krisenmanagement, in: Informationen zur Politischen Bildung, EU-wohin?, Wien 1998.

⁵ Einige der Kategorien wurden von Ernst B. Haas (1993) und Dieter Senghaas (1992, 1993) übernommen.

werden. Nur wenn unmittelbare Gefahr für Nachbarn besteht, kann auch ein Militärschlag überlegt werden.

Terrorismus kann durch Vergeltungsschläge möglicherweise eine Zeit lang abgeschreckt werden. Die USA nehmen an, daß der Terrorismus ohne Gegenreaktionen ermutigt würde. Die US-Bomben auf Tripolis und Bengasi in Libyen im April 1986 galten als Vergeltung auf einen Bombenanschlag auf eine Berliner Diskothek, bei der drei Amerikaner ums Leben kamen. Die US-Bomben auf Bagdad im Juni 1993 waren eine Reaktion auf den Anschlag auf US-Präsident Bush in Kuwait. Die Raketen auf das Terrorzentrum in Afghanistan und die angebliche Chemiewaffenfabrik im Sudan am 20. August 1998 waren die Vergeltung auf die Anschläge auf die US-Botschaften in Kenya und Tansania.⁶ Bei solchen Vergeltungsinterventionen müssen aber klare Beweise vorliegen, was bei den genannten Fällen nicht immer so gewesen sein dürfte. Militärschläge können aber auch neuen Terrorismus provozieren. Der Anschlag auf die Pan Am 103 Maschine im Dezember 1988 bei Lockerbie war möglicherweise eine Reaktion auf den Schlag auf Libyen 1986. Prinzipiell gilt, daß internationale Gerichtsverfahren die effektivste Antwort auf Terrorismus sind, wie dies im Falle des Anschlages von Lockerbie geschehen ist, als Libyen der Auslieferung von zwei Verdächtigen zustimmte.

Insgesamt sollte man vorsichtig mit dem Begriff "humanitäre Intervention" umgehen, weil er leicht Verwirrung stiften kann. Zwar sollte eine vom UN-Sicherheitsrat legitimierte Intervention immer aus humanitären Gründen erfolgen. Die Verminderung von Leiden reicht für eine Intervention nicht aus und würde die eingesetzten Soldaten überfordern, weil sie nie wissen, wie weit sie in Erfüllung ihres Mandates gehen können. (*Mortimer* 1998, S. 123-124, S. 140) Die Einsätze in Somalia und Bosnien haben das deutlich vor Augen geführt. Es muß ein klares politisches Ziel für eine Intervention, das auch militärisch erreichbar ist, vorhanden sein.

Das Völkerrecht kann allerdings auch nur bedingt Orientierungshilfe bei der Beurteilung von Interventionsbedingungen geben. Ob zu den Maßnahmen gegen Staaten, die menschenrechtliche Verpflichtungen massiv verletzen, militärische Operationen gehören, ist umstritten. Manche Völkerrechtler argumentieren, daß damit die friedenssichernde Funktion des Gewaltverbotes (Art. 2.4 der Charta der UN) unterlaufen werden könnte. Im Kosovo-Konflikt mahn-ten Stimmen zur Zurückhaltung, andere forderten Militärschläge aus humanitären Gründen.

Auch über die völkerrechtliche Legitimation der Vergeltungsmaßnahmen auf mutmaßliche Stützpunkte von Terroristen in Afghanistan und im Sudan gibt es geteilte Meinungen. Kritiker wenden ein, daß damit das Gewaltverbot der Charta verletzt wurde. Die USA beriefen sich auf das „Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ (Art. 51 der Charta). Dagegen könnte man einwenden, daß dafür die Bedrohung nicht ausreichte, da kein Angriff größeren Ausmaßes gegen die Vereinigeten Staaten vorgelegen hat.⁷ Die USA wiederum betonen, daß weitere Anschläge vorbereitet wurden.

