

SICHERHEIT UND SOLIDARITÄT IN EUROPA

HEINRICH SCHNEIDER

1

„Sicherheit und Solidarität in Europa“ - das ist eine Themenformulierung, die vielversprechend klingen mag, aber dem Referenten doch einige Schwierigkeiten bereitet. Das Stichwort „Sicherheit“ stand ja bereits auf dem Tagungsprogramm; das Stichwort „Solidarität“ bezeichnet seit langem ein wichtiges Prinzip der katholischen Soziallehre, aber Papst Johannes Paul II. hat es sozusagen zu seinem Lieblingsbegriff gemacht. So ist es begreiflich, daß das Verhältnis beider Begriffe zum Nachdenken Anlaß gibt.

Eben dieses Nachdenken ist sicher für niemanden von uns eine neue Sache. Allerdings: Für Werner Freistetter und mich erinnert die Verknüpfung der beiden Begriffe an besonders eindrucksvolle Erfahrungen. Wir haben es erlebt, wie innerhalb der OSZE jahrelang über die im vergangenen November 1999 in Istanbul von den Staats- oder Regierungschefs verabschiedete „Europäische Sicherheitscharta“ gerungen wurde, und wie es dabei auch um den Stellenwert des Solidaritätsprinzips ging.

Das hat in Istanbul schließlich seinen Niederschlag in einer ganzen Reihe von Formulierungen gefunden, die hier nicht eigens vorgetragen werden sollten. Immerhin: Demokratie, Friede und Solidarität werden als die Prinzipien für ein neues Zeitalter genannt (vgl. §7).

Solidarität wird dabei als die Bereitschaft zur Zusammenarbeit umschrieben, die ein Ausdruck gemeinsamer Verantwortung sein soll (vgl. § 14), und im Fall von Schwierigkeiten, Krisen und Bedrohungen wird eine gemeinsame Sorge um die Bewältigung der Probleme in Aussicht genommen - freilich eher vage und zurückhaltend (vgl. § 14-16). Wie es um die Verwirklichung dieser Prinzipien im OSZE-Raum wirklich bestellt ist - das ist eine andere Sache.

Es gibt daher nicht wenige Stimmen, die da sagen: Eine wirkliche staatenübergreifende Solidarität gibt es nicht in solch lockeren und schwachen Gebilden wie der OSZE, sondern nur in Staatengemeinschaften, deren Mitglieder sich zur wirklichen Schicksalsgemeinschaft entschließen, etwa in Staatenbünden wie der Europäischen Union oder in Allianzen wie der NATO. Hier liegt sicher eines der Probleme, denen wir uns an diesem Vormittag zuwenden müssen.

Aber es gibt noch ein weiteres Problem, das in diesem Rahmen thematisiert werden soll: Inwiefern handelt es sich bei der Sache, um die es geht, um „eine Aufgabe für christliche Politik“?

Und dieses Problem ist womöglich noch heikler. Ich möchte das nur mit einigen schlaglichtartigen Hinweisen erläutern. Erstens: Friedens- und Sicherheitspolitik - das ist ein Anliegen der internationalen Politik, also der zwischenstaatlichen. Die wesentlichen Entscheidungen sind Sache der Regierungen. Aber wie kann das dann „christliche Politik“ sein? Gibt es denn noch „christliche Staaten“, so wie im Mittelalter (oder wie noch vor rund 200 Jahren - bis zum Wiener Kongreß wurden nämlich europäische

Friedensverträge „Im Namen der Einen und Allerheiligsten Dreifaltigkeit“ geschlossen)? Das war einmal. Heute gibt es noch „islamische Republiken“, aber keine christlichen Staaten mehr. Aber was für eine andere Bewandnis kann es mit der christlichen Politik haben? Gibt es noch christliche Parteien? Jedenfalls nicht mit derselben zugespitzten Profilierung wie hinduistische Parteien in Indien. Wie steht es um die christlichen Verbände? Werden sie nicht mehr und mehr zu Traditionsvereinen, die nur noch von ihren Funktionären wirklich ernst genommen werden?

Wenn das alles fraglich geworden ist, was bleibt dann noch an Chancen für eine „christliche Politik“, insbesondere wenn es um Sicherheit und Frieden im neuen Europa geht? In einem Europa, in dem die bekennenden Christen mehr und mehr zur kopfschüttelnd betrachteten Minderheit werden.

Nun, es gibt Antworten, die aus der Gefahr der Resignation und des Kleinmuts herausführen. Man braucht keine christlichen Staaten, um christlich in der Politik wirken zu können. Und man muß dazu nicht Staats- oder Regierungschef sein. Ganz prägnant hat das heute vor einer Woche Vizekanzler Schüssel bei seiner Antrittsrede als Amtierender Vorsitzender der OSZE vor dem Ständigen Rat in der Hofburg mit der Feststellung umschrieben, daß heute über Sicherheit und Zusammenarbeit nicht mehr wenige Staatskanzleien entscheiden, sondern daß täglich an den verschiedensten Orten über Sicherheit entschieden wird: an Grenzstationen genau so wie in Parteizentralen, in Bürgerorganisationen genau so wie in Atomkraftwerken, in Wahlzellen genau so wie in Zeitungsredaktionen.

Schüssel hat übrigens außerdem auch noch folgendes erklärt: „Sicherheit wird auch heute noch durch Armeen, Soldaten, Waffen und militärische Aggressionen bedroht. Aber in der Mehrzahl der Fälle sind Krisen nicht mehr so sehr Aggressionshandlungen zwischen Staaten als vielmehr die Auswirkungen einer 'unzivilen' Gesellschaft, die von Mangel und Not, von gravierenden Verletzungen der Menschen- und Minderheitenrechte, von organisierter Kriminalität und ökologischen Verheerungen geprägt ist. (...) Die Förderung einer Kultur der Konfliktverhütung ist die eigentliche Aufgabe jeder vorausschauenden Friedens- und Sicherheitspolitik.“

Das ist vor allem eine Herausforderung für Christen. Ganz generell: Wo immer Christen politisch handeln können - und das kann in der Demokratie jeder Staatsbürger - haben sie die Chance, ihre Anliegen in das Geschehen einzubringen. Aber um welche Anliegen geht es dabei?

Womöglich bringen die folgenden Stichworte Selbstverständlichkeiten zum Ausdruck. Vielleicht ist das trotzdem nicht überflüssig.

- Christen glauben, daß mit dem Heilswerk Jesu Christi den Menschen eine neue Existenzweise angeboten worden ist, wenngleich ihre volle Verwirklichung im Neuen Himmel und in der Neuen Erde noch aussteht.
- Aber die Erlösten sind berufen, auf dem Weg des Lebens die Gottesherrschaft voranzubringen, und auch die Gesellschaft im Zeichen der Heilzusage Gottes, der Frohen Botschaft, zu gestalten.
- Die Botschaft handelt von einer Wirklichkeit, in der es keine Gewalt, keine Unterdrückung, aber vollkommene Solidarität in Freiheit und Frieden gibt.

Dies hat sich auch auf die politische Vorstellungswelt und auf das politische Motivrepertoire ausgewirkt, freilich auf unterschiedliche Weise: Es konnte, erstens, zu einer Entpolitisierung des Bewußtseins führen, zum Sich-Abfinden mit allem, was in der argen Welt vor sich geht, in der Ausrichtung nur auf das Jenseits.

Zweitens sind in der Geschichte der Christenheit immer wieder einzelne und Gruppen aus dem status viatoris ausgebrochen, aufgebrochen zur „Erzwingung des Reichs“ (Ernst Bloch), zu einer geistlich inspirierten Weltrevolution, motiviert von Theologien des Umsturzes, etwa im Namen eines „Dritten“, eines „Tausendjährigen Reiches“ (von den frühen Montanisten über Joachim von Fiore bis in unsere Tage).

Drittens konnte es zu einer Vereinnahmung der Glaubensgehalte durch politische Herrschaftsträger kommen, zu ihrer Dominanz und Unterdrückung verklärenden Mißbrauch (Belege gibt es von Eusebios von Caesarea über gewisse Reichstheologien des Mittelalters bis zu mannigfachen Bündnissen von Thron und Altar oder Kapital und Altar).

Viertens gab es aber auch die Perspektive des zugleich geduldigen und hoffnungsvollen Engagements für ein Mehr an Friedlichkeit, an Freiheit und Solidarität - für eine Vermenschlichung der Verhältnisse.

Dies ist es, was vor allem das Zweite Vaticanum und die letzten Päpste als den christlichen Auftrag für die Politik herausgestellt haben.