⁶ Bei anderen Anschlägen hat es keine effektive Vergeltung gegeben: nach der Ermordung zweier US-Diplomaten durch palästinensische Guerrillas in Khartoum 1973; nach den von Syrien unterstützten Anschlägen auf die amerikanische Botschaft und US-Kasernen in Beirut 1983; und nach den Angriffen auf US-Soldaten in Saudi-Arabien 1995 und 1996.

⁷ Dasselbe gilt auch für die amerikanischen Militärschläge auf libysche Einrichtungen 1986.

Bedingungen für Intervention

Nach den traumatischen Erfahrungen bei *peacekeeping* in Somalia formulierten die USA in der *Presidential Decision Directive 25* (PDD 25) Bedingungen für ihre Teilnahme an multilateralen *peace operations*. Sie macht die US-Beteiligung im wesentlichen von amerikanischen Interessen, von einer möglichst geringen Zahl von Opfern, von der militärischen Durchführbarkeit und den Erfolgchancen abhängig.

Die Niederlande formulierten ähnliche Bedingungen, die für einen Kleinstaat angepaßt sind. Sie konzentrierten sich im wesentlichen auf drei Bereiche: die spezifischen niederländischen Interessen für eine Teilnahme, die militärische Machbarkeit und ausreichende politische und öffentliche Unterstützung.

Warum sollte Österreich nicht ähnliche Bedingungen formulieren? Sie könnten auch helfen, die Neutralität im Hinblick auf internationale Solidarität neu zu definieren. Eine solche Liste, die Orientierungshilfe im Entscheidungsprozeß geben sollte, könnte etwa so aussehen:

Die Entsendung von österreichischen Soldaten ist abhängig von österreichischen Interessen und/oder dient der Durchsetzung des Völkerrechts und internationalen Ordnungsprinzipien.

Sie erfolgt auf der Grundlage eines Mandates einer internationalen Organisation (UN, OSZE für nicht gewaltsame Aktionen), wenn möglich der UNO. Das Mandat muß klare politische und militärische Ziele vorgeben; sie müssen vernünftig durchführbar sein.

Es muß ein multinationaler Einsatz sein. Er orientiert sich an internationaler Solidarität, legt aber Wert auf faire Verteilung der Verantwortlichkeiten, Lasten und Risiken.

Es gibt keine Automatik für die Entsendung. Erforderlich ist eine parlamentarische Entscheidung von Fall zu Fall.

Die österreichischen Einheiten müssen in eine klare Kommandostruktur einer internationalen Organisation eingebunden sein.

Die Finanzierung der Teilnahme muß gesichert sein. Eine Überforderung der österreichischen militärischen Kapazitäten muß vermieden werden; die Ausrüstung muß der gestellten Aufgabe entsprechen. Das Risiko des eingesetzten Personals muß auf einem Minimum gehalten werden.

Zweideutigkeiten bei der Formulierung der Durchführungsbestimmungen müssen vermieden werden. Die *Rules of Engagement*, d.h. die Regeln über den Waffengebrauch österreichischer Truppen, müssen klar sein.

Eine zeitliche Begrenzung der Operation muß absehbar sein.

Die Erfolgsaussichten der Operation müssen hoch sein.

Die Bedingungen für den Rückzug im Falle eines Mißerfolges müssen geklärt sein.

Die österreichische Regierung und auch das österreichische Bundeheer würden an Glauwürdigkeit verlieren und die selbstgestellten Ansprüche in Frage stellen, wenn sie Aufgaben übernehmen würden, denen es an nationaler und internationaler Legitimität, an klarer Zielsetzung und Eindeutigkeit, an Durchführbarkeit und Finanzierung mangelte.