Einige Prinzipien und Perspektiven sind für die Friedens- und Sicherheitspolitik besonders bedeutsam:

- Es geht um den Menschen, um die menschliche Person. Immer wieder betont Johannes Paul II. den Primat der Person gegenüber der Sache.
- Auch Sicherheitspolitik hat - in christlicher Sicht - nicht irgendeiner verselbständigten „Staatsräson“ zu dienen, und schon gar nicht irgendwelchen Großmachtinteressen, sondern den Menschen. Wenn der Soldat seinen Dienst leistet, dann für das Vaterland, als Patriot. Aber (zumindest) ein Soldatenseelsorger sollte wissen, daß für den größten abendländischen Kirchenlehrer, Thomas von Aquin, die „patria“ in erster Linie die Vor- und die Mitwelt ist: Patria, das sind die „communicationes concivium“, die „concives“, die Mitbürger und Mitbürgerinnen, für die man einzutreten hat, notfalls auch bewaffnet.
- In unserer Zeit kommt noch etwas hinzu: Wie die Solidarität, so grenzt sich auch die Verantwortungsbereitschaft nicht mehr auf die Mitbürger des eigenen Landes ein. Mehr und mehr wird der soldatische Dienst zum Dienst am Mitmenschen auch über die eigenen Landesgrenzen hinaus, und sei es auch nur, weil wir begreifen müssen, daß auch unsere eigene Sicherheit nicht bloß an den eigenen Grenzen und auf dem eigenen Staatsgebiet bedroht sein kann.

Es ist eine christliche Idee, daß auch der Dienst mit der Waffe ein Dienst am Frieden sein muß. Es ist ebenso eine christliche Idee, daß die Menschen im Namen des Gottesreichs alles dafür tun müssen, daß Gewalt eingedämmt und verpönt wird, daß Konflikte soweit möglich vermieden und Ungerechtigkeiten friedlich überwunden werden. Aber es ist zumindest auch ein Leitgedanke unserer Tradition, daß man dabei nicht der Schwarmgeisterei verfallen darf. Nie darf der Christ sich mit der oft heillos anmutenden Wirklichkeit schlichtweg abfinden, stets muß er darauf ausgehen, die Chancen des Friedens und der Solidarität zu mehren und zu stärken. Aber er darf sich auch nicht darüber täuschen, daß die Erzwingung des Gottesreichs durch menschliche Politik ein irrsinniges Vorhaben ist. Auch christliche Politik kommt nicht daran vorbei, erst einmal die gegebenen Verhältnisse so wahrzunehmen, wie sie sind, sich also den Realitäten zu stellen (ohne sich ihnen mutlos und phantasielos auszuliefern).

2

In diesem Sinn sollten wir nun also einige Elemente der sicherheitspolitischen Problemlage in den Blick nehmen. Dabei kann man eine Vorfrage nicht ausblenden, wenn von Sicherheit und Solidarität „in Europa“ die Rede sein soll: Was gehört denn zu Europa? Die Antwort darauf versteht sich nicht von selbst.

Sicher gehören die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu, und auch die formell als solche deklarierten Beitrittskandidaten. Aber kann es damit sein Bewenden haben? Wohl kaum. Dazu drängt sich eine ganze Reihe von Fragen auf.

Erstens: „Jeder europäische Staat“ kann seine Aufnahme in die EU beantragen. Wenn ein solcher Antrag abgelehnt wird, muß es dafür gewichtige Gründe geben -

insbesondere dann, wenn die strukturellen Mitgliedschaftserfordernisse erfüllt sind (Fähigkeit der Teilnahme an der Wirtschaftsintegration, rechtsstaatlich-demokratische Ordnung, Bereitschaft zu friedlichem Miteinander, u.s.f.). In den Augen vieler gilt die Mitgliedschaft beim Europa-Rat sozusagen als Zulassung zum Wartezimmer für den EU-Beitritt. Bei uns zuhause ist wohl nicht allenthalben wahrgenommen und gewürdigt worden, daß man in Straßburg vor nicht langer Zeit nicht etwa über die Aufnahme der Ukraine diskutiert hat, sondern über ihren eventuellen Ausschluß. Aufgenommen wurde hingegen Georgien und zwar mit der ausdrücklichen Würdigung, daß es sich dabei um einen Vorreiterbeitritt des ersten Staates der Kaukasus-Region gehandelt hat.

Dies hat Konsequenzen für unser Thema, die sich nicht von selbst verstehen. Die friedlichste Region der Welt ist der Kaukasus jedenfalls nicht. Dabei muß man nicht nur an Tschetschenien und Dagestan denken, sondern auch an Armenien und Aserbaidschan. Bisher hat die EU die Friedfertigkeit (und also z.B. auch die befriedigende Lösung aller Minderheiten- und Grenzprobleme) zum unerläßlichen Erfordernis eines Aufnahmeverfahrens gemacht:

Zweitens: Die Sicherheit Europas hängt ja nicht nur von seiner inneren Friedlichkeit und Stabilität ab, sondern auch davon, ob jenseits der Grenzen Nachbarstaaten existieren, von denen man sich gefährdet oder bedroht fühlen muß. Insofern ist es für die Sicherheit des gemeinsamen Europas entscheidend wichtig, ob seine Grenzen die Ost- und Südgrenzen Finnlands und Polens, oder etwa Litauens, oder Ungarns und der Slowakei oder Sloweniens sind, oder die Außengrenzen der Kaukasus-Staaten.

Drittens: Vor Jahren hat ein amerikanischer Spitzendiplomat einen Aufsatz veröffentlicht, dessen Botschaft lautete: „The United States of America: A European Power“. Diese Botschaft hat durchaus ein „fundamentum in re“. Die USA sind in Europa präsent und sie gestalten seine Sicherheitspolitik mit.

Das gilt ganz formell: Die Vereinigten Staaten sind die Führungsmacht der NATO. Bekanntlich haben sich deren Mitgliedstaaten darüber geeinigt, daß die „europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ innerhalb des nordatlantischen Bündnisses entwickelt werden soll. Die EU hat das akzeptiert (erst recht natürlich die WEU, denn deren Mitglieder gehören ja alle der NATO an und haben deren entsprechenden Beschluß mitproduziert). Aber noch schlagender sind die Fakten. Als die Krise und der Zerfall Jugoslawiens in Gang kam, proklamierte der damalige EG-Ratsvorsitzende (Jacques Poos) selbstbewußt: „Dies ist die Stunde Europas.“ Darauf reagierte der damalige USA-Botschafter im stärksten EG-Land mit sardonischem Lächeln und mit einer Bemerkung etwa in dem Sinn: Na, dann zeigt mal, was Ihr könnt... Dieser Botschafter war der Autor des vorhin erwähnten Artikels, nämlich Richard Holbrooke. Kein anderer als er war dann der Architekt und der „Macher“ des Vertragswerks von Dayton. Dayton ist bekanntlich ein etwas abseitiger Luftwaffenstützpunkt in den USA, und die dort ziemlich hanebüchen oktroyierte Friedensregelung wurde erst möglich, nachdem die langwierige Ohnmacht der „internationalen Staatengemeinschaft“ durch den Entschluß der Führung der USA beendet wurde, die Dinge in die Hand zu nehmen.⁵ Auch bei der Pazifizierung des Kosovo-Konflikts spielten die Amerikaner eine Hauptrolle. Also: „Sicherheitspolitik im gemeinsamen Europa“ ist mehr als die Sicherheitspolitik, die die Europäer selbst betreiben. Zumindest heute ist das so, und wohl auch morgen. Ob sich übermorgen eine Änderung abzeichnen könnte, ist ein Thema für sich. In letzter Zeit ist öfters darüber diskutiert worden, ob sich das integrierte Europa nicht sicherheitspolitisch von der NATO emanzipieren könnte und sollte, und ob derlei Absichten reelle Chancen auf Durchsetzung haben.⁶