Die neue und die alte NATO

Während des Kalten Krieges gab zwei feindliche Bündnisse, die sich in einem Mächte- und Bedrohungsgleichgewicht befanden. Die traditionelle NATO paßte hervorragend zum

Kalten Krieg und zur damaligen Bipolarität. Die Instrumente der Militärbündnisse im Kalten Krieg waren kollektive territoriale Verteidigung und nukleare Abschreckung. Die NATO ist dabei, sich der Situation nach Ende des Ost-West-Konfliktes anzupassen. Es gibt aber eine erhebliche Trägheit. Das Denken in den Kategorien des Kalten Krieges ist noch nicht ganz verschwunden. Man kennt dieses Kontinuitätselement auch aus anderen historischen Perioden. Teile der NATO haben sich verändert, andere wurden aus der Zeit des Kalten Krieges übernommen. Alt ist die kollektive Verteidigung des Militärbündnisses, das die Mitgliedsstaaten darauf verpflichtet, sich bei einem Angriff auf NATO-Territorium zu Hilfe zu kommen (Art.-V des NATO-Vertrages). Ein solches Szenario gibt es in der neuen Sicherheitslage nicht mehr. Rußland hat nicht die militärischen Kapazitäten für einen Angriff auf den „Westen,“ selbst wenn ein neues Regime solche Intentionen hätte. Dieser Teil verliert immer mehr an Bedeutung. Tatsächlich hat die NATO als Antwort auf die neuen Herausforderungen Instrumente zur Konfliktverhütung und zum Umgang mit eskalierenden Situationen geschaffen. Es sind dies Krisenmanagement, *peacekeeping*, humanitäre Aktionen, Katastrophenhilfe, aber auch *peace enforcement* und Intervention außerhalb des NATO-Territoriums. Die neue NATO wird auch globale Aufgaben übernehmen (etwa im Mittelmeer, im Nahen Osten, im Golf).

Beim Aufbau von interventionsfähigen Streitkräften ist die Gefahr nicht ausgeschlossen, daß sie selbst wieder als Bedrohung empfunden werden. (*Groß* 1998, S. 133) Wenn sie auch ihren Ursprung in der Bewältigung von Krisen in Regionen außerhalb Europas haben mögen, können sie das subjektive Sicherheitsempfinden der europäischen Nachbarn berühren. Die NATO etwa legt Wert darauf, daß in Krisenzeiten die Obergrenzen des Vertrages über konventionelle Streitkräfte durch Verlegung von Rüstungsmaterial kurzfristig überschritten werden können. Das kann aber von Rußland als Bedrohung empfunden werden.

An solchen Aktionen werden sich Staaten aber nur dann beteiligen, wenn die Strukturen für diesen Zweck konstruiert sind. (*Lepgold* 1998) Die Einrichtung der *Combined Joint Tasks Forces* (CJTF) sind ein Schritt in diese Richtung. Es sind dies multinationale Einheiten, die gemeinsam Krisenmanagementaufgaben⁸ durchführen sollen. Sie sollen von Fall zu Fall zu Fall zusammengestellt werden. In einer NATO, die nach den Strukturen des Kalten Krieges operiert, werden sich selbst Mitgliedstaaten weigern, an *peace operations* teilzunehmen. Es ist zu erwarten, daß das neue strategische Konzept der NATO, das 1999 beschlossen werden soll, die Umsetzung von Nicht-Art.-V-Aufgaben klarer definiert.

Für die neue Art der Bedrohung gibt es keine Beistandspflicht. Die Staaten, ob sie Mitglieder der NATO sind oder nicht, müssen selbst darüber befinden, ob und wie sie an militärischen Aktionen teilnehmen. Sie sind in ihrer Entscheidung unabhängiger geworden. Kollektive Verteidigung hat sich zu selektiver Sicherheit gewandelt. Der Ruf nach militärischer Aktion erfolgt auch nicht mehr erst nach aggressiver Handlung gegenüber einem Mitgliedstaat wie zur Zeit des Ost-West-Konfliktes, sondern bereits bevor eine solche Situation entsteht. (*Sorensen* 1998)

Im Rahmen des erweiterten Programms der Partnerschaft für den Frieden (PfP) können sich an diesen neuen Aufgaben Mitglieder wie Nichtmitglieder beteiligen, wie es etwa bei IFOR bzw. SFOR in Bosnien bereits praktiziert wurde. Auch die CJTF sollen aus Mitgliedern und Nichtmitgliedern bestehen. Der Euro-Atlantische Kooperationsrat (EAPC) ermöglicht es Nichtmitgliedern der NATO bei Operationen, an denen sie beteiligt sind, gleichberechtigt an

⁸ Um nicht das Schisma in der NATO zwischen Art.-V und Nicht-Art.-V-Aufgaben zu groß werden zu lassen, sollen sie auch für Art.-V-Aufgaben eingesetzt werden können.

der Planung und den Entscheidungen mitzuwirken. Es kommt jetzt darauf an sicherzustellen, daß diese Vorhaben auch dementsprechend in den Kommandostrukturen sichtbar werden.

EU und WEU

Ähnliches gilt auch für die Krisenmanagementaufgaben, die im Vertrag von Amsterdam der EU vom Juni 1997 vorgesehen sind. Die EU übernimmt die Missionen, die in der *Petersberger* Erklärung der WEU vom Juni 1992 enthalten sind. Die EU kann die WEU in Anspruch nehmen, um Aktionen der EU bei der Erfüllung humanitärer Aufgaben, bei Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben sowie bei Kampfeinsätzen zur Krisenbewältigung auszuarbeiten und durchzuführen. Neu ist, daß diese Regelung den EU-Mitgliedsstaaten, die nicht Mitglieder der WEU sind, gestattet, bei diesen Aufgaben in vollem Umfang und gleichberechtigt an der Planung und Beschlußfassung in der WEU teilzunehmen. Dieses System beruht auf Freiwilligkeit. Staaten sind nicht gezwungen, an bestimmten Aktionen teilzunehmen. In Verteidigungsfragen ist weiterhin Einstimmigkeit erforderlich. Konstruktive Enthaltung ist möglich. Alle diese Aufgaben sind ebenfalls nicht Teil kollektiver Verteidigung. Österreich kann daran teilnehmen, ohne daß es WEU-Mitglied werden müßte. Österreich kann also anbieten, sich solidarisch an Aktionen zu beteiligen, ohne Garantien einer kollektiven Verteidigung einzufordern, die es nicht braucht. Ein europäisches Sicherheitssystem der neunziger Jahre sollte wegen der abgenommenen Bedrohung nicht die Gestalt eines Militärbündnisses nach Vorbild des Kalten Krieges annehmen. Die WEU selbst versteht sich selbst zunehmend als Krisenmanagementorganisation (*Cutilero* 1998).

Koordination des internationalen Krisenmanagements:

Die offene Frage ist: wie können die Krisenmanagementbereiche der PffP und der von *Petersberg* miteinander koordiniert und verbunden werden. Derzeit laufen sie parallel und bedeuten Verdoppelung. Österreich ist an beiden beteiligt. Eine Möglichkeit wäre, sich zu überlegen, wie *Petersberg* und „erweiterte PffP“ zusammengeführt werden könnten. Beide beinhalten dieselben Bereiche, beide sollen Krisenmanagementaufgaben übernehmen, und - das wichtigste - beide orientieren sich auf Nicht-Art.-V- Aufgaben. Beginnen könnte es mit einer gemeinsamen Kommandostruktur für die *Combined Joint Task Forces* (CJTF). Diese sind zur Verwendung sowohl der NATO wie auch der WEU vorgesehen; sie könnten abwechselnd unter europäischem und amerikanischem Kommando stehen; Nicht-Mitglieder können sich an deren Aktionen beteiligen. Die Dominanz, die die USA derzeit in der NATO ausüben, würde abgebaut. Das würde deutlich zur Verbesserung der transatlantischen Beziehungen beitragen und eine Konkurrenz EU-NATO vermindern. Die Basis dafür sollten neben denen der NATO europäische Krisenreaktionskräfte bilden. Eine Arbeitsteilung zwischen Europa (europäisches Krisenmanagement-*Low Intensity*) und den USA (*High Intensity Force Projection Capacity*) wäre denkbar. Eine Koordination des Krisenmanagements mit der NATO ist sinnvoll, da europäisches Krisenmanagement in bestimmten Fällen auf NATO-Ressourcen (Transportfähigkeit von Truppen - *Force Projection*, Aufklärung, Führungssysteme, *Command-and-Control facilities* u.a.) angewiesen bleiben wird. Es wird sich auch eine geographische Aufgabenteilung herausbilden: Etwa die USA engagieren sich weiter in Europa, die Europäer unterstützen aber die NATO bei globalen Aufgaben.