Die Sache hat ihre historische Tiefendimension. Zum einen haben die USA nach dem Ende des letzten Weltkrieges die Einigung und die Kräftigung Europas stets gefördert - aber immer nur unter der Voraussetzung, daß Europa den USA nicht

gegenüber, sondern zur Seite steht und daß man in Washington Chancen hat, die europäische Politik zu beeinflussen. Zum anderen haben die Europäer selbst in gewissem Sinn die Hegemonieposition der USA als wesentliches Element der NATO gewollt. Als der Kalte Krieg anließ, gründeten fünf Staaten Westeuropas 1948 die „Western Union“. Damals gab man der Vorläuferorganisation der WEU wohlweislich nicht den Namen „Westeuropäische Union“, denn die Gründer hätten es gern gesehen, wenn auch die USA beigetreten wären. Aber die im Brüsseler Vertrag von 1948 vorgesehene automatische militärische Beistandspflicht war für die USA unannehmbar. Zuzufolge der Vandenberg-Resolution des Senats hatte ein entsprechender Vertrag nur dann Ratifizierungsaussichten, wenn die Bündnissolidarität erheblich lockerer definiert würde - wie es dann im Vertrag von Washington von 1949 geschah, dessen Artikel 5 zwar einen kollektiven Beistand im Fall des Angriffs auf einen Partner vorsieht, die Entscheidung über Art und Ausmaß des Beistandes aber in die Hände jedes Mitgliedsstaates legt. Das war für die Westeuropäer enttäuschend. Um die europäischen Sorgen in bezug auf eine allfällig unzulängliche Rückendeckung durch die USA zu beheben, einigten sich die Amerikaner und die Westeuropäer (d.h. die Regierungen) dann auf zwei folgenreiche Weichenstellungen:

Erstens auf die Entwicklung eines integrierten militärischen Planungs-, Führungs-, Ausbildungs-, Ausrüstungs- und Versorgungssystems schon im Frieden. Demonstrativ sollte offenkundig gemacht werden, daß Einsätze nur „im Verbund“ stattfinden würden, sodaß keiner der Partner imstande wäre, sich im Ernstfall aus dem Solidaritätssystem auszuklinken. Zweitens aber kam es dazu, daß mit den wichtigsten Kommandos allemal US-amerikanische Generäle und Admirale betraut wurden - auch dies war geeignet, die Gewißheit zu verstärken, daß die USA im Ernstfall nicht passiv bleiben und die Europäer ihrem Schicksal überlassen würden. Die völkerrechtliche Schwäche des Beistandsartikels des NATO-Vertrags wurde damit glaubwürdig kompensiert. Wie gesagt - im Interesse der Europäer. Und seither gilt dies als maßgebliche Geschäftsgrundlage der NATO.

Sicher liegt es heute im Interesse der Europäer, ihre eigene „Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ zu stärken, sodaß sich die nordatlantische Allianz, wie es der einst schon einmal John F. Kennedy skizzierte, eher als eine Art Ellipse mit zwei Brennpunkten darstellen würde, und nicht als ein eher unipolares Gebilde mit einem Gravitationszentrum (der Führungsmacht USA) und allerlei Satelliten und Trabanten („Vasallen“, um die Redeweise von Zbigniew Brzezinski aufzunehmen).

Eine völlige Abkoppelung voneinander dagegen wird offenbar auch von den europäischen NATO-Partnern keineswegs für erstrebenswert gehalten. Es müßte sich schon sehr viel ändern, wenn sich darüber einerseits in Europa selbst und andererseits auch noch zwischen Europa und Nordamerika ein Einvernehmen entwickeln sollte.

Sicherheitspolitik „im gemeinsamen Europa“ kann also kaum schlichtweg als gemeinsame Sicherheitspolitik „der Europäer“ unter Ausschluß anderer Akteure verstanden werden. Dabei geht es im übrigen nicht nur um die Einflußnahme und die Mitwirkung der USA (und Kanadas), sondern auch um die Kompetenzen und die Verantwortung der UNO. Das ist ein Thema für sich, vielleicht können wir noch darauf zurückkommen, vielleicht auch nicht; nur ein Sachverhalt sollte kurz in Erinnerung gebracht werden: Gäbe es so etwas wie ein gesamt-europäisches Sicherheitssystem, so wäre es nach geltender Völkerrechtslage keineswegs imstande, die Sorge für die Sicherheit Europas in seine eigene Verantwortung zu nehmen. Alle Staaten Europas sind UNO-Mitglieder und damit an die Bestimmungen der Charta gebunden, denen zufolge der Sicherheitsrat allein befugt ist, „robuste“, Zwangsgewalt einschließende Maßnahmen zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit einzuleiten, anzuordnen oder zu erlauben. Daß die NATO jüngst Veranlassung gesehen hat, diese eindeutige Rechtsnorm beiseite zu schieben, hat eine Verfassungskrise des internationalen Staatensystems ausgelöst, deren Tragweite eigens überdacht werden müßte. Davon wird noch die Rede sein.

Das „gemeinsame Europa“ wird also, wie die Dinge liegen, sicherheitspolitisch kaum autonom und autark sein können. Das wird häufig dort nicht angemessen bedacht, wo man der NATO Mißtrauen entgegenbringt und als Alternative ein europäisches Sicherheitssystem neuer Art propagiert.

3

„Sicherheit in Europa“ ist also keine Sache, die sich von selbst versteht. Dies gilt auch noch in einer anderen Hinsicht: Man hat erkennen müssen, daß „Sicherheit“ als eine Aufgabe der Politik heute - und erst recht im Blick auf die Zukunft - anders verstanden werden muß, als man das gewohnt war. Der Begriff und das reale Gegenstandsfeld der Sicherheitspolitik müssen neu definiert werden, im Zuge einer Ausweitung des Blickfeldes. Das wurde schon mit der Zitierung der Sätze aus Wolfgang Schüssels Antrittsrede bei der OSZE heute vor einer Woche angedeutet, ganz am Anfang dieses Referates.

Inzwischen hat der Problemzusammenhang neue Dimensionen und Auswirkungen erhalten. Das soll hier nur mit dem Hinweis auf ein Phänomen exemplifiziert werden, das sich auf „klassische“ Sicherheitskräfte, ihre Aufgaben und ihre Strukturen bezieht.

Noch vor wenigen Jahren war es üblich, die Strukturen und Operationsweisen von Militär und Polizei einander prägnant gegenüberzustellen: Aufgabe von militärischen Kräften ist es, einen (potentiellen oder tatsächlichen) Feind von aggressiven Operationen abzuhalten, seine Angriffe im Weg von Verteidigungsmaßnahmen abzuwehren oder zurückzuschlagen, womöglich Gegenoffensiven einzuleiten und, was als die klassische Hauptaufgabe der Streitkräfte galt, zu besiegen. Aufgabe der Polizei hingegen ist es, „Freund und Helfer“ der Bürger zu sein, kriminelle Akte in einer friedlichen Gesellschaft hintanzuhalten und erforderlichenfalls Übeltäter festzunehmen. Die unterschiedlichen Aufgaben begründeten unterschiedliche typische Erscheinungs- und Handlungsweisen: Soldaten pflegen sich zu tarnen, Polizisten treten meist demonstrativ auf. Die Kriterien des Waffengebrauchs sind verschieden.

Inzwischen ist die konventionell so klare Gegenüberstellung fragwürdig geworden. In Österreich kennt man längst „Assistenzeinsätze“ des Bundesheeres, etwa in Form der Übernahme von Aufgaben der Grenzpolizei. Im Bereich internationaler Sicherheitsoperationen sind die Einsätze der Blauhelmträger zur Friedenserhaltung Beispiele einer entsprechenden Umfunktionierung (derartiges gibt es bereits seit den sechziger Jahren). Aber in den verschiedenen Konflikten im Gebiet des ehemaligen Jugoslawien haben sich die Dinge weiterentwickelt. Insbesondere im Kosovo hat die KFOR - sozusagen *nolens volens* - Aufgaben übernehmen müssen, die weit über die konventionellen Funktionen militärischer Kräfte hinausgehen - auch über polizeiliche hinaus. Es sieht so aus, als ob das Ausnahmeereignisse wären, die die herkömmlichen Regeln eher bestätigen, nämlich angesichts einer Notstandssituation, in der die eigentlich erforderlichen Polizeikräfte (zu schweigen von anderen hoheitlichen Funktionsträgern) eben „zunächst“ nicht zur Verfügung standen.⁷

Besonnene Zeitgenossen haben sich darüber Gedanken gemacht, ob diesbezüglich nicht ein grundsätzliches Umdenken angebracht ist. In der Schweiz läuft dies unter dem Markenzeichen „Konstabulisierung der Armeen“, man kann das mit „Verpolizeilichung“ ihrer Aufgaben umschreiben.⁸

Gerade in Österreich hat man übrigens schon weit früher den Mut zum „Vordenken“ in dieser Richtung gehabt, unter dem Stichwort der „Blau“, „Grün“ und noch manch andersfärbiger „Helmträger“⁹. Das Bundesheer sollte in viel weitergehender Weise als bislang vorstellbar auch auf die Bekämpfung von Gefahren, die von anderer Natur sind als militärische Angriffe auf Österreich, befähigt werden. Das galt damals als

eher abwegig. Muß man es heute auch noch so sehen? Ob die damaligen Überlegungen damals doch etwas zu weit gingen, mag dahingestellt bleiben. Aber ein anderer Gedanke setzt sich mehr und mehr durch - die Aufgaben der Armeen wandeln sich, auch ohne daß die Helmfarbe variieren muß. Nicht nur deshalb, weil das maßgebliche Kriegsbild sich ändert. Im Ersten Weltkrieg war der Typ des Stellungskriegs bestimmend, im Zweiten der „Blitzkrieg“, Mao Zedong führte einen „protracted war“, das kommende Jahrzehnt wird sich vielleicht auf die Kriegsführung mit hochtechnologischen Intensivwaffen einstellen müssen, aber womöglich auch auf den sogenannten „asymmetrischen Krieg“. Klassische Militärmächte werden unkonventionellen Bedrohungen oder Attacken ausgesetzt, unter Ausnutzung von Schwachstellen des Gesellschaftssystems. Und man spricht von „Cyber Wars“, „Net Wars“ und „Soft Wars“. Insbesondere aber müssen bewaffnete Kräfte neuartige Aufgaben übernehmen, die nicht in die Kategorie der „Landesverteidigung“ im herkömmlichen Sinn fallen. Dazu zählen Kampfeinsätze im Rahmen internationaler Quasi-Polizeiaktionen (deren Erscheinungsbild freilich dem klassischen Krieg sehr ähneln kann, obschon die eingesetzten Verbände dabei nicht etwa das eigene Vaterland gegen Angriffe verteidigen), aber auch andere sogenannte „Peace Support“-Einsätze, wobei Waffengebrauch nicht die „normale“ Politik ablöst, wie der Krieg den Frieden, sondern sie begleitet, also viel enger als in der Doktrin von Clausewitz auch operativ dem Primat der Politik unterstellt ist. Solche Einsätze sind auch in der Regel multinational. Recht deutlich wurden diese Tendenzen und die daraus abzuleitenden Folgerungen beim letzten, 1988 veranstalteten „Militärdoktrinenseminar“ der OSZE - an dem aus den meisten Teilnehmerstaaten die Generalstabschefs mit ihren engsten Mitarbeitern teilnahmen.¹⁰ Dort gab es zwar Konsens darüber, daß die „klassische“ Verteidigungsaufgabe von Streitkräften keineswegs überholt sei. Aber ebenso sehr war man sich einig, daß die Gefahr eines herkömmlichen Angriffskrieges eher abnehme, schon weil die meisten mit Waffengewalt durchgeführten Kriege innerstaatlichen Charakter haben.

Daraus zogen viele hochkompetente Teilnehmer den bemerkenswerten Schluß, daß die traditionell maßgeblichen Aufgaben wie „Abhaltung“, „Abschreckung“ und „Verteidigungskriegsführung“ tendenziell nicht mehr das alleinige, ja nach Meinung etlicher hochrangiger Sprecher nicht einmal mehr das hauptsächliche Augenmerk der militärischen Planer und Befehlsgeber verdienen:

- Armeen dienen nicht mehr ausschließlich, ja nicht einmal mehr in erster Linie der (eigenen) „Landesverteidigung“ im herkömmlichen Sinn.
- Peace Support-Einsätze, zur Stabilisierung des näheren oder weiteren Umfeldes, oder im Zeichen der Solidarität um der Sicherheitsinterdependenz willen, würden wohl häufiger und „typischer“ werden als bisher. Daß sich daraus Konsequenzen für die Grundausrichtung militärischer Sicherheitspolitik ergeben, liegt auf der Hand.

4

Ein Phänomen, das für die eben erwähnten Peace Support-Konzepte besonders charakteristisch ist, und das bereits vor geraumer Zeit thematisiert wurde, die „Grauzone“ zwischen quasi-polizeilicher Friedensüberwachung und sogenannter „Friedenserzwingung“. Dazu kam es u.a. im Zuge der Definition von „robustem peace-keeping“, und schließlich eben im Zusammenhang mit der neueren, umfassenderen Begriffsprägung „peace support“. Dabei geht es um die Unterstützung oder Umsetzung von Bemühungen um die gewaltlose, die gewaltarme, aber erforderlichenfalls auch die massiv gewaltsame (Wieder-) Herstellung des Friedens unter Einsatz bewaffneter Kräfte, wobei Waffengebrauch (abgesehen vom Selbstschutz) ausgeschlossen, aber auch ausdrücklich vorgesehen sein kann.

Tatsächlich bilden sich aber verschiedene „Grauzonen“ heraus, und darauf wurde schon längst hingewiesen, nämlich:

- zum einen zwischen „gewaltloser“ (freilich notfalls Gewaltanwendung in Aussicht stellender) und „gewaltsamer“ Friedenssicherung, sowie
- zum anderen auf Zwielflichtbereiche zwischen verschiedenen Rechtskategorien von Kampfhandlungen bewaffneter Kräfte - nämlich im Bereich zwischen klassischer „Kriegführung“ einerseits, und quasi-polizeilichem Gewalteinsatz bewaffneter Kräfte der Staatengemeinschaft gegen Rechtsbrecher andererseits.¹¹

Im Zusammenhang damit ist auch die klassische, sozusagen lehrbuchmäßige Gegenüberstellung von „kollektiven Sicherheitssystemen“ und „kollektiven Selbstverteidigungssystemen“ zunehmend fragwürdig geworden, insbesondere im Zug der Erfahrung, daß Organisationen, die sich der kollektiven Sicherheit verschrieben haben, wie insbesondere die UNO, die Handlungsmöglichkeiten von Verteidigungsallianzen wie der NATO nutzen, um ihre eigenen Ziele durchzusetzen.¹²

Solche Phänomene sind aber nicht nur Abnormalitäten oder Kuriositäten. Sie lassen sich vielmehr als Symptome oder Indizien für einen viel weitergehenden Wandel betrachten: nämlich für eine ganz grundlegende Veränderung des Verhältnisses von Krieg und Frieden. Die Abgrenzung zwischen beiden war jahrhundertlang in unserer Welt eine Selbstverständlichkeit: „Pax est absentia belli“ definierte Hugo Grotius. Später wurde dann der Ausdruck „Kalter Krieg“ geläufig. Der Kalte Krieg wurde als „wirtschaftlicher Wettstreit“, als „ideologischer Kampf“, als Machtwettbewerb in verschiedenen Bereichen des Handelns verschiedener Akteure geführt, ohne daß es sich um Kriegszustände und Kriegshandlungen im herkömmlichen Sinne handelte. Daß es zum heißen Endkampf der Parteien des Kalten Krieges nicht kam, beruhte weit hin auf der Furcht vor unkontrollierten Katastrophen im Zeichen des nuklearen Patts. Dann kam die große Wende. Es wurde feierlich das Ende des Kalten Krieges (in Paris im November 1990, anlässlich des KSZE-Gipfels) proklamiert. Die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten gingen damals noch weiter. In ihrer „Charta von Paris für ein neues Europa“ proklamierten sie den Anbruch eines neuen Zeitalters der Demokratie, des Friedens und der Freiheit. Mindestens für Europa, tendenziell aber auch für die ganze Staatenwelt sollte der Krieg als Mittel der Politik ein für allemal effektiv überwunden werden.

Dieser Idee hatten sich freilich schon die Schöpfer der UNO verschrieben. Deren Satzung enthält ja bekanntlich ein völkerrechtliches Gewaltverbot, das über die bloße Ächtung des Krieges weit hinausgeht. Die Autoren der Charta waren sich allerdings der Bruchstellen in ihrem Friedenssicherungssystem durchaus bewußt. Sonst hätten sie nicht den Artikel 51 eingefügt, der sozusagen ein Notwehrrecht zur Selbstverteidigung für den Fall vorsieht, daß das eigentlich vorgesehene System der Friedens- und Sicherheitsgewährleistung nicht funktioniert. Bekanntlich besitzt innerhalb dieses Systems der Sicherheitsrat nahezu unbeschränkte Vollmachten, denen logischerweise eigentlich auch eine umfassende Verantwortung entspricht. Aber dieser wurde er häufig nicht gerecht. Auf Grund des Veto-Patts der Konfliktpartner des Kalten Krieges war das System beim Eintritt vieler „Ernstfälle“ funktionsunfähig.