Später wäre eine gemeinsame Organisation denkbar. Für das Jahr 2000 sind bereits gemeinsame Krisenmanagementübungen vorgesehen. Sie könnten in ein gemeinsames Krisenmanagementprogramm mit einer Koordinierungsgruppe und letztlich in einer gemeinsamen Kommandostruktur für Krisenmanagement münden.

Vorschläge zu Österreichs sicherheitspolitischen Optionen

Diese Vorschläge beruhen auf der Überlegung, daß a) Österreich nicht nur eine Option hat und daß b) Optionen nicht nur auf enge institutionelle Fragen beschränkt werden sollen (Mitgliedschaft oder nicht).

1. Die Präventionsoption

Primäre Aufgabe von Sicherheitspolitik ist die Beseitigung *struktureller Ursachen* von potentiellen gewaltsamen Konflikten: Gewaltvermeidung durch die Einräumung von Minderheitenrechten, ökonomische und soziale Stabilität, Verhinderung ökologischer Katastrophen.

Konkrete *Instrumente* zur Verhinderung von gewaltsamen Konflikten können u.a. sein: Früherkennung und rechtzeitiges Handeln, friedliche Streitbeilegung bis zur Androhung von Sanktionen, Abrüstung und militärische Vertrauensbildung. Als Institution wäre die OSZE geeignet: Langzeitmissionen, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten, Wahlbeobachtung.

Für die Prävention von gewaltsamen Konflikten ist eine Mitgliedschaft in NATO oder WEU nicht notwendig. Kollektive Verteidigung (Art.-V) ist dafür ungeeignet. Krisenmanagement und Konfliktprävention können auch im Rahmen von PfP durchgeführt werden.

2. Die Demokratieoption

Die beste Gewaltprävention ist die Entwicklung Europas zu einer Zone demokratischer Rechtsstaaten. US-Präsident Clinton und sein Sicherheitsberater haben diese Erkenntnis als außenpolitische Maxime formuliert: *Enlargement of Democracies* anstelle von *Containment*.

3. Die Kooperationsoption

Mit der NATO soll in wichtigen und erforderlichen Bereichen eng kooperiert werden: Krisenmanagement, humanitäre Aktionen, *peacekeeping*. Institutionell geeignet sind die PfP und EAPC. Sie bieten Mitentscheidungsmöglichkeit in den Operationen, an denen Österreich teilnimmt.

4. Die Solidaritätsoption

Österreich beteiligt sich aktiv an den im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Aufgaben: humanitäre Einsätze, *peacekeeping*, Krisenmanagement. Österreich wäre als EU Mitglied gleichberechtigt an der Planung und Beschlußfassung dieser Aktionen beteiligt. Eine WEU-Mitgliedschaft ist dazu nicht nötig. Eine Koordination mit Option 3 wäre, wie oben ausgeführt, sinnvoll.