Immerhin glaubten vor knapp zehn Jahren viele, daß das Ende des Kalten Krieges auch das Ende der Lähmung der UNO bedeuten würde, und damit das Effektivwerden des Friedenssicherungssystems der Charta. Tatsächlich entwickelten sich die Dinge jedoch ganz anders. Wie angedeutet, konnte man ernsthaft meinen, das 19. Jahrhundert, das Zeitalter der Nationalismen und der Nationalkriege sei wiedererstanden. Aber tatsächlich ist die Konstellation doch eine grundlegend unterschiedliche:

- Jenes Zeitalter kannte eben die klare Gegenüberstellung von Krieg und Frieden. „Tertium non datur“ - es gibt nur das Entweder-Oder.

- Heute hingegen, und das ist aufschlußreich, redet man immer wieder von „Friedensprozessen“. Zum Beispiel (aber keinesfalls nur) im Hinblick auf den Nahen Osten, auf Irland, auf afrikanische oder mittelamerikanische Konfliktzonen und auch auf den Balkan.

Das heißt: wo ein Konflikt virulent wird, aber auch da, wo man ihn fürs erste eingedämmt oder in seiner Austragungsform zum Ersticken gebracht hat, wandelt sich die Situation zu einem Zustand „zwischen Krieg und Frieden“. „Tertium datur!“

Dieser Zustand kann über Jahre hinweg anhalten, mit mehr oder minder unterbundenen oder verdeckt fortgesetzten Feindseligkeiten. Die deutsch-deutsche Grenze mit Mauer und Schießbefehl gibt es nicht mehr, aber es gibt viele andere Demarkationslinien ohne „Demarkation“ zwischen Krieg und Frieden (in Zypern, in Nahost, in mehreren Regionen des ehemaligen Jugoslawien).

Was bedeutet dies? Darüber kann man ausgiebig *raisonnier*en. Zumindest wird man erkennen müssen, daß das „Konfliktmanagement“ komplexer geworden ist, daß es unter Einsatz unterschiedlicher Machtressourcen und Einflußstrategien betrieben wird - und daß so die Rede von der Ausweitung und von der Mehrdimensionalität der Sicherheitspolitik der Realität entspricht, also nicht nur irgendwelche akademische oder propagandistische Vorstellungen artikuliert.

5

Die Ausweitung der Sicherheitspolitik und das Unschärfwerden von Abgrenzungen hat in jüngster Zeit dazu geführt, daß im Namen der Sicherheit und des Friedens mannigfache klassische oder moderne Tabus gebrochen werden, daß man bisherige Selbstverständlichkeiten auch prinzipiellen Charakters sozusagen beiseite schiebt.

In der Neuzeit war Krieg ein erlaubtes Mittel der Politik. Heute gilt er als illegal. Überhaupt wird politische Gewaltanwendung als ungehörig und rechtswidrig angesehen, so sehr, daß man sich in manchen Fällen um ihrer Abstellung oder Verhinderung willen über ansonsten unverbrüchlich geltende Grundsätze und Normen hinwegsetzt. Die Völkerrechtsordnung spricht (oder muß man schon sagen: sprach) den Staaten sozusagen eine Intimsphäre zu. Auf Grund ihrer Souveränität haben (oder hatten) sie Anspruch auf territoriale Unversehrtheit und auf die Unterlassung von Einmischungen in innere Angelegenheiten. Die erste Bresche in diese Tradition schlug der Abschluß der Konvention gegen den Völkermord - im Jahre 1948, am Tag vor der Verabschiedung der berühmten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Während aber die Menschenrechtserklärung eine bloße Deklaration ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit ist, setzt die Anti-Genozid-Konvention verbindliches Recht. Die Staaten verpflichten sich, Völkermord - sei es „im Krieg“ oder „im Frieden“ - als ein Verbrechen zu betrachten und zu dessen Verhütung und Bestrafung aktiv zu werden.

Im Rahmen der KSZE/OSZE setzte sich die These durch, daß die Achtung der Menschenrechte ein gemeinsames Interesse der Staaten darstellt, sodaß massive Menschenrechtsverletzungen oder systematische Mißachtungen von Menschenrechten das rechtfertigen, was früher als „Einmischung in innere Angelegenheiten“ strikt verboten war. Das ist im Rahmen der OSZE nicht etwa geltendes Völkerrecht geworden, aber es wird als politisch und moralisch rechtens betrachtet, und es könnte sich daraus eine Art internationales Gewohnheitsrecht entwickeln.

Bisher lag die Befugnis hierüber zu befinden und entsprechende Maßnahmen zu treffen (oder zu ihrer Durchführung zu ermächtigen) formell und ausschließlich in den Händen des Sicherheitsrates. Der Sicherheitsrat selbst hat seine ursprüngliche Unzuständigkeit für „innere Angelegenheiten“ eines Staates systematisch überspielt, indem er nämlich bei inneren Wirren, massiver Mißachtung der Menschenrechte und

erst recht bei Genozidbestrebungen erklärte, diese Vorgänge würden die Sicherheit auch der jeweiligen Nachbarschaft gefährden, also die Sicherheit der Region und damit die internationale Sicherheit. Mit anderen Worten: Die Zuständigkeit zum Einschreiten gegen Genozidveranstaltungen oder ähnliche Übeltaten - über deren Verhinderung und Strafwürdigkeit die Anti-Völkermord-Konvention 1948 klare Bestimmungen traf - nahm der Sicherheitsrat als seine Sache in Anspruch. Eben in Bezug darauf bildet sich neuerdings eine Zwielflichtzone heraus. Die NATO Militärschläge gegen Serbien unter Berufung auf die Unterdrückung der Kosovaren zeigen das an. Die Folgen dieser - nennen wir sie einmal - Umorientierungstendenzen sind überaus weittragend.

Zum ersten: Wenn die „internationale Staatengemeinschaft“ sich berechtigt - ja womöglich verpflichtet fühlt - Genozid und massive Repression zu unterbinden und dies auch gegen den Willen entsprechender Akteure zu stabilisieren, dann führt das, wie die Realität zeigt, zur Errichtung von Protektoraten (daß es gerade hier in Prag als eine makabre Sache erscheinen mag, wenn über „Protektorate“ geredet wird, sollten wir nicht vergessen). Daß zwischen der Errichtung von Protektoraten und dem demokratischen Dogma der Volkssouveränität schon ganz prinzipiell ein Spannungsverhältnis besteht, ist offenkundig. Aber die Dinge sind, sieht man sie konkret an, noch ungewöhnlicher:

- Im Falle von Bosnien-Herzegowina ist die Gesamtheit des unter Protektorats-herrschaft stehenden Gemeinwesens ein verfassungsrechtlich und staatstheoretisch kaum eindeutig definierbares Gebilde.¹³ Die muslimisch-kroatische Föderation ist ein Staat, der von der Mehrheit der Bürger eher abgelehnt wird. Die Republika Srpska ist in den Augen ihrer Amtsträger ein Staat. Und eben diese Amtsträger erkennen dem als „Bosnien Herzegowina“ bezeichneten Gesamtgebilde den Staatscharakter ab. Die Protektoratsmächte sehen das ganz anders.

Für die faktische Lage ist das nicht so wichtig, denn die Verfassung von Dayton erinnert eher an eine Richtlinie für Schülermitverantwortung. „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand befindet“, lautet die berühmte Definition eines umstrittenen, aber gescheiterten Staatsrechtslehrers. Wenn daran etwas richtig ist, dann ist der Oberbefehlshaber der SFOR der Inhaber der Souveränität. Der „Hohe Repräsentant“, also sozusagen der Zivilgouverneur, sieht sich im übrigen auch als Inhaber einer sozusagen suprakonstitutionellen Hoheitsgewalt an, wenn er die Befugnis in Anspruch nimmt, demokratisch gewählte Regierungschefs schlichtweg abzusetzen, sofern sie der in Dayton formulierten, nicht aber vom Volk erlassenen Verfassung oder ihrem Geist zuwiderhandeln. So hat das zumindest Carlos Westendorp gegenüber N. Poplasen (Republika Srpska) gehandhabt. Sein Nachfolger Wolfgang Petritsch hat aber betont, daß auch er ein entsprechend „robustes Mandat“ für nötig hält.¹⁴

- Im Falle des Kosovo ist die Sache anders gelagert, aber ebenfalls merkwürdig. Der Kosovo ist formell nach wie vor Bestandteil eines souveränen Staates, nämlich der von Milosevic präsidierten „Bundesrepublik Jugoslawien“, und in diesem Rahmen eine Provinz des Gliedstaates Serbien. Dennoch ist die dort ausgeübte Staatsgewalt eigentlich keine eigene Staatsgewalt, sondern Herrschaftsmacht der Protektoratsmächte.