5. Die Bündnisoption

Eine Bündnismitgliedschaft würde die genannten Aufgaben nur um die kollektive Verteidigung (Art.-V) ergänzen. Diese Option ist eine Restgröße. Art.-V-Bedrohungen gibt es nicht für Österreich. Das Argument, daß man sich auf Bedrohungen vorbereiten soll, wenn keine Bedrohung vorhanden ist, erscheint nicht plausibel. Was tut man, wenn es tatsächlich Bedrohungen gibt? Ein neuer Hitler entsteht nicht von heute auf morgen. Bereits 1928 hatte Deutschland einen Anteil von 50% der industriellen Produktion von Frankreich, Großbritannien und Rußland zusammen. 1935 war Deutschland die weltweit führende Macht bei den Rüstungsausgaben. Die Entwicklung heutiger Streitkräfte dauert etwa drei- bis fünfmal länger als in den dreißiger Jahren. Derzeit beträgt der Anteil der USA und ihren Verbündeten an den weltweiten Rüstungsausgaben 72%, der der möglichen Feinde, Rußland und China miteingeschlossen, 18%. Rußlands Wirtschaft und Militär ist ruiniert. Selbst aggressive

Intentionen eines russischen Revanchismus hätten nicht die nötigen militärischen und wirtschaftlichen Kapazitäten, die für einen Angriff nötig wären. Allen anderen „Bedrohungen“, wie Fundamentalismus, organisierte Kriminalität, Minderheitenkonflikte, sozioökonomische Wachstumskrisen der östlichen Reformländer usw. (Unterberger 1998, S. 75-76), kann man nicht mit einem Militärbündnis, sondern bestenfalls mit Krisenmanagement begegnen.

Kooperation mit europäischen Staaten, die nicht einem Militärbündnis angehören

Eine solche sicherheitspolitische Orientierung würde sich weitgehend mit der von Schweden vorgetragenen Position decken. In dem im Februar 1998 präsentierten schwedischen „Optionenbericht“ heißt es:

„Our policy of non-participation in military alliances precludes our participation in operations that concern the defence of our territory and security guarantees. But it presents no obstacle to Sweden's participating in other ways in the emerging, multi-faceted European security cooperation where the focus is on cooperation based on trust, conflict-prevention and crisis management.“

Zwischen Schweden, Finnland und auch Irland - also Staaten, die nicht einem Militärbündnis angehören - findet besonders hinsichtlich der Bedrohungsanalyse und im Bemühen, in der EU Lösungen für konkrete Krisen eine Abstimmung statt. Warum sollte sich Österreich bei diesen Gesprächen nicht beteiligen?

Der österreichische Beitrag zur internationalen Solidarität

Internationale Solidarität kann im Bereich des Krisenmanagements im Rahmen verschiedener Organisationen geübt werden.

Österreich sollte sich konsequent an neuen Aufgaben orientieren. Sicherheitspolitisch ergibt sich keine Notwendigkeit, an traditionellen kollektiven Verteidigungssystemen teilzunehmen. Österreich ist keiner derartigen Bedrohung ausgesetzt. Es sollte vorerst an allen „neuen“ Elementen der NATO - PfP, EAPC, CJTF, Petersberger Aktionen - mitwirken und die Konsultations- und Mitentscheidungsmöglichkeiten, die diese Institutionen bieten, voll ausschöpfen.

Schon bisher hat Österreich durch internationale Friedenseinsätze bewiesen, daß es solidarisch handelt. Seit 1960 hat sich Österreich mit etwa 40.000 Personen (Soldaten, Polizei, zivile Experten) an über 30 Auslandseinsätzen beteiligt. Dafür werden jährlich fast 1 Mrd. Schilling an Budgetmitteln aufgewendet. Bisher waren es ca. 8 Mrd. Schilling. Derzeit ist Österreich mit mehr als 1000 Personen bei elf verschiedenen Missionen vertreten, was bezogen auf die Bevölkerungszahl ein überproportionaler Beitrag zur internationalen Friedensicherung ist.⁹

Angesichts des Umstands, daß die EU durch den Vertrag von Amsterdam in Zukunft die WEU für internationale Krisenmanagementaufgaben in Anspruch nehmen kann, ergibt sich die Notwendigkeit, Vorbereitungs Schritte zu unternehmen, die über das bisherige Spektrum der österreichischen Teilnahme an friedenserhaltenden Maßnahmen hinausgehen. Die Vorbereitung müßte sich auch auf den Einsatz militärischer Kräfte zur Herbeiführung des Friedens beziehen, wie er in der erweiterten Partnerschaft für den Frieden/Peace Support Operations als Kooperationsbereich vorgesehen ist (Einsatz zur militärischen Absicherung

⁹ Zur ausführlichen Darstellung der österreichischen Auslandseinsätze siehe den Beitrag von Erwin Schmidl in diesem Band.

eines Übereinkommens - Beispiel IFOR/SFOR). Die Teilnahmeentscheidung erfolgt jeweils von Fall zu Fall.

Österreich wird mittel- bis langfristig auch über Truppen verfügen müssen, die für europäische und internationale friedensschaffende Einsätze zur Erfüllung eines UN-Mandats gemeinsam mit anderen europäischen Staaten geeignet sind. (Krisenreaktionskräfte als Teil einer „Europaarmee“?). Sinnvoll wäre in diesem Zusammenhang, die Kooperation mit Nachbarstaaten kontinuierlich zu vertiefen (grenzübergreifende Strukturen wie z.B. zwischen den Niederlanden und Belgien). Die *Central European Nations Cooperation in Peace Support* (CENCOOP) sind ein Beispiel der europäischen Zusammenarbeit für humanitäre und friedenssichernde Einsätze im Sinne der UN-Charta. CENCOOP steht auch im Gleichklang mit dem Geist von PfP.

Peace operations erfordern viel spezialisiertere und vielfältigere Truppen als traditionelle Kampfoperationen. Ausbildung, Training, Ausrüstung für zivile Aufgaben sind anders als für Kampfeinsätze. Sie schließen Sprachkenntnisse und psychologisches Wissen mit ein.

Bei den Optionen drei und vier (Kooperation, Solidarität) sollte sich Österreich primär auf die Instrumente der *soft security*, wie *peacekeeping* und humanitäre Aufgaben, konzentrieren. Österreich ist nicht bedroht und hat keinen Bedarf an starren militärischen mechanisierten Kampfverbänden in Form etwa von Brigaden (ca. 4000 Soldaten). Sinnvoll wären flexible Truppenteile wie etwa für Führung und Versorgung, Pionierelemente, Minenräumungseinheiten, Sanitätseinrichtungen, Truppen für Transportaufgaben, Such- und Rettungselemente usw. (vgl. unteres linkes Feld von TABELLE 1) Im Einzelfall kann die Teilnahme an friedensschaffenden Maßnahmen geprüft werden. Dieses Instrument sollte jedoch sehr zurückhaltend gehandhabt werden, geht es doch dabei um Leben und Sterben. Zu klären wird sein, inwieweit es einem neutralen Staat gestattet ist, an *peace enforcement* Aktionen teilzunehmen.

Mit finanziellen Anreizen könnten Freiwillige aus dem Milizsystem oder Grundwehrdiener für internationale Einsätze gewonnen werden. Die Anreize können in einer vertraglich gesicherten höhern Besoldung, einem zusätzlichen Bonus für Auslandseinsätze und einem besseren Versicherungsschutz bestehen. Mittel könnten durch Verkleinerung des Mobilmachungsumfanges, der Begrenzung des Manöverumfanges, der Reduktion des Grundwehrdienstes sowie bei der Straffung der Friedensstruktur des Österreichischen Bundesheeres freigemacht werden.¹⁰ Kommandostellen im Rahmen der CJTF und der *Partnership for Peace Staff Elements (PSEs)* können einen zusätzlichen Anreiz bieten.