Angesichts dessen drängt sich die Frage auf: Was für ein Staatensystem haben wir denn heute überhaupt in Europa? Natürlich gibt es, im Unterschied zu regulären Großmächten, Mittelstaaten und Kleinstaaten, die heute in aller Regel (wenn auch nicht durchwegs) demokratisch verfaßt sind und regiert werden¹⁵, auch noch andere souveräne Gebilde. Etwa die einmalige Zweiheit von Heiligem Stuhl und Vatikanstadt.

Aber was bedeutet die Etablierung von Protektoraten - gut ein halbes Jahrhundert, nachdem im Rahmen der UNO ein Prozeß der Freigabe aller Völker, auch und gerade der bislang unter Kolonialverwaltung stehenden, in die Unabhängigkeit eingeleitet

wurde? Damals wurden die Kolonialregierungen durch „Treuhandregime“ ersetzt, deren Hauptaufgabe es war, sich selbst überflüssig zu machen - durch eine kulturpolitische und edukative, schrittweise Befähigung der in ihrer Obhut stehenden Völker zur demokratischen Selbstbestimmung. Gewiß wünschen sich auch die Protektoratsmächte am Balkan sehnlichst die Entwicklung von Zuständen, die ihnen den Rückzug erlauben - schon aus Kostengründen. Ihren Einfluß möchten sie aber kaum ohne weiteres aufgeben.

6

Tatsächlich hat sich die Staatengemeinschaft auf viele Jahre hinaus auch finanziell für die Grundlegung und Förderung von Frieden und (bescheidenem) Wohlstand in den Konfliktregionen engagiert - im Rahmen des sogenannten „Stabilitätspakts für Südosteuropa“, der von der EU initiiert und der Schirmherrschaft der OSZE unterstellt wurde. Die Amerikaner erklärten recht unmißverständlich: Wir haben den Krieg finanziert, nun müßt Ihr Europäer die Verantwortung für den Wiederaufbau übernehmen. In deutschen Zeitungen wird Außenminister Joschka Fischer als der Erfinder dieses Stabilitätspakt-Projekts gefeiert. Tatsächlich ist die Idee eines „Stabilitätspakts“ zur Befriedung Europas 1993 vom damaligen französischen Premierminister Edouard Balladur ersonnen worden. Die EU sollte die Initiative der Lösung der in Mittel- und Osteuropa bestehenden Minderheitenprobleme ergreifen und auf dieser Basis die Staaten dazu bewegen, ihre diesbezüglichen Differenzen beizulegen. Daraufhin würde die EU die Bürgschaft für die Unverletzlichkeit der Grenzen übernehmen. Sie sollte von Anfang an ihr wirtschaftliches und politisches Gewicht einsetzen, um entsprechende Verhandlungen und Vereinbarungen (bilateral und multilateral) zu fördern. Der Europäische Rat hat das aufgegriffen, zum Gegenstand einer „gemeinsamen Aktion“ (im Rahmen der GASP) erklärt, und beschlossen, daß der Pakt schließlich in der KSZE aufgehen sollte. Im Jahr 1994 wurde der Prozeß formell eingeleitet, im Jahre 1995 abgeschlossen - aber nur unter Mitwirkung jener Länder, die nicht in aktuelle Konflikte verwickelt waren. Es gab regionale Gesprächsrunden einerseits für Mittel- und Osteuropa, andererseits für den baltischen Raum. Die Initiatoren waren sich aber darüber klar, daß das sozusagen nur Vorspiele waren, und daß die Bewährungsprobe für die Idee dann aktuell würde, wenn die Feindseligkeiten auf dem Balkan beendet würden und dort eine konstruktive Befriedungsaktion eingeleitet werden müßte.

Viel Zeit verging, viel Blut floß und viele tragische Vorgänge fanden statt, bevor es so weit war, daß diese neue Hauptaktion gemäß dem Stabilitätspaktprojekt eingeleitet werden konnte. Von Anfang an war das Projekt aber ein instruktives Beispiel, wie europäische Sicherheitspolitik auch mit nichtmilitärischen Mitteln betrieben werden kann. Von Anfang an war es auch mit der Absicht verbunden, rechtsstaatlich-demokratische Verfassungspolitik zu honorieren, Antidemokraten, Menschenrechtsverächter und Minderheitenunterdrücker auszuschließen. Es setzte sich die Überzeugung durch, daß eine menschenwürdige innere Ordnung zwischenstaatliche Stabilität und Friedlichkeit fördert. Und nicht zuletzt, weil schon in der ersten Phase die Stabilitätspaktaktion auch dazu dienen sollte, eine innere und zwischenstaatliche Befriedung der potentiellen Erweiterungskandidaten zu sichern, insbesondere durch die Lösung von Volksgruppen- und Minderheitenproblemen. Umgekehrt enthält das Stabilitätspaktkonzept für Südosteuropa auch die ausdrückliche Eröffnung einer Beitrittsperspektive für die einbezogenen Balkanländer.

Aber schon steht Europa vor einem bei weitem umfangreicheren Projekt ähnlicher Art. Im Juni 1999 hat der Europäische Rat in Köln eine „Gemeinsame Strategie für Rußland“ beschlossen, zur Stärkung der „strategischen Partnerschaft“ zwischen beiden Größen. Das Ziel der EU ist die Konsolidierung der rechtsstaatlichen und pluralistischen Demokratie und die Entfaltung einer prosperierenden Marktwirtschaft in Rußland, und

dadurch die Förderung der Stabilität in Europa und die Förderung der globalen Sicherheit. Die Union will sozusagen einen „Lernprozeß“ fördern, nämlich Rußland helfen, sich selbst zu finden, seine „europäische Identität“ zu festigen, und umgekehrt Struktur- und Kulturmerkmale, die dieser Identität widersprechen (also undemokratische Denk- und Handlungsweisen) friedlich und evolutionär zu überwinden. In dieser Perspektive will die EU Rußland vielfältige Hilfestellungen leisten, die Rußländische Föderation in einen „gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum“ einbeziehen (zu gegebener Zeit etwa durch die Realisierung einer Freihandelszone).

Besonderes Augenmerk soll der gemeinsamen Verfolgung gleichgerichteter Interessen gewidmet werden (Nuklearsicherheit, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Kriminalitätsbekämpfung, die Partner verbindende Infrastrukturentwicklung etwa im Verkehrssektor, u.a.m.). Das wurde, wie gesagt, im vergangenen Juni beschlossen. Im September begann die Moskauer Führung den Zweiten Tschetschenienkrieg. Damit veränderte sich das Klima der gesamteuropäischen Zusammenarbeit schlagartig. Aber ohne einen ganz massiven Temperatursturz. Dies schlug sich auch in den Ergebnissen des Europäischen Rates im Dezember 1999 in Helsinki nieder - wo die Staats- und Regierungschefs zusammen mit Präsident Prodi lediglich eine „Überprüfung“ der Anwendung der Gemeinsamen Strategie für Rußland (nicht ihre Annullierung) beschlossen, sondern nur mit einer Kürzung der Mittel drohten. (Begründung: Man wolle nicht den falschen Kräften in Rußland in die Hände spielen, und man sei auch nicht daran interessiert, daß Rußland destabilisiert wird und an den Rändern ausfranst.¹⁶) NATO-Generalsekretär Robertson hatte kurz zuvor gemeint, Rußland habe „keine andere Möglichkeit gehabt, als die Ordnung in diesem Teil des Kaukasus wiederherzustellen“.¹⁷ Wenn das gewünscht wird, können wir über die Tschetschenienfrage später diskutieren!

7

Wie immer diese Entwicklung ausgehen wird - eines ist deutlich: Das in der Union organisierte Europa will, auch und vor allem um der eigenen Sicherheit willen, politische Projekte einleiten, die weit über das hinausgehen, was bisher unter „Gemeinsamer Sicherheitspolitik“ verstanden wurde. Das gilt nicht nur für den Ausbau der Verteidigungspolitik (also die Übernahme der Funktionen der WEU), sondern auch für die angesprochenen Stabilisierungsprojekte. Sie sind zugleich Solidarisierungsversprechen. Absolut neu ist etwas Derartiges nicht - es genügt an den Marshallplan zu erinnern.