Begleitende Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration von Freiwilligen sollten überlegt werden. Etwa könnte die Generalstabsausbildung an die Universität verlagert werden. Zudem sollte überlegt werden, ob nicht bestimmte militärische Formen angesichts der neuen Aufgaben anachronistisch, ja unglaubwürdig geworden sind. Sind Gelöbnisse für Krisenmanagementaufgaben noch zeitgemäß?

In der Konsequenz heißt diese sicherheitspolitische Orientierung: Krisenmanagement mit der NATO aber nicht unbedingt in der NATO! Sollte sich in den nächsten Jahren herausstellen, daß europäisches Krisenmanagement nicht nur in Kooperation mit, sondern nur in der NATO verwirklicht werden kann, kann sich Österreich einen Beitritt zur NATO überlegen. Das ist aber noch keineswegs vorgegeben. Auf keinen Fall besteht Grund zu Eile. (*Pelinka* 1998)

¹⁰ Für diesen Gedanken wie für viele andere in diesem Artikel bin ich Johann Pucher dankbar.

Literatur

José Cutilero (Generalsekretär der WEU), in: *International Herald Tribune*, December 17, 1998. NATO-review, Spring 1998, No. 1, p. 18. *Economist*, July 30, 1998.

Jürgen Groß, Interventionsstreitkräfte: die Entfesselung der Macht? in: Reinhard Mutz, Bruno Schoch und Friedhelm Solms (Hg.), *Friedensgutachten 1998*, Münster 1998, S. 130-140.

Ernst B. Haas, Beware the Slippery Slope: Notes towards the Definition of Justifiable Intervention, in: Laura W.Reed, Karl Kaiser (Hg.), *Emerging Norms of Justifiable Intervention*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, Mass., 1993, S. 81.

Joseph Lepgold, NATO's Post-Cold War Collective Action Problem, in: *International Security* (Summer 1998), Bd. 23, No 1, S. 78-106.

Edward Mortimer, Under What Circumstances Should the UN Intervene Militarily, in a „Domestic“ Crisis? In: Olara A Otunnu and Michael Doyle, *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Lanham 1998, S. 111-144.

Klaus Naumann, NATO Streitkräftestrukturen im Spiegel der sicherheitspolitischen Lage in Europa, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 5/1998, S. 499-504.

Daniel N. Nelson, Threats and Capacities, and Germany, in: *International Politics* 34, No 1 (March 1997), S. 63-78.

Michael O'Hanlon, Transforming NATO: The Role of European Forces, in: *Survival*, Bd. 39, No. 3 (Autumn 1997), S. 5-15.

Anton Pelinka, Österreichs Zukunft heißt Europa, in: *Europäische Rundschau*, 26. Jg. Nummer 2/98, S. 79-88.

August Pradetto, Intervention in Kosovo? Das Für und Wider eines militärischen Eingreifens der NATO, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, September 1998, S. 1070-1079.

Dieter Senghaas, Weltinnenpolitik - Ansätze für ein Konzept, in: *Europa-Archiv*, Folge 22, 25. November 1992, S. 643-652.

Dieter Senghaas, Global Governance: How Could It Be Conceived? in: *Security Dialogue* 1993, Vol 24. No. 3, S. 247-256.

Henning Sorensen, NATO and Its New Military Security Position, in: *European Security*, Bd. 7, No. 1 (Spring 1998), S. 74-79.

Andreas Unterberger, Österreich und Europas Sicherheit, in: *Europäische Rundschau*, 26. Jg. Nummer 2/98, S. 74.

GÄRTNER Heinz, Univ.-Doz. Dr.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Internationale Politik,
Laxenburg; Lehrbeauftragter an den Universitäten Wien, Innsbruck und Salzburg