Was heute auf der Tagesordnung steht, ist alles andere als risikolos - vor allem angesichts der kritischen Lage der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Politiksysteme in Südosteuropa und in Rußland. Sieht man das alles zusammen, dann kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß Europäische Sicherheits- und Solidaritätspolitik weit vielschichtiger, aber auch risikoreicher und „spannungsträchtiger“ ist, als sich das die Bürger - und wohl auch manche Politiker gemeinhin träumen lassen.

„Spannungsträchtiger“ - damit sind nicht, zumindest nicht nur „Spannungen“ zwischen Staaten und anderen Machtträgern gemeint, die den europäischen Frieden und die Sicherheit von Völkern und Staaten gefährden, sondern strukturelle Unausgewogenheiten und Widersprüche in der Konstellation der Probleme und der Bewältigungschancen. Auch das kann wieder nur stichwortartig in bezug auf einige Beispiele angedeutet werden:

- Erstens: Es gibt offenbar eine ganz massive Diskrepanz zwischen dem Notwendigen und dem Möglichen. Ein Beispiel dafür ist es, daß z. B. die Europäische Union meint, auf Dauer an der Aufnahme der Balkanstaaten (auch Serbiens!) nicht vorbeizukommen, wenn die Region effektiv und dauerhaft stabilisiert werden soll. Aber überfordert sich die EU damit nicht selbst? Kann sie eine solche Ausweitung - nicht

nur ihres Territoriums, sondern auch ihrer Verantwortung - verkraften? Würde sie sich nicht selbst strukturell destabilisieren, wenn sie sich sozusagen überdehnt und das Gleichgewicht verliert?¹⁸

Vergleichbare Sorgen, daß sich die Union sozusagen einen Bruch hebt, könnte man sich vielleicht schon über das Stabilitätspaktprojekt machen. Der Kleinstaat Bosnien-Herzegowina müßte zwar relativ leicht wirtschaftlich „saniert“ und entwickelt werden können, und erst recht eine Provinz wie der Kosovo. Aber gelingt das mit der ganzen Balkanregion? Es liegt natürlich auch nahe, zu fragen, wie die „Strategie für Rußland“ effektiv werden kann (nicht nur ein paar Tropfen auf heiße Steine träufeln) - und dennoch eine Überforderung der EU vermieden wird.

- Zweitens: Die Zahl der an der Bearbeitung sicherheitspolitischer Probleme und Konfliktfelder beteiligten Akteure hat zugenommen. Dies bedeutet einen massiv ansteigenden Koordinierungsbedarf. Oder anders gesagt - eine wachsende Wahrscheinlichkeit des Durcheinanders und der gegenseitigen Behelligung, mit dem Resultat, daß nicht Sicherheit, sondern Unsicherheit produziert wird.

In die Befriedung und Stabilisierung von „Bosnien und Herzegowina“ wurden zahlreiche Institutionen einbezogen - von der NATO (als der Leitungsinstanz für die KFOR/SFOR) bis zum Europa-Rat. Aber allein zwischen dem IFOR-Befehlshaber und dem High Representative funktionierte die Koordinierung so schlecht, daß hochrangige Sachkenner allen Ernstes meinten, zur Vermeidung der daraus resultierenden Ärgernisse müsse man das nächste Mal am besten die Gesamtkompetenz, auch für alle zivilen Angelegenheiten, in eine Hand geben, nämlich in die - der NATO! Im Blick auf den Kosovo hat man geradezu von einem „Tummelplatz“ der verschiedenen am Wiederaufbau mitwirkenden Institutionen und Agenturen gesprochen, und der Aufwand für gegenseitige Information und für die Harmonisierung des Agierens ist beträchtlich. Daß anstelle des wohlgemeinten Rezepts der miteinander verknüpften, einander stärkenden Institutionen, der sogenannten „interlocking institutions“, nur zu leicht ein System von „interblocking institutions“ wird, ist in einschlägigen Zirkeln ein geflügeltes Wort.

- Drittens: Wenn es die mannigfachen Unstimmigkeiten und Spannungen im bestehenden „Interaktionskonglomerat“ der europäischen Sicherheitspolitik gibt, von denen einige namhaft gemacht wurden, wenn daher die Sicherheitspolitik auch im gemeinsamen Europa so sehr an Unausgewogenheiten, Anpassungsmängeln, womöglich gar an Widersprüchen leidet, dann wäre die Überwindung dieser strukturellen Mängel und Gebrechen ein besonders dringliches Ziel.

Mit anderen Worten: Es müßte dann aus der derzeitigen Konfiguration eine wirkliche „Sicherheitsarchitektur“ entwickelt werden. Was dies bedeutet und welche Erfordernisse man dabei beachten sollte, das wäre ein Thema für sich. Dazu gehört auch der merkwürdige Umstand, daß seit vielen Jahren eine „neue Sicherheitsarchitektur“ als wichtiges Erfordernis immer wieder beschworen, aber dann doch eine „Marktwirtschaft der etablierten Akteure“ betrieben wird, wo diese ihre jeweiligen Chancen wahrnehmen und Einschränkungen zu überspielen suchen, was natürlich nicht von ungefähr so ist.

- Viertens: Spannungen eigener Art gibt es in diesem Zusammenhang besonders auch in bezug auf das Verhältnis von Recht und Macht. Die NATO-Militäreinsätze, die die Belgrader Führung zum Einlenken in der Kosovo-Auseinandersetzung nötigten, fanden ohne ausdrückliche Ermächtigung durch den Sicherheitsrat statt. Die daran teilnehmenden NATO-Mitgliedstaaten haben unbestrittenermaßen Völkerrechtsbrüche begangen. Russische (erst recht) serbische Spitzenpolitiker sprachen von einem brutalen, verbrecherischen Angriffskrieg. Das Völkerrecht sieht zwar im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung auch Hilfeleistung an

Angriffopfer vor, aber dies gilt bislang nur für Staaten. Die Anerkennung eines kosovarischen Staates hat aber auch der Westen stets weit von sich gewiesen. Es gab kein Völkerrechtssubjekt, das befugt gewesen wäre, um Beistand zu ersuchen und so die bewaffnete Intervention zu legalisieren. Andererseits fanden die Militäreinsätze doch in der Öffentlichkeit vieler Länder breite Zustimmung - und zwar schon bevor das Einlenken Milosevics die Akzeptanz zusätzlich verstärkte. Die Rechtfertigung lautete etwa wie folgt: Wenn der Sicherheitsrat, aus welchen Gründen immer, seiner Verantwortung für Frieden und Sicherheit nicht nachkommt, muß Nothilfe erlaubt, ja geboten sein - denn Völkermord, „Genozid“ ist ein Verbrechen, gegen das einzuschreiten die Staaten verpflichtet sind (immerhin hat der UNO-Generalsekretär im Blick auf den Kosovo von Genozid gesprochen, und der Wortlaut der Konvention gibt ihm nicht Unrecht). Ein „entschuldigender Notstand“ (§10 des österreichischen Strafgesetzbuches!) rechtfertigt, sich über UNO-Satzungsartikel hinwegzusetzen. Dennoch, es gibt in der Satzung in bezug auf Völkermord keine dem Art. 51 vergleichbare Regelung, die es gestattet, Genozidopfern Beistand zu leisten.

Wenn die Völkerrechtsordnung solchen neuartigen Herausforderungen nicht Rechnung trägt, ist ihr Glaubwürdigkeits- und Legitimitätsverlust absehbar, und damit eine Verfassungskrise der Völkerrechtsgemeinschaft. Ohne entsprechende Neuerungen wird nämlich auch der Kosovo-Einsatz der NATO von irgendwelchen politischen Akteuren als Präzedenzfall für künftige Hinwegsetzungen über das Völkerrecht benutzt (womöglich mißbraucht) werden. Andererseits müssen natürlich auch Neuregelungen sozusagen möglichst „mißbrauchsfest“ sein. Dieser ganze Problemkomplex zeigt nochmals, daß „Sicherheitspolitik im gemeinsamen Europa“ nicht nur eine europäische Sache ist, sondern auch unter Bedingungen steht, die den europäischen Raum übergreifen, nämlich universalen Charakter haben.

- Fünftens: Die Spannung zwischen Recht und Macht hat nicht nur eine völkerrechtsbezogene juristische Dimension, sondern auch eine moralisch-politische. Wenn sich eine Staatengruppe als „die“ Repräsentantin „der“ internationalen Staatengemeinschaft betrachtet - wann ist sie dazu befugt? Sicher dann nicht, wenn die von Rechts wegen Verantwortlichen ihrer Aufgabe nachkommen. Aber wenn nicht, wenn also der Sicherheitsrat „versagt“? Traditionell Denkende würden sagen: Eine solche Organisation, etwa die NATO, wäre dann zum „Einspringen“ (auch unter Einschluß von Gewaltanwendung) legitimiert, wenn sie sich wirklich in den Dienst des staatenübergreifenden Gemeinwohls stellt (abgesehen davon, daß auch die Operationen selbst „vernünftig“ sein müssen, also z.B. dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu entsprechen haben).

Aber ist das nicht eine zu idealistische Vorstellung? Es ist ja auch innerhalb des Staates umstritten, was das Gemeinwohl erheischt. Sind nicht alle in Machtausinandersetzungen einbezogenen Akteure unvermeidlich auch an ihrer eigenen Macht interessiert, sodaß sie schon deshalb - günstigstenfalls (!) - eine von Eigeninteressen imprägnierte Konzeption des Gemeinwohls entwickeln. Wenn sie nicht sowieso geradewegs meinen, was gut für sie selbst sei, wäre gut schlechthin?

Das klingt akademisch, ein wenig hausbacken-naturrechtlich. Aber die Sache ist brisant. Das Gemeinwohl sollte eigentlich „unparteiisch“ definiert und realisiert werden. Aber selbstverständlich nahm die NATO Partei. Andererseits hätte der Sicherheitsrat, wenn er sich zu einem effektiven Einschreiten zugunsten der Genozidopfer entschließen wollte, nicht auch „parteiisch“ agieren müssen? Anders herum betrachtet - ist ein Richter nur dann „unparteiisch“, wenn er Schuld und Schuldfolgen stets gleichmäßig verteilt? Wohl kaum.

Die letzten Bemerkungen mögen ein wenig wie das „Wort zum Sonntag“ geklungen haben. Aber wenn es um die Sicherheit Europas als eine Aufgabe christlicher Politik geht, lassen sich ethische und politisch-moralische Fragen nicht beiseiteschieben. Und sie erweisen sich umso mehr als wichtig, wenn man bedenkt, daß Sicherheitspolitik auf die Dauer nicht ohne die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger auskommt. Die Zeiten der „permissiven Indifferenz“ („Die da oben werden's schon richten“) sind schon in der EU-Politik vorüber. Wenn es um Leben und Tod geht, insbesondere um den Einsatz des Lebens in Uniform, gilt das erst recht. So wird es z.B. darauf ankommen, ob z.B. die NATO in den Augen der Bürger als Machtinstrument in den Händen partikularer Interessenträger wahrgenommen wird, als eine Organisation, der man eher mißtrauisch begegnen sollte (auch dann, wenn man Bürger eines NATO-Mitgliedsstaates ist, nicht nur wenn man in einem neutralen Staat lebt!), oder ob man ihren Anspruch, für humane Anliegen, für den gerechten Frieden, für die Wahrung der Menschenrechte, der Demokratie und des Wohlstandes einzutreten, als glaubwürdig betrachtet. Erst recht wird davon die Einstellung der österreichischen Soldaten abhängen, ihren Dienst guten Gewissens und guten Mutes zu leisten. Aber Gewissen darf man nicht manipulieren. Das heißt: es wäre eine Versündigung an unseren Mitbürgern, wenn man das, was hier zum Problem wird, nur als eine Sache der „Darstellung“ von Politik betrachten würde, als eine Aufgabe der Propaganda, gar der Indoktrination. Es handelt sich vor allem um eine Sache der Politik selbst: Welche Politik betreibt die Europäische Union? Die Westeuropäische Union? Die NATO?

Vielleicht sollten sich gerade Skeptiker und Mißtrauische überlegen, ob es nicht besser wäre, die spezifisch europäischen Friedensanliegen dadurch zu stärken, daß sie sich dazu entschließen, die im Werden befindliche „europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ mitzugestalten und mitzutragen. Aber wenn eindeutig beschlossen wurde, daß diese Europäische Sicherheitsidentität innerhalb (!) der NATO entwickelt wird, dann werden die Entscheidungen darüber auch innerhalb der NATO fallen, und wer darauf Einfluß nehmen will, muß mit am Tisch sitzen. Eben deshalb würde ich, wenn ich gefragt würde, dafür plädieren, daß gerade die bisher neutralen Länder Europas sich entschließen, dem Bündnis beizutreten - dann nämlich haben sie dort eine größere Chance, sich für ihre Ideen zur Sicherheit und zur Solidarität einzusetzen. Aber ich weiß, daß man darüber auch anders denken kann. Mit Recht haben die Konzilsväter in „Gaudium et Spes“ betont, daß es unter Christen über den richtigen Weg zum guten Ziel Meinungsverschiedenheiten geben kann, auch unter Christen. Das kann zu schwierigen Auseinandersetzungen führen, auch zu Gewissenskonflikten. Der Christ darf in solchen Situationen auch daran denken, daß die Welt in Gottes Hand ist. Das wiederum entbindet ihn nicht von der Pflicht, nach bestem Wissen und Gewissen das eigene Urteil zu bilden.

Sicherheitspolitik ist allemal, wie jede Politik, nach einem Wort von Otto von Bismarck, „die Kunst des Möglichen“. Sie ist aber auch, nach einem Wort von Paul Valéry, „die Kunst, das Notwendige möglich zu machen“. Wir sollten aber auch das Wort eines Österreicherers ernst nehmen: Es war Hugo von Hofmannsthal, der gesagt hat: Politik - das ist „die Verständigung über das Wirkliche“.

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Heinrich Schneider, Frieden für Bosnien-Herzegowina? Ein Vertragswerk als Herausforderung für Europa, Bonn 1996 (II).
- 2 Vgl. z. B. Margarita Mathiopoulos, Europa - Vasall oder Partner der USA?, in: „Focus“, Jg. 1999 Heft 23, S. 54. Außerdem: Hans Rühle, Kosovo und Europas Verteidigungsillusionen - Wachsende Kluft zwischen Rhetorik und Praxis, in: Neue Zürcher Zeitung, Ausg. v. 2. August 1999.

- 3 Vgl. z. B. Karl Feldmeyer, Im deutschen Sektor können nur Soldaten wirklich Staat machen - Die Kfor-Truppe im Kosovo ist weit mehr als ein Sicherheitsgarant, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausg. v. 19. Juli 1999.
- 4 Vgl. den Bericht von Divr Friedrich Hessel, Die Konstabilisierung der Streitkräfte, Mitteilungsblatt der Österr. Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik Nr. XLI, Wien 1999.
- 5 Entsprechende Gedankengänge wurden seinerzeit insbesondere vom damaligen Leiter des Büros für Wehrpolitik im Kabinett des BMLV Karl Semlitsch ventiliert. Ich selbst habe das damals nicht angemessen gewürdigt, sondern gemeint- „Streitkräfte sind Streitkräfte“.
- 6 Zu diesem Komplex Heinrich Schneider, Das OSZE-Seminar 1998 „Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen“, in: Erich Reiter (Hrsg.), Österreich und die NATO (Forschungen zur Sicherheitspolitik Bd. 2), Graz 1998, S.113-161.
- 7 Siehe etwa: Heinrich Schneider, „Paradigmenwandel“ in der internationalen Politik? Kollektive Friedenssicherung in der Grauzone, in: Wiener Blätter für Friedensforschung, Nr. 80 (September 1994), S.77-105. (Es handelt sich um die Wiedergabe eines bereits im Winter 1993/1994 gehaltenen Referates).
- 8 Siehe ebd., sowie bei Heinrich Schneider aaO. 1996 (I), s. Anm. 4.
- 9 Vgl. Dazu Heinrich Schneider aaO. 1996 (II), s. Anm. 5.
- 10 Siehe Frankfurter Allg. Zeitung, Ausg. V. 2. August 1999: „Petritsch will an robustem Mandat festhalten“.
- 11 Ausnahmen kann man finden: Belarus unter Präsident Lukaschenka zählt zu ihnen; Milosevic hat indessen die Serben offenbar erfolgreich um sich geschart, sodaß er, wenigstens bisher, auch bei fairen Wahlen wohl der Gewinner wäre, zumal angesichts der Zerstrittenheit der Opposition.
- 12 Siehe: Süddeutsche Zeitung (München), Ausg. 11.12.1999, S.8.
- 13 Siehe: Süddeutsche Zeitung (München), Ausg. 11.12.1999, S.1.
- 14 Vgl. Heinrich Schneider aaO. 1996 (I), s.o. Anm. 4, sowie: Ders., Das Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert - Eine unendliche Geschichte?, in: OSZE-Jahrbuch 1997, hrsg. v. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Baden-Baden 1997, S. 241-264.